

# FORVALTNING AV ORDNINGENE FOR LOKAL KOMPETANSEUTVIKLING OG VIDEREUTDANNING

16.06.2023

Svar på oppdrag 2023-013

## INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning	3
Barnehage- og skoleeiers ansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling i lov og regelverk	4
Videreutvikling av partnerskap	5
Partnerskap med lokal UH-institusjon	5
Sterkere vektlegging av kollektiv kompetanseutvikling og bedre sammenheng mellom etter- og videreutdanning	6
Ordninger som har grunnutdanning og rekruttering som formål bør vurderes separat	6
3. Videreutdanning	7
Helhetlig gjennomgang og dimensjonering av videreutdanningstilbudene	8
Anskaffelse av videreutdanningstilbud	9
Søknadssystem, opptak, oppfølgings- og rapporteringsrutiner	10
Samordning av opptakskrav	11
Tilråding	12
4. Tilskuddsordning for kompetanseutvikling i videregående skole	13
Inkludere midler til videreutdanning som hovedmodell for videregående opplæring	13
Forvaltning av ordningen legges til fylkeskommunene	14
Partnerskap og stor fleksibilitet for fag- og yrkesopplæringen	15
Tilråding	15
5. Tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling	15
Identifisering av kommuner med behov for ekstra oppfølging	16
Fleksibel innsatsperiode	16
Støtte og veiledning	17
Organisering og forvaltning av tilskuddsordningen kvalitetsutvikling i barnehage- og skole	17
Samarbeidsforum og statsforvalters oppgaver	18
Samisk samarbeidsforum	18
Differensiere mellom kommuner basert på kapasitet	18
Kjeder med barnehager og skoler i flere fylker	19
Fordeling av kompetanseutviklingsmidler mellom eier og universitet og høgskole/fagskoler	19
Tildeling av midler	19
Nøkler for fordeling av midler mellom fylkene og mekanismer for utjevning av kvalitetsforskjeller	19
Rapportering	20
Tilråding	20
6. En helhetlig gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget knyttet til etter- og videreutdanningsordningene	21

## 1. INNLEDNING

I oppdragsbrev 2023-013 ber Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet om å vurdere og foreslå forenklinger og alternative løsninger og modeller for forvaltning av et framtidig system for etter- og videreutdanning, der både tilskuddordningene for lokal kompetanseutvikling og de nasjonale videreutdanningsordningene inngår.

Utdanningsdirektoratet har i besvarelsen av dette oppdraget bygd videre på [Faglige vurderinger og anbefalinger](#) – om videre arbeid med forslag i NOU 2022: 13, som ble oversendt til departementet 30. mars 2023, som en del av direktoratets oppdrag med å administrere og følge opp høringsprosessen for [NOU 2022: 13 Med videre betydning – et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole](#).

I løsningen av oppdraget har vi involvert eksterne parter så bredt som mulig i diskusjoner om alternative modeller og innspill om fordeler og ulemper. Oppdraget har vært tema på flere nettverksmøter og samlinger i de aktuelle fora som har hatt møter i denne perioden, inkludert samarbeidsgruppen for Kompetanse for kvalitet, nettverkssamling for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæring, samlinger for koordinatorene i UH-regionene og referansegruppen for lokal kompetanseutvikling. Vi har også involvert statsforvalterne i arbeidet med oppdraget.

NOU 2022: 13 baserer seg på et bredt kunnskapsgrunnlag og beskriver også dagens forvaltning av de ulike ordningene. I svaret på oppdraget har vi derfor valgt ikke å bruke mye plass på beskrivelser av dagens forvaltningsløsninger. Vi har heller ikke utarbeidet nye økonomiske og administrative beregninger, men viser til vedlegget til våre Faglige vurderinger og anbefalinger, jfr. oppdragsbrev 2022-036.

I oppdragsbrevet framgår det at målet med eventuelle endringer i dagens forvaltning eller en ny forvaltningsmodell skal være å forenkle søknads- og oppfølgingsprosesser for barnehage- og skoleeiere, og legge til rette for bedre sammenheng mellom etter- og videreutdanning, slik at de statlige kompetansetiltakene bedre kan inngå i det systematiske arbeidet med barnehage- og skoleutvikling lokalt. For Utdanningsdirektoratet har det vært viktig å anbefale forenklinger til beste for brukerne av våre forvaltningssystemer, dvs. både deltakere i etter- og videreutdanning, ledere og eiere.

Vi har valgt å skissere noen hovedalternativer for forvaltningsløsninger for ordningene for etter- og videreutdanning, uten å gå altfor mye ned i detaljene. Det er behov for å beslutte noen hovedretninger både for innretning av ordningene og for valg av forvaltningsløsning før vi kan utarbeide mer detaljerte modeller, inkludert behov knyttet til teknisk(e) løsning(er). Det vil uansett være behov for å samarbeide tett med berørte parter for å komme fram til den beste innretningen.

Når det gjelder behov for tekniske løsninger knyttet til de ulike alternativene, viser vi til at det allerede eksisterer omfattende forvaltningssystemer (for søknad, opptak, utbetaling, rapportering mv.), både sentralt i Utdanningsdirektoratet, i UH-sektoren, på barnehage- og skoleeiernivå og hos statsforvalterne. Avhengig av valgte modell for framtidig system for etter-

og videreutdanning, må det vurderes om det er hensiktsmessig å gjøre justeringer i en eller flere av dagens tekniske systemer eller om det bør utvikles noe helt nytt. Det er viktig at det settes av tilstrekkelig med tid til utvikling av ev. nye tekniske løsninger. Erfaring tilsier at det tar om lag 1,5 år å utvikle en ny teknisk løsning som er nøye brukertestet og klart til å tas i bruk.

I NOU 2022: 13 ligger det flere prinsipielle forslag til innretning av ordningene som vi ikke omtaler videre her, blant annet om andel frikjøp av arbeidstid for videreutdanning og om en eventuell videreføring av stipendordningen til videreutdanning. Dette er eksempler på overordnende og prinsipielle beslutninger som vil ha konsekvenser for utarbeiding av den endelige forvaltningsordningen.

## 2. RAMMER OG PRINSIPPER

Oppdragsbrevet slår fast at en framtidig forvaltningsløsning skal:

- bygge opp under utviklingen av et helhetlig system for etter- og videreutdanning på en slik måte at det bidrar til lokalt handlingsrom og i størst mulig grad ivaretar vurderinger av lokale behov for kompetanseutvikling
- bidra til forutsigbarhet for eiernivået og bidra til at kollektive og individuelle kompetanseutviklingstiltak bedre kan ses i sammenheng og forsterke hverandre
- bidra til forenkling og samordning av forvaltningen av kompetanseutviklingstiltak for barnehage- og skoleeier, herunder forenkling og samordning av søknads- og rapporteringsprosedyrer

I tillegg til føringene i oppdragsbrevet og tidligere arbeid og utredninger som vist til innledningsvis, bygger alle vurderinger og forslag til endringer i denne rapporten på noen grunnleggende rammer og prinsipper:

### **Barnehage- og skoleeiers ansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling i lov og regelverk**

Barnehage- og skoleeiere har det overordnede ansvaret for kvaliteten i tilbudet i barnehagen og kvaliteten på opplæringen i skolen. Det er barnehageloven med forskrifter som definerer kvaliteten i barnehage. I barnehageloven er det en eierplikt å ha ansvar for kvalitet og kompetanse i sin(e) barnehage(er). Det er kommunen som lokal barnehagemyndighet som skal påse at dette blir ivaretatt. For skole er dette ansvaret presisert i nåværende opplæringslov §13-3e Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling, og framtidig opplæringslov §17-12, andre ledd, Skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling. I tillegg til opplæringsloven er forskrifter som læreplanverket LK20 og LK20 S førende.

Kapittel 25 Internkontroll i kommuneloven gjelder både for barnehage og skole. Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Statlige ordninger for kompetanseutvikling skal bygge opp under det ansvaret barnehage- og skoleeier har i henhold til lov- og regelverk. Nasjonale føringene, reformer, lovendringer og endringer i rammeplan og læreplan vil naturlig føre til nye og endrede kompetansebehov, som både kan bety at det bør opprettes nye tilbud om videreutdanning, og at endringer naturlig fører til nye behov for barnehage- og skoleutvikling.

Kvalitetsutviklingsutvalget skal levere sin hovedinnstilling i oktober 2023. I sin delinnstilling NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – et kunnskapsgrunnlag, konkluderer utvalget blant annet med at vi i dag har et system med en overvekt av kvantitativ styringsinformasjon, og at det er behov for å utvikle flere og bedre kvalitative kilder. Anbefalingene fra utvalget, og oppfølging av utvalgets forslag, vil kunne få betydning for arbeidet med etter- og videreutdanning, som må ha god sammenheng med det helhetlige kvalitetsarbeidet i barnehager og skoler.

### **Videreutvikling av partnerskap**

Likeverdige partnerskap mellom barnehage, skole, universitet og høyskole er foreslått som et prinsipp for et framtidig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole i NOU 2022: 13 Med videre betydning. Nasjonalt råd for lærerutdanning (NRLU) publiserte en egen rapport om partnerskap i 2020 ([Partnerskap i lærerutdanningene – et kunnskapsgrunnlag](#)), som både drøfter begrepene og kartlegger ulike former for partnerskap. Rådet valgte en vid tilnærming som omfavner et bredt sett med partnerskapsformer for å ivareta variasjonsbredden i lærerutdanningenes arbeid med partnerskap.

Partnerskap omhandles også i evalueringer av ordningene for lokal kompetanseutvikling, og behovet for å videreutvikle partnerskapene framkommer tydelig i høringsinnspillene til NOU 2022: 13. Partnerskap er et relativt nytt felt, også forskningsmessig, og det framkommer flere utfordringer i å etablere og arbeide i likeverdige partnerskap. Det er samtidig en generell sterk støtte blant partene i sektoren, i høringsinnspillene og i evalueringsrapportene til å videreutvikle partnerskap, som har som formål både å utvikle en mer forskningsinformert praksis i barnehage og skole, og en mer praksisrelevant lærerutdanning.

Denne rapporten bygger videre på partnerskap som et prinsipp i barnehage- og skoleutvikling. Utdanningsdirektoratet legger til grunn en bred forståelse av partnerskap: partnerskap kan ta mange former og omhandle barnehage- og skoleutvikling i vid forstand. Det vil si at partnerskap innebærer mer enn samarbeid om praksis for studenter (som er lov- og forskriftsfestet), og mer enn samarbeid mellom UH-sektoren og utpekte universitetsbarnehager- og skoler.

### **Partnerskap med lokal UH-institusjon**

Det er et overordnet mål i ordningen å styrke kunnskap og kompetanse som bidrar til et likeverdig tilbud og fremmer utvikling, læring og trivsel hos alle barn og unge, og sikre at samiske perspektiver blir ivaretatt i barnehage og skole. Målet er styrket kollektiv kompetanse i barnehager og skoler ut fra lokale behov, gjennom partnerskap med universitet eller høyskole. Samtidig skal partnerskap mellom universiteter eller høyskoler og praksisfeltet også bidra til å styrke lærerutdanningene.

Da den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skole ble etablert i 2017, var hovedregelen at partnerskap skulle inngås med lokal/regional UH-institusjon. Retningslinjene for ordningen ble myket opp i 2021 slik at det nå ikke lenger er en hovedregel om å bruke lokal/regional UH. Endringen skjedde fordi det ikke alltid var samsvar mellom barnehagene og skolenes lokale behov og den kompetansen den lokale UH-institusjonen kunne tilby. For eksempel ønsket mange å samarbeide med de nasjonale sentrene som er plassert ulike geografiske steder i landet.

Vi har i løpet av arbeidet med dette oppdraget fått tilbakemeldinger om at dette noen steder fører til uintenderte konsekvenser, blant annet at kommuner noen steder bruker midlene til å innhente kompetansetilbud hos UH som lettere kan tilby det de ønsker. Utdanningsdirektoratet er i denne sammenhengen opptatt av å tydeliggjøre formålet med ordningen/e, som er å videreutvikle likeverdige partnerskap. Vi har blant annet fått innspill om at lokal/regional UH bør være involvert i vurderingen av hvilke andre kompetansemiljøer som kan være aktuelle, dersom lokal/regional UH ikke har den kompetansen det er behov for. Vi har også fått innspill om at det flere steder er behov for å utvikle partnerskap med nettverk av mindre enheter, for eksempel nettverk av små kommuner og/eller kommuner som har flere små enheter, og at det er behov for å styrke kapasiteten til å utvikle slike partnerskap.

Når det gjelder særlig fag- og yrkesopplæringen og kompetanseløftet, er flere samarbeidspartnere enn UH-sektoren relevante, blant annet fordi det er få UH-institusjoner som har yrkesfaglærerutdanning, og fordi lokalt og regionalt arbeidsliv, fagskoler og andre kompetansemiljøer er relevante partnere i kompetanseutvikling. Vi legger til grunn at likeverdige partnerskap med UH-sektoren fortsatt skal være kjernen i de statlige ordningene for lokal kompetanseutvikling og at det samtidig skal være rom for langsiktige partnerskap med andre parter der det er naturlig og relevant.

### **Sterkere vektlegging av kollektiv kompetanseutvikling og bedre sammenheng mellom etter- og videreutdanning**

I den videre utviklingen av ordningene vil vi vektlegge behovet for kollektiv kompetanseutvikling, både i hele kollegiet, i deler av kollegiet og i nettverk mellom kommuner, barnehager og skoler. Det har i de senere årene vært satset mye fra nasjonale myndigheter på videreutdanning, mens kunnskapsgrunnlaget, blant annet i NOU 2022: 13, viser til at det er behov for en mer helhetlig og balansert tilnærming til kompetanseutvikling, også når det gjelder fordeling av midler. Det er også viktig at ordningene legger til rette for deltakelse av flere målgrupper, herunder ansatte i SFO, PPT, kulturskole og voksenopplæringen, og at ordningene tar høyde for at kommunene i stadig større grad organiserer seg slik at oppvekstfeltet ses under ett, og at behovet øker for tverrsektorielle kompetanseutviklingstiltak og opplegg som kan inkludere ansatte i andre yrkesgrupper – «laget» rundt barnet og eleven.

I tråd med oppdragsbrevet, vil direktoratet legge vekt på å utvikle en sterkere sammenheng mellom kollektiv og individuell kompetanseutvikling (etter- og videreutdanning) på følgende måter:

a) en bedre mulighet for barnehage- og skoleeier til å kunne planlegge etter- og videreutdanning langsiktig og i sammenheng, sammen med UH-sektoren og andre aktuelle partnere. Det bør innføres muligheter for treårige kompetanseplaner og tilsagn om midler for tre år, jf forslag i NOU 2022: 13. Det bør også vurderes om statsforvalter og/eller samarbeidsforum bør ha en mer strategisk rolle i å planlegge etter- og videreutdanning bedre i sammenheng enn i dag.

b) at flere videreutdanningstilbud kan legges til rette slik at flere deltakere fra samme barnehage og skole kan delta, uavhengig av om de avlegger studiepoeng (tar eksamen). Deltakelse i videreutdanningstilbud kan dermed ikke være like tett knyttet til kravet om å avlegge studiepoeng som i dag, men gi rom for bredere deltakelse knyttet til lokale behov. Dette innebærer at det må åpnes for at midler til å dekke vikarutgifter kan tildeles på grunnlag av deltakelse i videreutdanningstilbud og ikke kun for avlagte studiepoeng, som i dag.

c) ved å innføre en tre-delt ordning for dimensjonering og opprettelse av videreutdanningstilbud, der én del omfatter et tilskudd til UH/fagskole til å kunne opprette tilbud i tråd med lokale og regionale behov.

### **Ordninger som har grunnutdanning og rekruttering som formål bør vurderes separat**

Utdanningsdirektoratet forvalter i dag flere ordninger som har grunnutdanning (barnehagelærer- og lærerutdanning) og rekruttering som formål.

Direktoratet forvalter utdannings- og rekrutteringsstipend, som innebærer stipend for å ta PPU og PPU-Y og yrkesfaglærerutdanning. Fra 2021 er også stipend til ferdigstilling av tidligere påbegynt, men ikke fullført lærerutdanning, og stipend til minoritetsspråklige lærere inkludert i denne ordningen. Samlet budsjett til utdannings- og rekrutteringsstipendene er på om lag 100 millioner kroner årlig.

Utdanningsdirektoratet forvalter også tilskudd til Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU), som er en modell der ansatte i barnehagen kan ta barnehagelærerutdanning som deltid, og der størstedelen av utdanningen er lagt til egen arbeidsplass. Målgruppene for dette tilbudet er assistenter og barnehage- og ungdomsarbeidere som er ansatt i barnehagen, og ordningen har et rekrutteringsperspektiv. Innenfor tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling, regional ordning for barnehage, kan samarbeidsforum prioritere en tildeling der inntil 30 % av midlene kan benyttes til bl.a. grunnutdanning som barne- og ungdomsarbeider og som barnehagelærer.

I modellene som skisseres for forvaltning av ordningene for etter- og videreutdanning, har vi valgt å holde tiltak som handler om grunnutdanning og rekruttering utenfor. Disse tiltakene bør heller ses i sammenheng med andre tiltak som har rekruttering og fleksibel grunnutdanning som formål, for eksempel tiltak som forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Lånekassen. Det er også viktig at disse tiltakene kan få selvstendig oppmerksomhet og brukes mer aktivt inn i rekrutteringsarbeid, særlig sett i sammenheng med den varslede strategien for rekruttering i lys av årets søkertall til lærerutdanningene. Flere av tiltakene er i dag lite kjent i sektor, og i tillegg er det noen problemstillinger knyttet til disse ordningene, for eksempel i grenseflatene mellom disse studentene og ordinære studenter som tar samme lærerutdanning med lån fra Lånekassen. Vi mener disse tiltakene bør vurderes i en helhet som har rekruttering som formål, og der en videre utvikling av tiltakene vurderes i denne sammenhengen, og ikke i sammenheng med etter- og videreutdanning.

## **3. VIDEREUTDANNING**

Forvaltning av dagens statlige ordninger for videreutdanning handler om tilbudsstruktur, systemer for søking, godkjenning og opptak, samt løsninger som ivaretar overføring av midler til eiere og tilbydere av videreutdanning. Kontroll- og rapporteringsrutiner inngår også. Utvalget bak NOU 2022: 13 foreslo å gjennomgå søknads- og oppfølgingssystemet for å tydeliggjøre kriterier og forenkle søknads-, godkjennings- og kontrollrutinene. Dette er fulgt opp i dette oppdraget, der Utdanningsdirektoratet er bedt om å vurdere og foreslå forenklinger og alternative løsninger og modeller for forvaltning av et framtidig system for etter- og videreutdanning.

Det er en del sider ved måten videreutdanningene forvaltes på i dag som bør gjennomgås både med tanke på bedre treffsikkerhet, kapasitetsutnyttelse, forenkling og effektivisering, samt brukervennlighet. Vi vil særlig belyse følgende problemstillinger:

- Det er behov for en helhetlig gjennomgang av videreutdanningstilbudene
- Prosessen med anskaffelse av videreutdanningstilbud bør gjennomgås
- Søknadssystem, oppfølgings- og rapporteringsrutiner må tilpasses
- Det er behov for å gjennomgå og samordne opptakskravene

### **Helhetlig gjennomgang og dimensjonering av videreutdanningstilbudene**

I NOU 2022: 13 blir det foreslått å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alle videreutdanningstilbudene som forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet støttet en slik gjennomgang i våre faglige vurderinger og anbefalinger etter høringsprosessen.

NOU 2022: 13 foreslo blant annet at det bør opprettes flere regionale videreutdanningstilbud som kan møte lokale behov bedre enn i dag. Videre ble det foreslått å vurdere omfanget av tilbud knyttet til de såkalte kompetansekravfagene og at det opprettes nasjonale tilbud i fag med få deltakere. Andre forslag handlet om at fleksibilitet bør ivaretas ved at det utvikles moduler på 15 og 7,5 studiepoeng og at flere tilbud gjøres digitale. Utvalget foreslo også å øke antallet deltakere som trengs for å sette i gang et tilbud fra fem til ti, unntatt i fag med få deltakere der det opprettes nasjonale tilbud. En gjennomgang skal også inkludere vurderinger av nye videreutdanningstilbud ved fagskolene.

Utdanningsdirektoratet har vurdert den samlede organiseringen av videreutdanningstilbudene, og mener det framover bør være en kjerne av tilbud som opprettes på nasjonalt nivå, samtidig med at det legges til rette for flere regionale tilbud og noe mer fleksibilitet for å møte behov på lokalt nivå enn i dag.

Direktoratet foreslår å innføre en tre-delt ordning for dimensjonering og opprettelse av videreutdanningstilbud: sikre nasjonale tilbud i fag med få deltakere, etablere regionale grunnpakker av tilbud, og et tilskudd til universiteter, høyskoler og fagskoler for å opprette andre tilbud for å møte lokale/regionale behov.

Når det gjelder nasjonale tilbud i fag med få deltakere pekte NOU 2022: 13 på samisk og norsk tegnspråk som eksempler på fag som kan omfattes av en slik ordning. I tillegg bør det vurderes om andre fag/emner skal inngå, for eksempel fremmedspråk.

En løsning med regionale grunnpakker må utredes videre i en prosess der UH blir involvert i sterkere grad enn det som har vært mulig denne våren. Grunnpakker med videreutdanningstilbud på regionalt nivå må konkretiseres med tanke på hvilke tilbud som bør inngå. En slik pakke kan for eksempel bestå av tilbud i fag der det fortsatt er mange lærere som mangler studiepoeng for å kunne undervise i fagene, som norsk, matematikk og engelsk, samt andre prioriterte fag/emner.

I tillegg til nasjonale tilbud i fag med få deltakere, og regionale grunnpakker, vil Utdanningsdirektoratet foreslå at universiteter, høyskoler og fagskoler får tildelt et tilskudd med formål å opprette andre tilbud utfra lokale/regionale behov, for bedre å kunne ivareta fleksibilitet og lokale behov enn i dag.



I en slik tre-delt modell er det naturlig at ansvaret for å kvalitetssikre nasjonale tilbud i fag med få deltakere og tilbudene i de regionale grunnpakkene ligger hos Utdanningsdirektoratet. På den måten kan også nasjonale hensyn og prioriteringer ivaretas, for eksempel i forbindelse med større omlegginger som fullføringsreformen, ny fag- og timefordeling i videregående opplæring og innføring av ny opplæringslov.

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget i NOU 2022: 13 om at dagens videreutdanningstilbud gjennomgås, og anbefaler at det etableres en arbeidsgruppe som får i oppgave å stå for denne gjennomgangen. Vi anbefaler at arbeidsgruppen skal foreslå hvilke fag det bør opprettes nasjonale tilbud i og hvilke fag som bør inngå i regionale grunnpakker.

I forbindelse med avklaringer av hvilke fag/emner som skal inngå i et framtidig videreutdanningstilbud (nasjonale tilbud og regionale grunnpakker), bør den nevnte arbeidsgruppen også gjøre vurderinger med hensyn til antall studiepoeng for det enkelte tilbud og hvilken organiseringsform som er mest hensiktsmessig (for eksempel om tilbudet skal være nettbasert, samlingsbasert eller hybrid løsning m.m.).

Når Kunnskapsdepartementet har fattet beslutninger knyttet til forslagene i NOU 2022: 13 om karriereveier, kan det vurderes om det vil være aktuelt å legge eventuelle videreutdanningstilbud knyttet til karriereveier inn i de regionale grunnpakkene.

### **Anskaffelse av videreutdanningstilbud**

Utdanningsdirektoratet mener det kan være gode grunner til å vurdere dagens løsning for anskaffelse av videreutdanningstilbud med sikte på forenkling, særlig for institusjonene som skal utvikle og drifte tilbud.

Med dagens løsning utlyser Utdanningsdirektoratet konkurranse om de nasjonale videreutdanningstilbudene i den såkalte «studiekatalogen» etter lov om offentlige anskaffelser og inngår avtaler med institusjoner i UH-sektoren. Dette innebærer omfattende og ressurskrevende anskaffelsesprosesser. Blant annet kan det for UHs del være uhensiktsmessig å bruke mye tid på å utarbeide gode søknader om tilbud som de kanskje likevel ikke får tilslag på. UH har også pekt på at dagens anskaffelsesordning skaper uheldig konkurranse mellom institusjonene og ikke er egnet til å framme samarbeidsløsninger.

Avtalene om videreutdanningstilbud inngås vanligvis for en 3-års periode, med anledning til å løse ut opsjon om videreføring for hele eller deler av tilbudet for ytterligere 2-3 år. Dette gir god forutsigbarhet både for UH og for deltakere/eiere. For UHs del gir det visshet om hva de skal tilby for en periode over flere år og dermed mulighet for god ressursstyring, spesielt når det gjelder ansatte som skal ha ansvar for tilbudene. For deltakere som skal ta videreutdanning er det også en fordel at de vet at det samme tilbudet vil gå over flere år. Dette gjør det enklere å planlegge for videreutdanning fram i tid. For eierne er det også en klar fordel at de kan ha en lengre horisont når de skal planlegge kompetanseutvikling for sine ansatte.

Når avtaler inngås for flere år om gangen, kan det imidlertid være krevende å respondere på nye behov og prioriteringer. Et eksempel på dette er avtalene om videreutdanningstilbud i norsk, engelsk og matematikk. Disse tilbudene ble dimensjonert for å sikre at flest mulig lærere skulle kunne gjennomføre nødvendig videreutdanning fram mot 2025, da dispensasjonen for manglende studiepoeng i disse fagene skulle utløpe. Da regjeringen besluttet at dette kravet skulle bortfalle, gikk søkningen til disse tilbudene ned, selv om fagene fortsatt er prioritert i

søknadsbehandlingen. Konsekvensen er at flere av disse tilbudene må avlyses hvert år på grunn av for få deltakere, med de ulempene dette medfører for studiestedene og for lærere som har ønsket seg til akkurat de tilbudene som blir avlyst. Samtidig har nasjonal prioritering av, og økt søkning til spesialpedagogikk gjort det utfordrende å etablere økt studiekapasitet i spesialpedagogikk på kort varsel.

Det kan derfor være grunnlag for å vurdere om det finnes enklere måter å anskaffe videreutdanningstilbud på, samtidig som behovet for fleksibilitet ivaretas.

Alternativer til dagens anskaffelsesregime kan være enten utlysning av tilskudd til utvikling og drift av videreutdanningstilbud (tilsvarende slik HK-dir gjør i dag) eller å etablere en egen tilskuddsordning for videreutdanning der UH og fagskoler får tildelt midler direkte til etablering av tilbud, uten utlysning. Et tredje alternativ kan være at oppdrag om og midler til oppretting av videreutdanningstilbud inngår som del av oppdraget for universitet og høyskoler i årlige tildelingsbrev.

En tilskuddsordning for videreutdanning må beskrive hvordan midler til UH og fagskoler og eierne skal utbetales og hva de skal brukes til. Med en slik løsning kan midler til utvikling og drift av videreutdanningstilbud utbetales direkte til UH-institusjonene/fagskolene, uten utlysning, i tråd med føringer gitt i forskrift for ordningen. Dette alternativet harmonerer bedre med forskriften for lokal kompetanseutvikling og kan gjøre det enklere å se etter- og videreutdanning i sammenheng.

I dag eksisterer det ulike tilskuddsordninger med til dels overlappende formål og målgrupper i Utdanningsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Disse bør gjennomgås og samordnes.

### **Søknadssystem, opptak, oppfølgings- og rapporteringsrutiner**

I NOU 2022: 13 foreslås det at søknads- og oppfølgingssystemet bør gjennomgås for å tydeliggjøre kriterier og forenkle søknads-, godkjennings- og kontrollrutinene. Dette ble fulgt opp i Utdanningsdirektoratets faglige vurderinger og anbefalinger etter høringsprosessen der det slås fast at forvaltningen av videreutdanningstilbudene bør forenkles, for eksempel ved at søking til videreutdanning foregår gjennom institusjonenes egne opptakssystemer og ved at tildeling og rapportering på midler samordnes og gjøres mer forutsigbart.

Når de ulike målgruppene for videreutdanningsordningene søker om å delta i videreutdanning, søker de i dag i direktoratets søknads- og oppfølgingssystem. Søkerne kan enten søke på tilbud i direktoratets studiekatalog eller på såkalt "annet studietilbud", det vil si ordinære studietilbud i UH-sektoren. Etter utløpet av eiernes frist for å prioritere, godkjenne eller avslå søknader starter direktoratets søknadsbehandling. Direktoratet tildeler finansiering av studiene og fordeler de som har søkt på tilbud i studiekatalogen på de ulike tilbudene basert på et sett med nasjonale prioriteringer og kriterier, blant annet av fag og visse kommuner. Deretter kan studiestedene hente ut lister over de som har fått sin søknad godkjent. Universitetene og høyskolene starter så den formelle opptaksprosessen.

Opptaksprosedyrene oppleves som omstendelige for mange, og for både søkere og eiere kan det virke uforutsigbart at godkjenning og tildeling av midler fra Utdanningsdirektoratet ikke betyr det samme som at søkerne er tatt opp til studier.

Fordelen med dagens system er at det er forholdsvis enkelt å ta ut rapporter som viser utviklingsmønstre med hensyn til søkning over tid, det gir god oversikt over hvem som til enhver tid er i gang med videreutdanning, og det gir godt grunnlag for overføring av midler til skoleeierne og studiestedene. Når det gjelder overføring av midler til skoleeierne er det lagt til rette for integrasjon mellom direktoratets systemer for søknad og opptak og tilskuddsutbetaling. For studiestedenes del brukes også tallmateriale i søknads- og oppfølgingssystemet som grunnlag for overføring av videreutdanningsmidler (grunntilskudd og studentavhengig tilskudd), men fortsatt foregår det noe manuell rapportering, blant annet gjelder det rapportering av deltakere utenfor ordningen.

Søknadsprosedyrene bør forenkles, uavhengig av forvaltningsløsning. En alternativ modell kan være at deltakerne søker direkte til det enkelte universitet og høyskole, siden det formelle opptaket likevel gjøres av den enkelte UH-institusjon. UH har gode rutiner for å ivareta dette. Allerede i dag søker om lag 40% av lærerne i videregående opplæring direkte til UH når de søker om å få delta i videreutdanning (de som søker « annet studietilbud »). Det samme gjelder søkere til modulene for lederutdanninger i barnehage og skole, som også søker direkte til UH.

Utdanningsdirektoratet har også vurdert om et aktuelt alternativ kan være å samordne søknadsprosessen med Samordna opptak. Tilbakemeldingen fra flere UH-institusjoner vi har fått innspill fra i løpet av dette arbeidet, er at dette ikke er en god nok løsning, siden søkere kun blir vurdert på formalkompetanse i Samordna opptak. Det medfører en risiko for at motiverte søkere som har en bakgrunn der de enten mangler noen studiepoeng eller har en kombinasjon av realkompetanse og studiepoeng, blir avvist. For å ivareta behovet for fleksibilitet og utøvelse av profesjonelt skjønn i søknadsbehandlingen, og i tillegg ta hensyn til rekrutteringsaspektet på lokalt og regionalt nivå, mener Utdanningsdirektoratet at Samordna opptak ikke er et aktuelt alternativ.

Dersom Utdanningsdirektoratet fortsatt skal ha en rolle i forbindelse med godkjenning av deltakere til videreutdanning, bør uansett søknadsprosedyrene forenkles. En alternativ løsning kan være at eierne får tilsagn om midler slik at de vet hvor mange som kan delta i videreutdanning hvert år. Lokalt bør de da sørge for gode planer som gir forutsigbarhet og langsiktighet.

Det har blitt framhevet som positivt med dagens ordning at de som skal søke videreutdanning og lederne/eierne får god oversikt over de tilbudene som finnes i direktoratets studiekatalog, selv om mange også finner fram til andre tilbud hos UH på egen hånd. For å sikre god oversikt for ulike brukergrupper bør det legges til rette for videreutvikling av oversikter over aktuelle videreutdanningstilbud.

Vi anbefaler at dagens sentrale søknadssystem i Utdanningsdirektoratet avvikles, og at søkere heller søker direkte til universitet og høyskoler. Dette betinger at søknaden på forhånd er avklart med barnehage- og skoleeier. En endring av søknadsprosedyrene vil medføre behov for endringer med hensyn til rapporteringsrutiner og systemer for pengestrømmer mellom de ulike aktørene. Dette må beskrives nærmere når departementet har tatt stilling til om ansvaret for videreutdanning fortsatt skal ivaretas på sentralt nivå, eller om det skal desentraliseres i større eller mindre grad. En viktig premisse for et framtidig søknads- og oppfølgingssystem må være at det skal være brukervennlig og godt tilrettelagt for brukere på alle nivå, det vil si at det også må tilpasses behovene hos søkere, ledere og eiernivået, samt UH.

## Samordning av opptakskrav

I arbeidet med dette oppdraget har vi fått innspill om at det bør foretas en gjennomgang av opptakskravene til videreutdanningsstudiene. Det er det enkelte studiested som har ansvaret for opptaket til sine studier, og slik dette foregår i dag kan deltakere oppleve å få avslag om opptak ved ett studiested, mens de blir godkjent for opptak til tilsvarende studier ved et annet.

I et rekrutteringsperspektiv er det viktig at opptakskravene utformes slik at også lærere med en sammensatt kompetanse, for eksempel lærerutdanning fra utlandet, får mulighet til å søke om videreutdanning. Det bør også vurderes løsninger som sikrer at andre fra «laget rundt» barnet/eleven kan få mulighet for å delta i ulike tilbud for å bli bedre kvalifisert for å jobbe i barnehage og skole.

For videreutdanningstilbud som retter seg mot både lærere og andre i «laget rundt» kan det vurderes om opptakskravene kan differensieres noe, f.eks. ved at slike tilbud krever generell studiekompetanse for opptak, mens «ordinære» videreutdanningstilbud for lærere fortsatt bygger på allerede gjennomført lærerutdanning i kombinasjon med realkompetansevurdering der det er aktuelt.

Utdanningsdirektoratet anbefaler at det etableres en arbeidsgruppe som får i oppgave å gjennomgå og harmonisere opptakskravene til videreutdanninger.

## Tilråding

Utdanningsdirektoratet anbefaler følgende endringer i dagens ordning for videreutdanning:

- For å ivareta en bedre balanse mellom langsiktighet og fleksibilitet, og legge til rette for bedre ressursutnyttelse enn i dag, foreslår vi å innføre følgende tre-delte modell for dimensjonering og opprettelse av videreutdanningstilbud:
  - Identifisere fag med få deltakere der det bør opprettes nasjonale tilbud
  - Etablere regionale grunnpakker med videreutdanningstilbud
  - Tildele deler av midlene til UH og fagskoler som et tilskudd for å etablere tilbud i tråd med lokale/regionale behov, for å ivareta fleksibilitet og lokale behov bedre enn i dag. I denne sammenheng bør det vurderes om en aktuell modell kan være å tildele oppdraget om videreutdanning i årlige tildelingsbrev fra KD til universiteter og høgskoler.
- Utdanningsdirektoratet skal kvalitetssikre nasjonale tilbud i fag med få deltakere og tilbudene i de regionale grunnpakkene. Prosessen med anskaffelser gjennomgås med sikte på forenkling og bedre ressursbruk.
- Etablere en arbeidsgruppe for å gjennomgå dagens videreutdanninger, med følgende oppgaver:
  - Foreslå hvilke fag det bør opprettes nasjonale tilbud i (fag med få deltakere/små fag)
  - Foreslå hvilke fag som bør inngå i regionale grunnpakker
- Avvikle dagens søknadssystem der deltakerne søker direkte til direktoratet, og heller la deltakerne søke direkte til universiteter og høgskoler, som også foretar selve opptaket. Alle UH har egne nettsider med informasjon om etter- og videreutdanningstilbud, i tillegg til en samlet oversikt på Utdanning.no.

- Endre tildelingskriterier for tilskudd til barnehage- og skoleeier slik at eiere kan få tilskudd til deltakere i videreutdanning, uavhengig av om deltakerne avlegger studiepoeng (tar eksamen).
- Etablere en arbeidsgruppe for å utarbeide felles opptakskriterier til videreutdanninger.
- Gjennomgå og samordne tilskuddsordninger som har overlappende formål og målgrupper i Utdanningsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

#### 4. TILSKUDDSORDNING FOR KOMPETANSEUTVIKLING I VIDEREGÅENDE SKOLE

I NOU 2022: 13 ble det foreslått å slå sammen dagens ordninger for lokal kompetanseutvikling til én felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling, for bedre å legge til rette for helhetlig planlegging lokalt, og å redusere tidsbruk knyttet til søknader/behovsmeldinger og rapportering til flere parallelle og til dels overlappende ordninger. I høringsprosessen kom det innspill fra flere instanser om heller å opprette to separate tilskuddsordninger i stedet for en felles tilskuddsordning for hele grunnopplæringen: en egen tilskuddsordning for barnehage og grunnskole (se kapittel 5), og en egen tilskuddsordning for videregående opplæring. Innspillene viser til at dette vil være mer hensiktsmessig siden to ordninger følger ansvarsdelingen til kommunene og fylkeskommunene. Også høringsuttalelsen fra KS foreslo dette som en primær løsning. Noen fylker ønsket å beholde den separate tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæring, og viser til at det er en risiko for at behovene til fag- og yrkesopplæring vil bli nedprioritert i en felles ordning.

Utdanningsdirektoratets vurdering var å følge opp anbefalingen om to separate ordninger, der den ene er en felles tilskuddsordning for kompetanseutvikling i videregående opplæring. Direktoratet foreslår i denne rapporten å etablere en slik ordning ved å slå sammen en forholdsmessig andel av midlene i desentralisert kompetanseutvikling for skole og midlene i tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæring. En forholdsmessig andel av midler fra Kompetanseløftet bør også legges inn i ordningen. Hovedbegrunnelsen er å legge bedre til rette for at skoleeier skal kunne planlegge helhetlige og felles kompetansetiltak for lærere i studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Ved å inkludere midler til Kompetanseløftet blir også andre grupper ansatte – «laget rundt eleven og lærlingen» naturlig inkludert. En felles ordning for videregående opplæring vil også betydelig forenkle forvaltningen på skoleiernivå.

##### **Inkludere midler til videreutdanning som hovedmodell for videregående opplæring**

Utdanningsdirektoratet har i tillegg vurdert om en relativ andel av midlene til videreutdanning bør inngå i en samlet tilskuddsordning for kompetanseutvikling for videregående opplæring. Denne modellen vil langt på vei tilsvare modell 3 i NOU 2022: 13 (side 129-130), og er løftet fram i flere høringsinnspill som en god modell. Modellen vil bygge opp under formålet om at lokalt nivå bør få bedre muligheter til å planlegge etter- og videreutdanning i sammenheng enn i dag. En samlet tilskuddsordning innebærer blant annet at det er de lokale samarbeids- og beslutningsorganene som beslutter hvor mye av tilskuddsordningen som skal benyttes på hhv etter- og videreutdanning. Slik kan vi legge til rette for best mulig tilpasning av de statlige ordningene for kompetanseutvikling til lokale behov, og gi bedre muligheter for å planlegge og gjennomføre etter- og videreutdanning i sammenheng. Alternativt, dersom det er ønskelig å gi

føringer for en fordeling av midler til hhv etter- og videreutdanning, kan det legges inn føringer for dette i retningslinjer for ordningen, for eksempel ved å angi at en viss prosentandel av midlene bør gå til videreutdanning. Disse modellene vil gi mer fleksibilitet til å imøtekomme lokale behov enn dagens ordning, der midlene bevilges over ulike kapitler og poster på statsbudsjettet, og der det ikke er mulig å omdisponere midler mellom ordningene.

En bedre sammenheng mellom etter- og videreutdanning handler både om å legge til rette for planlegging i tråd med det helhetlige ansvaret skoleeier/fylkeskommunen har for kompetanseutvikling, og for at deltakere kan delta på samme kompetanseutviklingstiltak, uavhengig av om de avlegger studiepoeng (tar eksamen) eller ikke. Dette kan støtte opp under målet om kollektive læringsprosesser. Mindre detaljstyring fra staten kan også gi større rom for å planlegge felles kompetanseutviklingstiltak på tvers av dagens ordninger og større rom for å beslutte deltakelse på lokalt nivå i tråd med lokale behov.

En alternativ løsning kan være å invitere fylkeskommunene til en frivillig utprøving av denne ordningen som et første skritt, for å samle erfaringer før den innføres for alle fylkene.

Denne modellen må ses i sammenheng med forslaget om en endret forvaltning av dagens videreutdanninger, jf kapittel 3, både for å få til en bedre dimensjonering og lokal forankring av videreutdanningstilbudene, med regionale grunnpakker av tilbud, og en større fleksibilitet i å kunne opprette (og nedlegge) tilbud i tråd med lokale/regionale behov.

Å innføre en modell for videregående opplæring som også inkluderer videreutdanning, vil blant annet innebære at det må være fylkeskommunen som beslutter hvem som skal delta, og at ikke direktoratet godkjenner hver enkelt deltaker og knytter refusjon av midler tett opp til avlagte studiepoeng som i dag.

Midlene fordeles med utgangspunkt i en 50/50-fordeling mellom universiteter og høyskoler/fagskoler og fylkeskommunen. Fylkeskommunenes andel av midlene kan benyttes til vikarutgifter ved fravær til videreutdanning og samarbeid med andre parter, for eksempel private aktører innenfor fag- og yrkesopplæring.

Som en grunnregel i denne ordningen bør fylkeskommunen bidra med en egenfinansiering på 30 prosent av det totale tilskuddet. Egenfinansieringen kan brukes til å dekke deler av vikarutgiftene ved fravær og koordinator- og utviklingsressurser.

Som i dag, vil det være behov for god og presis informasjon og rapportering fra fylkeskommunene om hvordan midlene i tilskuddsordningen er benyttet til formålet. Som oppfølging av beslutningene knyttet til et framtidig system for etter- og videreutdanning, bør vi foreta en samlet vurdering av behov for rapportering, evalueringer og styringsinformasjon, jf. kapittel 6.

### **Forvaltning av ordningen legges til fylkeskommunene**

Flere høringsinnspill foreslo å legge forvaltningen av ordningen til fylkeskommunen, som er tilsvarende dagens ordning for fag- og yrkesopplæring. Dette vil innebære at statsforvalteren ikke har en egen rolle i å innstille, beslutte tildeling av midler eller fordele midler til fylkeskommunene i ordningen. Utdanningsdirektoratet støtter denne løsningen. Fylkeskommunene har god kapasitet og kompetanse. Å få et helhetlig ansvar for forvaltning av de statlige midlene til kompetanseutvikling, vil også bygge opp under den strategiske rollen

fylkeskommunen har som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene kan dermed se en felles ordning i sammenheng med sitt overordnede ansvar for videregående opplæring, og enklere planlegge og gjennomføre helhetlige tiltak. Det blir også enklere for fylkeskommunene å benytte kompetansemidlene i sammenheng med lokale strategier for samarbeid med regionalt næringsliv inn mot fag- og yrkesopplæringen. Det presiseres at det er fylkeskommunens ansvar å legge til rette for at også private skoler blir omfattet av kompetansetiltak.

Fylkeskommunene har organisert forvaltningen av de statlige kompetansemidlene ulikt i dag. I enkelte fylker ligger ansvaret samlet i skoleadministrasjonen, mens andre har lagt ansvaret for tilskuddsordningen for yrkesfag til administrasjonen for opplæring i bedrift. Hvilken administrativ enhet i fylkeskommunen som har ansvaret for tilskuddsordningen, får følger for hvordan ordningen blir organisert og implementert. Det er også variasjon i hvordan de kartlegger lokale kompetansebehov ([Fafo, 2022](#)). Fylkeskommunene må selv finne fram til den organiseringen som fungerer best lokalt, men målet må være å få til mest mulig helhetlige og langsiktige kompetanseutviklingstiltak.

### **Partnerskap og stor fleksibilitet for fag- og yrkesopplæringen**

Partnerskap med universitet og høgskole vil fortsatt være sentralt i ordningen, jf. omtale i kapittel 2. UH-sektoren og lærerutdanningene er sentrale aktører og partnere i kompetanseutvikling i videregående opplæring. Fylkeskommunene har imidlertid behov for et bredere sett med aktører og samarbeidspartnere, særlig inn mot fag- og yrkesopplæringen. Retningslinjene for ordningen må derfor være åpne og fleksible nok til at fylkeskommunene kan samarbeide med flere aktører, primært innenfor egen region. Et hovedprinsipp skal være at samarbeid om kompetanseutvikling bør være langsiktig, for eksempel langsiktige planer for samarbeid med lokalt arbeidsliv om hospitering, kompetanseutvikling for instruktører og faglige ledere, i tillegg til langsiktige partnerskap med UH-sektoren. I flere tilfeller vil også fagskoler og fylkeskommunen selv være viktige kompetansemiljø.

### **Tilråkning**

Utdanningsdirektoratets forslag til en egen tilskuddsordning for kompetanseutvikling for videregående opplæring innebærer følgende:

- Dagens tilskuddsordning for fag- og yrkesopplæring (dekompy)
- En relativ andel midler fra tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i skole (dekomps)
- En relativ andel midler fra kompetanseløftet
- En relativ andel midler til videreutdanning
  - Sekundært kan fylkeskommunene inviteres til å frivillig prøve ut en ordning der midler til videreutdanning inkluderes, for å samle erfaringer med en slik helhetlig ordning før det eventuelt besluttes å innføre den for alle fylkeskommunene
- Fylkeskommunene får ansvar for å forvalte ordningen
- Midlene fordeles med utgangspunkt i en 50/50-fordeling mellom universiteter og høgskoler og fylkeskommunen. Fylkeskommunenes andel av midlene kan eksempelvis benyttes til vikarutgifter ved fravær til videreutdanning og samarbeid med andre parter, for eksempel private aktører innenfor fag- og yrkesopplæring.
- Det innføres en hovedregel i ordningen om 30 prosent egenfinansiering fra fylkeskommunene. Egenfinansieringen kan brukes til å dekke deler av vikarutgiftene ved fravær og koordinator- og utviklingsressurser.

## 5. TILSKUDDSORDNING FOR BARNEHAGE- OG SKOLEUTVIKLING

NOU 2022: 13 Med videre betydning foreslo én felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling og en videre evaluering av oppfølgingsordningen. Utdanningsdirektoratet har i sine faglige vurderinger og anbefalinger, oversendt KD 30. mars d.å., i stedet foreslått å innlemme oppfølgingsordningen i tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling, og å inkludere mekanismer for å utjevne kvalitetsforskjeller i ordningen.

Under har vi skissert en tilskuddsordning der midlene til oppfølgingsordningen er inkludert. Vi tar også utgangspunkt i at tidligere desentralisert ordning skole (grunnskole), regional ordning og kompetanseløftet (barnehage og grunnskole) inngår i den nye tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis ble innført i 2020, med forutsetning om at midlene til kompetanseløftet skulle trappes opp årlig til og med 2024. Fra 2025 skal kompetanseløftet være en varig ordning. Målet med kompetanseløftet er at ansatte i barnehager, skoler, PP-tjenesten og det øvrige laget rundt barn og elever skal bygge kompetanse til å forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert de som har behov for særskilt tilrettelegging. Erfaringer viser at det er et stort behov for kompetanseutvikling på dette området, og at dette vil vedvare. Vi anbefaler at kompetanseløftet inkluderes i en felles tilskuddsordning. Det blir viktig å vurdere hvordan det fortsatt kan legges til rette for prioritering av midler til spesialpedagogikk og inkludering innenfor tilskuddsordningen, samt ivareta de tverrsektorielle ambisjonene knyttet til utsatte barn og unge.

### **Identifisering av kommuner med behov for ekstra oppfølging**

Oppfølgingsordningen ble innført i 2017 som en del av kompetansemodellen, sammen med desentralisert ordning for kompetanseutvikling og innovasjonsordningen. Ordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder i opplæringen over tid, får støtte til å bedre elevenes læringsmiljø og læringsresultater.

I dag identifiserer Utdanningsdirektoratet inntil 40 kommuner annethvert år til deltakelse i oppfølgingsordningen. Dette gjøres på bakgrunn av et indikatorsett som består av 11 indikatorer på elevenes læringsmiljø og læringsutbytte. Kommunene deltar i tre år; først en ettårig forfase og deretter en toårig gjennomføringsfase. Kommuner som identifiseres i ett uttrekk kan ikke identifiseres i påfølgende uttrekk.

Vi foreslår å gå bort fra en slik type identifisering av kommuner som har behov for ekstra oppfølging, og foreslår at ansvaret for å vurdere hvilke kommuner (kommuner som barnehagemyndighet og kommuner som barnehage- og skoleeier) som har særlig behov for oppfølging overføres fra Utdanningsdirektoratet til statsforvalter. Denne vurderingen bør skje på bakgrunn av en helhetlig vurdering basert på et bredt sett datakilder. Statsforvalter har god kunnskap om sine kommuner gjennom blant annet tilsyn, risikovurderinger, ulike datakilder og lokal kjennskap.

### **Fleksibel innsatsperiode**

Innsatsperioden er i dag tre år for alle kommuner som deltar i oppfølgingsordningen. Ved å gi statsforvalter ansvaret for å identifisere kommuner med kvalitetsutfordringer og med behov for



ekstra bistand, mener vi at det også er naturlig å åpne for større grad av differensiering av innsatsperioden for kommuner som får ekstra støtte. Utfordringene i kommunene er ulike, og noen kommuner vil ha behov for mer kortvarig eller langvarig støtte enn andre. Statsforvalter er best egnet til å vurdere lengden på innsatsperioden sammen med kommunene det gjelder.

### **Støtte og veiledning**

Virkemidlene i dagens oppfølgingsordning er først og fremst veiledning og midler til støtte for ulike kompetanseutviklingstiltak. Midlene benyttes i dag hovedsakelig til styrking av ressurspersoner i egen kommune og til kjøp av faglig støtte og veiledning fra universiteter og høyskoler, i motsetning til i tilskuddsordningen der eierne inngår partnerskap med UH. Veiledningen skjer ved hjelp av statsforvaltere og veiledere som har god kjennskap til regionen og er hovedsakelig tilknyttet UH-sektoren eller arbeider i praksisfeltet. Et annet viktig virkemiddel er at kommuner i oppfølgingsordningen prioriteres for deltakelse i de statlige videreutdanningsordningene.

Fram til 2020 var det Veilederkorpset som ga kommunene veiledning. Etter 2020 var det ønskelig at oppfølgingsordningen i større grad skulle benytte eksterne veiledere med lokal forankring for å bygge bedre og mer bærekraftige strukturer lokalt, og få en tettere tilknytning til det ordinære kvalitetsutviklingsarbeidet i de øvrige tilskuddsordningene. Denne logikken bør videreføres. Det er viktig at relevant veiledningskompetanse bygges lokalt og regionalt og er tilgjengelig for kommunene i deres ordinære kvalitetsutviklingsarbeid. 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 som en viktig del av sitt mandat.

I dag omfatter oppfølgingsordningen kommuner og primært skoler. Ved å innlemme oppfølgingsordningen i tilskuddsordningen vil også små, private eiere og flere barnehager kunne få ekstra veiledning og støtte. Statsforvalter har en sentral rolle i de ulike ordningene i dag, men dette skjer på ulike måter med ulike roller, ansvar og oppgaver. Ved å innlemme mekanismer i tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole som erstatter og ivaretar funksjonen til oppfølgingsordningen, mener vi det vil styrke statsforvalterens mulighet til å se de ulike virkemidlene i sammenheng, og med det bidra til å legge til rette for en større grad av helhet i kommunenes kvalitetsutviklingsarbeid. En slik løsning vil også gjøre det mulig for statsforvalter å se virkemidler i sammenheng på tvers av fagområder, for kommuner som har behov for støtte og oppfølging på flere områder av virksomheten.

Utdanningsdirektoratet anbefaler at statsforvalter kan benytte inntil 10 prosent av midlene i en ny tilskuddsordning til støtte og oppfølging av de kommunene som har størst behov.

### **Organisering og forvaltning av tilskuddsordningen kvalitetsutvikling i barnehage- og skole**

Utdanningsdirektoratet anbefalte i sine faglige vurderinger og anbefalinger, oversendt KD 30. mars d.å., å vurdere organisering og forvaltning av tilskuddsordningen, kanaler for tildeling av midler, samarbeidsforum, kompetansenettverkens oppgaver og statsforvalters rolle samtidig som partsdeltakelse sikres.

I høringen kom det sprikende uttalelser til forslaget om én felles tilskuddsordning og framtidig organisering av ordningen. I mange tilfeller var innspillene om organisering og forvaltning basert på lokale erfaringer med universitet og høyskole (UH), statsforvalter og samarbeidsforum i eget

fylke. Siden tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring er desentralisert, er det naturlig at det basert på lokale behov har utviklet seg ulik praksis og noe ulik tolkning av statsforvalters og samarbeidsforums rolle og oppgaver. Det viktige er at ordningen ivaretar likeverdige muligheter til deltakelse i ordningen over tid, ikke nødvendigvis at det er lik praksis på tvers av fylkene. Endringene i tilskuddsordningen må ivareta dette perspektivet.

Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring fikk nye retningslinjer i 2021, og det, sammen med fylkessammenslåingen i 2020, førte til justeringer i praksis og etablering av nye samarbeidsfora. Temanotatet fra evalueringen av desentralisert ordning (OsloMet 2023) hevder at praksis er i positiv endring.

### **Samarbeidsforum og statsforvalters oppgaver**

Utdanningsdirektoratet har fått mange henvendelser om at det er for tidlig å legge ned samarbeidsforum nå som mange fylker etter hvert har etablert gode samarbeidsformer og ønsker å videreutvikle disse. Vi foreslår derfor at samarbeidsforum videreføres og utvikles videre. Partsrepresentasjonen opprettholdes, og det presiseres i retningslinjene at det vil være mulig å velge representanter for de sentrale aktørene slik at samarbeidsforumene ikke blir så omfangsrike. Mange fylker har i dag etablert arbeidsutvalg/arbeidsgrupper som forbereder møtene i samarbeidsforum, og dette avlaste samarbeidsforum.

Evaluering og tilbakemeldinger tyder på at det å fordele midler har vært en krevende oppgave for samarbeidsforumene, og en del forum har delegert oppgaven til kompetansenettverkene i eget fylke. NOU 2022:13 Med videre betydning støttet forskerne (OsloMet), som anbefalte å gi nettverkene en tydeligere rolle i ordningene, særlig som arena for partnerskap med universiteter og høyskoler. Selv om alle fylker har kompetansenettverk, er de ikke likt organisert eller har lik sammensetning. Mange nettverk mangler partsrepresentasjon. I stedet for formaliserte kompetansenettverk foreslår Utdanningsdirektoratet at statsforvalter får oppgaven med å innstille til fordeling av midler basert på prinsipper som samarbeidsforum utarbeider. Samarbeidsforums hovedoppgaver vil da være å utarbeide en langsiktig plan for kompetanseutvikling og prinsipper for fordeling av midler i tilskuddsordningen.

I dag er statsforvalter sekretariat for samarbeidsforum i tillegg til å være tilskuddsforvalter. Utdanningsdirektoratet anbefaler at begge disse rollene videreføres.

### **Samisk samarbeidsforum**

Utdanningsdirektoratet støtter at det opprettes et samisk samarbeidsforum. NOU 2022:13 Med videre betydning anbefalte at et slikt samarbeidsforum skulle ligge til Statsforvalter i Nordland. I dagens retningslinjer står det at kjennetegn på måloppnåelse er blant annet at samiske perspektiver er ivaretatt i de lokale prioriteringene av kompetansebehov, det er uenighet blant flere sentrale aktører i forslaget om hvor ansvaret for samarbeidsforumet bør legges. I høringen framkom det ønsker om at samarbeidsforumet skulle legges til andre fylker (Oslo, Troms, Finnmark). Nasjonalt senter for samisk i opplæringa slutter seg til flere av høringsinstansene og mener det bør gjøres en nærmere utredning av hvem som skal ha ansvaret for samarbeidsforumet, og skriver at de ser det som naturlig at de blir en part i et felles nasjonalt samarbeidsforum for samiske skoler og barnehager. Endelig beslutning om hvor samarbeidsforumet skal ligge anbefaler vi tas av KD i dialog med sentrale aktører.

## **Differensiere mellom kommuner basert på kapasitet**

På samme måte som for tilskuddsordningen for videregående opplæring, vil vi foreslå å vurdere å gi de kommunene som har kapasitet til å ta ansvaret og som selv ønsker det, prøve ut en ordning der de får tildelt en relativ andel av de statlige midlene til videreutdanning. Kommunene får dermed et helhetlig ansvar for å planlegge og gjennomføre etter- og videreutdanning, basert på vurdering av lokale behov og nasjonale føringer, og i partnerskap med universitet og høyskoler. Direktoratet foreslår å legge opp til en frivillig utprøving i kommuner med tilstrekkelig kapasitet, for eksempel kommuner i storbynettverket.

## **Kjeder med barnehager og skoler i flere fylker**

I tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring må private kjeder med barnehage- og skoler i flere fylker i dag levere behovsmelding til ulike samarbeidsforum. I og med at det har utviklet seg ulik praksis på tvers av samarbeidsforumene, kan det være tidkrevende å sette seg inn i de forskjellige prosedyrene. Samtidig har det vært et ønske å få til et samarbeid mellom offentlige barnehager og skoler og private lokalt.

Avklaringen av hvordan disse eierne skal ivaretas tas med i det videre arbeidet med tilskuddsordningen.

## **Fordeling av kompetanseutviklingsmidler mellom eier og universitet og høyskole/fagskoler**

Målet med ordningene for lokal kompetanseutvikling er styrket kollektiv kompetanse i barnehager og skoler ut fra lokale behov, gjennom partnerskap med universitet eller høyskole. Formålet med et gjensidig partnerskap er også å bidra til større praksisrelevans i lærerutdanningene. Midlene i ordningen skal bidra til å øke kompetansen og kvaliteten i barnehager og grunnsopplæringen. UH og fagskoler trenger forutsigbare økonomiske rammer slik at de kan tilsette nødvendig kompetanse. Samtidig er det behov for fleksibilitet lokalt til å vurdere hvilken fordeling av midler mellom eier og UH som er mest hensiktsmessig.

Utdanningsdirektoratet mener at de statlige midlene i hovedsak bør finansiere UH/fagskolenes bidrag til lokal kompetanseutvikling, og anbefaler derfor som hovedregel at midlene fordeles slik at UH får mer enn halvparten av midlene, men med mulighet for samarbeidsforum til å justere denne fordelingen i det enkelte fylket. Dersom det blir en utprøving der eiere får etter- og videreutdanningsmidlene direkte, vil det være naturlig å vurdere om eier skal ha mer av midlene.

## **Tildeling av midler**

I dagens tilskuddsordning er statsforvalterne tilskuddsforvaltere. Statsforvalteren fatter vedtak og fastsetter tilskudd i tråd med samarbeidsforumets innstilling. Statsforvalteren utbetaler midlene til de aktuelle tilskuddsmottakerne gjennom et tilsagnsbrev. Dersom midlene heller skal tildeles direkte til de private eierne og kommunene, vil det innenfor dagens praksis oppstå et behov for offentlige anskaffelser. Et alternativ kan være at Kunnskapsdepartementet tildeler midler direkte til universitet og høyskoler i årlige tildelingsbrev. Dette er problemstillinger som må utredes videre.

## **Nøkler for fordeling av midler mellom fylkene og mekanismer for utjevning av kvalitetsforskjeller**

Midlene i tilskuddsordningen fordeles i dag ut fra ulike fordelingsnøkler for regional ordning, desentralisert ordning og kompetanseløftet. Dagens beregningsmodell for desentralisert og

regional ordning gjøres med utgangspunkt i antall årsverk per fylke. Beregningsmodell for kompetanseløftet gjøres med utgangspunkt i en 60/40 fordeling, der antall skoler utgjør 40 prosent og antall årsverk utgjør 60 prosent, i tillegg til at deler av midlene fordeles flatt mellom fylkene.

Vi anbefaler med utgangspunkt i beregningsmodellen brukt i kompetanseløftet, å utrede en felles fordelingsnøkkel for tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling, og se på muligheter for skjevfordeling basert på reisevei og historikk knyttet til kommuner med behov for ekstra støtte.

Midlene fra oppfølgingsordningen utgjør i dag om lag 5% av den samlede summen til ordningene. I en ny tilskuddsordning foreslår direktoratet at statsforvalterne kan bruke inntil 10% av tildelingen til oppfølging av kommuner med ekstra behov.

Midlene kan i dag brukes til å vurdere kompetansebehov, utvikle og planlegge kompetanseutviklingstiltak og til å gjennomføre og vurdere kompetanseutviklingstiltak. Det er også anledning til å bruke deler av midlene til en koordinatorfunksjon for partnerskapet i forbindelse med særlig komplekse tiltak som for eksempel omfatter mange virksomheter og går over lengre tid.

Vi anbefaler at midlene i tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling i større grad enn i dag kan brukes til koordinatorfunksjon eller utviklingsveileder, og at det oppfordres til å danne nettverk mellom eiere. Funksjonen/veilederen kan også få en ekstra oppgave med å utjevne kvalitetsforskjeller.

## Rapportering

Statsforvalterne rapporterer om sin forvaltning av tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling som en del av sin årsrapport. I de to siste årene har partnerskapene i ordningen rapportert til statsforvalterne i Utdanningsdirektoratets høringssystem årlig basert på tildeling til partnerskap og tiltak. I det videre må vi vurdere hvordan vi kan samordne rapportering på tildeling av midler med rapportering knyttet til videreutdanning.

## Tilråding

Utdanningsdirektoratets forslag til en tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling innebærer følgende:

- En felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling der regional ordning for barnehage, desentralisert ordning for skole (grunnskole), en relativ andel midler i kompetanseløftet (barnehage og grunnskole) og oppfølgingsordningen inngår.
- Utrede en felles fordelingsnøkkel for tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling, og se på muligheter for skjevfordeling basert på reisevei og historikk knyttet til kommuner med behov for ekstra støtte.
- Gi statsforvalter et tydeligere ansvar og flere virkemidler for å støtte og følge opp kommuner med særlige behov. Innenfor tilskuddsordningen kan statsforvalter benytte inntil 10 prosent av midlene til støtte og oppfølging.
- Videreføre samarbeidsforum. Partsrepresentasjonen opprettholdes, og det presiseres i retningslinjene at det vil være mulig å velge representanter for de sentrale aktørene slik at samarbeidsforumene ikke blir så omfangsrike.

- Samarbeidsforums hovedoppgaver vil være å utarbeide en langsiktig plan for kompetanseutvikling og prinsipper for fordeling av midler i tilskuddsordningen.
- Statsforvalter får oppgaven med å innstille til fordeling av midler basert på prinsipper som samarbeidsforum utarbeider.
- Innføre større mulighet enn i dag for å bruke midler til koordinator/ utviklingsveileder
- Endelig beslutning om hvor samisk samarbeidsforum skal ligge tas av KD i dialog med sentrale aktører.
- Som hovedregel skal midlene fordeles slik at UH får mer enn halvparten av midlene, men med mulighet for samarbeidsforum til å justere denne fordelingen i det enkelte fylket.
- En prosess for å vurdere hvilken måte tildeling av midler skal foregå på (via statsforvalter, direkte til kommunene eller i tildelingsbrev til UH)
- Samordning og forenkling av rapportering

## 6. EN HELHETLIG GJENNOMGANG AV KUNNSKAPSGRUNNLAGET KNYTTET TIL ETTER- OG VIDEREUTDANNINGSORDNINGENE

Utdanningsdirektoratet har ansvar for å iverksette og følge opp et relativt stort omfang av rapporteringer og evalueringer knyttet til ordningene for etter- og videreutdanning. De enkelte videreutdanningsordningene, inkludert lederutdanningene, har årlige deltakerundersøkelser. Utdanningsdirektoratet utarbeider også statistikk om ordningene.

Det pågår for tiden flere evalueringer av tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling og Kompetanseløftet, der følgende evalueringsrapporter skal publiseres den kommende tiden:

### *Desentralisert ordning og oppfølgingsordningen*

Delrapport 3, Oppfølgingsordningen: Publisering i januar 24

Fagartikkel i ferdig versjon 15. oktober 2023

Temanotat 5 Dekomp skole: Publisering ca 27. november 23.

Vitenskapelig artikkel, Oppfølgingsordningen i ferdig versjon 15. januar 2024

### *Desentralisert ordning yrkesfag*

Temanotat 6: Utvikling på sentrale indikatorer – publisering 15. april 2024

Evaluering av fagfornyelsen yrkesfag – underveisnotat publiseres august 2023

### *Kompetanseløftet*

Delrapport 2: Casestudier fra partnerskapene – publiseres sommer 2023

I tillegg til evalueringsrapporter stilles det spørsmål til eiere og ledere i Spørsmål til Skole-Norge og både statsforvalter og partnerskapene rapporterer årlig.

NOU 2022: 13 understreket at det finnes et godt oppdatert kunnskapsgrunnlag. Samtidig kan det være en utfordring at ordningene har blitt justert relativt hyppig. Det pågår et par følgeevalueringer knyttet til innføring av ordningene, som først på sikt vil kunne si noe om hvorvidt ordningene bidrar til kollektiv kompetanseutvikling i barnehagene og skolene.

Som et ledd i å etablere et nytt og helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling/ etter- og videreutdanning, bør vi gjennomgå og vurdere det framtidige behovet for evalueringer, rapporteringer og statistikk. I denne sammenhengen er det også vesentlig at vi vurderer hvordan det totale omfanget oppleves for sektoren, gitt at det ofte er de samme informantene og respondentene som skal intervjues om og rapportere på ordningene.



Utdannings-  
direktoratet