



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

## **Evaluering av ny kompetansemodell Delrapport 3:**

# **Har endringene i oppfølgingsordningen bidratt til å gjøre ordningen mer treffsikker?**

**Øyunn Syrstad Høydal, Trine Myrvold, Selma Lyng og Elin Borg**

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



# ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2024:04

Tittel: Evaluering av ny kompetansem modell Delrapport 3: Har endringene i oppfølgingsordningen bidratt til å gjøre ordningen mer treffsikker?

Forfattere: Øyunn Syrstad Høydal, Trine Myrvold, Selma Lyng, Elin Borg

Prosjekt: Evaluering av oppfølgingsordningen

Prosjektleder: Elin Borg/Knut Fossetøl

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Publiseringsdato: 13.02.2024

Antall sider: 67

Forsidefoto/illustrasjon: Unsplash

Emneord: Oppfølgingsordningen, læringsresultater, læringsmiljø, kompetanseheving, skoleeier

Resymé: Rapporten er en evaluering av virkningene av oppfølgingsordningen, og betydningen av de siste endringene i ordningen. Gjennom oppfølgingsordningen får kommunene tilbud om støtte og veiledning over en periode på tre år. Målet med ordningen er å bidra til at skoleeierne oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive lokal kvalitetsutvikling, gjennom å analysere egen situasjon og å sette inn egnede virkemidler for å skape endring

ISBN 978-82-7609-476-3

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2024

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2024

© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

Telefon: +47 93 29 80 30

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

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

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

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

## Forord

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet vil i perioden 2019-2025 evaluere desentralisert ordning for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringsprosjektet gjennomføres i samarbeid med Senter for profesjonsstudier (SPS) og By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) – begge ved OsloMet. I tillegg samarbeider vi med FAFO.

De foregående publikasjonene fra evalueringen 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), analyse av særskilte utfordringer knyttet til desentralisert kompetanseutvikling innen yrkesfag (Temanotat 2: Desentralisert kompetanseutvikling for yrkesfag: Utfordringer og muligheter, 2021)
- Erfaringer med den nye uttrekksmodellen og med forfasen for uttrekket av kommuner i 2020 (Temanotat 3: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket)
- Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren (Temanotat 4: En gjennomgang av lokal kompetanseutvikling for grunnopplæringa (desentralisert ordning for kompetanseutvikling).

Siden forrige rapportering har kommunene i 2020-uttrekket i oppfølgingsordningen fullført sin gjennomføringsfase og deltakelse i ordningen, mens kommunene i 2022-uttrekket er ferdige med forfasen. Denne delrapporten er dermed den første rapporteringen etter at kommunene har fullført en hel deltakerperiode innenfor rammene av dagens ordning. Vi vil derfor se nærmere på treffsikkerhet både i tilknytning til uttrekk og tiltak, og statsforvalters endrede rolle som virkemiddel for dette.

Hovedforfatter av rapporten er Øyunn Syrstad Høydal. Trine Myrvold har gjennomført analysene av det kvantitative og kvalitative materialet fra spørreundersøkelsene og rapporteringene og bidratt inn i rapporten sammen med Selma Lyng. Elin Borg har hatt hovedansvaret for å utvikle og gjennomføre spørreundersøkelsene. Kjersti Stabell Wiggen har bidratt i utviklingen av spørreskjemaet, samt tilrettelagt data og analysefiler. Kristine Lescoeur har rekruttert respondenter til spørreundersøkelsene. Kvalitetssikrer er Knut Fossetøl.

Vi vil rette en stor takk til alle som har tatt seg tid til å svare på spørsmålene våre, både i intervjuer og gjennom deltakelse i spørreundersøkelsen. En stor takk går også til dere som har latt oss være med som observatører på møter og samlinger.

Vi vil også takke oppdragsgiver og fagansvarlig i Utdanningsdirektoratet for godt samarbeid underveis i arbeidet.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Bakgrunn</b> .....	<b>10</b>
2.1 Tema og forskningsspørsmål .....	13
<b>3. Metode</b> .....	<b>15</b>
3.1 Kvalitative data .....	15
3.2 Kvantitative data .....	16
<b>4. Funn</b> .....	<b>18</b>
4.1 Statsforvalterens rolle .....	18
4.2 Utrekksfasen .....	23
4.3 Forfasen .....	26
4.4 Gjennomføringsfasen .....	38
4.5 Virkninger av ordningen .....	47
<b>5. Avslutning: Diskusjon av hovedfunn</b> .....	<b>62</b>
5.1 Statsforvalterens rolle i ordningen .....	62
5.2 Fasene i oppfølgingsordningen .....	63
5.3 Virkninger av ordningen .....	65
5.4 Oppsummering og anbefalinger .....	67
<b>Referanser</b> .....	<b>68</b>

## Figurer

Figur 1.1: Logisk modell for oppfølgingsordningen.....	8
Figur 2.1: Oversikt over kompetansemodellen. Hvilke ordninger som omfattes av AFIs evaluering er markert med stiplet boks. ....	10

## Tabeller

Tabell 3.1 Aktører, populasjon, antall svar og svarprosent.....	16
Tabell 4.1 Skoleeieres og veileders oppfatning av Statsforvalters støtte i arbeidet med oppfølgingsordningen.....	19
Tabell 4.2 Skoleeieres og skoleleders oppfatning av samarbeidet med veileder i forfasen.....	29
Tabell 4.3 Har samarbeidet med veileder vært preget av likeverdighet? .....	30
Tabell 4.4 Skoleeieres og veileders samarbeid om ulike oppgaver i forfasen. ....	31
Tabell 4.5 Har kommunen, skolen og veileder felles forståelse for utfordringsbildet? .....	32
Tabell 4.6 Har veileder vært en god støtte for skolen i forfasen? Skoleledere 2022. ....	33
Tabell 4.7 I hvilken grad har skoleledere vært involvert i ulike deler av forfasen?.....	34
Tabell 4.8 Hvordan opplever skoleleder samarbeidet med skoleeier i forfasen?.....	35
Tabell 4.9 Ble tillitsvalgte involvert i forfasen? .....	35
Tabell 4.10 Har forfasen lagt et godt grunnlag for videre arbeid? .....	36
Tabell 4.11 Vurdering av samarbeid mellom skoleeier, skoleleder og kompetansemiljø i gjennomføringsfasen.....	40
Tabell 4.12 Har samarbeidet i gjennomføringsfasen vært preget av likeverdighet? .....	41
Tabell 4.13 Har aktørene felles forståelse av utfordringsbildet? .....	41
Tabell 4.14 Hva har skoleeier samarbeidet med kompetansemiljøet om?.....	42
Tabell 4.15 Skoleeieres og skoleleders tilfredshet med støtten fra kompetansemiljøet i gjennomføringsfasen.....	43
Tabell 4.16 Hvilke aktiviteter har skoleledere vært involvert i?.....	44
Tabell 4.17 Hvordan vurderes samarbeidet mellom skoleeier og skoleleder i gjennomføringsfasen? Skoleledere 2020-uttrekket .....	45
Tabell 4.18 Har tillitsvalgte vært involvert i gjennomføringsfasen? .....	45
Tabell 4.19 Har kommunen gjennomført tiltak med målsetting om kompetanseutvikling blant følgende grupper: .....	46
Tabell 4.20 I hvilken grad mener du at det har vært samsvar mellom de igangsatte utviklingstiltakene og de lokale behovene?.....	46
Tabell 4.21 Styrker oppfølgingsordningen skoleeiers kompetanse til å drive kvalitetsutvikling?.....	49
Tabell 4.22 Styrker oppfølgingsordningen skoleleders kompetanse til å drive kvalitetsutvikling?.....	50
Tabell 4.23 Styrker oppfølgingsordningen samarbeidet i laget rundt eleven? .....	50
Tabell 4.24 Er kostnadene ved å delta i oppfølgingsordningen større enn gevinsten ved deltakelse? .....	51
Tabell 4.25 Har deltakelse i oppfølgingsordningen vært nyttig for kommunen/skolen?.....	51
Tabell 4.26 Bedrer oppfølgingsordningen kvaliteten i skolen? .....	53
Tabell 4.27 Er oppfølgingsordningen en god måte å heve kvaliteten i skolen på? .....	54
Tabell 4.28 Bedrer oppfølgingsordningen elevenes læringsmiljø?.....	59
Tabell 4.29 Bedrer oppfølgingsordningen elevenes læringsresultater? .....	60

## Sammendrag

Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner som over tid har vist svake resultater knyttet til læringsresultater og læringsmiljø får hjelp til endring. Gjennom oppfølgingsordningen får kommunene tilbud om støtte og veiledning over en periode på tre år. Målet med ordningen er å bidra til at skoleeierne oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive lokal kvalitetsutvikling, gjennom å analysere egen situasjon og å sette inn egnede virkemidler for å skape endring (Meld. St. 21 (2016–2017)).

Innsatsperioden i oppfølgingsordningen består av en ettårig *forfase*, der deltakerkommunene i samarbeid med kompetente veiledere og statsforvalter skal analysere utfordringer og utviklingsbehov, samt planlegge og forankre tiltak til den påfølgende toårige *gjennomføringsfasen*. I gjennomføringsfasen får kommunene støtte fra kompetansemiljøer til å gjennomføre valgte tiltak. Tiltakene gjennomføres primært på skoleeier- og skolenivå, men kan også gjennomføres innenfor andre deler av kommunen, som i barnehage eller PPT. Tiltakene kan også gjennomføres på individnivå gjennom videreutdanning.

Ordningen har vært i kontinuerlig utvikling siden oppstart i 2017, og Statsforvalteren har fått en stadig mer sentral rolle, både i forbindelse med uttrekk og oppfølging av deltakerkommunene og som bindeledd mot UH-sektoren. I tillegg ble forfasen med analysearbeid, planlegging og forankring, innført i 2020.

I rapporten undersøker vi om utviklingen av ordningen har bidratt til å hjelpe de aktuelle kommunene i rett retning: Har statsforvalters nye rolle, og utvidelsen av ordningen med en egen forfase gjort at tiltakene treffer kommunenes behov bedre?

### Statsforvalterens rolle

Det synes som om de ulike statsforvalterembetene har funnet sin nye rolle i oppfølgingsordningen. Embetene benytter seg av fleksibiliteten i ordningen til å gi en tilpasset oppfølging av kommunene, men noen mener fremdeles de har for lite ressurser til å følge opp kommunene skikkelig. Det er fremdeles en del utfordringer knyttet til samarbeid med regionale UH-miljøer i områder der det ikke er tradisjon for denne typen samarbeid, og der UH kanskje mangler både kapasitet og kompetanse. Dette bidrar tilsynelatende til en noe skjev arbeidsbelastning mellom embetene.

Både skoleeiere og veiledere i 2022-uttrekket er generelt fornøyd med statsforvalters informasjon om uttrekksgrunnlaget. Når det gjelder aktørenes erfaringer med den nåværende uttrekksmodellen, viser vår evaluering så langt likevel at det er en spenning mellom: a) på den ene siden at enkelte kommuner ikke forstår uttrekksgrunnlaget, eller mener det er urimelig og illegitimt – og b) embetenes oppfatning av at modellen gir et uttrekk som i hovedsak stemmer godt med deres kjennskap til kommunenes behov for støtte og oppfølging.

Funnene tyder på at god informasjon og forankring på skoleeier- og skoleledernivå i forbindelse med uttrekk er svært viktig. Mangelfull forklaring av- eller begrenset mulighet til å diskutere og fordøye uttrekket, kan ha negative konsekvenser for utbyttet av deltakelsen i ordningen. Statsforvalterne opplever at Utdanningsdirektoratets indikatorsett er et nyttig virkemiddel i dette informasjons- og forankringsarbeidet. I tilfeller der det er små marginer som avgjør om kommuner trekkes ut, bør en imidlertid kanskje legge større vekt på mer kvalitative dimensjoner i informasjonen til kommunene. Her vil det også være spesielt viktig å bruke ressurser for å skape aksept og forståelse for uttrekket.

## Fasene i ordningen

Deltakernes vurdering av forfasen er betydelig bedre for 2022-uttrekket enn for 2020-uttrekket. Dette kan tyde på at de endringene som er gjort, som styrking av statsforvalters rolle, virker positivt. Samtidig må resultatene i 2020 også sees i lys av pandemien, som vanskeliggjorde arbeidet med oppfølgingsordningen i mange kommuner.

Selv om aktørene opplever den definerte forfasen som nyttig, er det likevel systematiske forskjeller i surveysvarene blant skoleeiere, skoleledere og veiledere. Skoleeierne er positive til innretning på og nytten av forfasen, mens skolelederne er noe mindre positive, men ikke direkte kritiske. Veilederne befinner seg i midten av disse to gruppene.

Forskjellene mellom skoleeiere og skoleledere kan handle om at skoleledere i mange kommuner er lite involvert i forfasen. Dette kan være alvorlig hvis det innebærer at utfordringsbildet som tegnes ikke gjenspeiler skolens egen oppfatning om hvor skoen virkelig trykker, eller at utfordringsbildet ikke aksepteres. Korrelasjonsanalyser viser en sterk sammenheng mellom skoleleders opplevelse av tett samarbeid med skoleeier, involvering i ulike deler av arbeidet og oppfatningen av om eier og leder har felles bilde av skolens utfordringer.

Både funn fra spørreundersøkelsen og innspill fra kompetansemiljøene kan tyde på at det ligger utfordringer i skiftet mellom forfase og gjennomføringsfase og i forholdet mellom det innledende analysearbeidet og gjennomføringen av de planlagte tiltakene. I intervjuene hevder både skoleeiere og statsforvaltere at det innledende analysearbeidet gir et godt grunnlag for videre tiltak, men veilederne fra gjennomføringsfasen er ikke helt enige. De opplever i noen grad at analysearbeidet er overflatisk, og at det også er svakheter i kunnskapsoverføringen mellom de to fasene. Dette kan skape utfordringer, spesielt i forbindelse med oppstart av gjennomføringsfasen. Likevel er et flertall av skoleeiere og -ledere fornøyd med støtten fra kompetansemiljøet. 83 prosent av skoleeierne er fornøyd eller svært fornøyd, mens 73 prosent av skolelederne sier seg helt eller delvis enig i at kompetansemiljøet har vært en god støtte for skolen. De fleste tiltakene som iverksettes i regi av oppfølgingsordningen, skjer på skolenivå.

## Virksomheter av ordningen

Hele 92 prosent av skoleeierne fra 2020-uttrekket mener at oppfølgingsordningen styrker skoleeiers kompetanse til å drive kvalitetsutvikling. Sammenlikning av svarene fra 2020-uttrekket og 2022-uttrekket i Utdanningsdirektoratets evalueringsskjema, tyder dessuten på at målet om styrking av skoleeiers analysekapasitet i større grad er oppnådd i 2022 enn i 2020.

De kvalitative dataene indikerer dessuten at oppfølgingsordningen kan bidra til økt oppmerksomhet og sterkere prioritering av skole på kommunenivå. Vi ser likevel at kommunenes utbytte varierer, og at noen skoleeiere ikke klarer å nyttiggjøre seg av ordningen. Disse kommunene hadde hatt behov for tettere oppfølging og mer støtte enn hva oppfølgingsordningen legger opp til.

Både bemanningssituasjonen ved den enkelte skole, det lokale utfordringsbildet og den enkelte skoleleders prioritering og organisering av ordningen, synes å ha betydning for utbyttet av ordningen. Spørreundersøkelsen viser likevel at det store flertallet av skoleeiere og skoleledere er helt eller delvis enig i at oppfølgingsordningen bidrar til å bedre kvaliteten i skolen. Vi ser imidlertid at det kan oppstå frustrasjon på skolene når oppfølgingsordningen primært rettes mot skoleeier- eller ledernivået og skolene opplever at de sitter med ansvaret for uttrekket.

Både kvalitative og kvantitative data indikerer at aktørene i oppfølgingsordningen er positive til ordningens betydning for elevenes læringsmiljø og -resultater. Den foreløpige virkningen av



oppfølgingsordningen fremstår som sterkere på læringsmiljø enn læringsresultater. Noen statsforvaltere har vært bekymret for det motsatte, fordi det blir ansett som mer ressurs- og tidkrevende å skape endringer i læringsmiljøet.

### **Anbefalinger**

Generelt sett virker det fremdeles som det er en del informasjonsmessige utfordringer knyttet til ordningen. Dette gjelder både i forbindelse med uttrekk av kommunene og i forhold til rolleforståelse og forventninger knyttet til oppstart av forfasen. Vi mener god informasjon om selve uttrekket og solid forankring både på kommunalt nivå og ute på den enkelte skole er avgjørende for ordningens suksess. Vi anbefaler derfor at det jobbes videre både med lokal forankring og informasjon om ordningen.

Skoleeierne opplever at forfasen har gitt dem økt analysekompetanse, og surveydataene viser at informantgruppene mener tiltakene som er iverksatt gjennom oppfølgingsordningen er godt tilpasset det aktuelle utfordringsbildet. Veiledere fra gjennomføringsfasen er imidlertid kritiske til innretningen av det innledende analysearbeidet og mener det er utfordringer knyttet til kunnskapsoverføringen mellom de to fasene. Disse forholdene bør undersøkes mer inngående i den videre evalueringen av ordningen.

Til slutt anbefaler vi en diskusjon rundt selve innretningen eller logikken i ordningen. Mens den offisielle programteorien handler om at kommunenes utfordringer og løsninger ligger hos skoleeier, indikerer våre funn at mange skoler opplever at både problemene og løsningene er deres ansvar: Det er de som har skyld i svake skolerresultater, og dermed er de også ansvarlige for at kommunene blir trukket ut. Det er også i stor grad skolene som skal iverksette tiltak for å løse problemene.

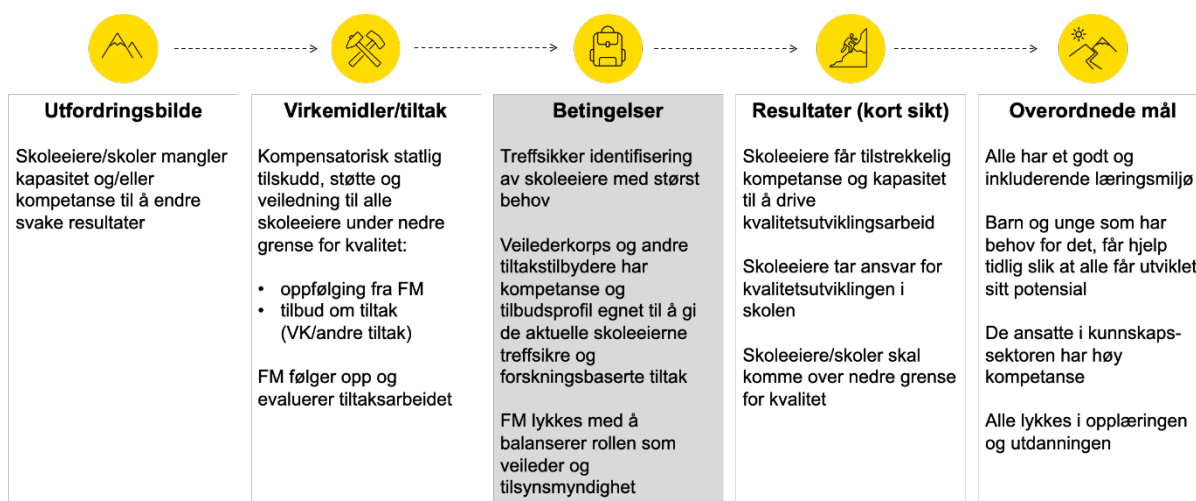
# 1. Innledning

Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner som over tid har vist svake resultater på sentrale indikatorer knyttet til læringsresultater og læringsmiljø får hjelp til endring. Gjennom ordningen får kommunene tilbud om støtte og veiledning over en periode på tre år. Målet er å bidra til at skoleeierne oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive kvalitetsutvikling i skolen, gjennom å analysere egen situasjon og sette inn egnede virkemidler for å skape endring (Meld. St. 21 (2016–2017)).

Innsatsperioden består av en egen ettårig *forfase*, der deltakerkommunene i samarbeid med veiledere fra UH-miljøer og statsforvalter skal analysere utfordringer og utviklingsbehov, samt planlegge og forankre tiltak til den påfølgende toårige *gjennomføringsfasen*. I gjennomføringsfasen får kommunene støtte fra kompetansemiljøer til å gjennomføre valgte tiltak. Tiltakene gjennomføres primært på skoleeier- og skolenivå, men kan også gjennomføres innenfor andre deler av kommunen, som i barnehage eller PPT. Tiltakene kan også gjennomføres på individnivå gjennom videreutdanning.

Kommunene som deltar identifiseres gjennom et indikatorsett for sentrale områder for læringsmiljø (støtte fra lærerne, motivasjon, mobbing) og læringsutbytte (grunnskolepoeng, nasjonale prøver for regning og lesing). Dagens ordning er dimensjonert til å omfatte 40 kommuner per uttrekk. Det er frivillig å delta i ordningen, men alle kommuner som havner under nedre grense over siste tre år skal få oppfølging av statsforvalteren, og tilbud om støtte, veiledning og deltakelse i utviklingstiltak basert på lokale utfordringer og behov.

Figur 1.1: Logisk modell for oppfølgingsordningen



Note: FM=fylkesmannen/statsforvalteren

I vår tidligere evaluering av oppfølgingsordningen beskriver vi i første publikasjon bakgrunn, historikk, programteori, videreutvikling av ordningen, og foreløpige funn fra den nye modellen til og med høsten 2020 (Lyng m.fl. 2021). I den andre publikasjonen beskriver vi erfaringer med den nye uttrekksmodellen og med forfasen for uttrekket av kommuner i 2020 (Lyng og Myrvold 2021).

Siden forrige rapportering har kommunene i 2020-uttrekket fullført sin gjennomføringsfase og deltakelse i ordningen, mens kommunene i 2022-uttrekket er ferdige med forfasen. Denne delrapporten er dermed den første rapporteringen etter at kommunene har fullført en hel deltakerperiode innenfor rammene av dagens ordning. Vi vil derfor se nærmere på treffsikkerhet både i tilknytning til uttrekk og tiltak, og statsforvalter endrede rolle som virkemiddel for dette.

### **Rapportens oppbygging**

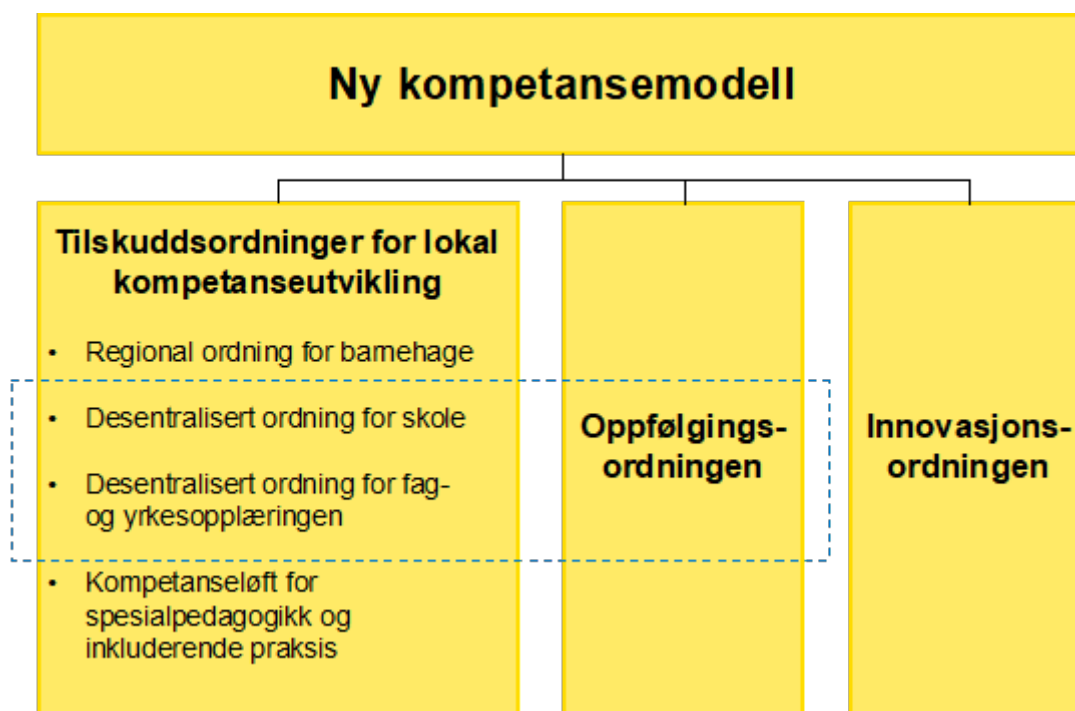
I kapittel to gir vi en kort presentasjon av bakgrunnen og hensikten med oppfølgingsordningen og presenterer Utdanningsdirektoratets forslag til endringer i ordningen, før vi presenterer forskningsspørsmålene som danner utgangspunktet for rapporten. I kapittel tre gjør vi rede for metode. I kapittel fire presenterer vi funn knyttet til statsforvalternes rolle i ordningen, aktørenes erfaringer med de ulike fasene i ordningen og erfaringene så langt. I kapittel fem diskuterer vi hovedfunn - før vi avslutter med en oppsummering og anbefalinger.

## 2. Bakgrunn

Norske kommuner er organisert etter generalistkommuneprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. Innenfor det desentraliserte norske skolesystemet, har en imidlertid avdekket store geografiske forskjeller i opplæringstilbudet. Hensikten med oppfølgingsordningen er å motvirke disse forskjellene og i tråd med prinsippet om likebehandling sikre alle norske elever et tilfredsstillende opplæringstilbud – uavhengig av bostedskommune. Oppfølgingsordningen er samtidig et statlig tiltak for å gjøre alle skoleeiere 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 er en av flere ordninger i ny modell for kompetanseutvikling, som ble etablert i 2017. Kompetansemodellen omfatter tre ordninger: 1) desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, 2) oppfølgingsordningen og 3) innovasjonsordningen (Meld. St. 21 (2016-2017)).

**Figur 2.1: Oversikt over kompetansemodellen. Hvilke ordninger som omfattes av AFIs evaluering er markert med stiplet boks.**



### Utviklingen av oppfølgingsordningen

Som kompensatorisk tiltak, har oppfølgingsordningen sin forløper i Veilederkorpset, som ble startet opp i 2009. Målet med veilederkorpset var 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 ble fulgt opp av Utdanningsdirektoratet.

To år etter at oppfølgingsordningen ble etablert, pekte Utdanningsdirektoratet i 2019 på behov for videreutvikling av ordningen (Utdanningsdirektoratet 2019). Til tross for positive erfaringer og

tilbakemeldinger, så både direktoratet og statsforvalterne utfordringer knyttet til treffsikkerheten i uttrekksmodellen – og i tiltakene som ble iverksatt.

Når det gjaldt uttrekksmodellen, så en at kommunene som ble identifisert i hovedsak var små, med få skoler, lærere og elever – mens kommuner med store interne kvalitetsforskjeller, som statsforvalterne var bekymret for, ikke kom med fordi indikatorsettet var basert på gjennomsnittsverdier på kommunenivå.

Når det gjaldt tiltakene, var det utfordrende for Utdanningsdirektoratet å vurdere kvaliteten og treffsikkerheten på tiltak som kommunene valgte. Både statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet mente også at det var behov for mer tid til analyse- og forankringsarbeid, til valg av tiltak og til at tiltakene skulle få virke både på skoleeier- og skolenivå.

Fra 2020 ble det derfor gjennomført endringer, både knyttet til uttrekk av kommuner samt opplegg og varighet for gjennomføring. For det første ble det gjort endringer knyttet til uttrekksmodellen for å bedre fange opp kommuner med utfordringer som ikke framkommer i gjennomsnittsberegninger. For det andre ble det gjort endringer i innhold, lengde og struktur på ordningen for å styrke betingelsene for at målene med oppfølging, støtte og tiltak i bedre grad skulle nås. Ett av grepene var å innføre en ettårig forfase, slik at kommunene skulle få bedre tid og bistand til å analysere egne utfordringer og utviklingsbehov, og finne fram til mer treffsikre tiltak. Ett annet grep var å gi statsforvalterembetet en utvidet og tydeligere rolle. Dette innebærer at statsforvalterne skal samarbeide med kommuner og veiledere i forfasen for å finne hensiktsmessige tiltak, og dessuten ha ansvar for å behandle søknadene og fordele tiltaksmidlene. Endringene i ordningen kan forstås som erfaringsbaserte grep for å styrke betingelser knyttet til ordningens treffsikkerhet (Lyng m.fl. 2021).

I forbindelse med videreutviklingen av oppfølgingsordningen, har statsforvalterne også blitt oppfordret til å rekruttere lokale veiledere til forfasen, fortrinnsvis fra lokale/regionale UH-miljøer som er involvert i desentralisert ordning i fylket. Fra direktoratet framholdes dette som en strategi for å bidra til å styrke byggingen av bærekraftige lokale strukturer. Det er samtidig et tiltak for å styrke relasjoner og samarbeid mellom UH og skolesektoren, ved at de samme UH-miljøene involveres i både desentralisert ordning og oppfølgingsordningen.

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

### **Dagens ordning**

Uttrekket av kommuner til oppfølgingsordningen er todelt og består av et «gjennomsnittsuttrekk» på 30 kommuner, som identifiseres på bakgrunn av kommunenes gjennomsnittsskåre på Utdanningsdirektoratets indikatorsett og et «spredningsuttrekk» på inntil 10 kommuner. I spredningsuttrekket identifiseres kommuner med utgangspunkt i spredningsskåre på samme indikatorsett. Her gjelder to spredningskriterier: For det første at kommunene har en viss resultatmessig 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 deretter endelig uttrekk.

Tilbudet til kommunene starter med en ettårig forfase. Tidligere har statsforvalterne blitt oppfordret til å finne veiledere til denne fasen, men fra 2022 ble dette endret til et pålegg. I forfasen analyserer kommunene egne data og danner 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 den påfølgende gjennomføringsfasen.

Samarbeidet mellom skoleeiere, veiledere og statsforvalterne går under betegnelsen «trekantssamarbeidet». I løpet av den toårige gjennomføringsfasen skal deltakerkommunene gjennomføre utviklingstiltak i samarbeid med kompetansemiljø. De skal også evaluere tiltakene og planlegge videreføring av utviklingsarbeid. Statsforvalterne er sentrale i oppfølging av arbeidet, søknadsbehandling og fordeling av midler til utviklingstiltak i kommunene. 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. Statsforvalterne er ansvarlige for å innhente rapportering om bruk av midlene.

### **Forslag til endringer i ordningen**

NOU 2022: 13 *Med videre betydning — Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*, foreslår én felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling, samt en videre evaluering av oppfølgingsordningen. I etterkant av stortingsmeldingen ønsket Kunnskapsdepartementet at Utdanningsdirektoratet skulle «... vurdere og foreslå forenklinger og alternative løsninger og modeller for forvaltning av et framtidig system for etter- og videreutdanning, der både tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling og de nasjonale videreutdanningsordningene inngår.»

I sin anbefaling foreslår Utdanningsdirektoratet å innlemme oppfølgingsordningen i tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling og å inkludere mekanismer for å utjevne kvalitetsforskjeller i ordningen. Direktoratet skisserer en tilskuddsordning der midlene til oppfølgingsordningen er inkludert. I forslaget tas det også utgangspunkt i at tidligere desentralisert ordning for skole (grunnskole), regional ordning og kompetanseløftet (barnehage og grunnskole) inngår i den nye tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Direktoratet presenterer tre endringsforslag i forhold til oppfølgingsordningen som den praktiseres i dag. Disse endringene er knyttet til 1) identifiseringen av kommuner med behov for ekstra oppfølging 2) innretningen på selve innsatsperioden og 3) styrking av statsforvalterens rolle knyttet til støtte og veiledning.

Når det gjelder identifiseringen av deltakerkommunene foreslår Utdanningsdirektoratet at ansvaret for å vurdere hvilke kommuner som bør inngå i ordningen bør overføres fra direktoratet til Statsforvalter. Dette begrunnes blant annet ut fra statsforvalternes lokalkunnskap gjennom tilsyn, risikovurderinger med mer. Ved å gi statsforvalteren dette ansvaret, mener direktoratet også at det er naturlig å åpne for større grad av differensiering av innsatsperioden for den enkelte kommune.

Etter 2020 har det vært et uttalt ønske at veiledningen i oppfølgingsordningen skulle skje via lokal/regional veilederkompetanse. Dette ønsker direktoratet å videreføre, men foreslår samtidig «...at det bør vurderes om en eventuell koordinator/utviklingsveileder skal ha et særskilt ansvar for å følge opp kommuner med særlig behov for støtte og veiledning.»

I dagens ordning omfattes kommuner, primært gjennom skoler. Ved eventuelt å innlemme oppfølgingsordningen i tilskuddsordningen, vil ordningen også omfatte små, private eiere og flere barnehager. Dermed ville disse også fått oppfølging og støtte. Direktoratet mener i sine uttalelser at en gjennom å innlemme mekanismer i tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole som erstatter og ivaretar funksjonen til oppfølgingsordningen, vil styrke statsforvalterens mulighet til å se de ulike virkemidlene i sammenheng. Dette vil igjen legge til rette for et mer helhetlig kommunalt kvalitetsutviklingsarbeid. Samtidig vil det gjøre det mulig for statsforvalter å se virkemidler i sammenheng på tvers av fagområder.

Midlene fra oppfølgingsordningen utgjør cirka 5 prosent av den samlede summen til kompetanseordningene. I en ny tilskuddsordning foreslår direktoratet at statsforvalterne kan bruke inntil 10 prosent av tildelingen til oppfølging av kommuner med ekstra behov (Utdanningsdirektoratet, 2023).

## 2.1 Tema og forskningsspørsmål

Gitt at de siste endringene i oppfølgingsordningen nå har fått virke gjennom en hel uttrekksperiode, ønsker vi å lære om aktørenes erfaringer med dagens ordning og også undersøke eventuelle foreløpige virkninger av ordningen. Hensikten er å undersøke ordningens treffsikkerhet knyttet til uttrekk og tiltak, og statsforvalters endrede rolle som virkemiddel for dette.

Statsforvalterens rolle i oppfølgingsordningen har blitt utvidet og styrket gjennom videreutvikling av ordningen, og vi har tidligere funnet at det har vært et behov hos embetene for å *gå opp* den nye rollen (Lyng m.fl.2021). I denne rapporten undersøker vi derfor hvordan statsforvalterne forstår egen rolle og om den nye rollen fungerer hensiktsmessig.

Vi ser også nærmere på statsforvalternes utvidede ansvar for samarbeid med UH-sektoren. Endringen med at statsforvalterne skal rekruttere lokale/regionale veiledere i forfasen, fortrinnsvis fra UH-sektoren, kan forstås som et grep som antas å styrke både kvaliteten på veiledning og tiltak i oppfølgingsordningen og sammenhengen mellom statlige innsatser og ordninger. Samtidig er dette et virkemiddel for å heve kompetansen i regionale UH-miljøer. I denne rapporten undersøker vi hvordan ambisjonen om lokal/regional forankring fungerer i praksis. Avslutningsvis vil vi dessuten diskutere hvilke implikasjoner disse funnene har i forhold til Utdanningsdirektoratets anbefalinger om at statsforvalterne skal ta et ytterligere ansvar for ordningen.

Til tross for betydelige endringer knyttet til forfase og uttrekk, konkluderte vi likevel i forrige rapport at det fremdeles var utfordringer i gjennomføringen av forfasen. Noen av utfordringene skyldes koronapandemien. Andre 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 fant også utfordringer knyttet til uklare og ulike forståelser av føringer, rammer, roller, ansvar og framdrift. Vi anbefalte derfor i Temanotat 3 blant annet å styrke formidling og dialog rundt uttrekket (Lyng & Myrvold, 2021). I denne rapporten undersøker vi derfor forskjellene mellom 2020 og 2022-uttrekkets opplevelse av forfase og uttrekk, og hvordan aktørene i ordningen opplever dagens ordning. Det er imidlertid grunn til å peke på at pandemien kan ha påvirket mulighetene for 2020-uttrekket til å gjennomføre aktivitetene i oppfølgingsordningen som planlagt. Dette kan ha konsekvenser for aktørenes oppfatninger av ordningen. I sammenlikningen mellom de to uttrekkene vil vi drøfte dette nærmere der det er aktuelt.

I forrige rapport fant vi at i den grad kommunene hadde innspill om endringer i ordningen, handlet det i stor grad om tettere oppfølging fra statsforvalteren. Vi vil derfor også sette søkelys på embetenes oppfølging av deltakerkommunene.

Ettersom den nye ordningen nå har fått virke en hel deltakerperiode, vil vi dessuten se nærmere på foreløpige virkninger av ordningen på ulike aktørnivåer.

Dermed vil rapportens være organisert rundt følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvordan fungerer statsforvalterens rolle i ordningen?
  - Knyttet til rolleforståelse og utvidet ansvar?
  - Knyttet til samarbeid med UH-sektoren?
- 2) Hva er aktørenes erfaring med uttrekk og forfase?
  - Hvordan har samarbeidet med veileder vært?
  - Hvordan og i hvilken grad har skoleledere vært involvert?
  - I hvilken grad har tillitsvalgte for lærere vært involvert?
- 3) Hva er aktørenes erfaringer etter gjennomført deltakelse i revidert ordning?
  - Hvordan har samarbeidet med kompetansemiljøer vært?
  - Hvordan og i hvilken grad har skoleledere vært involvert?
  - I hvilken grad har tillitsvalgte for lærere vært involvert?
- 4) Hvilke virkninger oppfattes oppfølgingsordningen å ha?
  - På kommunenivå?
  - På skolenivå?
  - Blant lærere og elever?

Presentasjonen av funnene i rapporten vil være strukturert etter disse spørsmålene.



## 3. Metode

### Datagrunnlaget for temanotatet omfatter:

- Relevante styringsdokumenter
- Spørreundersøkelser til samtlige skoleeiere, skoleledere og veiledere som deltar i oppfølgingsordningen, 2020-uttrekket og 2022-uttrekket
- Rapporteringer fra statsforvaltere, veiledere og skoleeiere i 2022-uttrekket
- Observasjoner og intervjuer på statsforvalterens samling for deltakerkommuner i Øst-Finnmark, våren 2023
- Intervjuer med statsforvaltere som har kommuner i 2020-uttrekket (med ett unntak) ble gjennomført høsten 2023. I tillegg har vi gjort observasjon på samlinger og samarbeidsmøter for statsforvalterne gjennom hele perioden etter omleggingen av ordningen i 2020
- Oppfølgingsintervjuer med representanter fra fire case-kommuner i 2020-uttrekket, som ble besøkt første gang i forbindelse med arbeidet med Temanotat 3 (Lyng & Myrvold, 2021). Fra disse kommunene har vi intervjuet skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte. Vi har også intervjuet veiledere/kompetansmiljøer. Til sammen gjennomførte vi 15 intervjuer i løpet av høsten 2021. Ni ble intervjuet via digital plattform, tre per telefon og to svarte på spørsmål per e-post.

### 3.1 Kvalitative data

De fire case-kommunene fra 2020-uttrekket som inngår i datamaterialet i Temanotat 3, og som følges opp i denne delrapporten, varierer når det gjelder størrelse, uttrekksgrunnlag og erfaringer fra forfasen. I kommunene har vi intervjuet representanter for administrativ skoleeier, skoleledere og plasstillitsvalgte. I tillegg har vi intervjuet veiledere som har bistått kommunene gjennom hele uttrekket eller i gjennomføringsfasen.

I forbindelse med denne rapporten er informantene fra case-kommunene intervjuet hver for seg via digitale plattformer, per telefon eller e-post. I den forrige rapporten ble majoriteten av intervjuene foretatt som gruppeintervjuer. De ulike intervjuformene har hver sine styrker og svakheter, og de to forskjellige tilnæringsmåtene kan dermed bidra til å gi et godt helhetsinntrykk av erfaringene fra case-kommunene. For eksempel er det rimelig å anta at det i noen grad er enklere å fortelle om eventuelle feilvurderinger, kapasitetsutfordringer og lignende i én til én-intervjuer. På den andre siden er gruppeintervjuer velegnet til å få fram gode diskusjoner.

Flere av informantene vi har intervjuet fra skolesektoren er relativt nye i sin nåværende rolle. Situasjonen gjenspeiler den utskiftingen av personell som er en utfordring for mange av kommunene i oppfølgingsordningen. Vi opplever likevel at informantene har tilstrekkelig kunnskap om ordningen i egen kommune/ved egen skole. Noen kjenner også ordningen godt fra tidligere stilling innenfor skolesektoren.

Vi har også kvalitative data fra kommunenes rapporteringer til Utdanningsdirektoratet og fra frie survey-spørsmål.

## 3.2 Kvantitative data

### Spørreundersøkelsene

Vi sendte ut spørreundersøkelser til tre aktørgrupper i oppfølgingsordningen: 1) skoleeiere, 2) veiledere/kompetansemiljø og 3) skoleledere. Spørreundersøkelsen ble sendt ut i midten av mai 2023 til de kommunene som ble trukket ut i 2020 og som var i avslutningen av gjennomføringsfasen, samt de kommunene som ble trukket ut i 2022 og som var i avslutningen av forfasen. Undersøkelsen var aktiv i halvannen måned, og vi gjennomførte to purrerunder.

Vi fikk epostadresser til de som hadde hovedansvar for oppfølgingsordningen i kommunene gjennom statsforvalterne. Videre sendte vi ut eposter til disse kontaktpersonene for å få kontaktinformasjon til veiledere og/eller kompetansemiljø som de samarbeidet med, samt rektorer ved skoler som kommunen anså var en del av ordningen. Vi sendte ut en elektronisk spørreundersøkelse til veiledere/samarbeidspartnere i kompetansemiljø og skoleledere.

Spørreundersøkelsen til skoleeiere ble sendt ut som en lenke som ble distribuert av statsforvalterne til de respektive skoleeierne, i sammenheng med rapporteringsskjema for oppfølgingsordningen fra Utdanningsdirektoratet som hadde frist på samme tid. Tabell 3.1 viser en oversikt over de ulike aktørgruppene som fikk tilsendt spørreskjema i 2023, med tall på populasjonen, antall svar og svarprosent.

**Tabell 3.1 Aktører, populasjon, antall svar og svarprosent**

Aktør	Populasjon	Antall svar	Svarprosent	
Forfase	Skoleeier	39	26	67 prosent
2022-uttrekk	Veileder	51	39	77 prosent
	Skoleleder	143	60	42 prosent
Gjennomføringsfase	Skoleeier	38	27	71 prosent
2020-uttrekk	Veileder/kompetansemiljø	52	34	65 prosent
	Skoleleder	160	67	42 prosent

Som tabellen viser, har vi høye svarprosent fra skoleeiere og veiledere i begge utvalg (65-77 prosent). For skolelederne har vi også god svarprosent hvis vi sammenligner med tilsvarende undersøkelse til skoleledere i evalueringen av desentralisert ordning for grunnopplæringen.

### Analyser

Spørreskjemaet besto i hovedsak av spørsmål hvor respondentene måtte svare ved hjelp av en femdelt Likert-skala. Skalaene vi brukte var enten enighet (Helt uenig – Delvis uenig – Både-og – Delvis enig – Helt enig) eller grad (Ikke i det hele tatt – I liten grad – I noen grad – I stor grad – I svært stor grad). I tillegg hadde noen spørsmål svarkategorien «Vet ikke».

Mange av spørsmålene er stilt helt eller relativt likelydende til alle de seks respondentgruppene. Andre spørsmål er relevante bare for enkelte grupper, eller spørsmålene er tilpasset om respondenten tilhører 2020-uttrekket (gjennomføringsfasen) eller 2022-uttrekket (kun forfasen).

I rapporten presenterer vi tabeller med frekvensfordeling av svar på spørsmålene. I tillegg viser vi gjennomsnitt for hver fordeling. Der hvor det er relevant, presenterer vi resultatene for de ulike

respondentgruppene i samme tabell, slik at det blir mulig å sammenlikne på tvers av gruppene. For enkelte temaer har vi gjennomført enkle korrelasjonsanalyser.

For noen av spørsmålene har vi mulighet til å drøfte forskjeller mellom erfaringene til aktørene i 2020-uttrekket og erfaringene til tilsvarende aktører i 2022-uttrekket. Eventuelle forskjeller kan være en indikator på om ordningen med forfase har 'satt seg' i løpet av disse årene, og om endringer og justeringer i ordningen har ført til at den fungerer bedre. Vi må imidlertid også ta noen forbehold. Når det gjelder sammenlikning av vurderinger av oppfølgingsordningens virkninger (avsnitt 4.5), har de to respondentgruppene ulike forutsetninger for sine vurderinger. De fleste skoleeiere i 2022-uttrekket har vært i ordningen i kort tid (og kun i forfasen), og det er derfor stor usikkerhet om hva som kommer ut av gjennomføringsfasen. Et annet forbehold er knyttet til at 2020-uttrekket og at deres forfase skjedde under pandemien, noe som gjorde forutsetningene for samarbeidet mellom partene og arbeidet innad i kommunene særlig utfordrende for akkurat dette uttrekket.

## 4. Funn

I denne delen av rapporten vil vi først presentere funn knyttet til statsforvalternes rolle i ordningen, deretter ser vi på aktørenes erfaringer fra de ulike fasene, før vi presenterer foreløpige virkninger av deltakelse i oppfølgingsordningen.

### 4.1 Statsforvalterens rolle

#### Overordnede erfaringer

I Temanotat 3 så vi at statsforvalterne høsten 2020 opplevde at de måtte «gå opp» den nye rollen. Også i senere samarbeidsmøter mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne ble det etterlyst en avklaring, tydeliggjøring og erfaringsdeling knyttet til statsforvalters rolle – blant annet med tanke på hvor tett på de skal være på kommunene i arbeidet med valg av tiltak (Lyng & Myrvold, 2021).

Etter dette har statsforvalterne gjort seg flere praktiske erfaringer i rollen, og i intervjuene fra høsten 2023, synes det som om de ulike embetene i stor grad har funnet sin tilnærming til ordningen. Inntrykket er også at statsforvalterne i stor grad setter pris på å ha et større ansvar for kommunene i oppfølgingsordningen. Selv om dette innebærer økt arbeidsbelastning, gir det også bedre kontakt med – og kunnskap om – kommunene i egen region:

Vi har helt tydelig fått en ny rolle. Vi har et større eierskap, og det medfører samtidig mer arbeid. Tidligere gikk alt gjennom Udir – kontrakter og alt. Nå er det vi som har hatt fullt opp med å finne og følge opp veiledere, kommuner og kompetansemiljøer. Det innebærer jo både å finne riktige folk og folk som er villige til å gjøre den jobben. Det er ressurskrevende, og det er ressurskrevende å være tett på kommunene. Samtidig får vi en helt annen mulighet til å bli bedre kjent med kommunene våre, og det er en fordel.

(Statsforvalter, intervju høst 2023)

Økt kontakt med kommunene resulterer blant annet i at embetene får et bedre samarbeid med det skoleadministrative nivået i deltakerkommunene:

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

(Statsforvalter, rapportering)

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

I spørreundersøkelsen til skoleeiere og veiledere i 2020- og 2022-uttrekkene spurt vi om deres erfaringer med statsforvalteren i arbeidet med oppfølgingsordningen (Tabell 4.1).

**Tabell 4.1 Skoleeieres og veilederes oppfatning av Statsforvalters støtte i arbeidet med oppfølgingsordningen.** Prosent og gjennomsnitt

	'Statsforvalter har vært en god støtte i arbeidet'			
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022 (forfasen)	Veileder 2020	Veileder 2022 (forfasen)
Helt enig	68	64	40	66
Delvis enig	16	24	7	20
Både-og	0	4	16	7
Delvis uenig	0	0	14	7
Helt uenig	12	8	23	0
Vet ikke	4	0	0	0
Totalt	100	100	100	100
Gjennomsnitt	4,33,	4,36	3,26	4,44
(N=)	(25)	(25)	(43)	(41)

I spørreundersøkelsene svarer omtrent to av tre skoleeiere som deltar i oppfølgingsordningen i 2020 og 2022, samt veiledere som bidrar i forfasen i 2022 at de er helt enig i at statsforvalter har vært en god støtte i arbeidet. Et lite mindretall er uenig i dette. Veilederne som er engasjert i kommunene i 2020-uttrekket er betydelig mer skeptiske til statsforvalters rolle. Mer enn én av tre veiledere er helt eller delvis uenig i at statsforvalter har vært en god støtte for dem i arbeidet med oppfølgingsordningen. Dette kan handle om at pandemien skapte en del utfordringer for samarbeidet i 2020-uttrekket, men den store forbedringen fra 2020 til 2022 kan også skyldes statsforvalterens utvidede rolle og ansvar i kontakten med veilederne.

Også i rapportering til Utdanningsdirektoratet er de fleste skoleeierne fornøyde med støtten fra Statsforvalteren:

Statsforvalteren skal ha stort skryt for å ha vært lyttende og sett til våre opplevde behov.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, rapportering)

De fleste statsforvalterne vi intervjuet mener oppfølgingsordningen og statsforvalternes rolle i ordningen er tydelig nok definert. I likhet med tidligere (Lyng mfl. 2021), finner vi både i det kvantitative og det kvalitative materialet at embetene benytter seg av fleksibiliteten som ligger i ordningen i ulik grad og løser oppgavene ulikt. Disse forskjellene handler delvis om stillingsressurser knyttet til ordningen i det enkelte embete, men også om hvordan embetet eller den enkelte rådgiver ser sitt ansvar eller sin rolle i ordningen og om kommuners ulike behov:

Jeg synes ikke ordningen er uklar. Vi er ulike og dermed er det også ulike måter å løse dette oppdraget på. Sånn bør og skal det kanskje være? Vi behandler også våre egne kommuner ulikt. Noen kommuner har vi vært tettere på gjennom hele løpet fordi de trenger det. Det handler om å ta hensyn til ulikhet i organisasjon, ressurser og kompetanse. Kommunene vi har fulgt tett har satt pris på dette, mens andre har vært fornøyde med en mer ad-hoc-preget ordning der tar begge parter har tatt kontakt ved behov. Personlig setter jeg pris på friheten i ordningen.  
(Statsforvalter, intervju høst 2023)

Enkelte embeter har valgt å etablere egne regionale tilnærminger til ordningen. I Nordland og Trøndelag, som over tid er to av de tre fylkene som har hatt flest kommuner, har statsforvalterne etablert egne regionale veiledergrupper; Veilederkorpset i Nordland og Veilederlauget i Trøndelag (se Lyng & Myrvold, 2021).

På spørsmål om embetene mener oppfølgingsordningen er et egnet virkemiddel til å bøte på kommunenes utfordringer i skolesektoren, er responsen overveiende positiv. Responsen synes imidlertid å være av en pragmatisk karakter og handler om at statsforvalterne ser at enkeltkommuner trenger hjelp til å gjøre jobben sin, og at den hjelpen per dags dato kommer i form av oppfølgingsordningen. Eller som en av informantene uttalte:

Dette er bra uansett form – så lenge det finnes i en eller annen form.  
(Statsforvalter, intervju høst 2023)

### **Ressurser**

Midlene i ordningen skal brukes til å styrke utviklingsarbeidet i kommunene. Det vil si at ressursene går til veiledning i forfasen, til gjennomføring av tiltak og veiledning i forbindelse med disse tiltakene og til utgifter i forbindelse med regionale samlinger. I likhet med funnene fra de to foregående rapportene (Lyng mfl.2021; Lyng & Myrvold 2021), finner vi at det fremdeles er embeter som mener de i noen grad mangler ressurser til å fylle oppgavene som ligger i rollen. Dette handler om manglende midler til å foreta nødvendige reiser til kommuner som ligger langt unna eget arbeidssted. Det handler også om et ønske om større stillingsprosent eller flere stillinger knyttet til administrasjon og oppfølginga av oppfølgingsordningen og de andre ordningene for kompetanseutvikling i skolen.

Den opplevde ressursmangelen resulterer i at disse statsforvalterne mener de ikke er i stand til å følge opp kommunene så tett som de hadde foretrukket. For eksempel fordi telefonsamtaler og teams-møter ikke blir ansett som fullgod erstatning for personlige møter i en prosess der gode relasjoner er avgjørende. I forbindelse med ressursspørsmål, antydes det at det er en litt skjev fordeling mellom embetene i ordningen. Flere statsforvaltere vi intervjuet, mener imidlertid at de har tilstrekkelige ressurser til å følge opp ordningen på et hensiktsmessig nivå.

### **Dialog med Utdanningsdirektoratet**

Alle embetene vi har intervjuet opplever at de har hatt en god dialog med Utdanningsdirektoratet gjennom perioden og mener det er lett å ta kontakt med ansatte i direktoratet for å få svar på spørsmål. Flertallet mener også at samlingene direktoratet arrangerer er nyttige. Nyttien handler både om informasjonsdelingen som skjer i disse foraene, men også om utveksling av gode ideer og løsninger og om inspirasjon til videre innsats:

Det er veldig gode samlinger. Vi får pekt ut en retning, uten at Udir driver med mikrostyring.  
(Statsforvalter, intervju, høst 2023))

Også i rapporteringene til Utdanningsdirektoratet, gir statsforvalterne uttrykk for at kontakten med direktoratet er god. Én av respondentene fra statsforvalter skriver:

Alt klinkande klart, både på heimesidene, og i kommunikasjon i møter og samlinger.

Til tross for at statsforvalterne tilsynelatende er fortrolige med sin utvidete rolle i oppfølgingsordningen, er det fremdeles noen som savner det tette engasjementet Utdanningsdirektoratet hadde gjennom Veilederkorpsetet og oppfølgingen av dette.

### **Statsforvalterens samarbeid med UH-sektoren**

En av de største endringene i oppfølgingsordningen er statsforvalternes nåværende ansvar for å rekruttere lokale/regionale veiledere til forfasen. Statsforvalterne har blitt oppfordret til å rekruttere disse veilederne fortrinnsvis fra UH-miljøer som er involvert i desentralisert ordning i fylket. Fra direktoratet framholdes dette som en strategi for å bidra til å bygge solide og bærekraftige lokale strukturer og styrke relasjoner og samarbeid mellom UH og skolesektoren. Oppfølgingsordningen bidrar dermed til kompetansemodellens *doble formål*. Det vil si relevant og treffsikker kompetanseutvikling i både skole- og UH-sektoren.

Det er store forskjeller mellom de regionale UH-miljøene innenfor skole- og utdanning i Norge. Både når det gjelder størrelse, kompetanse og erfaring med praksisrettede samarbeid, som oppfølgingsordningen:

Vi er så heldige at vi har et regionalt miljø som har vært interessert i disse problemstillingene over flere år og som har lang erfaring og kompetanse med de ulike statlige ordningene som oppfølgingsordningen, dekom og rekomp ...og for så vidt ordninger lengre tilbake også. De kjenner jo våre kommuner, og det er fornuftig at den kompetansen finnes i et regionalt miljø.  
(Statsforvalter, intervju, høst 2023)

I kontrast til dette utsagnet, opplever andre statsforvaltere ansvaret for rekruttering av veiledere som arbeidskrevende – og i noen grad frustrerende. I enkelttilfeller kan det hende at den økte arbeidsbelastningen delvis skyldes statsforvalteres høye ambisjoner om å finne «den perfekte match» mellom enkeltkommuners spesifikke utfordringer og veilederens kompetanse. Betydningen av å finne en god match mellom kommunenes utfordringer og veilederens kompetanse og tiltakstilbydere har vært tematisert, både i forbindelse med veilederkorpset og gjennom oppfølgingsordningen. Erfaringer og tidligere evaluering viser at veiledningen og samarbeidet mellom veiledere og kommuner blir utfordrende når det er en dårlig match (Lyng & Myrvold, 2021). Å bruke tid innledningsvis på dette arbeidet kan derfor være tidsbesparende på sikt.

Som regel synes det imidlertid som om utfordringene knyttet til rekruttering av veiledere handler om a) å finne den rette kompetansen innenfor det regionale UH-miljøet og b) om UHs organisering og kapasitet til å ta på seg denne typen oppgaver, som ligger litt på siden av ordinær virksomhet. Både gjennom intervjuer med ulike aktørgrupper og via rapporteringen til Utdanningsdirektoratet, kommer det fram at det ideelle veilederteamet både bør ha kjennskap til “småkommuneproblematikk”, erfaring fra og kompetanse om kommunal forvaltning og skole/pedagogikk, samt den formen for kvalitetsutviklingsarbeid oppfølgingsordningen legger opp til:

Samarbeidet med veilederne fra UH har i sum fungert veldig bra. (...) Vi opplevde i begynnelsen litt utfordring med å få felles forståelse for arbeidet i forfasen. Dette skyldes etter vår vurdering manglende erfaring med oppfølgingsordningen, og egenarten til slikveiledning. Ansatte i UH har lang tradisjon for å veilede i fastsatte problemstillinger eller program/moduler, eksempelvis læringsmiljøprosjektet. I tillegg har kommunen hatt tradisjon for prosjekttenkning, der prosjekter har blitt igangsatt og avsluttet uten forankring og sammenheng. Å bidra til undersøkende prosesser rundt et bredt utfordringsbilde, der ingen har "svarene", eller ingen er ekspert er en krevende øvelse. Derfor opplevde vi nok at starten var "krevende", men gjennom disse rundene kom både kommune, veiledere fra UH og SF tett på hverandre slik at

det ble lettere å diskutere "reelle" utfordringer.  
(Statsforvalter, 2022-uttrekket, rapportering)

Kapasitetsproblematikken handler om at de fleste UH-institusjonene er bygget opp rundt kjerneoppgavene undervisning og forskning og rekrutterer ansatte og planlegger etter disse oppgavene. Det er ikke gitt at gode forskere og undervisere innenfor skolefeltet automatisk er velegnede veiledere i oppfølgingsordningen. Kapasitetsutfordringene blir dessuten forsterket dersom kommunene bruker for mye tid av forfasen til å komme i gang med arbeidet, og UH-sektoren dermed får ekstra korte tidsfrister.

Vi opplever at regionalt UH er veldig positive til denne typen samarbeid, men de jobber på en annen måte enn det vi gjør og er organisert annerledes. De er som store skip – tunge å snu.  
(Statsforvalter, intervju, høst 2023))

Det er imidlertid ikke bare UH-sektoren, som kan oppleve oppfølgingsordningen som fremmed eller på siden av resterende virksomhet. Arbeidsmetodikken i forfasen kan være uvant også for kommunene, og enkelte statsforvaltere forteller/rapporterer om store forskjeller mellom kommunene i fylket:

Vi har hatt utfordringer med samarbeidet mellom kommunane og rettleiarane i 2 kommunar. Vi er usikre på om kommunen har forstått ansvaret (...). I andre kommunar ser vi at rettleiarane har etablert god kontakt, og at samarbeidet har gitt kommunen gode forutsetningar for å vidareføre prosessar kring analyse og kvalitetsutviklingsarbeid. (Statsforvalter, 2022-uttrekket, rapportering)

Til tross for rekrutteringsutfordringer, synes det som om statsforvalterne prioriterer regionale miljøer. I enkelte tilfeller innebærer dette initiativ til mer langsiktige prosesser, som på sikt kan medføre en bedre kobling mellom UH-miljøene og skolesektorens behov. I forrige rapport ble det antydning at det *double formålet* kanskje kunne gå på bekostning av veiledningens relevans og treffsikkerhet for deltakerkommunene (se Lyng & Myrvold, 2021). Dagens data tyder ikke på at dette er tilfellet. Dersom regionalt UH-miljø mangler kompetanse, synes dette snarere å resultere i et samarbeid med relevante fagmiljøer fra andre landsdeler eller fra tidligere veiledere:

Vi er i en fase hvor vi ønsker å legge opp til et langsiktig og forpliktende samarbeid med UH-sektoren, men det har ikke vært helt enkelt å få tak i gode veiledere i vårt område. Men det finnes jo alltid en del pensjonister der ute ... og de har jo mye erfaring»  
(Statsforvalter, intervju, høst 2023))

## Oppsummert

Det synes som om de ulike embetene har funnet ut av sin utvidede rolle og ansvar i oppfølgingsordningen, og at de benytter seg av fleksibiliteten i ordningen til å gi tilpasset oppfølging av kommunene. Likevel er det noen som mener de har for lite ressurser til å følge opp kommunene skikkelig. Embetene mener imidlertid at det er lett å ta kontakt med direktoratet og at direktoratets samlinger er svært nyttige. Det er fremdeles en del utfordringer knyttet til samarbeid mellom embetene og regionale UH-miljøer i områder der det ikke er tradisjon for denne typen samarbeid, og der UH kanskje mangler både kapasitet og kompetanse. Dette skaper tilsynelatende noe skjev arbeidsbelastning mellom embetene. Oppfølgingsordningen styrker mest sannsynlig UH-miljøer som allerede er rigget for denne typen oppdrag, men det er usikkert om ordningen er dimensjonert til å endre UH-miljøer med manglende kompetanse eller kapasitet på feltet.



## 4.2 Uttreksfasen

I dag identifiserer Utdanningsdirektoratet inntil 40 kommuner annethvert år til deltakelse i oppfølgingsordningen. Etter at uttrekket av kommuner er fastsatt, skal statsforvalter både formidle og forklare det konkrete uttrekksgrunnlaget til den enkelte kommune, samt informere om selve ordningen. Basert på endringene fra 2020, mener Lyng og Myrvold (2021) at det kan være hensiktsmessig å snakke om en tredje fase, før forfasen, en såkalt *uttrekksfase*, hvor statsforvalterembetene, med grunnlag i resultatene i uttrekksgrunnlaget, gjør en skjønnsmessig vurdering av kandidater til spredningsuttrekket, i tillegg til å gå i dialog med kommuner om eventuell deltakelse.

### Uttrekk og sammensetning

Uttrekket i 2022 ble foretatt etter samme mal som i 2020 med et par mindre unntak: Kommuner som ble identifisert i 2020 ble utelatt, og grensen for størrelsen på deltakerkommunene ble løftet fra cirka 40.000 innbyggere i 2020 til cirka 100 000 innbyggere i 2022. I påvente av oppfølgingen av NOU 2022:13 og forslag til endringer i oppfølgingsordningen (Utdanningsdirektoratet 2023) er neste uttrekk utsatt til 2025.

Samlet sett har kommunene i 2022-uttrekket mye av den samme profilen som kommunene i tidligere uttrekk. 22 av 39 kommuner er fra de tre nordligste fylkene (Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag). Samtlige fylker, med unntak av Oslo, har én eller flere kommuner i uttrekket. Selv om kommunene gjennomgående er små, er det også større kommuner som er trukket ut i 2022, og variasjonen i kommunestørrelse er større i dette uttrekket enn tidligere. De minste kommunene har et innbyggertall på 400-500, mens det er fire kommuner med over 20 000 innbyggere. Den største kommunen skiller seg klart ut med over 90 000 innbyggere.

### Erfaringer med uttrekksidentifisering og formidling

Uttrekket til kommuner i oppfølgingsordningen ble behandlet i Temanotat 3. Her diskuterer vi blant annet ordningens treffsikkerhet i forhold til små kommuner, som kan ha begrenset kapasitet til å nyttiggjøre seg ordningen. I andre tilfeller kan uttrekket oppleves som problematisk når kommunen bare så vidt har kommet «over grensa» på indikatorene en ble trukket ut på (Lyng & Myrvold, 2021).

I intervjuene med statsforvaltere høsten 2023, mente så godt som alle at dagens uttrekksordning fungerer godt. Uttrekkene gjenspeiler i all hovedsak embetenes egen kunnskap om kommunene, basert på tilsyn, risikovurderinger og generell lokalkunnskap. I rapporteringen til Utdanningsdirektoratet gir statsforvalterne også i all hovedsak støtte til uttrekkene. Noen forteller imidlertid at det er flere kommuner i deres fylke som har resultater på linje med kommunene som er trukket ut til å delta i oppfølgingsordningen, og i slike tilfeller synes det som om marginale forskjeller kan vippe enkeltkommuner over i deltakelse:

Kommunar med ein skule blir likevel uforholdsmessig godt representert, og nokon av desse har gode system og leiarskap både kommunalt og einingsnivået. Dette kan vera små kommunar som slit med fråflytting. I desse kommunane er det ofte ein strategi å ta inn flyktningar for å få meir tilflytting. Born frå desse familiane er ofte overrepresentert i nedre skiktet i kvalitetsvurderingssystemet.  
(Statsforvalter, 2022-uttrekket, rapportering)

Til tross for at statsforvalterne opplever stor grad av sammenfall mellom uttrekkene basert på direktoratets indikatorsett og embetenes egne mer kvalitative vurderinger, mener de fleste statsforvalterne likevel at Utdanningsdirektoratets indikatorsett er et nyttig verktøy. Både fordi det

gir en ekstra faglig trygghet knyttet til utvelgelse av deltakerkommuner, men også fordi indikatorene bidrar til å legitimere uttrekket og dermed kan spille en viktig rolle i den første dialogen med kommunene:

Jeg tror vi får et dårligere utgangspunkt for dialogen med kommunene dersom vi ikke lenger kan benytte oss av indikatorsettet. Når vi har indikatorene, framstår uttrekket som mer nøytralt. Det er ikke vi som har valgt ut deltakerkommunene.  
(Statsforvalter, intervju, høst 2023))

Også i rapporteringene til Utdanningsdirektoratet er det informanter fra statsforvalter som gir uttrykk for samme synspunkt:

Indikatorsettet som benyttes for oppfølgingsordningen i dag har nok noen svakheter når en skal identifisere kommuner som har behov for ekstra oppfølging. Men det er i det minste data på sentrale indikatorer over en periode på tre år som gir noen objektive kriterier for hvordan vi skal «måle» og identifisere kommuner. Dersom dette indikatorsettet ikke lenger skal være tilgjengelig og brukes, og det heller ikke erstattes av andre objektive data/kriterier, framstår det som svært vanskelig å skulle identifisere «kommuner med ekstra behov for oppfølging». Vi mener indikatorsettet bør videreføres/videreutvikles slik at det også er tilgjengelig fremover.  
(Statsforvalter, 2022-uttrekket, rapportering)

Dette er interessante tilbakemeldinger gitt Utdanningsdirektoratets forslag om å gå bort fra bruken av indikatorsett og i stedet overlate utvalget til statsforvalterne og en mer helhetlig vurdering basert på bredere kildebruk (Utdanningsdirektoratet, 2023). Det er også viktig å se dette i lys av anbefalingene fra Temanotat 3 om bedre formidling og dialog rundt uttrekket (Lyng & Myrvold, 2021).

Hvordan uttrekket gjennomføres, formidles og oppfattes har betydning for både treffsikkerhet og legitimitet. 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; Lyng & Myrvold 2021).

I rapporteringen til Utdanningsdirektoratet, svarer alle skoleeiere at de i stor/svært stor grad har fått god informasjon fra statsforvalter om hvorfor kommunen var trukket ut i oppfølgingsordningen. De fleste synes også de fikk god informasjon fra statsforvalter om hvilke muligheter deltakelse i ordningen gir. Enkelte representanter for skoleeier ønsker likevel at statsforvalter skal gå enda mer aktivt inn i arbeidet i kommunene, først og fremst for å informere nedover i kommuneorganisasjonene, til skoleledere og tillitsvalgte:

Som skoleeigar fekk me god informasjon. Eg trur det kunne vore nyttig at Statsforvaltar hadde invitert seg sjølv inn til møte med rektorar og tillitsvalde for å gje informasjon.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, rapportering)

Utdanningsdirektoratet har tidligere utarbeidet ulike former for informasjon om ordningen, blant annet et rammeverk, som 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. I Temanotat 3 anbefalte vi likevel å trappe opp informasjonsarbeidet, blant annet i form av en nettside med informasjon og ressurser for ordningen, som alle aktørgrupper – også de forskjellige aktørene i kommunene – kan bruke. I dag ligger det ulike verktøy tilgjengelig på direktoratets side, som for eksempel en rapportmal, analysebrett for statistikk og hjelp til ståstedsanalyser. I hvilken grad disse ressursene brukes og oppfattes som nyttige har vi begrensede data på. Skoleeierne vi intervjuet, gir inntrykk av å være fornøyde med Udirs informasjon rundt ordningen. Kun én av dem uttrykte seg spesifikt om direktoratets nettside, og da i nokså negative ordlag:

Det rammeverket som ligger ute på udirs sider er nullniksnada. Det er ikke verdt noe. Det ble jo snakket om det ganske lenge, at det skulle komme et rammeverk, men da vi så hva som hadde kommet ble vi ikke så imponert. Jeg hadde ikke brukt mange timer på å få det til. Det som burde ha ligget der var noen tydelige maler på hvordan drive lokalt utviklingsarbeid på ulike nivåer.  
(Skoleleder, case-kommune, 2020-uttrekk, intervju)

I Temanotat 3 skrev vi om hvordan case-kommunene syntes det var krevende «å stå på lista», og at uttrekket i første omgang kan oppleves som et nederlag. Deretter skjer det tilsynelatende en holdningsendring eller holdningstilpasning, og kommunene velger å se på mulighetene som ligger i ordningen (Lyng & Myrvold, 2021). Dette er fremdeles den dominerende fortellingen blant skolelederne vi har intervjuet. Likevel ser vi fremdeles spor av et slags «uttrekkstraume», som fortsatt sitter i hos enkelte skoler og kommuner - cirka tre år etter uttrekket. Dette innebærer blant annet at en del ikke har slått seg til ro med indikatorene og det statistiske grunnlaget for uttrekk av småskoler:

Kommunen opplever at selve uttrekket kan være basert på usikker statistikk på grunn av så få elever og små tall. (...) små tall gir stor usikkerhet for hvor godt resultatene avdekker kvaliteten i skolen og hvor mye elevgrunnlaget betyr. (...) Det oppleves ikke positivt i seg selv å bli vurdert som en kommune med behov for oppfølgingsordninga, men støtteordningene rundt oppfølgingsordninga oppleves som gode og viktige.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, rapportering)

Der det er små marginer i indikatorene som skiller mellom kommunene innenfor og utenfor ordningen, kan det hende at statsforvalterne i større grad burde vektlagt kvalitative vurderinger rundt uttrekket i dialogen med deltakerkommunene. En kan også anta at forankringsarbeidet vil være spesielt viktig i kommuner trukket ut på små marginer.

I noen tilfeller blir den negative opplevelsen av å være trukket ut hengende fordi en ikke klarer å komme seg videre fra den første opplevelsen av skyld eller skam knyttet til uttrekket. Et interessant trekk er at skyldfølelsen særlig oppleves å være en utfordring på skolenivå, snarere enn på skoleeiernivå:

Første reaksjon er negativ, fordi det gir et merarbeid man ikke forstår hvordan man skal klare, både tidsmessig og kvalitetsmessig (...). Det er ikke mulig å helt bli kvitt den negative opplevelsen; man er jo valgt ut fordi man gjør det dårlig på et område. Når vi bare har én skole i kommunen og det er de faglige resultatene på ett trinn som sender oss i OO, blir "skylda" lett plassert på enkeltansatte i en del folks øyne.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, rapportering)

En skoleleder vi intervjuet, mente at kommuneledelsen ikke klarte å akseptere forutsetningene for uttrekket, og at denne mangelen på aksept har hindret endring:

Vi kom med fordi vi har dårlige resultater, og fordi vi sliter med trivsel og motivasjon blant elevene. Jeg opplever at kommunen prøver å bortforklare deltakelsen. Men dette er jo ikke den første satsingen vi er med på hvor vi ikke ser noen særlige resultater. Problemet i skolen er at vi sier alt er fint og flott, men det er det ikke, og vi kommer ikke videre.  
(Skoleleder, case-kommune 2020-uttrekket, intervju)

Vi ser også hvordan dårlige opplevelser og manglende kommunikasjon knyttet til uttrekket oppleves å ha negative konsekvenser for oppstart, gjennomføringen og nytten av deltakelse i ordningen:

Den fungerende ledelsen ved skolen i forfasen, mente at oppfølgingsordningen ikke var noe vi trengte eller hadde behov for. Lærerne hadde ulike teorier om uttrekket, men ingen av dem handlet om dårlige resultater. Kommunen kunne nok kanskje brukt litt mer tid på å sukre pillen. I stedet ble det av mange tatt som en personlig kritikk av dem som lærere. Innsalget kunne vært

annerledes. Navnet sier jo sitt. Du er satt under administrasjon, men det oppleves kanskje negativt uansett hva du kaller det når det er pålagt... Vi hadde nok kommet raskere i gang om innsalget hadde vært bedre.

(Skoleleder, case-kommune 2020-uttrekket, intervju)

### **Oppsummering:**

I rapporteringen til Utdanningsdirektoratet, gir alle skoleeierne uttrykk for at de er godt fornøyd med informasjonen fra statsforvalter om hvorfor kommunen ble trukket ut i oppfølgingsordningen. Likevel viser vår evaluering at det er formidlingsutfordringer knyttet til uttrekket. Det finnes fremdeles en spenning mellom a) på den ene siden at noen kommuner ikke forstår uttrekket eller mener at uttrekksgrunnlaget er urimelig og illegitimt og b) på den andre siden at statsforvalterne oppfatter modellen som treffsikker og at den bidrar til å legitimere uttrekk og lette dialogen med kommunene. Mens indikatorene framstår som objektive på den ene siden, kan kommunene enkelt bruke indikatorene til å stille spørsmål ved uttrekk der marginene mellom deltakelse og ikke-deltakelse er små. Selv om flertallet av kommunene og skolene tilsynelatende klarer å snu en negativ førsteopplevelse, er det også kommuner og skoler der det første "uttrekkstraumet" blir hengende ved. Det synes dermed som om det fremdeles gjenstår utfordringer rundt formidlingen og forankringen av uttrekkene på kommunenivå.

## 4.3 Forfasen

I løpet av forfasen skal kommunene analyserer 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 gjennomføringsfasen.

En viktig begrunnelse for å innføre en ettårig forfase handler om å oppnå en bred involvering og forankring hos deltakerkommunene (Utdanningsdirektoratet 2019; Kunnskapsdepartementet 2019). Ifølge Utdanningsdirektoratet er både skoleeiere, skoleledere og lærere naturlige og sentrale deltakere i den innledende fasen. I tillegg forventes det at representanter fra barnehage og det spesialpedagogiske støttesystemet deltar og at tiltak innenfor alle disse fagområdene vurderes som en del av kvalitetsutviklingsarbeidet.

I Temanotat 3 ser vi at så å si alle kommunene hadde involvert skoleeier, skoleledere og lærere/tillitsvalgte i arbeid knyttet til forfasen, men som notatet påpeker; hva som ligger i begrepet «involvering» er i noen grad et tolkningsspørsmål. Basert på kommuneintervjuene fra høsten 2021 ser vi at administrativ skoleeier, politisk skoleeier, skoleledere, lærere/tillitsvalgte og PPT, og i noen tilfeller også andre fra «laget rundt eleven» hadde vært representert på informasjonsmøtene i oppstarten. Vi fant imidlertid at involveringen og forankringsarbeidet varierte nokså mye mellom kommunene, og at dette generelt avtok utover i forfasen (Lyng & Myrvold, 2021).

### **Statsforvalternes rolle i forfasen**

I forrige temanotat fant vi at i den grad kommuner og veiledere ønsket seg endringer i ordningen, handlet det om enda tydeligere og tettere oppfølging og støtte – og samkjøring av trepartssamarbeidet i oppstartsfasen og i administrasjonen av samarbeid med veiledere/kompetansemiljøer i gjennomføringsfasen. Vi anbefalte derfor at statsforvalterne skulle ta en enda mer aktiv rolle for eksempel i forbindelse med matching av kommuner og veiledere,

forankring og involvering i kommunene og valg av tiltak (Lyng & Myrvold, 2021). Som tidligere beskrevet, er vårt hovedinntrykk at embetene i forbindelse med siste uttrekk har vært opptatt av å finne rette veiledere til den enkelte kommune. Disse bestrebelsene har imidlertid foregått etter ulike prinsipper og preges blant annet av embetenes kunnskap om den enkelte kommune og embetenes nettverk. I ett fylke har en utelukkende satt sammen veilederteam som kjenner både det kommunale byråkratiet og skolesektoren. I et annet fylke har kommunene i større grad blitt matchet med veiledere som har spesiell fagkompetanse på den enkelte kommunes antatte sektorutfordringer. I noen tilfeller trekker en på veiledere som kjenner kommunene fra tidligere samarbeid, og i enkelte tilfeller kommer veilederne fra andre landsdeler – til tross for embetenes ambisjoner om å rekruttere lokalt eller regionalt.

I intervjuer med embetene, mener de selv i overveiende grad at de er «tett på» kommunene i forfasen. Som tidligere nevnt handler dette blant annet om at det legges ned mye arbeid i å matche kommuner med rette veiledere og at statsforvalterne er opptatt av god formidling rundt uttrekket. Kun én statsforvalter ga direkte uttrykk for at embetet, på grunn av utskiftninger i personalet, ikke hadde maktet å følge opp i tilstrekkelig grad innledningsvis.

Som tidligere beskrevet, synes det som om statsforvalterne benytter ordningens fleksibilitet til å utøve skjønnsvurdert støtte og oppfølging av enkeltkommuner. Det er imidlertid ikke alltid embetenes vurdering sammenfaller med kommunenes. Blant case-kommunene, finner vi litt sprikende tilbakemeldinger på oppfølgingen. I ett og samme embete er det for eksempel én kommune som er svært fornøyd med oppfølgingen, mens en annen mener det ble for lite.

I surveyen skriver en skoleeier at «Statsforvalteren har i liten grad bidratt i forfasen,» mens en annen sier at «Statsforvaltar har vore positiv til arbeidet vårt, men det er eksterne veiledere som har støtta oss gjennom forfasen.» Flere respondenter har nevnt at det har vært utskiftninger hos skoleeier eller i skoleledelsen mens de arbeidet med oppfølgingsordningen. En av disse sier:

Vi har byttet skoleleder to ganger i løpet av forfasen, det gir liten kontinuitet. Bør følges tettere opp fra Statsforvalteren.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, survey)

I en av case-kommune, gikk kommuneledelsen fra å oppleve at oppfølgingen fra statsforvalteren var i tettete laget til å ønske mer langvarig støtte:

Statsforvalteren gir jeg 10 av 10. De var ganske strenge med oss i begynnelsen fordi det tok litt tid før vi kom på ballen. Da synes vi nok at de var litt vel tett på, vi hadde blant annet møter hver 14. dag. De var vel usikre på hvordan det gikk med oss. Men det var nyttig. Etter hvert ble det jo mindre hyppig møtevirksomhet, og da tror jeg nesten vi kunne ønsket oss mer.  
(Skoleeier, case-kommune 2020-uttrekket, intervju)

Også blant statsforvalterne er det flere som mener støtten til kommunene ofte burde vært mer langvarig.

### **Veileders rolle og samarbeid med kommunen i forfasen**

I rapporteringen fra 2022-uttrekket til Utdanningsdirektoratet, ble veilederne spurt om de opplevde at deres oppdrag var tydelig kommunisert. De aller fleste veilederne (19 av 22) svarte at oppdraget i stor eller svært stor grad var tydelig kommunisert, mens tre veiledere svarte mer negativt. En av dem som mente oppdraget var uklart, sier i sin utfyllende kommentar:

Vi fikk tildelt oppdraget så sent at vi ikke fikk deltatt på Udir sin samling vår 2022. Vi opplevde det tydelig hva oppfølgingsordningen skal bidra med og hvordan det var tenkt gjort. Vi har

brukt tiden på å utvikle et utfordringsbilde og å utvikle tiltak i samarbeid med kommunen.  
(Veileder, 2022-uttrekket, rapportering)

Et par veiledere vektlegger imidlertid at det også kan være en styrke at oppdraget ikke er helt tydelig kommunisert, fordi det har gitt dem rom til å diskutere tilnærminger og løsninger med kommunen.

Drøyt halvparten av veilederne sier i rapporteringen til Utdanningsdirektoratet at kommunen(e) de har jobbet med har hatt utfordringer med å forstå rollefordelingen mellom de ulike aktørene. Mens 10 av 22 veiledere mener kommunene i stor eller svært stor grad hadde en god forståelse av hva veilederne skulle bidra med, svarer 12 av 22 at kommunene i varierende eller liten grad forstår veileders rolle. Dette gjenspeiler funnene fra Temanotat 3 (Lyng & Myrvold, 2021). Utfordringene knyttet til uklare eller ulike forståelser av den praktiske organiseringen av samarbeidet, kom også fram i intervjuer med case-kommunene:

Vi skulle jo gjøre analyse og gi en bestilling til UH, men det tok litt tid. Vi trengte egentlig mer hjelp med det arbeidet, og så ville vi også gjerne bestille noe vi virkelig kunne få nytte av. Vi hadde vært igjennom en krevende fase i kommunen, og ville starte med noe vi faktisk kunne gjennomføre. Til slutt fant vi et slags krysningspunkt her og kom i gang og fikk gjort en ståstedsanalyse. Men det ble til at vi opplevde at forfasen ble veldig lang. I tillegg opplevde vi at det endringer i UH-sektoren gjorde at vi fikk nye veiledere, og det var krevende. Men det må vi jo bare godta. Slik er det på begge sider av bordet.  
(Skoleeier, case-kommune 2020-uttrekket, intervju)

I rapporteringen til Udir for 2022-uttrekket forteller veilederne også om kommuner som på et mer overordnet nivå er usikre på ordningen at «... det var utydelig også for kommunen hva de skulle bruke oppfølgingsordningen til», og at urealistiske forventninger til veileder innebar at de brukte «en del tid på å «forhandle» hva som var innenfor rammene av oppfølgingsordningen». Disse funnene indikerer at det fremdeles er formidlings- eller forankringsutfordringer knyttet til selve organiseringen og innretningen av oppfølgingsordningen.

En av veilederne sier i sin rapportering til Utdanningsdirektoratet at de har hatt lite kontakt med den kommunen de skulle veilede:

... kommunen har i liten grad kontaktet oss. Vi har hatt noen møtepunkter, har vært på tilbudssiden – men kommunen har muligens hatt så mange baller i luften at de ikke har maktet å følge opp tilbudet de har fått knyttet til forfasen i oppfølgingsordningen.  
(Veileder, 2022-uttrekket, rapportering)

Samtlige skoleeiere i 2022-uttrekket som har besvart vår spørreundersøkelse, oppgir at de har samarbeidet med veiledere i forfasen. Med unntak av én skoleeier, rapporterer skoleeierne at samarbeidet med veileder var tett (Tabell 4.2). Blant skolelederne svarer 75 prosent at de har hatt et samarbeid med veileder i forfasen. Av disse sier 29 prosent seg helt enig i at de hadde et tett samarbeid med veileder. Mer enn én av fire skoleledere som har samarbeidet med veiledere i forfasen, svarer benektende på at samarbeidet har vært tett.

**Tabell 4.2 Skoleeieres og skolelederes oppfatning av samarbeidet med veileder i forfasen.**

	<b>Samarbeidet med veileder i forfasen har vært tett</b>	
	Skoleeier 2022	Skoleleder 2022 (av de 75% som har hatt samarbeid med veileder)
Helt enig	96	29
Delvis enig	0	29
Både-og	0	17
Delvis uenig	4	17
Helt uenig		10
Totalt	100	102
Gjennomsnitt	4,88	3,50
(N=)	(26)	(42)

De ganske ulike svarene for skoleeiere og -ledere i forfasen kan understøtte det flere skoleledere peker på i sine fritekstsvar: I en del kommuner har forfasen i første rekke bestått av et analysearbeid på sentralt nivå i kommunen, der skoleleder og andre aktører ved skolen i liten grad har deltatt. Manglende involvering av skoleledere og andre relevante aktører kan delvis være en konsekvens av de generelle oppstartsproblemene både skoleeiere og skoleledere forteller om:

Jeg har veiledet en kommune med svært lav kapasitet, og det har vært vanskelig å veilede dem og samarbeidet har vært utfordrende. Det var vi som kompetansemiljø som i hovedsak utformet utfordringsbildet, men de ønsket ikke å følge våre råd i forhold til tiltak i gjennomføringsperioden. De ønsket i liten grad å arbeide forskningsbasert, samarbeidet ble derfor avsluttet etter forfasen og de gikk videre med et annet miljø.  
(Veileder, 2022-uttrekket, survey)

Kapasitetsproblemene i den enkelte kommune kan også bidra til å skape utfordringer med å rekruttere veiledere, fordi UH-miljøene på denne måten får kortere tidsfrister. Dette kan igjen få negative følger for videre arbeid.

På spørsmålet om hvorvidt samarbeidet mellom aktørene i forfasen var preget av likeverdighet, er skoleeierne – med ett unntak – helt enig i dette (Tabell 4.3). En del av skolelederne har ikke like gode erfaringer, selv om de fleste mener samarbeidspartnerne har vært likeverdige. Veilederne synes også stort sett at samarbeid med skoleeier var preget av likeverdighet, men de er ikke like entydige som skoleeierne. Nok en gang kan forskjellene mellom skoleeiere og -ledere handle om i hvilken grad de ulike aktørene har vært involvert i samarbeidet med veilederne.

Tabell 4.3 Har samarbeidet med veileder vært preget av likeverdighet? 2022-uttrekket

	<b>Samarbeidet mellom skoleeier/skoleleder og veileder i forfasen har vært preget av likeverdighet</b>		
	Skoleeier	Skoleleder (av de 75% som har hatt samarbeid med veileder)	Veileder
Helt enig	96	43	64
Delvis enig	0	26	21
Både- og	0	12	7
Delvis uenig	0	10	5
Helt uenig	4	7	2
Vet ikke	0	2	0
Totalt	100	100	99
Gjennomsnitt	4,85	3,90	4,40
(N=)	(26)	(41)	(42)

Noen av skoleeierne i 2022-uttrekket har gitt sine vurderinger av veileder også i de åpne kommentarfeltene i spørreundersøkelsen. Én av dem uttrykker stor tilfredshet med samarbeidet med veileder:

Veilederne har vært støttende med høy kompetanse. De har vist stor forståelse og hjulpet oss i analysegrunnlaget og framdrift i forfasen.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, Survey)

Kommunens samarbeid med veiledere i forfasen kan dreie seg om alle elementene i utviklingsarbeidet. Hvor sterkt involvert veileder vil være i ulike deler av arbeidet, vil trolig henge sammen med behovet lokalt, men også kommunenes kapasitet til å drive utviklingsarbeid, samt veileders kompetanse og erfaring

Vi har spurt skoleeiere og veiledere om hvilke oppgaver veileder har bidratt i (Tabell 4.4). De to informantgruppene er relativt samstemte i sine svar. Veileders deltakelse ser ut til å være sterkest i utvikling av felles utfordringsbilde og identifisering av tiltak.



**Tabell 4.4 Skoleeieres og veilederes samarbeid om ulike oppgaver i forfasen. 2022-uttrekket.** Prosent og gjennomsnitt

	Samarbeid med veileder har dreid seg om:							
	Vurdere hvilke aktører som burde delta i arbeidet		Utvikle et felles utfordringsbilde		Identifisere tiltak for å få til ønsket utvikling		Vurdere behovet for samarbeid med UH i gjennomføringsfasen	
	Skoleeier	Veileder	Skoleeier	Veileder	Skoleeier	Veileder	Skoleeier	Veileder
I svært stor grad	42	38	54	50	58	46	35	36
I stor grad	35	41	39	43	31	39	31	31
I noen grad	15	14	8	7	12	12	31	29
I liten grad	8	5	0	0	0	2	4	5
Ikke i det hele tatt	0	2	0	0	0	0	0	0
Totalt	100	100	101	100	101	99	101	101
Gjennomsnitt	4,12	4,07	4,46	4,43	4,46	4,29	3,96	3,98
(N=)	(26)	(42)	(26)	(42)	(26)	(42)	(26)	(42)

Arbeidet med å analysere og utvikle en felles forståelse av kommunens utfordringsbilde er et grunnleggende element i forfasen. Et felles syn på hva som er problemene, og hvor utviklingstiltak bør settes inn, er viktig dersom arbeidet i oppfølgingsordningen skal lykkes.

Fra intervjuene med case-kommunene er hovedinntrykket at en definert forfase med prioritering av analysearbeid blir verdsatt av skoleeierne. Kommunene vektlegger betydningen av «et blikk utenfra» i denne prosessen, i tillegg til tilførsel av mer spesifikk analysekompetanse. Én skoleeier uttrykker at selv om kommuneledelsen i utgangspunktet hadde foretrukket å gå litt raskere fram, er de i dag glade for at de fikk muligheten til å stoppe opp, bruke tid på analyse og jobbe grundig med problemstillingene:

Vi har jo sett på dette før, så det kjentes kanskje litt unødvendig. Men vi brukte hele perioden likevel. Vi fikk hjelp til å gjøre grundige analyser, og på bakgrunn av det vi kom fram til i dette arbeidet, har vi satt i gang tiltak. Når en søker om penger til tiltak på denne måten, så får en også en helt annen kvalitet på utviklingsarbeidet.  
(Skoleeier, case-kommune 2020-uttrekket, intervju)

I rapporteringen til Utdanningsdirektoratet understreker veilederne betydningen av å bruke tid med kommunen i forfase-arbeidet; snakke med ulike aktører og være til stede på møter og i undervisning for å forstå kommunens utfordringer. På denne måten tegnes et utfordringsbilde basert på kvalitative, så vel som kvantitative data:

Viktig å bruke god tid sammen med kommunen for å komme frem til et utfordringsbilde, og der man bruker både "telling og fortelling" – altså at tallmaterialet som er utvalgs-kriterium blir supplert med kontekstuelle beskrivelser fra de involverte i kommunen.  
(Veileder, 2022-uttrekket, rapportering)

Selv i kommuner som tidligere har vært en del av ordningen, kan forfasen representere en mulighet til å skape en ny og bedre forståelse av kommunens utfordringsbilde:

Kommunen hadde deltatt en gang tidligere. Sånn sett hadde de allerede en oversikt over situasjonen. I forfasen ønsket vi likevel bedre kunnskap for å kunne sette i gang et mer spisset

tiltak. Vi hadde samtaler med alle nivåer i kommunen; politisk, administrativt, lærere og elever. Vi observerte i tillegg undervisning, og på bakgrunn av dette arbeidet lagde vi en rapport. I tillegg fikk vi bestilt en ekstern skolevurdering rettet mot det området som hadde utkrystallisert seg i den innledende fasen. Basert på dette brede kunnskapsgrunnlaget kunne vi utforme et spisset tiltak, som vi fikk hjelp fra et kompetansemiljø til å iverksette i gjennomføringsfasen (Veileder (begge faser), case-kommune, 2020-uttrekk, intervju)

Samtlige skoleeiere er helt eller delvis enige i at det eksisterer en felles forståelse av utfordringene mellom kommunen/skolen og veilederne (Tabell 4.5). På et tilsvarende spørsmål i kommunenes rapportering etter forfasen i 2020, svarte 76 prosent at det i stor eller svært stor grad var blitt skapt en omforent forståelse av utfordringsbildet (Lyng og Myrvold 2021:47). Dette kan tyde på at arbeidet med å etablere en felles plattform for videre arbeid har vært mer vellykket i 2022 sammenliknet med i 2020. Hvorvidt dette skyldtes at pandemien la begrensninger på arbeidet i 2020, eller om det er endringene i ordningen som har gitt bedre resultater, er usikkert.

De fleste veilederne og skolelederne i 2022-uttrekket er også av den oppfatning at aktørene har en felles forståelse av utfordringsbildet. En del av skolelederne er likevel mer i tvil om dette, selv om få er direkte uenige.

**Tabell 4.5 Har kommunen, skolen og veileder felles forståelse for utfordringsbildet? 2022-uttrekket.**  
Prosent og gjennomsnitt

	<b>Kommunen/skolen og veileder har felles forståelse for utfordringsbildet</b>		
	Skoleeier	Skoleleder	Veiledere
Helt enig	89	41	60
Delvis enig	12	24	21
Både- og	0	19	10
Delvis uenig	0	5	5
Helt uenig	0	7	5
Vet ikke	0	5	0
Totalt	101	101	101
Gjennomsnitt	4,88	3,90	4,26
(N=)	(26)	(42)	(42)

Som vi ser senere i Tabell 4.7, er det betydelig variasjon mellom kommunene i hvor stor grad skoleleder involveres i arbeidet i forfasen. Den lavere skåren for en del skoleledere kan derfor ha sammenheng med manglende deltakelse i arbeidet med å utvikle et felles utfordringsbilde i kommunen eller for den enkelte skole.

I utgangspunktet skal veileder kunne være en støtte også for skolen og skoleleder i arbeidet med forfasen. Et flertall av de skolelederne som har samarbeidet med veiledere i denne fasen, er helt eller delvis enig i at veileder har vært en god støtte i arbeidet. Samtidig er det noen skoleledere blant de som har hatt et samarbeid som har mindre gode eller blandende erfaringer med veileder (Tabell 4.6).

**Tabell 4.6 Har veileder vært en god støtte for skolen i forfasen?** Skoleledere 2022-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt

	<b>Veileder har vært en god støtte for skolen i forfasen</b>
Helt enig	45
Delvis enig	17
Både- og	17
Delvis uenig	5
Helt uenig	7
Totalt	101
Gjennomsnitt	3,97
(N=)	(42)

### **Involvering av skoleledere i forfasen**

Avhengig av opplevde utfordringer, behov og ønsker, kan skoleeiere legge opp arbeidet i forfasen på ulike måter. Hvis utfordringene i kommunen oppfattes å være primært på ledelsesnivå hos skoleeier, er det ikke gitt at enkeltskoler involveres i arbeidet. De aller fleste kommunene har imidlertid valgt å involvere én eller flere skoler allerede i forfasen, men det er stor variasjon i hvor aktivt skolene trekkes inn.

Vi har spurt skoleeierne, skolelederne og veilederne i 2022-uttrekket i hvilken grad skolelederne har vært involvert i ulike sider ved arbeidet i forfasen (Tabell 4.7).

Vi ser at det er store forskjeller i svarene fra skoleeiere og skoleledere på to områder: Både når det handler om utvikling av felles utfordringsbilde og identifisering av tiltak. For disse aktivitetene er det omtrent halvparten så stor andel av skolelederne som skoleeierne som mener lederne i svært stor grad har vært involvert. Samtidig er det på disse områdene skoleeierne mener skolelederne har deltatt mest. Dette tilsynelatende misforholdet er alvorlig, gitt at tiltakene ofte iverksettes på skolenivå, og at manglende involvering kan ha betydning for aktørenes aksept av det utfordringsbildet som tegnes. Samtidig kan manglende involvering av skolene også medføre at utfordringsbildet som etableres ikke gjenspeiler skolenes egen oppfatning om hvor skoen trykker.

**Tabell 4.7 I hvilken grad har skoleledere vært involvert i ulike deler av forfasen? 2022-uttrekket.** Prosent og gjennomsnitt

	<b>Har skoleledere blitt involvert i følgende deler av forfasen:</b>							
	Vurdere hvilke aktører som burde delta i arbeidet		Utvikle et felles utfordringsbilde		Identifisere tiltak for å få til ønsket utvikling		Vurdere behovet for samarbeid med UH i gjennomføringsfasen	
	Skoleeiere	Skoleledere	Skoleeiere	Skoleledere	Skoleeiere	Skoleledere	Skoleeiere	Skoleledere
I svært stor grad	36	28	76	37	64	33	40	35
I stor grad	44	43	20	43	32	40	44	35
I noen grad	8	17	4	15	4	13	12	12
I liten grad	4	7	0	0	0	8	0	13
Ikke i det hele tatt	8	3	0	5	0	5	4	3
Vet ikke	0	0	0	0	0	0	0	2
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Gjennomsnitt</b>	<b>3,96</b>	<b>3,88</b>	<b>4,72</b>	<b>4,07</b>	<b>4,60</b>	<b>3,88</b>	<b>4,16</b>	<b>3,86</b>
<b>(N=)</b>	<b>(25)</b>	<b>(60)</b>	<b>(25)</b>	<b>(60)</b>	<b>(25)</b>	<b>(60)</b>	<b>(25)</b>	<b>(60)</b>

De ganske ulike svarene for skoleeiere og -ledere i forfasen kan understøtte det flere skoleledere peker på i sine fritekstsvar: I en del kommuner har forfasen i første rekke bestått av et analysearbeid på sentralt nivå i kommunen, der skoleleder og andre aktører ved skolen i liten grad har deltatt.

Vi har spurt skolelederne spesifikt om samarbeidet med skoleeier i forfasen (Tabell 4.8). Mange skoleledere rapporterer at de har hatt et tett samarbeid med skoleeier, men det er også noen skoleledere som ikke har opplevd et tett samarbeid. På samme måte ser vi at det er en liten, men ikke ubetydelig, andel som er uenig i at skoleleder og skoleeier har samme forståelse av skolens utfordringsbilde og i at skoleeier har vært en god støtte for skolen i forfasen. Korrelasjonsanalyser viser en sterk sammenheng mellom skoleleders opplevelse av tett samarbeid med skoleeier, involvering i ulike deler av arbeidet og oppfatningen av om eier og leder har felles bilde av skolens utfordringer.

**Tabell 4.8 Hvordan opplever skoleleder samarbeidet med skoleeier i forfasen? 2022-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt**

	<b>Samarbeidet mellom skoleeier og skoleleder i forfasen</b>		
	Tett samarbeid med skoleeier	Felles forståelse av skolens utfordringsbilde	Skoleeier har vært en god støtte for skolen
Helt enig	62	58	43
Delvis enig	17	18	30
Både- og	8	10	10
Delvis uenig	3	3	5
Helt uenig	10	10	10
Vet ikke	0	0	2
Totalt	100	99	100
Gjennomsnitt	4,17	4,12	3,93
(N=)	(60)	(60)	(64)

#### **Involvering av tillitsvalgte for lærere i forfasen**

I Temanotat 3 uttrykte vi en viss bekymring for at tillitsvalgt/lærere ikke var tilstrekkelig involvert i forfasen av oppfølgingsordningen (Lyng og Myrvold 2021, s. 44). Til tross for at Utdanningsdirektoratet vektlegger betydningen av å involvere lærerne i arbeidet med forfasen (Udir, 2022), synes det som om dette fortsatt er et aspekt ved oppfølgingsordningen som er utfordrende å få til i praksis.

I spørreundersøkelsene til skoleeiere, skoleledere og veiledere i 2022-uttrekket spurte vi om involveringen av tillitsvalgte for lærere i forfasen (Tabell 4.9). Resultatene tyder på at tillitsvalgte bare i begrenset grad deltok i dette arbeidet. Veilederne svarer noe mer positivt enn skoleeiere og -ledere, men i denne gruppen er det også mange som svarer at de ikke vet.

**Tabell 4.9 Ble tillitsvalgte involvert i forfasen? 2022-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt**

	<b>I hvilken grad ble tillitsvalgte for lærere involvert i arbeidet i forfasen?</b>		
	Skoleeiere	Skoleledere	Veiledere
I svært stor grad	16	15	24
I stor grad	40	24	26
I noen grad	32	32	29
I liten grad	4	17	5
Ikke i det hele tatt	4	3	2
Vet ikke	4	9	14
Totalt	100	100	100
Gjennomsnitt	3,63	3,33	3,75
(N=)	(25)	(59)	(42)

Ut fra intervjuene med de ulike informantgruppene fra case-kommunene, synes det som om tillitsvalgte som regel har deltatt på ett eller flere møter innledningsvis. Inntrykket er at deltakelsen primært handler om å bli informert om ordningen. I en av case-kommunene, som har deltatt to ganger i ordningen, opplevde tillitsvalgt forskjell fra første til andre runde:

Jeg opplevde at vi hadde mer vi skulle sagt i forhold til oppfølgingsordningen i denne runden enn i forrige. Jeg tror ikke det skyldes erfaringene fra forrige gang, det er så mye annet som er endret uansett. Lærerne har vært involvert mye mer denne gangen, og som tillitsvalgt var jeg også med i drøftingene om kommunen skulle si ja takk én gang til. Vi var i tvil, men vi har fått et godt utbytte denne gangen, synes jeg.

(Plasstillitsvalgt, case-kommune flere uttrekk, intervju)

I andre kommuner har tillitsvalgte ikke vært involvert verken i forfase eller senere faser av ordningen:

Som plasstillitsvalgt har jeg aldri vært invitert inn i noen møter – hverken på skolen eller i kommunen. Derimot har oppfølgingsordningen vært orienteringssak under medbestemmelsesmøter på skolen. Oppfølgingsordningen har heller ikke blitt diskutert av tillitsvalgte på tvers av skolene. Skolen har en plangruppe med trinnledere og skoleledelse, og det er der arbeidet med oppfølgingsordningen har foregått. Det har vært veldig rektorstyrt, og tiltakene har blitt sydd inn i det generelle utviklingsarbeidet på skolen.

(Plasstillitsvalgt, case-kommune, 2020-uttrekk, intervju)

Selv om tillitsvalgte mange steder har vært lite involvert, er det noen skoleledere i spørreundersøkelsen, som peker på viktigheten av å involvere ikke bare tillitsvalgte, men lærerne allerede i forfasen:

Viktig i prosessen har vært å gjennomføre analyser og inkludere lærerane i dette arbeidet. Skal vi lukkast i å arbeide kvalitativt så må alle nivå i skulen bli inkludert også i forfasen.

(Skoleleder, 2022-uttrekket, survey)

### Vurdering av forfasen

Surveyresultatene viser at aktørene mener forfasen gir et godt grunnlag for videre arbeid med oppfølgingsordningen. Her ser vi riktignok at skoleeierne og veilederne er langt mer fornøyde enn skoleledere (Tabell 4.10). 96 prosent av skoleeierne er i *svært stor* eller *stor grad* enige i at forfasen har lagt et godt grunnlag for videre arbeid. 51 prosent av skolelederne er like entusiastiske, mens 37 prosent mener forfasen i *noen grad* har gitt et godt grunnlag.

**Tabell 4.10** Har forfasen lagt et godt grunnlag for videre arbeid? 2022-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt.

	I hvilken grad opplever du at forfasen har lagt et godt grunnlag for kommunens/skolens videre arbeid med oppfølgingsordningen		
	Skoleeier	Skoleleder	Veileder
I svært stor grad	48	14	42
I stor grad	48	37	39
I noen grad	4	37	20
I liten grad	0	7	0
Ikke i det hele tatt	0	5	0
Totalt	100	100	101
Gjennomsnitt	4,44	3,47	4,22
(N=)	(25)	(57)	(42)

Selv om hensikten med forfasen blant annet er å skape solid forankring for ordningen, er det noen skoleledere som uttrykker en klar misnøye med forsøket på å oppnå denne ambisjonen:

Vi har vært preget av mangelfull kommunal ledelse, og prosessen har vært lite forankret og jeg kjenner meg ikke igjen i det som har kommet frem i forfasen. Veldig dårlig prosess.  
(Skoleleder, 2022-uttrekket, survey)

I Temanotat 3 så vi at selv om mange kommuner mente forfasen var nyttig, var det også enkelte som mente det hadde «kostet mer enn det smakte», og at forfasen først og fremst produserte «støy» i eget utviklingsarbeid (Lyng & Myrvold, 2021). Det er fremdeles informanter både fra Statsforvalteren, skoleeierne og skolene som er skeptiske til faseinndelingen. Noen informanter mener inndelingen i en egen forfase kan bidra til en unødvendig forsinkelse/forkortelse av tiltaksperioden, for eksempel fordi enkelte kommuner allerede vet hvor skoen trykker («leser en dårlig, så leser en dårlig»), eller fordi kommunene allerede har vært igjennom en analyseprosess. I slike tilfeller oppleves veien fra uttrekk til faktisk oppstart av tiltak som nokså lang. Vi kommer tilbake til informantenes vurdering av dette i del 4.

### Oppsummering

Det synes som om aktørene opplever forfasen som nyttig. Det er imidlertid systematiske forskjeller i surveysvarene blant skoleeiere, skoleledere og veiledere når det kommer til deres oppfatninger. Skoleeierne er generelt positive til selve innretningen av forfasen, nytten av denne, aktørenes bidrag og deltakelse. Skolelederne er mindre positive, men ikke direkte kritiske. Veilederens oppfatninger befinner seg i midten av disse to gruppene.

Forskjellene mellom skoleeiere og skolelederes oppfatning av forfasen kan handle om at skoleledere i mange kommuner er mindre involvert i denne delen av oppfølgingsordningen. Korrelasjonsanalyser viser en sterk sammenheng mellom skoleleders opplevelse av tett samarbeid med skoleeier, involvering i ulike deler av arbeidet og oppfatningen av om eier og leder har felles bilde av skolens utfordringer. Det er rimelig å anta at manglende involvering kan ha betydning for aktørenes aksept av det utfordringsbildet som tegnes. Samtidig kan det også medføre at utfordringsbildet som etableres ikke gjenspeiler skolens egen oppfatning om hvor skoen trykker. I tillegg kan det bidra til skolens opplevelse av å få ansvaret for uttrekket. Forskjellene mellom skoleeiere og skolelederes oppfatning av skolelederes påvirkning og deltakelse i forfasen kan betraktes som et noe svakt utgangspunkt for videre samarbeid om skoleutvikling.

## 4.4 Gjennomføringsfasen

I gjennomføringsfasen foretar kommunene og skolene tiltak basert på analysene og planene som ble lagt i forfasen. I gjennomføringsfasen samarbeider kommunene med kompetansemiljøer som kan bistå i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det er flere hensyn som spiller inn i forbindelse med valg av kompetansemiljø – og flere problemstillinger knyttet til dette valget. Det handler om oppfølgingsordningens doble formål, om behov for spesifikk fagkompetanse og fagmiljøenes kapasitet, men også om allerede eksisterende relasjoner – gjennom oppfølgingsordningen eller tidligere samarbeidsprosjekter og satsinger.

Noen kommuner opplever det som positivt å gå videre med veilederne fra forfasen til gjennomføringsfasen. På denne måten kan de bygge videre på en allerede eksisterende samarbeidsrelasjon (Lyng & Myrvold, 2021). Som veileder kan det også være en fordel å være delaktig i alle fasene av prosessen. Kartleggingen og analysearbeidet i forfasen legger forutsetningene for senere valg av tiltak. Dersom analysearbeidet ikke har vært grundig nok – eller overføringen av kunnskap ikke fungerer, kan veilederne i gjennomføringsfasen få et utfordrende utgangspunkt for jobben de skal gjøre. Veiledere fra forfasen vektlegger, som tidligere beskrevet, betydningen av å bli godt kjent med kommunene og å bygge analysene på et kvalitativt så vel som kvantitativt datagrunnlag. Likevel uttrykker veilederne fra gjennomføringsfasen en viss skepsis mot hva de oppfatter som et kvantitativt fokus i det innledende analysearbeidet:

Jeg kjente litt på dette at jeg ikke var involvert i kartleggingsarbeidet. Det ble brukt en type standardverktøy hvor en får ut tall og grafer, men om de virkelig kom under huden på det de skulle kartlegge – det vet jeg ikke. Er det rett at noen kartlegger og andre kommer til og skal hjelpe etterpå? Det kan hende. Jeg skjønnte jo hva det handlet om, men jeg tror likevel jeg hadde kommet fortere inn i problematikken, eller skjønt dybden på problemene raskere om jeg hadde gjort jobben selv.

(Veileder gjennomføringsfase, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Problematikken rundt analyse og kunnskapsoverføring handler tilsynelatende også om kommuner, skoleeiere og skoleledere som opplever det reelle utfordringsbildet som så ubehagelig eller komplisert at det er vanskelig å formidle til personer utenfra. Dermed må veilederne i noen grad finne fram i landskapet av ulike situasjonsforståelser og kulturkonflikter på egen hånd:

Situasjonen i kommunen var svært utfordrende. Det var en kløft mellom skolen og befolkningen, som var anerkjent både av skolen, kommunen og av foreldrene. Jeg er usikker på hva dette skyldes, men noe handler om at dette er et lite samfunn der mange foreldre har dårlige erfaringer fra egen skolegang. Det var en inngrodd mistillit til skolen. I tillegg var det vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere, stor gjennomtrekk blant de ansatte og mye sykemeldinger. Klimaet mellom skolen og befolkningen bidro til at folk sluttet og ble syke.

(Veileder, gjennomføringsfase, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

... Jeg skulle snakke om voksenrollen i lærerkollegiet, men ingen var interessert. Det var natt. Det er den gangen i mitt faglige liv jeg har kjent meg mest hjelpeløs. Det hadde allerede vært en forfase, som jeg fikk en del info om via rektor. Ut fra dette fikk jeg inntrykk av at vi skulle jobbe med klasseledelse og voksenrollen. Men det var en annen bunn i dette. Det var en sjelden kulturutfordring og en barriere som måtte passeres før vi kunne drive utviklingsarbeid sammen. Jeg fikk en bestilling, men informasjonen rundt var ikke god nok. Jeg burde hatt bedre kunnskap om skolen før jeg startet. Du må vite mest mulig, kjenne utfordringsbildet. Det blir som å pakke



shorts til en ferie, og så kommer du fram og så er det 25 minusgrader.  
(Veileder, gjennomføringsfase, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Sitatene over kan også være et uttrykk for funnene fra spørreundersøkelsen, som viser at skoleledere og lærere i mindre grad har vært involvert i det innledende analysearbeidet (Tabell 4.6). Manglende involvering kan medføre at utfordringsbildet som etableres ikke deles på skolenivå, eller at grunnleggende konflikter ikke kommer fram i lyset. Dette kan naturlig nok skape utfordringer for veiledere som skal jobbe ute på skolene.

Noen kommuner unngår tilsynelatende denne problematikken ved å beholde én eller flere veiledere fra forfasen, og supplerer eventuelt disse ressursene ved å samarbeide med kompetansemiljøer med spesifikk kunnskap om tiltakene de skal iverksette i gjennomføringsfasen:

Jeg var med som veileder i begge fasene og fungerte både som en pådriver og som et bindeledd mellom kommune, skole og kompetansemiljø. Det er viktig at alle som deltar i et slikt utviklingsarbeid bruker samme begreper og samme verktøy. Skolen ønsket å ta i bruk modeller og prosessverktøy for skoleutvikling som de allerede var kjent med i forbindelse med tiltaket i gjennomføringsfasen, og min rolle var blant annet å veilede kompetansemiljøet slik at disse verktøyene ble brukt.

(Veileder, case-kommune, begge faser, intervju)

Denne overlappende organiseringen bidro dermed tilsynelatende både til en kontinuitet i forståelsen av kommunens utfordringsbilde, et felles faglig rammeverk rundt hele prosjektet, ekspertkompetanse på det valgte tiltaksområdet, dialog mellom partene – og var en pådriver i utviklingsarbeidet. Denne pådriverrollen kommer vi tilbake til senere, men det synes som om det i mange tilfeller kan være et behov for en dedikert prosjektleder for å sikre framdrift i utviklingsarbeidet.

### **Kompetansemiljøer**

Vi har mangelfull informasjon om kompetansemiljøene som brukes i ordningen i 2020-uttrekket, men ut fra tilgjengelig informasjon, finner vi ikke at ordningen domineres av enkeltmiljøer. Det virker også som om regionale hensyn i stor grad er søkt ivaretatt, men det brukes fremdeles en del veiledere fra det gamle veilederkorpset. I Trøndelag og Troms og Finnmark benytter deltakerkommunene samme veiledere i begge faser, og denne løsningen er også valgt av enkeltkommuner i andre embeter. Én kommune fra uttrekket hadde en egen tilpasset ordning med veiledning, og en del kommuner knytter til seg flere ulike fagmiljøer i gjennomføringsfasen gjennom kursing innenfor spesifikke temaer.

### **Samarbeid med kompetansemiljø i gjennomføringsfasen i 2020-uttrekket**

I spørreundersøkelsen oppgir 85 prosent av skoleeierne og 69 prosent av skolelederne at de har hatt samarbeid med ett eller flere kompetansemiljøer i gjennomføringsfasen. Både blant eiere og ledere er det mange som har hatt et tett samarbeid med kompetansemiljøet. Det er 40 prosent av skolelederne i undersøkelsen (25 skoleledere) som sier at deres skole enten ikke har samarbeidet med noe kompetansemiljø eller ikke har hatt noe tett samarbeid. I tillegg karakteriserer syv skoleledere samarbeidet som 'både- og'.

Forskjellene mellom de ulike aktørgruppernes oppfatninger er mindre i gjennomføringsfasen enn i forfasen. Dette skyldes mest sannsynlig at skoleleddet i stor grad er koblet på i denne delen av ordningen, mens samarbeidet med skoleeier nedprioriteres i enkelte kommuner.

**Tabell 4.11 Vurdering av samarbeid mellom skoleeier, skoleleder og kompetansemiljø i gjennomføringsfasen. 2020-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt**

	<b>Samarbeidet med UH har vært tett i gjennomføringsfasen</b>		
	Skoleeier	Skoleleder (av de 69% som har hatt et samarbeid)	UH-miljø (samarbeid med skoleeier)
Helt enig	61	54	44
Delvis enig	22	16	24
Både-og	13	16	15
Delvis uenig	0	9	7
Helt uenig	4	5	11
Totalt	100	100	101
Gjennomsnitt	4,35	4,05	3,89
(N=)	(23)	(43)	(46)

Veilederne/kompetansemiljøene vektlegger betydningen av rutiner og struktur dersom samarbeidet med kommuner og skoler skal fungere:

Samarbeidet fungerte, men initiativet lå hos meg. I utgangspunktet var det rektor som skulle organisere samarbeidet, men når dagsplanen kom etter at jeg hadde satt meg i bilen litt for mange ganger, så tok jeg over ansvaret, eller avsluttet hver økt med å planlegge neste. Det var mye lederstøtte.

(Veileder, gjennomføringsfase, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Både kompetanse og kapasitet hos regionale UH-miljøer er viktig dersom oppfølgingsordningen skal fungere etter hensikten, men det er uklart hvordan slike fagmiljøer skal etableres og hva UH-sektoren tenker om sine muligheter og begrensninger innenfor ordningen. I forrige rapport beskrev vi hvordan kommunenes komplementaritet i kompetanseprofil (UH + skolesektor) er utbredt i veilederteamene. Samtidig påpekte vi at det er lite hensiktsmessig å operere med et enkelt skille mellom «sektorerfaring» og «UH-tilknytning». Vi trakk dessuten 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 (Lyng & Myrvold, 2021).

Blant informantene fra veilederne/kompetansemiljøene i gjennomføringsfasen, ble behovet for faglig påfyll/opplæring/erfæringsdeling knyttet til både utviklingsarbeid og veilederrollen trukket fram. Veiledere med kort erfaring i rollen var spesielt opptatt av behovet for skolering i veiledning:

Jeg mener at Oo er et veldig viktig tiltak for å utvikle kvalitet i skolen og for å utvikle UH-sektorens kompetanse i det å samarbeide med praksisfeltet. Det er noen viktige betingelser for at samarbeidet kan fungere. En forståelse at vi er likeverdige partnere i en utviklingsprosess der vi alle lærer er helt avgjørende. Gode strukturer er også viktige. Kompetanseutvikling hos veilederne skulle også prioriteres – hva det innebærer å støtte kommuner og enkelte skoler i

deres utvikling er ikke noe alle veiledere er født med!  
(Veilder, case-kommune 2020-uttrekket, e-post)

Blant skoleeierne er de aller fleste helt enig i at samarbeidet med kompetansemiljøet i gjennomføringsfasen er preget av likeverdighet (Tabell 4.12). Kun én skoleeier (4 prosent) er uenig i dette. Også blant skolelederne og i UH-miljøet er det et klart flertall som mener at partene i samarbeidet i stor grad har vært likeverdig, men vurderingene i disse gruppene viser større variasjon. Drøyt 15 prosent av respondentene fra UH-miljøene (7 av 46 respondenter) er helt eller delvis uenig i at det har vært likeverdighet i relasjonen til skoleeier.

**Tabell 4.12 Har samarbeidet i gjennomføringsfasen vært preget av likeverdighet? 2020-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt**

	<b>Samarbeidet med UH i gjennomføringsfasen har vært preget av likeverdighet</b>		
	Skoleeier	Skoleleder (av de 69% som har hatt et samarbeid)	UH-miljø
Helt enig	83	65	54
Delvis enig	13	14	22
Både-og	0	14	9
Delvis uenig	0	2	7
Helt uenig	4	2	9
Vet ikke	0	2	0
Totalt	100	99	101
Gjennomsnitt	4,70	4,05	4,07
(N=)	(23)	(43)	(46)

Skoleeierne er i stor grad enig i at de og kompetansemiljøet har utviklet en felles forståelse av utfordringsbildet kommunen står i (Tabell 4.13). Blant skolelederne og i kompetansemiljøene er det noen respondenter som er mindre overbevist om at det eksisterer en slik felles forståelse.

**Tabell 4.13 Har aktørene felles forståelse av utfordringsbildet? 2020-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt**

	<b>Kommunen/skolen og kompetansemiljøet har felles forståelse for utfordringsbildet</b>		
	Skoleeier	Skoleleder	UH
Helt enig	70	48	46
Delvis enig	17	26	28
Både-og	9	10	11
Delvis uenig	0	10	9
Helt uenig	4	2	7
Vet ikke	0	5	0
Totalt	100	101	101
Gjennomsnitt	4,48	4,13	3,98
(N=)	(23)	(40)	(47)

Som vi tidligere har vært inne på, kan det hende at veiledere i forfase og gjennomføringsfase har et ulikt bilde av kommunens utfordringer. Det er naturlig å anta at mange skoleeiere i stor grad forholder seg til resultatene av det innledende og kvantitativt orienterte analysearbeidet. I dette arbeidet har skoleeierne en sentral rolle, mens skolelederne som regel er mindre involvert. I

tilfeller der veilederne jobber tett mot enkeltskoler i gjennomføringsfasen, kan det hende at veilederne får en utvidet forståelse av utfordringsbildet og at denne forståelsen dermed befinner seg et sted mellom skoleleder og -eiers oppfatning av situasjonen.

På direkte spørsmål om de gjentakende forskjellene mellom skoleeiere og skolelederes syn på deltakelsen i oppfølgingsordningen, der skoleeiere konsekvent er mer positive, mener én av veilederne vi intervjuet at dette handler om hva som defineres som kommunens problem. Det vil si om problemet plasseres på ledelsesnivå i kommunen eller defineres som et skoleproblem:

Det ligger en sårbarhet i det å være i oppfølgingsordningen. Er det ikke vondt for et menneske å være i en sånn posisjon? Skolene får en følelse av å være mislykka – eller å representere et problem. Det er ikke skolene, det er på eiernivået problemet ligger. Det er eierne som skal ha oversikt. Det er de som er ansvarlige og skal sørge for at skolene ikke havner i denne ordningen. Som regel er problemene på skolenivå symptomer på en dysfunksjonell kommune. (Veileder, case-kommune, gjennomføringsfase, 2020-uttrekket, intervju)

Andre veiledere var også opptatt av problemforståelsen i ordningen, og ansvarsforholdet mellom kommune og skole, men var mindre eksplisitte på dette punktet.

Vi har spurt skoleeiere og respondenter fra UH-miljøet om hvilke oppgaver de har samarbeidet om i gjennomføringsfasen (Tabell 4.14). Som vi ser av tabellen, er det en viss uenighet mellom gruppen av skoleeiere og respondenter fra UH-sektoren om hvor involvert UH-miljøet har vært i ulike oppgaver. Det er betydelig flere fra UH-miljøet som mener at de i liten grad eller ikke i det hele tatt har deltatt i gjennomføring eller evaluering av utviklingstiltak. Det er større enighet om at mange fra UH ikke har vært involvert i innarbeiding av tiltakene i daglig drift, men her svarer flere av UH-respondentene at de har deltatt i stor grad. Det er verd å merke seg at antall respondenter, spesielt fra skoleeier, er relativt lavt (N=23), slik at små forskjeller i svargivning kan gi store utslag i prosentfordeling. Alt i alt ser det ut til at kompetansemiljøenes deltakelse har vært sterkere i gjennomføringen av tiltak enn i evaluering av tiltakene eller innarbeiding av tiltakene i daglig drift.

**Tabell 4.14 Hva har skoleeier samarbeidet med kompetansemiljøet om? 2020-uttrekket.** Prosent og gjennomsnitt

	<b>Samarbeid med kompetansemiljøet har dreid seg om:</b>					
	Gjennomføring av utviklingstiltak		Evaluering av utviklingstiltak		Innarbeide tiltakene i daglig drift	
	Skoleeiere	UH	Skoleeiere	UH	Skoleeiere	UH
I svært stor grad	35	24	22	22	4	22
I stor grad	57	41	39	33	44	18
I noen grad	9	20	30	17	26	31
I liten grad	0	11	9	15	22	16
Ikke i det hele tatt	0	4	0	13	4	13
Totalt	101	100	100	100	100	100
Gjennomsnitt	4,26	3,70	3,74	3,35	3,22	3,20
(N=)	(23)	(46)	(23)	(46)	(23)	(46)

I intervjuer med veiledere fra case-kommunene er flere inne på behovet for lengre oppfølging av kommuner og skoler enn det oppfølgingsordningen legger opp til og/eller en evaluering av det lokale arbeidet fram i tid:

Det er viktig med en god rigg. Med en solid forfase og god kartlegging... men jeg synes det er minst like viktig med en oppfølging fram i tid. Slik at en får en mulighet til å se hvordan det har gått både med skolen og kommunen etter at gjennomføringsfasen ble avsluttet. Det er lett at gamle strukturer trer inn. Jeg tror vi slipper taket for tidlig. Det tar tid å drive kulturendring.

(Veileder, gjennomføringsfase, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

I én kommune er behovet for lengre oppfølging forsøksvist løst ved å koble deltakelsen i oppfølgingsordningen opp mot desentralisert kompetanseordning:

All forskning sier at denne typen utviklingsarbeid bør pågå i minst to år for å føre til varig endring. Sånn sett er oppfølgingsordningen litt i korteste laget, selve innsatsen inn mot lærere varer vel i realiteten bare 1½ år. Kommunen har koblet satsingen i oppfølgingsordningen opp mot desentralisert kompetanseordning, og går inn i dette neste høst. Dermed får de støtte til å fortsette det arbeidet de har startet med.

(Veileder, forfase og gjennomføringsfase, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Skoleeiere og skoleledere er bedt om å ta stilling til spørsmål om hvor fornøyde de er med støtten fra kompetansemiljøet i gjennomføringsfasen. Spørsmålene til de to respondentgruppene er stilt på litt ulike måter, med ulike svarkategorier, slik at svarene ikke er helt sammenliknbare (Tabell 4.15).

Både blant skoleeiere og -ledere er et stort flertall av respondentene fornøyd med støtten fra kompetansemiljøet. 83 prosent av skoleeierne er fornøyd eller svært fornøyd, mens 73 prosent av skolelederne sier seg helt eller delvis enig i at kompetansemiljøet har vært en god støtte for skolen. Samtidig ser vi at 14 prosent av skolelederne ikke synes kompetansemiljøet har vært en god støtte, og ytterligere 14 prosent svarer 'både- og'. Til sammen utgjør dette 12 av 43 skoleledere som har hatt et samarbeid med et kompetansemiljø i gjennomføringsfasen.

**Tabell 4.15 Skoleeieres og skolelederes tilfredshet med støtten fra kompetansemiljøet i gjennomføringsfasen.** 2020-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt (For skoleledere vises fordelingen for skoler som har hatt samarbeid med UH i gjennomføringsfasen)

Hvor fornøyd/misfornøyd er du med støtten fra kompetansemiljøet	UH-miljøet har vært en god støtte for skolen		
	Skoleeiere	Skoleledere	
Svært fornøyd	48	54	Helt enig
Fornøyd	39	19	Delvis enig
Både-og	9	14	Både-og
Misfornøyd	0	12	Delvis uenig
Svært misfornøyd	4	2	Helt uenig
Totalt	100	101	Totalt
Gjennomsnitt	4,26	4,09	
(N=)	(23)	(43)	

### Involvering av skoleledere i gjennomføringsfasen

Vi har spurt alle tre respondentgrupper – skoleeiere, skoleledere og aktører fra kompetansemiljøene – om hvorvidt skoleledere har vært involvert i ulike oppgaver i gjennomføringsfasen (Tabell 4.16). I snitt ser det ut til at alle gruppene mener at mange skoleledere har vært involvert i de ulike oppgavene. Igjen ligger skolelederne noe lavere enn skoleeierne. Dette tyder på at noen skoleledere ikke kjenner seg helt igjen i at de har vært involvert. Dette gjelder særlig i evalueringen av tiltak. Samtidig er det viktig å merke seg at skoleeiere kan ha involvert noen skoleledere, men ikke nødvendigvis de som har valgt å delta i vår undersøkelse.

**Tabell 4.16 Hvilke aktiviteter har skoleledere vært involvert i i gjennomføringsfasen? 2020-uttrekket.** Prosent og gjennomsnitt

	Har skoleledere blitt involvert i følgende deler av gjennomføringsfasen:								
	Gjennomføring av utviklingstiltak			Evaluering av utviklingstiltak			Innarbeide tiltakene i daglig drift		
	Skole-eier	Skole-leder	UH	Skole-eier	Skole-leder	UH	Skole-eier	Skole-leder	UH
I svært stor grad	68	47	67	56	39	56	60	42	51
I stor grad	32	34	20	32	34	18	32	32	18
I noen grad	0	16	9	8	16	13	0	18	20
I liten grad	0	3	4	0	10	4	8	7	2
Ikke i det hele tatt	0	0	0	0	2	4	0	2	7
Vet ikke	0	0	0	4	0	4	0	0	2
Totalt	100	100	100	100	101	99	100	101	100
Gjennomsnitt	4,68	4,24	4,49	4,50	3,98	4,21	4,44	4,06	4,07
(N=)	(25)	(62)	(45)	(25)	(62)	(45)	(25)	(62)	(45)

I spørreundersøkelsen har vi gitt respondentene mulighet til å formulere sine erfaringer med oppfølgingsordningen med egne ord. En av skolelederne gir uttrykk for et ønske om sterkere involvering av skolen i gjennomføringen:

Ressursene som ble satt inn ble konsentrert på skoleeiernivå. Kommunalavdelingen styrket sin stab. Dette har igjen resultert i flere bestillinger ut til skolene. Ressursene burde i stedet blitt styrket ute på skolene. Som rektor har jeg fått være lite delaktig i å analysere behov. Vi fikk fortalt hva kommunen valgte som satsningsområde. Det at rektorgruppen ikke var med og definerte fokusområder, har resultert i for lite eierskap til tiltakene.

(Skoleleder, 2020-uttrekket, survey)

Skolelederne er bedt om å ta stilling til noen påstander om samarbeidet med skoleeier i gjennomføringsfasen (Tabell 4.17). Tilsvarende spørsmål er ikke stilt skoleeiere. Det store flertallet av skoleledere svarer at de har et tett samarbeid med skoleeier, at de har utviklet et felles syn på skolens utfordringsbilde, og at skoleeier har vært en god støtte for skolen i gjennomføringsfasen av oppfølgingsordningen. Samtidig er det et lite mindretall på åtte skoleledere (13 prosent) som uttrykker større uenighet, og ytterligere noen som er mer blandet i sitt syn på samarbeidet.

**Tabell 4.17 Hvordan vurderes samarbeidet mellom skoleeier og skoleleder i gjennomføringsfasen?**  
Skoleledere, 2020-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt

	<b>Samarbeidet mellom skoleeier og skoleleder i gjennomføringsfasen</b>		
	Tett samarbeid med skoleeier	Felles forståelse av skolens utfordringsbilde	Skoleeier har vært en god støtte for skolen
Helt enig	41	50	42
Delvis enig	36	30	30
Både- og	11	8	14
Delvis uenig	9	13	8
Helt uenig	3	0	5
Totalt	100	101	99
Gjennomsnitt	4,02	4,17	3,98
(N=)	(64)	(64)	(64)

I de kvalitative intervjuene med case-kommunene synes det som om skolene i all hovedsak er fornøyde med gjennomføringsfasen. Skolelederne forteller at «det var veldig positivt da det endelig skjedde noe» og samarbeidet med eksterne kompetansemiljøer får også gode tilbakemeldinger. Skolelederne understreker likevel at det er krevende å holde fokuset oppe over lengre tid, og at utviklingsarbeid aktivt må prioriteres gjennom hele perioden dersom prosessen ikke skal stoppe opp.

### Involvering av tillitsvalgte for lærere i gjennomføringsfasen

Arbeidet i gjennomføringsfasen i oppfølgingsordningen kan innebære betydelige endringer på skolene. Dette taler for at tillitsvalgte bør involveres i prosessen. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at tillitsvalgte har vært involvert i de fleste gjennomføringsprosessene, men ikke i veldig stor grad (Tabell 4.18). Her er det også viktig å merke seg at de tillitsvalgte selv ikke har blitt spurt.

**Tabell 4.18 Har tillitsvalgte vært involvert i gjennomføringsfasen? 2020-uttrekket. Prosent og gjennomsnitt**

	<b>I hvilken grad ble tillitsvalgte for lærere involvert i arbeidet i gjennomføringsfasen?</b>		
	Skoleeiere	Skoleledere	UH-miljø
I svært stor grad	20	11	7
I stor grad	52	39	30
I noen grad	20	39	30
I liten grad	4	5	9
Ikke i det hele tatt	0	5	0
Vet ikke	4	2	24
Totalt	100	101	100
Gjennomsnitt	3,92	3,48	3,46
(N=)	(25)	(62)	(46)

### Valg av tiltak i gjennomføringsfasen

I oppfølgingsordningen får kommunene stor frihet til å velge utviklingsområder selv. Da blir det viktig at den analysen kommunene/skolene gjør, og støtten fra forfase-veiledere og

statsforvalterne, bidrar til at tiltakene treffer de reelle utfordringene. Kommunene har rapportert til Utdanningsdirektoratet om hvilket nivå den lokale kompetanseutviklingen har foregått på (Tabell 4.19).

**Tabell 4.19 Har kommunen gjennomført tiltak med målsetting om kompetanseutvikling blant følgende grupper:**

	Tiltak på eiernivå	Tiltak på skoleledernivå	Tiltak overfor ansatte i skolen	Tiltak overfor ansatte i PPT	Tiltak blant ansatte i barnehagesektoren
Ja	19	31	34	14	17
Nei	16	4		21	18
Vet ikke			1		
Totalt	35	35	35	35	35

(Kilde: rapportering til Udir fra kommunene i 2020-uttrekket)

En gjennomgang av skoleeiers svar på hvilke typer tiltak som er gjennomført på skoleledernivå, viser at mange har benyttet oppfølgingsordningen til å styrke skolens ledelse, systematiske utviklingsarbeid og analysekompetanse, i troen på at dette vil bedre læringsmiljø og læringsresultater på sikt. Noen nevner eksplisitt at de har satset på kompetanseheving i lesing eller å utvikle et trygt skolemiljø, men ut fra disse opplysningene er det ikke mulig å si om innretningen på tiltakene er i tråd med de svakhetene som ble avdekket i uttrekksgrunnlaget.

Mange av tiltakene blant ansatte i skolen er orientert mot kompetanseheving i utviklingsarbeid og klasseledelse. På dette nivået ser vi imidlertid en klarere innretning i mange kommuner mot tiltak knyttet til lesing/språkutvikling samt klassemiljø, elevmedvirkning og inkluderende praksis. En del respondenter trekker også frem arbeid med profesjonsfellesskapet på skolen.

I surveyen til skoleeiere, skoleledere og UH-miljøer involvert i gjennomføringsfasen av oppfølgingsordningen (2020-uttrekket), spurte vi om deres oppfatning av samsvaret mellom igangsatte tiltak og behovene lokalt (Tabell 4.20).

**Tabell 4.20 I hvilken grad mener du at det har vært samsvar mellom de igangsatte utviklingstiltakene og de lokale behovene?** Skoleeiere, skoleledere og kompetansemiljø, 2020-uttrekket

	Skoleeiere	Skoleledere	UH-miljø
I svært stor grad	48	24	40
I stor grad	40	55	40
I noen grad	12	11	18
I liten grad		8	
I svært liten grad			
Vet ikke		2	2
Totalt	100	100	100
Gjennomsnitt	4,36	3,97	4,23
(N=)	(25)	62	(45)

Blant alle informantgruppene er det stor enighet om at tiltakene igangsatt gjennom oppfølgingsordningen er godt tilpasset utfordringsbildet i den aktuelle kommunen/skolen. Det er noen flere blant skolelederne som ikke er enig i at samsvaret mellom tiltak og behov er godt, og det er også enkelte respondenter fra UH-miljøet som svarer at tiltakene bare i noen grad er tilpasset de lokale utviklingsbehovene. Alt i alt kan resultatene tyde på at utfordringene i



overgangen mellom de to fasene, som intervjudataene avdekket, i liten grad handler direkte om valg av tiltak.

### Oppsummert

I gjennomføringsfasen settes planene fra forfasen *endelig* ut i livet, og i de fleste tilfellene innebærer dette at ordningen beveger seg fra skoleeier og ned på skoleleder- og lærernivå. I mange tilfeller skjer det også et bytte av veiledermiljø i forbindelse med denne overgangen. Både funn fra spørreundersøkelsen, og innspill fra kompetansemiljøene kan tyde på at det ligger utfordringer i dette skiftet. Likevel viser surveydataene at det store flertallet av respondentene mener det er godt samsvar mellom de lokale utfordringsbildene og valg av tiltak. Mange av kommunene har valgt tiltak både på skoleeier-, skoleleder- og lærernivå. De fleste tiltakene skjer på skolenivå. Nesten samtlige kommuner har tiltak rettet mot ansatte i skolen, mens eiernivået omfattes av tiltak i bare litt over halvparten av kommunene i oppfølgingsordningen.

## 4.5 Virkninger av ordningen

### Virksomheter på kommunenivå

Stortingsmelding 21 påpeker at staten ikke kan regulere seg frem til gode prosesser for kvalitetsutvikling. Dette må vokse frem i et system for profesjonelt samarbeid mellom skoleeiere og skoler med elevenes læring som overordnet mål. Flere av kommunene i oppfølgingsordningen har imidlertid et krevende utgangspunkt for å få til slike prosesser. Det handler om mangel på relevant kompetanse, hyppig utskiftning blant ansatte både på skolenivå og i kommunal ledelse – i tillegg til mangel på kvalifiserte søkere på ledige stillinger. I små kommuner kan dessuten slike utfordringer forsterkes av at en ikke tar seg råd til hele stillinger hverken på skoleleder- eller skoleeiernivå. Dermed blir det uansett lite tid til å utvikle gode samarbeidsrutiner og til å drive kvalitetsutviklingsarbeid.

Det er generelt vanskelig å måle effektene av en intervensjon som oppfølgingsordningen, og det er vanskelig for informantene å anslå virkninger som ligger fremover i tid og/eller utenfor dem selv. Det er dessuten viktig å bemerke at respondentene i 2020- og 2022-uttrekkene er i ulike vurderingssituasjoner. Særlig ligger virkningene av deltakelse i 2022-uttrekket langt frem i tid, og alle kommunene har kanskje ikke valgt tiltak på surveytidspunktet. Likevel kan spørsmål knyttet til virkninger av ordningen gi en viss informasjon om hvordan deltakere opplever deltakelsen i oppfølgingsordningen, ikke minst når vi sammenlikner svar på tvers av informantgrupper eller på tvers av virkeområder.

Basert på de kvalitative dataene, synes det som om oppfølgingsordningen i noen grad kan bidra både til endringer i ressursfordeling og oppmerksomhet om skole på kommunalt nivå. Kommunene «tar skole mer på alvor» og «er opptatt av skolemiljø og av elevenes resultater», og selv om det kan være vanskelig å avgjøre hvilke endringer som er en direkte konsekvens av oppfølgingsordningen, virker det som om noe skjer i case-kommunene:

Kommunene har endret seg. Jeg vet ikke om det skyldes oppfølgingsordningen, men det har skjedd en endring. Tidligere ønsket vi oss en mer aktiv ledelse, men det gikk mye på manglende kapasitet. Vedkommende som hadde ansvar for skole, hadde også ansvar for så mye annet. Nå er det gjennomført en strukturendring og det er ansatt én person som kun har ansvar for skole og barnehage og da blir kapasiteten en annen. Et av målene med oppfølgingsordningen har vært å aktivere skoleeiernivået, og der synes jeg vi ser en endring. Det er veldig positivt.

(Skoleleder, case-kommune, 2020-trekket, intervju)

Oppfølgingsordningen retter oppmerksomheten mot skoleeiere og skolelederes kompetanse og vilje til å lede og gjennomføre systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Flere statsforvaltere forteller at ordningen derfor har ført til utskiftninger i lederstillinger både på skole- og kommunenivå.

På den ene siden er det et stort problem med de hyppige utskiftingene innenfor denne sektoren, men på den andre siden er det heller ikke bra med for eksempel rektorer som sitter i den samme stolen altfor lenge. Jeg kjenner til flere tilfeller der deltakelse i oppfølgingsordningen har bidratt til at skoleledere har gått. Det kan være krevende endringsprosesser som blir satt i gang, og det kan også komme fram feilansettelser i løpet av det arbeidet som gjøres. (Statsforvalter, intervju høst 2023))

Ordningen har imidlertid tilsynelatende ulik virkning for ulike kommuner, og som vi tidligere har vært inne på handler dette i noen grad om kommunenes generelle kapasitet og bemanning:

Jeg har fulgt opp flere kommuner over flere perioder, og i mine øyne kan oppfølgingsordningen fungere godt for en del. I disse kommunene klarer en å etablere et nytt system på kommunenivå, som gir et grunnlag for utviklingsarbeid. For andre kommuner er dette (oppfølgingsordningen) instrumentet for svakt. Disse kommunene makter ikke å gjøre jobben sin. Jeg har vært i kommuner der den nærmest kontinuerlige utskiftingen av ansatte innen skolesektoren gjør det helt umulig å drive utviklingsarbeid. Slike kommuner trenger noe annet. (Veileder, gjennomføringsfase, case-kommune, 2020-trekket, intervju)

Flere av skoleeierne peker på viktigheten av at de ulike ordningene for kompetanseutvikling sees i sammenheng og at denne typen helhetlig tilnærming kan gi større effekt av deltakelsen i de ulike ordningene. Både kvalitative og kvantitative data indikerer en nokså stor lokal bevissthet om sammenhengen mellom de ulike ordningene:

Det har vært vesentlig for kommunen å kunne se denne ordningen i sammenheng med de andre ordningene (Rekomp/Dekomp/Kompetanseløftet). For små kommuner er det helt nødvendig å se dette sammen for å kunne håndtere alle ordningene. (Skoleeier, 2020-uttrekket, survey)

I surveyene til skoleeiere, skoleledere og veiledere har vi bedt dem ta stilling til noen påstander om hvilke resultater de mener deltakelse i oppfølgingsordningen vil ha for dem, deres kommuner og skoler, og for elevenes miljø og resultater.

**Tabell 4.21 Styrker oppfølgingsordningen skoleeiers kompetanse til å drive kvalitetsutvikling? Prosent og gjennomsnitt**

	'Oppfølgingsordningen styrker skoleeiers kompetanse i å drive kvalitetsutvikling'			
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	79	64	45	71
Delvis enig	13	27	28	24
Både-og	4	5	14	3
Delvis uenig	4	0	7	0
Helt uenig	0	0	3	3
Vet ikke	0	5	3	0
Totalt	100	101	100	101
Gjennomsnitt	4,67	4,62	4,07	4,59
(N=)	(24)	(22)	(29)	(34)

Skoleeierne er i stor grad enig i at deltakelse i oppfølgingsordningen har styrket deres kompetanse i å drive kvalitetsutviklingen i skolen (Tabell 4.21). Nok en gang er det 2020-trekket som oppleves som mest relevante informanter.

I rapporteringen til Udir for 2022-uttrekket oppgir et stort flertall av skoleeierne at deres analysekompetanse har økt i forfasen. 27 av 36 (75%) mener deres kompetanse har økt i stor eller svært stor grad, mens ni sier at kompetansen har økt i varierende, liten eller svært liten grad. Et liknende spørsmål ble stilt skoleeierne i 2020-uttrekket i et skjema for evaluering av forfasen (Lyng og Myrvold 2021:45). Den gang svarte 58 prosent av kommunene at målet om økt analysekompetanse hos skoleeier var nådd i stor eller svært stor grad. Svarene fra de to tidspunktene kan tyde på høyere måloppnåelse i forfasen for 2022-uttrekket enn for 2020-uttrekket.

Veilederne er i snitt noe mer skeptiske: 12 av 22 veiledere (55%) oppgir at kommunen i stor eller svært stor grad har bedret sin analysekompetanse til selv å kunne gjennomføre gode prosesser som del av sitt kvalitetsutviklingsarbeid. 10 veiledere mener at denne kompetansen er økt bare i varierende eller svært liten grad:

Kommunen hadde så lite kapasitet at de i veldig liten grad ønsket å delta i analysearbeidet. Vi prøvde å engasjere dem i utviklingen, men de var tydelige på at de ønsket at vi bare gjorde det. Hvis dette er en målsetting med ordningen, bør dette presiseres tydeligere i retningslinjene.  
(Veileder, Rapportering)

Vi ser stadig forskjeller mellom skoleeiere og veilederes virkelighetsoppfatning. I denne sammenhengen bør vi kanskje tillegge skoleeierne størst betydning – ettersom det er deres kompetanse det er snakk om. Forskjellene mellom veiledere og skolelederes oppfatning av kompetanseheving kan både handle om ulike ambisjonsnivåer, men også om at deltakelsen kan ha bidratt til å gi skoleeierne større trygghet i egen rolle, og dette er resultater som er mindre målbare.

Vi har også spurt de ulike informantgruppene om hvordan de vurderer oppfølgingsordningens betydning for skolelederne (Tabell 4.22). Interessant nok mener skoleeierne i større grad enn skolelederne selv at oppfølgingsordningen styrker skoleleders kompetanse. Mer enn én av ti skoleledere er *ikke* enig i at deres kompetanse øker på grunn av deltakelse i ordningen.

**Tabell 4.22 Styrker oppfølgingsordningen skoleleders kompetanse til å drive kvalitetsutvikling? Prosent og gjennomsnitt**

	<i>'Oppfølgingsordningen styrker skoleleders kompetanse i å drive kvalitetsutvikling'</i>					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	83	68	52	41	59	62
Delvis enig	13	27	27	29	24	27
Både-og	4	0	10	13	10	3
Delvis uenig	0	0	7	9	3	3
Helt uenig	0	0	5	4	0	3
Vet ikke	0	5	0	5	3	3
Totalt	100	100	101	101	99	101
Gjennomsnitt	4,79	4,71	4,15	4,00	4,43	4,45
(N=)	(24)	(22)	(62)	(56)	(29)	(34)

Vi har også spurt de ulike informantgruppene om hvordan de vurderer Oppfølgingsordningens virkning på samarbeidet i laget rundt eleven (Tabell 4.23).

**Tabell 4.23 Styrker oppfølgingsordningen samarbeidet i laget rundt eleven? Prosent og gjennomsnitt**

	<i>'Oppfølgingsordningen styrker samarbeidet i laget rundt eleven'</i>					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	42	23	42	30	38	44
Delvis enig	25	41	31	23	38	41
Både-og	29	32	15	18	3	9
Delvis uenig	4	0	7	13	14	0
Helt uenig	0	0	7	5	0	0
Vet ikke	0	5	0	11	7	6
Totalt	100	101	102	100		100
Gjennomsnitt	4,04	3,90	3,95	3,68	4,07	4,38
(N=)	(24)	(22)	(62)	(56)	(29)	(34)

Skolelederne er noe mer delt i synet på om deltakelse i oppfølgingsordningen styrker samarbeidet i laget rundt eleven. Både for skoleeiere og -ledere ser vi at andelen som er helt enig i påstanden om styrking av samarbeidet i laget rundt eleven er lavere for respondenter i forfasen enn for de som er godt inne i gjennomføringsfasen.

**Tabell 4.24 Er kostnadene ved å delta i oppfølgingsordningen større enn gevinsten ved deltakelse?** Prosent og gjennomsnitt. NB! Merk at spørsmålsstillingen har gått motsatt vei

	<i>'Kostnadene ved oppfølgingsordningen overstiger nytten'</i>					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	8	9	12	13	3	6
Delvis enig	8	9	8	11	21	3
Både-og	0	5	12	7	17	0
Delvis uenig	38	18	22	13	10	18
Helt uenig	46	55	27	18	31	49
Vet ikke	0	5	20	39	17	24
Totalt	100	101	101	101	99	100
Gjennomsnitt	1,96	1,95	2,46	2,79	2,46	1,68
(N=)	(24)	(22)	(60)	(56)	(29)	(33)

Vi ser samme tendens når vi ber respondentene ta stilling til en påstand om at kostnadene ved deltakelse i oppfølgingsordningen overstiger nytten (Tabell 4.24). Skoleeierne mener i stor grad at nytten er større enn kostnadene, mens skolelederne er mer usikre. Nesten fire av ti skoleledere fra 2022-uttrekket svarer 'vet ikke'. Denne høye andelen kan tyde på at de synes det er for tidlig å ta stilling til nytte og kostnader, eller at de i liten grad har oversikt over kostnadene som påløper ved deltakelse.

**Tabell 4.25 Har deltakelse i oppfølgingsordningen vært nyttig for kommunen/skolen?** Prosent og gjennomsnitt

	<i>'Deltakelse i oppfølgingsordningen har vært nyttig'</i>					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	79	82	68	41	71	82
Delvis enig	17	14	18	25	25	15
Både-og	4	0	3	14	4	0
Delvis uenig	0	0	8	7	0	0
Helt uenig	0	0	2	4	0	3
Vet ikke	0	5	0	9	0	0
Totalt	100	101	99	100	100	100
Gjennomsnitt	4,75	4,86	4,43	4,02	4,68	4,74
(N=)	(24)	(22)	(60)	(56)	(28)	(34)

Når det gjelder nytten av deltakelse i oppfølgingsordningen, er veilederne og skoleeierne omtrent på linje (Tabell 4.25). De aller fleste mener at det har vært nyttig å delta. Én av skoleeierne skriver dette:

Det er vanskelig å si noe på nåværende tidspunkt om effekten på kvaliteten i skolen, elevenes læringsmiljø og læringsresultater, men jeg har stor tro på at de tiltak vi går i gang med etter forfasen vil gi ønsket effekt på noe lengre sikt.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, survey)

En annen skoleeier fra 2022-uttaket mener det er for tidlig å si så mye om nytten av deltakelse:

Har svart "vet ikke" på de to siste spørsmålene da vi kun er i forfasen og ikke kan vurdere ordningen som helhet.  
(Skoleeier, 2022-uttrekket, survey)

Noen av skolelederne er usikre på nytten av ordningen, og omtrent én av ti (6 skoleledere i 2020-uttrekket, og 6 skoleledere i 2022-uttrekket) svarer at de er helt eller delvis uenig i at skolens deltakelse i oppfølgingsordningen har vært nyttig for dem. Det er særlig skoleledere i 2022-uttrekket som skårer lavt, noe som kan skyldes at disse fortsatt var i forfasen da surveyen ble gjennomført. For en del av disse kan det ha vært usikkert hva gjennomføringsfasen ville inneholde og hvordan den ville gjennomføres, slik at det var i tidligste laget å vurdere nytten av deltakelsen. Samtidig ser vi at skoleeierne i 2022-uttrekket ikke har det samme forbeholdet i sin vurdering av nytten.

Alt i alt viser resultatene fra surveyene at særlig skoleeiere er fornøyd med deltakelsen i oppfølgingsordningen. De vurderer nytten av deltakelse høyt og mener jevnt over at ordningen gir gode resultater. Svarene fra skolelederne viser større variasjon, og tyder på at enkelte skoleledere enten har dårlige erfaringer eller er lite motivert for deltakelse i ordningen. På enkelte områder er også veiledere for 2020-uttrekket mer skeptiske enn skoleeiere og veiledere for 2022-uttrekket. Det er ikke helt enkelt å vite hva dette skyldes, men én forklaring kan være at veiledernes arbeid var spesielt utfordrende under pandemien, på grunn av sterke restriksjoner på muligheter til å besøke kommunene i ordningen.

Både fra Statsforvalterne og fra kommunalt hold uttrykkes det fra flere et ønske om en tettere oppfølging gjennom hele deltakerperioden. Noen av embetene har også praktisert en mer intensiv oppfølging gjennom hele perioden, mens andre påpeker at statsforvalteren burde hatt en tydeligere rolle opp mot slike kommuner:

Små kommuner trenger sterkere støtte. Og i den sammenhengen bør Statsforvalteren ha tydeligere rolle. Det handler om et likeverdig skoletilbud og om elevenes livskvalitet på kort og lang sikt. Og jeg mener kommunene trenger enda sterkere støtte for å klare å jobbe skikkelig med disse tingene.  
(Statsforvalter, intervju høst 2023))

Når det gjelder resultatene av oppfølgingsordningen, synes det som om statsforvalterne har nokså ulike forventninger både til hvor tidlig virkningene i den enkelte kommune bør komme og hvor omfattende de bør være. Noen vektlegger kompleksiteten i de utfordringene oppfølgingsordningen er et forsøk på å løse og understreker nødvendigheten av å tenke langsiktig i gode utviklingsprosesser. Disse informantene er positive til ordningen og dens ambisjoner om å endre systemer og kompetansenivå i skolesektoren, men mener resultatene vil ta tid. Samtidig fortelles det også om et økt kommunalt søkelys på struktur og kompetanse, og at dette gir håp om framtidig endring. I den forbindelse uttrykkes det også ønske om at ordningen burde hatt lengre varighet for «å sette seg skikkelig» blant deltakerkommunene.

Andre mener at virkningene allerede er synlige, men at det er et problem at de ulike kommunene i ordningen så langt har nokså ulike resultater å vise til. Og noen etterlyser raskere endring på Utdanningsdirektoratets indikatorer.

Blant statsforvalterne er det også dem som mener at ordningen primært treffer skoleeierne, og at denne gruppa er fornøyd med ordningen, men at den i mindre grad merkes ned på den enkelte skole, inn i klasserommet og hos den enkelte lærer – og elev.

### **Oppsummert:**

Vi ser en økning i selvrapportert analysekompetanse hos skoleeiere fra 2020 til 2022-uttrekket.

Dette kan tyde på at den nye organiseringen av forfasen har gitt ønskede resultater. Ellers ser vi at hele 92 prosent av skoleeierne fra 2020-uttrekket, mener at oppfølgingsordningen styrker skoleeiers kompetanse til å drive kvalitetsutvikling. De kvalitative dataene indikerer dessuten at oppfølgingsordningen kan bidra til økt oppmerksomhet og sterkere prioritering av skole på kommunenivå. Vi ser likevel at kommunenes utbytte varierer, og at noen kommuner ikke helt klarer å nyttiggjøre seg av ordningen og hadde hatt behov for tettere oppfølging og mer støtte enn hva oppfølgingsordningen legger opp til.

### Hva skjer på skolenivå?

I de fleste kommunene som deltar i oppfølgingsordningen iverksettes det tiltak på én eller flere av kommunens skoler.

Vi har spurt de ulike informantgruppene om de mener oppfølgingsordningen bedrer kvaliteten i skolen (Tabell 4.26).

**Tabell 4.26 Bedrer oppfølgingsordningen kvaliteten i skolen? Prosent og gjennomsnitt**

	'Oppfølgingsordningen bedrer kvaliteten i skolen'					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	58	46	55	41	52	41
Delvis enig	33	41	21	23	31	32
Både-og	4	0	16	13	3	12
Delvis uenig	0	0	7	5	7	0
Helt uenig	0	0	2	5	0	3
Vet ikke	4	14	0	13	7	12
Totalt	99	101	101	100	100	100
Gjennomsnitt	4,57	4,53	4,21	4,02	4,37	4,23
(N=)	(24)	(22)	(62)	(56)	(29)	(34)

Det store flertallet av skoleeiere og skoleledere er helt eller delvis enig i at oppfølgingsordningen bidrar til å bedre kvaliteten i skolen. Veilederne plasserer seg igjen et sted mellom skoleeiere og ledere. Nok en gang er representantene for 2022-uttrekket mest skeptiske til virkningene av ordningen, og det er rimelig å anta at deltakelseslengden har betydning her. Gjennomsnittet for skolelederne er lavere enn fra de to andre gruppene fordi enkelte ledere er skeptiske til om ordningen har slike virkninger:

Arbeidet har vært gjennomført praktisk talt uten tilførte ressurser til skolen. (...). Det er knapt samsvar mellom problemet (læringsresultater) på den ene sida og innsatsfaktorer på den andre sida. Det er alltid positivt for skolen å drøfte egen praksis, og få innspill til endringer av praksis, men de faktiske resultatene er svært små, og antakelig helt uten betydning i forhold til utgangspunktet.

(Skoleleder, 2020-uttrekket, survey)

Det er også en viss spredning i synet på om oppfølgingsordningen er en god måte å heve kvaliteten i skolen på (Tabell 4.27). Skoleeierne i 2022-uttrekket er veldig samstemte i troen på

ordningen, mens skolelederne i 2022-uttrekket og veilederne for 2020-uttrekket er noe mer forsiktige i sin vurdering.

**Tabell 4.27 Er oppfølgingsordningen en god måte å heve kvaliteten i skolen på? Prosent og gjennomsnitt**

	<i>'Oppfølgingsordningen er en god måte å heve kvaliteten i skolen på'</i>					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	67	86	57	41	45	56
Delvis enig	21	9	28	30	31	38
Både-og	13	0	2	11	21	0
Delvis uenig	0	0	7	4	3	0
Helt uenig	0	0	3	2	0	3
Vet ikke	0	5	3	13	0	3
Totalt	101	100	100	101	100	100
Gjennomsnitt	4,54	4,90	4,33	4,20	4,17	4,48
(N=)	(24)	(22)	(60)	(56)	(29)	(34)

Her kan det nok en gang dreie seg om at skoleeierne er tettest på ordningen innledningsvis, og derfor er mer entusiastiske enn skolelederne i 2022-uttrekket. Når vi ser på aktørgruppene fra 2020-trekket, som har vært gjennom en hel periode, ser vi at de ulike gruppene er overveiende positive. Legger vi sammen skoleledere og eiere som er helt eller delvis enige i at ordningen er en god måte å heve kvaliteten i skolen på, ser vi nokså sammenfallende resultater.

### Profesjonsfellesskapet

Velfungerende skoler med gode resultater preges av samarbeid og en kollektiv kultur. Dersom skolene skal utvikle et godt læringsmiljø, må alle lærerne delta aktivt, og skoleledelse og skoleeier må ta det øverste ansvaret for denne endringsprosessen (Lillejord m.fl. 2021). Studier har imidlertid vist at det er store variasjoner i opplevelsen av en kollektiv kultur eller et sterkt profesjonsfaglig fellesskap i norsk skole (Jensen 2020, Jensen & Nordahl, 2022). Mye av samarbeidet mellom lærerne er dessuten av en rein praktisk karakter (TALIS, 2018). Et av målene med oppfølgingsordningen er at skoler og skoleeiere skal settes i stand til å bruke kunnskap fra egne erfaringer og relevant forskning til arbeid med kvalitetsutvikling i profesjonsfellesskap:

Det har vært sentralt for meg å involvere hele skolens profesjonsfellesskap gjennom medvirkning for å sikre god forankring og nytteverdi i tiltakene som er gjennomført. Skal man lykkes med å endre praksis i en skole, ser jeg det som en forutsetning at de som utgjør skolens rygggrad, lærerne, involveres, myndiggjøres og ansvarliggjøres.  
(Veileder, 2020-uttrekket, survey)

Basert på de kvalitative dataene, synes det som om oppfølgingsordningen har hatt positiv betydning for det profesjonsfaglige fellesskapet ved flere av case-skolene. Dette handler blant annet om at skolene i større grad enn tidligere synes å få tilført ny kunnskap som et kollegium:

Vi har fått faglig påfyll alle sammen. Og det har ikke vært slik som det gjerne pleier å være at det er de som reiser bort på kurs som lærer noe nytt og så skal få med seg oss andre når de kommer tilbake igjen. Nå har alle ansatte på hele skolen lært noe sammen, og det skaper en forpliktelse. Slik at alle jobber med det vi har lært, ikke bare de som alltid er de mest engasjerte.



Det er blitt en slags vane - og hva kan jeg si? Mer *in* å lære og prøve nye ting. Og derfor har denne ordningen også vært nyttigere enn tidligere ordninger og satsinger jeg har vært med på. Jeg har jo vært lenge i skolen. Alle er med. Vi drar i lag. Så selv om det var litt negativt i utgangspunktet ...

(Skoleleder, case-kommune, 2020-trekket, intervju)

Skolelederne forteller også om en kompetanseheving i kollegiet knyttet til å drive utviklingsarbeid:

Det har skjedd en kompetanseheving hos lærerne. Og vi har bygget kompetanse på å drive utviklingsarbeid i kollegiet. Nå er de på en helt annen måte i stand til å ta inn fagstoff, sette ny kunnskap ut i praksis, evaluere og justere undervisningen. Det ser jeg tydelig. Og det er jo dette som er den virkelige verdien i dette prosjektet, og det er det vi skal ta med oss videre når vi skal drive dette selv. Dette skoleåret skal alle teamene jobbe med utvikling – og det er noe vi skal få til!

(Skoleleder, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Hyppige utskiftninger i kollegiet gjør det ekstra viktig å bygge solide systemer og gode rutiner for en del av skolene som deltar i oppfølgingsordningen. Skoleledere vi intervjuet forteller at de gjennom deltakelse i oppfølgingsordningen har fått hjelp til å arbeide etter definerte årshjul og til å utarbeide manualer for ulike oppgaver, som for eksempel utviklingssamtaler. På denne måten frigjøres tid til annet arbeid både for skolens ledelse og for lærerne, samtidig som eventuelle endringer og utskiftninger på lærer- eller ledelsesnivå skal medføre færre utfordringer.

Likevel – i enkelte tilfeller er bemanningsproblemene så store at det blir vanskelig å gjennomføre eller å skape varig endring gjennom de tiltakene en har blitt enige om å gjennomføre:

Sammen med rektor og skolen klarte vi å skape et bedre forhold mellom skole og foreldre. Vi jobbet med foreldresamtaler, med foreldremøter og alle de basistingene der, og det var foreldrene veldig fornøyde med. Men utfordringene knyttet til bemanning gjorde at det ble utfordrende å bygge opp nødvendig kompetanse på klasseledelse. Det ble for stor gjennomtrekk til å skape stabilitet.

(Veileder, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

### **Økt oppmerksomhet**

Selv om skolene har hatt behov for og fått hjelp med klare faglige og systemiske utfordringer, synes det som den positive virkningen av oppfølgingsordningen i noen grad også handler om en opplevelse av å endelig bli sett og prioritert. Det kan handle om at egen kommuneledelse signaliserer interesse for hva som foregår på den enkelte skole og «endelig faktisk kommer på besøk». Det kan også handle om økonomi. En del av kommunene som er med i oppfølgingsordningen er også kommuner som sliter økonomisk. Noen av statsforvalterne understreket verdien, som ligger i de relativt frie midlene som følger med ordningen, for kommuner med dårlig økonomi. For eksempel fordi dette gir en sjelden mulighet for kollegiet til å dra bort og få felles faglig påfyll – eller at det etter en workshop på skolen faktisk finnes penger til «wienerbrød til kaffen».

Gjennom å jobbe sammen med tiltakene i oppfølgingsordningen, synes det også som om det i noen grad skapes en ny plattform for dialog og samarbeid mellom lærere og ledelse. Et nytt og bedre samarbeidsklima kan igjen bidra til at ledelsen for eksempel blir mer lydhøre for innspill fra lærerne:

Jeg er egentlig overraska over hvor små grep som skal til. Vi er jo en liten skole og mange lærere har nok kjent seg ganske alene rent faglig. En av kontaktlærerne foreslo å ha to

kontaktlærere per klasse, og det koster jo ikke mye, men har gitt veldig god uttelling. Det er bedre for oss å bruke penger på dette, fordi det er mye dyrere at folk slutter og vi må finne nye. Tidligere har flere lærere her sluttet fordi de har savnet et sterkere fagmiljø.  
(Skoleleder, case-kommune, 2020-trekket, intervju)

Oppfølgingsordningen kan også fungere som brekkstang for nye prioriteringer både på kommune- og skolenivå. En nytilsatt rektor var tydelig på at ordningen legitimerte nødvendige endringer, som ellers ville vært vanskelige å få iverksatt, og som lærerkollegiet i utgangspunktet var kritiske til.

### **Ulik virkning**

Ikke bare kommuner, men også skoler i én og samme kommune har ulikt utbytte av deltakelsen i oppfølgingsordningen. I noen grad synes det å handle om utfordringer i bemanningssituasjonen, for eksempel et lederskifte som skaper forsinkelser i forfasen og gjør at hele ordningen «kom litt bakpå». Det kan også handle om kulturen ved den enkelte skole og om skoleleders personlige engasjement rundt deltakelsen i ordningen:

Jeg ser ganske stor forskjell på de ulike skolene i kommunen, og jeg tror det skyldes at lederne har litt forskjellige holdninger til oppfølgingsordningen. Som rektor har du stor makt knyttet til tidsbruk, og det er du som bestemmer hva skolens ansatte skal prioritere og bruke tid på.  
(Skoleleder, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Blant skoleeierne fra case-kommunene, hevder én av dem at skolene i kommunen har hatt ulikt utbytte av ordningen fordi de håndterte utviklingsarbeidet ulikt under pandemien. Skolene som klarte å beholde noe oppmerksomhet på utviklingsarbeidet under pandemien, har fått betydelig større utbytte av ordningen enn skolene som i all hovedsak la satsingen til side i denne perioden. Samtidig er det naturligvis mulig at skolene hadde ulike utgangspunkt og betingelser som påvirket prioriteringsmulighetene.

Blant skolelederne fra case-kommunene hevder en at deres positive opplevelse av oppfølgingsordningen i stor grad handler om prioritering. Gjennom hele perioden var det én lærer ved skolen som fulgte opp satsingen og fungerte som bindeledd mellom skoleledelse, eksternt kompetansemiljø og lærerkollegiet:

Vi har hatt en ressurslærer som har vært limet mellom UH og klasserommet. Vedkommende har hatt fast tid til samarbeid med lærerteamene hvor de har fulgt opp innspillene fra UH og i tillegg hatt faste møter med ledelsen. Det er denne rollen som i stor grad har gjort at vi har vært i stand til å prioritere dette arbeidet. Det er lett å bli grepet av drift og glemme sammenhengen mellom drift og utvikling i en travel hverdag.  
(Skoleleder, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

### **Oppsummert**

Spørreundersøkelsen viser at det store flertallet av skoleeiere og skoleledere er helt eller delvis enig i at oppfølgingsordningen bidrar til å bedre kvaliteten i skolen. Ved flere skoler opplever ledere og tillitsvalgte at ordningen fører til økt oppmerksomhet fra skoleeier og bidrar til kompetanseutvikling og et styrket profesjonsfelleskap. Både bemanningssituasjonen ved den enkelte skole, og skoleleders prioritering og organisering av ordningen, synes å ha betydning i denne sammenhengen.

### Hva mener lærerne?

Lærerne er viktige i oppfølgingsordningen. Likevel ser vi både fra tidligere rapportering og i årets datagrunnlag at lærerne i liten grad er involvert i forfasen av ordningen. Dermed får de også etter alt å dømme mindre innflytelse både i arbeidet med å etablere en felles problemforståelse og i valg av tiltak. Noe som igjen kan bidra til mindre eierskap til tiltakene som settes inn i gjennomføringsfasen. Det er et uttalt mål at oppfølgingsordningen skal sees i sammenheng med annet utviklingsarbeid. Samtidig som informantene mener det er positivt å tenke helhetlig rundt de ulike ordningene, kan dette bidra til at oppfølgingsordningen oppfattes som uklar eller som «nok et utviklingsprosjekt»:

Jeg er usikker på om alle lærerne vet hva oppfølgingsordningene er for noe. Men de har vært med å bestemme hva vi skal jobbe med og deltatt i opplæring og utprøving av de tiltakene vi har valgt. I stedet for å holde på med mye forskjellig har vi samlet alt utviklingsarbeidet vårt, og det har virket veldig positivt. Og jeg har inntrykk av at de fleste synes det har vært veldig nyttig. Vi har fått den hjelpa vi trengte. Helt ned på lærernivå.  
(Plassillitsvalgt, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Ordningen har blitt sydd inn i det generelle utviklingsarbeidet på skolen - slik at temaene valgt ut i oppfølgingsordningen har passet godt med de temaene vi ellers hadde drevet med i ordinært utviklingsarbeid. I bunn og grunn vil det si at oppfølgingsordningen kun har stjålet tid vi ellers ville brukt på akkurat det samme. De som driver utvikling i skolen må forstå at en ikke kan legge til nye utviklingsprosjekter hele tiden, uten å ta vekk andre prosjekter. Vår fellestid vil da utelukkende gå i forskjellige "kursinger" der en er i kontinuerlig omstilling, uten å noen gang få tid til å lande en ny undervisningspraksis.  
(Plasstillitsvalgt, case-kommune, 2020-uttrekket, svar på e-post)

Når det gjelder eventuelle virkninger av oppfølgingsordningen, gir intervjuene med tillitsvalgte fra case-kommunene også positive indikasjoner:

Vi har lært mye om lese- og skriveopplæring, og vi er mer bevisste på de valgene vi gjør. Og vi har lært noe om hele prosessen – ikke bare om de ulike delene. Det har vært viktig. En ting er om du er fersk lærer og har med deg mye nytt fagstoff, men når du har jobba noen år, så glemmer du og så kommer det jo hele tida nye ting.  
(Plasstillitsvalgt, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Kompetansemiljøene som har hjulpet skolene får også gode tilbakemeldinger i intervjuene, men som vi tidligere har vært inne på kan det være vanskelig å vite hvilke endringer på skolene som skyldes tiltak i regi av oppfølgingsordningen, og hva som skyldes andre faktorer:

... jeg er usikker på virkningen, men det har skjedd noen endringer. Blant annet har vi fått en digital løsning for deling av undervisningsmateriell, som fungerer godt. Det har vært noen positive endringer i kollegiet, men samtidig utvikler skolen seg hele tiden uansett. Vi har en del eldre, konservative lærere på vei ut, og det er vanskelig å si om endringene skyldes det ene eller andre.  
(Plassillitsvalgt, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Selv om ordningen gir faglig påfyll og nyttige verktøy, er det krevende for lærerne å stå i et stadig utviklingsarbeid. Ikke bare fordi «satsinger kommer og går», men også fordi læreren og hens faglighet stadig er oppe til vurdering:

Jeg tror lærerne synes at dette har vært et spennende prosjekt, men at de også synes det har vært vanskelig å bli observert av UH. Dette er ikke noe som har vært uttalt, men jeg tror det har vært litt stressende. De har hatt litt høye skuldre, og i begynnelsen var de nok litt sånn at de svarte det de trodde veilederne ville høre. Men så fikk de litt lavere skuldre etter hvert. Etterpå

har de uttalt at de syntes det har vært positivt å være med, at de har vært heldige som har fått faglig påfyll, og at det har vært inspirerende. Men det er alltid flere sider ved en sak. (Skoleleder, case-kommune, 2020-uttrekket, intervju)

Noen informanter trekker fram midlene som følger med ordningen, og at disse pengene for eksempel gjør det mulig for hele skolen å dra bort et par dager for å jobbe sammenhengende sammen. Det kan imidlertid oppstå skepsis dersom slike goder forbeholdes ledere. I kommuner og på skoler hvor lærerne har vært lite involvert i arbeidet med oppfølgingsordningen, eller kanskje opplevd lite direkte verdi av ordningen, kan en prioritering av ledere medføre forsterket skepsis mot uttrekkskriteriene og ordningen i seg selv:

Jeg var lærer på skolen under første tid i Oppfølgingsordningen, og har overtatt som rektor dette siste året. Jeg vet derfor hvordan det opplevdes av de som faktisk skal gjøre læringsarbeidet – de ansatte. Ordningen har vært altfor toppstyrt. Lærerne har ikke fått noe forhold til ordningen siden bare rektor har deltatt. Dette er uvetting bruk av offentlige midler når skoleledere blir samlet til hotellovernattinger og restaurantbesøk. Lærerne opplevde ordningen som demotiverende; "vi er ikke gode nok". Utviklingsarbeid har bare effekt når det oppstår ut fra skolens følte behov - og det er det de ansatte som vet mest om. Statsforvalteren har plukket ut skoler basert på undersøkelser som har liten verdi; på små skoler vil det kunne være tilfeldigheter som gjør at ett trinn scorer lavt på nasjonale prøver eller eksamen. Neste år kan samme lærer ha en faglig sterk klasse og oppnå gode resultat. Dette gjør at oppfølgingsordningen oppleves som noe som kommer ovenfra – fra noen fjernt fra livet i klasserommet. Mentorordningen var fin for rektor – men hadde ingen effekt ute i klasserommene. (Skoleleder, 2020-uttrekket, survey)

## Oppsummert

Tillitsvalgte har i varierende grad vært involvert i forfase og videre arbeid med ordningen. I kommuner der ordningen har blitt brukt til å prioritere lederutvikling framfor kompetanseheving i klasserommet, synes det som om dette kan bli oppfattet negativt ute på skolene. Samtidig har vi gode eksempler på tiltak i regi av oppfølgingsordningen som har bidratt positivt til utvikling av profesjonsfelleskapet og endring i praktisk undervisning. Intervjudataene peker likevel også på at selv om satsingen kan gi gode resultater, kan det også være belastende for lærere å delta i «et kontinuerlig utviklingsarbeid».

## Hva skjer på elevnivå?

Til sjuende og sist er målet med oppfølgingsordningen å gi skoleelever over hele landet den samme tilgangen til god og trygg skolegang. Fordi tankegangen er at ordningen skal bidra til endringer i klasserommet gjennom kvalitetsheving på systemnivået, kan imidlertid veien mot en endret skolehverdag oppleves som nokså lang. I forbindelse med denne rapporten har vi ikke snakket med elever. Vi har derimot spurt både tillitsvalgte, skoleledere, veiledere og statsforvaltere i hvilken grad de tror oppfølgingsordningen får positive konsekvenser inn i klasserommet og ut i skolegården.

I case-kommunene mener skolelederne at oppfølgingsordningen har skapt positive endringer på egen skole, og de fleste mener også at dette er endringer elevene merker:

Jeg tror elevene merker det. Ikke at de går på en skole som er med i oppfølgingsordningen, men at undervisningen er annerledes. Vi får tilbakemeldinger fra foreldrene om at ungene deres gjør så mye spennende. Holdningen til elevmedvirkning blant lærerne har også endret seg. Nå tar de elevene med på råd, og elevene lærer at det de holder på med er medvirkning. (Skoleleder, case-kommune, 2020-trekket, intervju)

Vi har fått veldig god hjelp. Vi har fått hjelp til årsplanlegging og utforming av oppgaver som gir rom for alle elevene – både for de som kan mye og de som kan lite. Uten at oppgavene er stigmatiserende. Det er nå vi håper å se resultater. Og jeg tror vi gjør det. I hvert fall har elevene fått merke at vi har et mye sterkere fokus på lesing, ja at vi satser på lesing og at lesing er viktig. (Skoleleder, case-kommune, 2020-trekket, intervju)

Skoler som deltar i oppfølgingsordningen trekkes ut på bakgrunn av indikatorer på skolerresultater og læringsmiljø. I intervjuene med statsforvalterne var det noen som stilte spørsmål ved om skolenes arbeid med læringsmiljø kunne havne i skyggen av arbeidet med læring og fag:

Blant kommunene og skolene som har vært med, så ser vi forbedring av skolerresultatene, og det fungerer bedre på systemnivå, men jeg synes nok det er mer uklart med tanke på skolemiljø. Det kommer kanskje mer i skyggen? Det er store utfordringer, som det selvfølgelig tar tid å gjøre noe med. (Statsforvalter, intervju, høst 2023)

Vi har spurt både skoleeiere, skoleledere og veiledere i hvilken grad oppfølgingsordningen bedrer både elevenes læringsmiljø (Tabell 4.28) og elevenes resultater (Tabell 4.29):

**Tabell 4.28 Bedrer oppfølgingsordningen elevenes læringsmiljø? Prosent og gjennomsnitt**

	<b>oppfølgingsordningen bedrer elevenes læringsmiljø</b>					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	38	41	42	38	48	41
Delvis enig	58	41	34	21	35	35
Både- og	0	0	11	14	3	12
Delvis uenig	0	0	11	9	3	0
Helt uenig	0	0	2	5	0	3
Vet ikke	4	18	0	13	10	9
Totalt	100	100	100	100	99	100
Gjennomsnitt	4,39	4,50	4,03	3,88	4,42	4,23
(N=)	(24)	(22)	(62)	(56)	(29)	(34)

Som vi ser av tabellen er skolelederne fra 2020 faktisk i større grad helt enige i at ordningen bedrer elevenes læringsmiljø, enn skoleeierne. Dersom vi legger sammen andelen som er *helt enig* eller *delvis enig* i at ordningen bedrer elevenes læringsmiljø, finner vi derimot 96 prosent av skoleeierne og 76 prosent av skolelederne fra 2020-trekket i disse to kategoriene. Gjennomsnittet for skolelederne i 2020-trekket er noe lavere enn for de andre gruppene. Svarene tyder på en spredning blant skoleledernes oppfatning av den hjelpen de har fått med tanke på elevenes læringsmiljø. Det er rimelig å legge spesielt vekt på skoleledernes svar i denne sammenhengen fordi det er denne aktørgruppa som daglig og over tid observerer læringsmiljøet på den enkelte skole.

Som vi ser av tabellen under (Tabell 4.29) er det en del av skolelederne, både i 2020-uttrekket og i 2022-uttrekket, som stiller seg tvilende til om skolens deltakelse i oppfølgingsordningen vil føre til at elevenes læringsresultater blir bedre. Skoleeierne har i større grad tro på at deltakelse i ordningen vil bidra til bedre resultater. I snitt svarer veilederne noe mer positivt enn skolelederne, men ikke fullt så positivt som skoleeierne.

**Tabell 4.29 Bedrer oppfølgingsordningen elevenes læringsresultater? Prosent og gjennomsnitt**

	<i>oppfølgingsordningen bedrer elevenes læringsresultater</i>					
	Skoleeier 2020	Skoleeier 2022	Skoleleder 2020	Skoleleder 2022	Veileder 2020	Veileder 2022
Helt enig	42	41	31	25	31	27
Delvis enig	46	36	34	32	45	38
Både-og	8	0	18	14	7	15
Delvis uenig	0	0	8	7	3	0
Helt uenig	0	0	7	5	0	3
Vet ikke	4	23	3	16	14	18
Totalt	100	100	101	99	100	101
Gjennomsnitt	4,35	4,53	3,77	3,77	4,20	4,04
(N=)	(24)	(22)	(62)	(56)	(29)	(34)

Hvis vi sammenligner resultatene fra de to siste tabellene (4.28 og 4.29), ser vi at 13 prosent av skolelederne er helt eller delvis uenig i at ordningen har positiv effekt på læringsmiljøet og 15 prosent av skolelederne er helt eller delvis uenig i at ordningen har positiv effekt på læringsresultater. Dette tyder på at enkelte skoler har lite utbytte av ordningen. Enten fordi tiltakene er konsentrert på skoleeiernivå eller fordi ordningen av ulike årsaker ikke fungerer på disse skolene.

I sluttrapporteringen til Utdanningsdirektoratet er skoleeierne bedt om å vurdere om tiltakene som er gjennomført påvirker elevenes læringsmiljø og/eller læringsutbytte. De fleste respondentene mener deltakelsen i oppfølgingsordningen virker positivt inn, og flere av skoleeierne viser til konkrete fremganger på nasjonale prøver og elevundersøkelsen. Mange nevner at oppfølgingsordningen har bidratt til økt systematikk, og at dette oppfattes som viktig:

Vi ser at vi har en langt bedre bevissthet, systematikk og kvalitet på struktur og prosesser. Vi ser at skolene arbeider med målrettet med resultater på ulike kartleggingsprøver inn i resultatforbedringen, at de reflekterer godt over årsaker eller tiltak som ser ut til å fungere godt. Vi ser at enkelte skoler lykkes å organisere opplæringen og jobbe med ulike pedagogiske tilnærminger som fanger opp og hjelper elever som henger etter.  
(Skoleeier 2020-uttrekket, rapportering)

Noen respondenter fra små kommuner, tar høyde for at bedringene i resultatene kan være tilfeldig, da små endringer i et lite elevgrunnlag kan gi store utslag:

Læringsmiljøet har vist en bedring de siste årene, men det vil være for tidlig å se hvilken effekt oppfølgingsordningen har hatt på dette. Statistikken for læringsutbytte har vært positiv i de målingsverktøyene vi har. Likevel er elevgrunnlaget lite og det er tidlig med konkluderinger. Vi trenger flere år med tall før vi kan kalle det en forbedring og ikke en tendens.  
(Skoleeier 2020-uttrekket, rapportering)

I likhet med respondenten i sitatet over, er det også andre som mener at det er for tidlig å konkludere med at deltakelse i oppfølgingsordningen har hatt effekt. Samtidig trekker de frem at systematikken og bevisstheten som er skapt gjennom deltakelsen, trolig vil ha betydning på sikt:

Endrings- og utviklingsarbeid tar tid. Tre år med utviklingsarbeid, der halve tiden har gått med til forfase/planlegging, er etter vårt skjønn for liten tid til at arbeidet vil gi utslag på elevenes faglige resultater/læringsutbytte. (...) Håpet er likevel at arbeidet med oppfølgingsordningen på sikt vil ha innvirkning på elevenes læringsutbytte og læringsmiljø. Som nevnt er kommunen nå midt i

en prosess der skolene prøver ut og justerer sin praksis, og der tiltakene må få virke en stund før de evalueres.

(Skoleeier 2020-uttrekket, rapportering)

### **Oppsummert**

Både kvalitative og kvantitative data indikerer at aktørene i oppfølgingsordningen er positive til ordningens betydning for elevenes læringsmiljø og -resultater. Stikk i strid med hva enkelte statsforvaltere uttrykte bekymring for, synes det som om den foreløpige virkningen av oppfølgingsordningen er noe sterkere på læringsmiljø enn på læringsresultater. Skolelederne i case-kommunene mener elevene allerede merker en positiv forskjell, som følge av ordningen.

## 5. Avslutning: Diskusjon av hovedfunn

### 5.1 Statsforvalterens rolle i ordningen

Statsforvalterens rolle har blitt endret og utvidet for å øke ordningens treffsikkerhet både med tanke på å nå kommunene med størst behov, og for å sikre gode tiltak for den enkelte kommune. De kvalitative dataene tyder på at embetene mener de har fått et godt grep om egen rolle i oppfølgingsordningen. Det synes som de setter pris på og benytter seg av den fleksibilitet og skjønnsutøvelse som ligger i ordningen, for eksempel muligheten til å drive ekstra tett oppfølging av enkeltkommuner med spesielle utfordringer i forfasen. I spørreundersøkelsene svarer omtrent to av tre skoleeiere som deltar i oppfølgingsordningen i 2020 og 2022, samt veiledere som bidrar i forfasen i 2022 at de er helt enige i at statsforvalter har vært en god støtte i arbeidet. Vi ser en klar forbedring i veiledernes oppfatninger om statsforvalternes rolle fra 2020- til 2022-uttrekket. Forskjellene kan forklares ut fra pandemien, men de positive endringene kan også skyldes statsforvalterens utvidede rolle og ansvar i kontakten med veilederne.

Case-kommunene er i det store og hele fornøyde med oppfølgingen fra sine respektive embeter, men noen ønsker enda tettere oppfølging blant annet i oppstartsfasen -for å sikre framdrift i arbeidet. Samtidig ser vi også at regionale utfordringer knyttet til rekruttering av veiledere skaper merarbeid for statsforvalterne og forsinkelser i oppstart av forfasen og utfordringer for deltakerkommunene.

Veilederne mener det særlig er behov for avklaringer av rolleforståelse og forventninger i forbindelse med oppstart. Drøyt halvparten av veilederne sier i rapporteringen til Utdanningsdirektoratet at kommunen(e) ikke forstår rollefordelingen mellom aktørene, og et lite mindretall av veilederne synes det er vanskelig å forstå hvordan ordningen er ment å virke. Disse innspillene tyder på at det fremdeles er et behov for bedre informasjon om ordningen, og at Statsforvalteren kan ta en enda tydeligere rolle i uttrekks- og oppstartsfasen hos enkelte deltakerkommuner.

I forhold til Utdanningsdirektoratets forslag om at statsforvalterne gis et utvidet ansvar for uttrekk, synes det som om dette ikke vil medføre omfattende endringer i hvilke kommuner som faktisk trekkes ut. Intervjuene avdekker at statsforvalterne i all hovedsak opplever at Utdanningsdirektoratets indikatorer sammenfaller med egen kunnskap og erfaringer. Embetene opplever likevel indikatorsettet som et nyttig verktøy fordi de statlige indikatorene framstår som objektive og dermed bidrar til å legitimere uttrekket.

Både skoleeiere og veiledere i 2022-uttrekket er generelt fornøyd med statsforvalters informasjon om uttrekksgrunnlaget. Dermed kan det synes som om dette aspektet av kommunikasjonen rundt ordningen har beveget seg i en positiv retning. Vår evaluering viser likevel at det fremdeles finnes en spenning mellom det faktum at noen kommuner ikke forstår hvorfor de er trukket ut til ordningen – eller mener at uttrekksgrunnlaget er urimelig og illegitimt – og at statsforvalter oppfatter uttrekket som treffsikkert. Dersom det er stort samsvar mellom direktoratets indikatorer og statsforvalternes lokalkunnskap, kan det være rimelig å tenke seg at spenningen primært dreier seg om at begrunnelsen for uttrekket kunne blitt bedre kommunisert til disse kommunene. Utfordringer knyttet til kommunikasjonen rundt ordningen har også blitt løftet i en tidligere evaluering (Lyng & Myrvold, 2021). Samtidig kan kommuner som er trukket ut "på små marginer" - hvor fraflytting eller tilflytting av enkeltfamilier kan gjøre utslaget – nettopp bruke indikatorene til å sette spørsmål ved egen deltakelse og dermed også ordningens legitimitet. I slike tilfeller er det nødvendig at statsforvalter supplerer med en mer kvalitativ begrunnelse for uttrekket og også



bruker ressurser på lokalt forankringsarbeid for å skape aksept og forståelse for uttrekket. Kanskje ligger forklaringen på en del av ordningens utfordringer nettopp i manglende tid og ressurser til å drive et slikt forankringsarbeid ute i kommunene

I forslaget fra Utdanningsdirektoratet får statsforvalterne et større rom for skjønnsvurdering i forbindelse med innretningen av innsatsperioden. Skjønnsrommet synes både å handle om at den totale lengden på deltakelsen i oppfølgingsordningen kan utvides, og om fleksibilitet i forholdet mellom forfase og gjennomføringsfase. Muligheten for å utvide ordningen fremstår som viktig. Når det gjelder lengden på gjennomføringsfasen, viser tidligere forskning at denne typen intervensjoner bør strekke seg over minst to år for å få varig virkning. I lys av denne forskningen synes det som om ordningen allerede er i knappeste laget, et inntrykk som styrkes i intervjuer med de ulike aktørgruppene.

Flere embeter opplever rollen som bindeledd mot UH-sektoren som krevende. Særlig gjelder dette i regioner der UH-miljøene mangler kompetanse og/eller kapasitet. Dette kan medføre forsinkelser i analysearbeidet, som igjen kan få negative følger for kommunenes deltakelse i oppfølgingsordningen. Det bør kanskje raskere vurderes bruk av andre UH-miljøer enn de regionale i tilfeller der det ikke ligger til rette for et godt samarbeid.

Ideen om å bruke oppfølgingsordningen som et middel for å oppnå kompetanseutvikling i UH-sektoren synes utfordrende, i hvert fall på kort sikt. Der regionale UH-miljøer allerede har vært engasjert i denne typen statlige ordninger, kan en likevel anta at oppfølgingsordningen kan bidra til å styrke eksisterende samarbeidsrelasjoner og bidra til ytterligere kompetanseheving i sektoren. I områder der UH-miljøene i liten grad har vært involvert i denne typen satsinger eller mangler kapasitet og kompetanse, kreves det mer for å få til et samarbeid.

UH-sektoren selv er opptatt av å understreke at de er avhengig av en viss økonomisk forutsigbarhet for å kunne prioritere en satsing for eksempel gjennom ansettelser. NOU 22:13 foreslår å forplikte universitetene og høyskolene til å delta i et partnerskap gjennom tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet. Dette kan bidra til større forutsigbarhet og langsiktighet, og at et eventuelt samarbeid prioriteres. Et slikt forslag løser imidlertid ikke kompetanseutfordringene knyttet til ordningen. Våre data viser at veilederrollen generelt sett oppleves som krevende, og at det er behov for opplæring og oppfølging av både nye og erfarne veiledere.

I dagens ordning er det skolene som omfattes av ordningen. Ved å innlemme oppfølgingsordningen i tilskuddsordningen, slik Utdanningsdirektoratet foreslår, vil ordningen også omfatte barnehager som ofte har små private eiere. Dette antas å styrke statsforvalterens mulighet til å se de ulike virkemidlene i sammenheng, samtidig som det skal legge til rette for et mer helhetlig kommunalt kvalitetsutviklingsarbeid. Med tanke på det økende antallet småkommuner med privatskoler i tillegg til det offentlige skoletilbudet, synes dette fornuftig.

Utviklingen av oppfølgingsordningen har medført at statsforvalterne har fått et stadig større ansvar for ordningen. Dette ansvaret synes det som om embetene setter pris på og har funnet seg til rette med. Embetene ønsker likevel en nasjonal overbygning der direktoratet er tilstedeværende gjennom kompetanse, samlinger og indikatorsett.

## 5.2 Fasene i oppfølgingsordningen

En viktig begrunnelse for å innføre en ettårig forfase handlet om å oppnå en bred involvering og forankring hos deltakerkommunene. Vi har tidligere påpekt at dette forankringsarbeidet i stor grad består av informasjon i forbindelse med uttrekket. Informasjonen ble gjerne begrenset til

kommunal ledelse og eventuelt skoleledere, mens andre grupper bare forsøksvis ble holdt informert (Lyng & Myrvold, 2021). Det synes som om forankringen fremdeles primært fungerer på denne måten. Våre data viser blant annet at skoleledere i mange kommuner fremdeles er relativt lite involvert i forfasen av oppfølgingsordningen. Samtidig viser korrelasjonsanalyser en sterk sammenheng mellom skoleleders opplevelse av tett samarbeid med skoleeier, involvering i ulike deler av arbeidet og oppfatningen av om eier og leder har felles bilde av skolens utfordringer. Vi har antydnet at skoleledernes manglende deltakelse i den innledende fasen kan ha betydning for aktørenes aksept for det utfordringsbildet som etableres, og at dette kan skape et vanskelig utgangspunkt for videre samarbeid om skoleutvikling.

Deltakernes vurdering av forfasen er betydelig bedre for 2022-uttrekket enn for 2020-uttrekket. Dette kan tyde på at de endringene som er gjort, blant annet styrking av statsforvalters rolle, virker positivt. Samtidig må de relativt sett dårligere resultatene i 2020 også sees i lys av pandemien, som vanskeliggjorde arbeidet med oppfølgingsordningen i mange kommuner.

En del kommuner sliter imidlertid fremdeles med å komme i gang med i forfasen. Kommunene kan være usikre på uttrekket, oppleve at de mangler ressurser til å drive utviklingsarbeid og de kan være i tvil om rollene i samarbeidet mellom skoleeier/leder, UH-miljø og Statsforvalter. Utfordringene forsterkes dersom det tar tid å rekruttere veiledere, dersom kommunen opplever at veilederne ikke har relevant kompetanse og om informasjonen og forankringen rundt uttrekket ikke er god nok.

I intervjuene mente flertallet av både statsforvaltere og skoleeiere at det innledende analysearbeidet gir et godt grunnlag for videre arbeid. I den grad det kom kritikk, handlet det om at analysefasen kunne bli for omfattende for eksempel dersom kommunene allerede hadde gjort en tilsvarende jobb eller at indikatorene allerede hadde avdekket klare faglige utfordringer som kommunen/skolene burde ha tatt fatt i. Selv om surveydataene viser at aktørgruppene mener tiltakene i gjennomføringsfasen gjenspeiler det lokale utfordringsbildet, uttrykte veilederne fra gjennomføringsfasen skepsis til det innledende analysearbeidet. Arbeidet ble oppfattet som for lite grundig og dermed for utfordrende til å legge til grunn for praktiske tiltak. I tillegg er flere kritiske til kunnskapsoverføringen mellom fasene.

Hvis vi tar utgangspunkt i at mange kommuner i oppfølgingsordningen mangler både analysekompetanse og oversikt over eget utfordringsbilde, vil selv en enkel og kvantitativt orientert analyseprosess kunne oppleves som nyttig og lærerik av skoleeier. I tillegg vil kommunen ofte ikke ha kapasitet til mer omfattende analyser. Dersom en slik innledende prosess for eksempel avdekker utfordringer knyttet til leseopplæringen i kommunen, kan kommunen inngå et samarbeid med et kompetansemiljø innenfor lesing i gjennomføringsfasen og få god hjelp til bedre opplæring.

Problemene oppstår når situasjonen er mer kompleks. For eksempel så kan de underliggende utfordringene knyttet til lesing vise seg å handle om konflikter og mistillit, like mye som manglende spisskompetanse på leseopplæring. Slike utfordringer tar det tid å avdekke, og de fremkommer sjelden via kvantitative indikatorer. Det kan også være ubehagelig å innvie utenforstående i denne typen problemer. Slike utfordringene forsterkes når skolelederne og den enkelte skolen i liten grad involveres i analysefasen. Dermed kan skoleledelsen etablere et utfordringsbilde som ikke stemmer overens med situasjonen ute på skolene. Ofte vil disse utfordringene derfor først komme til overflaten når det det praktiske utviklingsarbeidet begynner. Dermed kan kompetansemiljøene i gjennomføringsfasen få en krevende og ubehagelig oppstart.

En løsning på disse utfordringene kan være å beholde samme veiledere i begge faser. Dette kan imidlertid innebære at en mister muligheten til å velge et kompetansemiljø som har

spisskompetanse på tiltakene som er valgt. En av case-kommunene har unngått denne problematikken ved å ta med seg en av veilederne fra gjennomføringsfasen inn i neste fase (se s. 36). Denne veilederen fungerer både som en pådriver for utviklingsarbeidet og et bindeledd mellom kommune og skole. Vedkommende sikrer også en faglig kobling mellom de to fasene og sørger for at kompetansemiljøet får riktig og relevant informasjon og forholder seg til begreps- og oppdragsforståelsen som ble etablert i forfasen. Kompetansemiljøet bidrar dermed med sin spissede kunnskap innenfor klart etablerte rammer. I denne case-kommunen har dette mest sannsynlig bidratt til en bedre sammenheng mellom de ulike fasene i ordningen.

Direktoratet foreslår å videreføre ordningen med veiledning via lokal/regional veilederkompetanse, men foreslår samtidig å vurdere en ordning med en koordinator/utviklingsveileder som skal ha et «særskilt ansvar for å følge opp kommuner med særlig behov for støtte og veiledning.» Dette kan både betraktes som en anerkjennelse av at enkelte kommuner ikke har kapasitet til å starte opp og drive det omfattende arbeidet som oppfølgingsordningen legger opp til. Dette kan også være et godt tiltak mot den litt uklare rolleforståelsen vi finner i noen kommuner og uklare oppfatninger av selve ordningen. En slik koordinator kan også bidra til å skape en bedre sammenheng og kunnskapsoverføring mellom forfase og gjennomføringsfase. Samtidig synes det som om behovet for tettere oppfølging er nokså utbredt. Dermed kan det hende at det er en bedre løsning at alle kommunene beholder én veileder i en form for koordinatrorolle gjennom hele perioden.

## 5.3 Virkninger av ordningen

Oppfølgingsordningen er ingen *quick fix*. Samtidig ser vi positive virkninger av ordningen, som det er rimelig å tro påvirker motivasjon og mestringsfølelse hos aktørene som deltar, også på lengre sikt.

De kvantitative dataene indikerer at både skoleeiere, skoleledere og veiledere er godt fornøyde med oppfølgingsordningen. Generelt sett er eierne mest fornøyde, så følger veilederne og deretter skolelederne. Til tross for disse variasjonene, er svært få direkte misfornøyde med ordningen. Disse tendensene tyder på at ordningen treffer et behov, men er mindre treffsikker mot skoleledere enn skoleeiere. Aktørene i 2020-trekket tenderer til å være mindre fornøyde enn informantene i 2022-uttrekket. Dette kan sannsynligvis i noen grad forklares ut fra pandemien og utfordringene denne unntakstilstanden medførte for kommunene i ordningen. Likevel, basert på deltakerlengde, vurderer vi kommunene i 2020-trekket som mest relevante i forbindelse med vurderingen av virkninger av ordningen.

Surveyresultatene viser at 79 prosent av skoleeierne fra 2020-trekket er *helt enig* og 13 prosent er *delvis enig* i at deltakelse i oppfølgingsordningen har styrket deres kompetanse i å drive kvalitetsutviklingen i skolen. Henholdsvis 64 og 27 prosent av skoleeierne i 2022-trekket mener det samme. Disse tallene er svært høye, og indikerer at ordningen treffer etter intensjonen om å styrke kommunenes kompetanse til å drive kvalitetsutviklingsarbeid i skolen. Kvaliteten på disse svarene styrkes av at skoleeierne ikke vurderer ordningens virkning på et mer generelt nivå eller på andres kompetanse, men tvert imot rent subjektivt vurderer ordningens virkning på egen kompetanse. Samtidig er *styrket kompetanse* et bredt mål. Med tanke på kommunenes ulike utgangspunkt for å drive utviklingsarbeid, er det ikke mulig med bakgrunn i disse tallene å si at deres kompetanse (eller deres administrative ressurser) er tilstrekkelig for å sikre nødvendig kvalitet i skolen.

Til tross for skoleeierne begeistring for ordningen, synes det som om kommunene i ulik grad makter å nyttiggjøre seg av ordningen. På den ene siden indikerer våre data at oppfølgingsordningen fører til at enkelte kommuner prioriterer skole i større grad enn tidligere. På

den andre siden synes det som om andre kommuner kanskje burde fått en annen og tettere oppfølging enn hva ordningen er dimensjonert for. Det kan være en løsning å tilføre ekstra koordinatorressurser, som Utdanningsdirektoratet foreslår, men det kan synes som om enkelte kommuner trenger mer omfattende tiltak. Forhold som fraflytting, kulturkonflikter og turnover både i kommunal ledelse, blant skoleledere og lærere krever ikke bare tettere oppfølging innenfor skolesektoren, men tverrsektoriell innsats og oppmerksomhet over tid.

Samtidig ser vi også at både skoleledere og lærere i noen grad opplever at ordningen blir for opptatt av skoleeiernivået og for lite opptatt av utfordringene og behovet for støtte på skolenivå. Vi mener denne kritikken peker tilbake på en generell problemstilling til kompetansesarbeidet i skolen (Fossestøl et al. 2022). Dette kan bidra til å forklare opplevelsen av manglende sammenheng mellom skolenes problemforståelser og tiltakene i oppfølgingsordningen:

Oppfølgingsordningen er definert som et forsøk på å løse problemer knyttet til skoleeiers manglende kapasitet og/eller kompetanse til å endre svake resultater. For å bøte på denne problematikken får skoleeiere støtte og veiledning fra statsforvalter og tilbud om tiltak. Tiltakene er hovedsakelig på skoleeier- og skolenivå. Målet er at skoleeier skal bli i stand til å ta ansvar for kvalitetsutviklingen i kommunen – og på sikt skal dette bidra til at alle lykkes i opplæringen og utdanningen. Denne problem- og løsningsforståelsen har vi tidligere definert som satsingens programteori (Lyng & Myrvold, 2021).

Selv om oppfølgingsordningen begrunnes ut fra manglende kapasitet og kompetanse på kommunenivå, skjer uttrekket av deltakerkommunene basert på enkeltskolers resultater over tid. Selv om det iverksettes tiltak på skoleeiernivå, skjer også de fleste tiltakene på skolenivå. Vår evaluering av oppfølgingsordningen indikerer utfordringer knyttet til nettopp dette tilsynelatende misforholdet mellom utfordringer på kommunenivå og uttrekk og tiltak på skolenivå. Uttrekk av enkeltskoler synes å føre til følelser av skyld og skam blant både skoleledere og lærere i en del kommuner. De opplever at det er deres ansvar at kommunen ikke klarer å gi barna nødvendig lese- og skriveopplæring eller å gi barna et trygt skolemiljø. Dersom skoleledere og lærere opplever å sitte med ansvaret, er det også rimelig å anta at frustrasjonen vokser om de kjenner seg lite involvert i planleggingen og gjennomføringen av oppfølgingsordningen eller om støtte og tiltak primært kommer ledere til gode. Vi tror de nevnte utfordringene kan forklare en del skolers skepsis mot ordningen og forsterke den negative følelsen av «å være på lista». Vi mener en diskusjon om de ulike aktørenes forståelser av forholdet mellom problem, prosess og tiltak vil være viktig for å få en bedre lokal forståelse, forankring og utbytte av ordningen.

På den andre siden er det fullt mulig å tenke seg at en god skoleleder og et sterkt profesjonsfelleskap kan sikre god kvalitet på undervisning og læringsmiljø, selv om det mangler en velfungerende og kompetent skoleeier. Skolebidragsindikatorene (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/>) gir en indikasjon på betydningen av skoleledelse når de viser at forskjellene mellom skoler innenfor en kommune, kan være større enn mellom kommuner, også kontrollert for foreldrebakgrunn og tidligere elevprestasjoner. Dette kunne tilsa at ordningen i enda større grad ble rettet direkte mot skolene. De fleste veilederne vi har intervjuet, mener imidlertid at selv om skolene kan få til mye på egen hånd, er stabil kvalitet avhengig av en god skoleeier. Vi deler denne vurderingen.

### **Virkninger på skole-, lærer- og elevnivå**

Vårt hovedinntrykk fra case-kommunene er at det skjer en positiv utvikling av profesjonsfelleskapene blant de skolene som deltar i ordningen. Informantene løfter fram betydning av felles påfyll og kompetanseheving, som igjen legger til rette for økt faglig nysgjerrighet, faglige diskusjoner og deling og et styrket profesjonsfelleskap. Denne formen for profesjonsfaglig arbeid og utvikling er viktig i hele skolen, men kanskje spesielt på små skoler der

det er færre kollegaer å diskutere fag med og utfordringer både knyttet til for stor og for lite utskiftning i kollegiet.

De kvantitative dataene viser at 96 prosent av skoleeierne og 76 prosent av skolelederne fra 2020-trekket er helt enige eller delvis enige i at ordningen bedrer elevenes læringsmiljø. Tilsvarende er 88 prosent av skoleeierne og 56 prosent av skolelederne helt eller delvis enige i at ordningen bedrer elevenes læringsresultater.

## 5.4 Oppsummering og anbefalinger

Hovedmålet med oppfølgingsordningen er å bidra til at skoleeierne som deltar oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive kvalitetsutvikling, gjennom å analysere egen situasjon og sette inn riktige virkemidler. Skoleeierne er selv godt fornøyde med ordningen og mener blant annet at de har fått bedre kompetanse til å drive kvalitetsutvikling. Samtidig er det systematiske forskjeller mellom skoleeiere, skoleledere og veilederes vurdering av ordningen, som indikerer at bildet er mer sammensatt. Skoleeierne opplever for eksempel at skolelederne er involvert i utformingen av kommunens utfordringsbilde i mye større grad enn hva skolelederne selv oppfatter. Et slik misforhold tyder på at en del kommuner sliter med kommunikasjon og forankring mellom skoleeier og skoleledelse.

Generelt sett synes det fremdeles å være en del informasjonsmessige utfordringer knyttet til ordningen. Dette gjelder både i forbindelse med uttrekk av kommunene og i forhold til rolleforståelse og forventninger knyttet til oppstart av forfasen. God informasjon om selve uttrekket, men framfor alt solid forankring både på kommunalt nivå og ute på den enkelte skole mener vi er avgjørende for ordningens suksess. Vi anbefaler derfor at det jobbes videre med disse aspektene.

Selv om skoleeierne opplever at forfasen har gitt dem økt analysekompetanse, synes veilederne i gjennomføringsfasen at kunnskapsoverføringen mellom de to fasene kan være mangelfull og at manglende dybde i innledende analysearbeid kan gjøre det utfordrende å starte opp med tiltak. Disse forholdene bør undersøkes mer inngående i den videre evalueringen av ordningen.

Det synes fremdeles å være utfordringer knyttet til ordningens bidrag til kompetansemodellens doble formål; relevant og treffsikker kompetanseutvikling i både skole- og UH-sektoren. Hittil har UH-sektorens ambisjoner knyttet til oppfølgingsordningen vært basert på frivillighet og partnerskap, og ikke på nasjonal styring. Dermed har ordningen tilsynelatende primært bidratt til å styrke fagmiljøer som allerede er engasjert i denne typen utviklingsarbeid.

Til slutt vil vi anbefale en diskusjon rundt selve innretningen eller logikken i ordningen. Her synes det å være utfordringer knyttet til programteorien som bygger på at både problemer og løsninger ligger hos skoleeier, og våre funn som viser at mange skoler opplever at både problemene og løsningene ligger hos dem. Det er skolen som opplever ansvar og skyld for svake resultater og dermed også for at kommunene kom inn i ordningen, og det er i stor grad skolene som skal iverksette tiltak for å løse problemene.

## Referanser

- Fossestøl, K. (2023). Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren. Temanotat 4: En gjennomgang av lokal kompetanseutvikling for grunnsopplæringa (desentralisert ordning for kompetanseutvikling).
- 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-forv%C3%A5r-tid.pdf>
- Lyng, S. T., Borg, E., Fossestøl, K., Pedersen, E., Hermansen, H., Johannesen, H. S., ... & Myrvold, T. (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/odaxmlui/handle/20.500.12199/6518>
- Lyng, S. T., & Myrvold, T. (2021). Evaluering av ny kompetansemodell. Temanotat 3: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket.
- Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2022: 13. (2022). Med videre betydning – et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole.
- Prop. 1 S (2023-2024) [https://www.regjeringen.no/contentassets/e506b368e0ff4721b7a335b35acd872b/nn-no/pdfs/prp202320240001\\_kdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/e506b368e0ff4721b7a335b35acd872b/nn-no/pdfs/prp202320240001_kdddpdfs.pdf)
- Utdanningsdirektoratet (2019). Videreutvikling av oppfølgingsordningen. Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet, 05.06.2019, ref 2019/443-7
- Utdanningsdirektoratet (2020). Oppfølgingsordningen. <https://www.udir.no/kvalitetogkompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/> (publ. 10.02.2020)
- Utdanningsdirektoratet (2023). Svar på oppdrag 2023-013. <https://www.udir.no/om-udir/udirs-svar-pa-oppdrag-fra-kunnskapsdepartementet/lokal-kompetanseutvikling-og-videreutdanning-svar-pa-oppdrag-2023-013/>

**POSTADRESSE:**

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

**TELEFON:**

67 23 50 00

**E-POST:**

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