



Til: Utvalget

Dato: 14.9.2025

Fra: Sekretariatet

Saksnr.: 6-4

Sak 6-4 Kommunal skolestyring og skolekvalitet

Dette notatet om kommunal skolestyring og skolekvalitet er delt i tre hoveddeler.

Del I - Beskriver hva vi vet om forskjeller i skolekvalitet mellom kommuner.

Beskrivelsen tar utgangspunkt i tre dimensjoner: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet

Del II - Beskriver forholdet mellom stat og kommune når det gjelder styring av skoler i dag. Vi forsøker å få fram at skolene styres i et samspill og at forholdet mellom stat og kommune har endret seg over tid.

Del III - Drøfter betydningen av kommunale forskjeller og om det er behov for å endre på måten skolene styres på i dag. På bakgrunn av beskrivelsene i del 1 og 2 ber vi utvalget i denne delen om å vurdere:

- Hva mener dere om kommunale forskjeller i skolekvalitet?
- Hva mener utvalget om spenningen mellom statlig styring og lokalt handlingsrom i styring og utvikling av skolene?

Utvalget bør vurdere spørsmålene i lys av mandatet om å:

- *vurdere hvordan alle skal få likeverdige muligheter og hvordan skolen kan opprettholde god kvalitet og det brede samfunnsoppdraget i alle deler av landet.*

1 Innledning

På møtet i Bodø vil kommunal styring av skolene og skolekvalitet være et av temaene som utvalget skal diskutere. Utvalget får en presentasjon fra skole- og barnehagesjef i

Bodø, Tore Tverrbakk. Utvalget får også en presentasjon fra Beiarn kommune, som er en liten kommune i Salten. I tillegg vil utvalget besøke Kjerringøy og høre fra oppvekstsenteret der.

Vi har tidligere vært inne på temaene styring og skolekvalitet blant annet i sak 3-5 om utviklingen i læringsresultater og læringsmiljø og sak 3-6 om skolestruktur og skolenedleggelse. Temaet er også relevant for sak 3-4 om skolen som samfunnsprosjekt og de lange linjene i norsk skolehistorie. Notatet må ses i sammenheng med Bjørns forslag til disposisjon, som legges fram på møtet i Bodø. Se særlig kobling til de syv erkjennelsene og punkt 2.4 om at skolen er en kompleks organisasjon og må ledes og utvikles deretter.

Det er flere problemstillinger utvalget kan velge å ta tak i når dere diskuterer skolestyring og skolekvalitet. En problemstilling som vi har vært inne på i tidligere diskusjoner, og som det er nærliggende å utforske videre, handler om forskjeller i skolekvalitet mellom kommuner.

Mandatet er tydelig på at utvalget skal vurdere hvordan alle elever får likeverdige muligheter, og hvordan skolen kan opprettholde god kvalitet og det brede samfunnsoppdraget i alle deler av landet. En gjentakende problemstilling som utvalget har drøftet handler om; Hvor store forskjeller i skoletilbudet kan det være innenfor en nasjonal fellesskole, og hva kan gjøres for å redusere forskjellene?

I utredningen kan utvalget skrive noe om kvalitetsforskjeller mellom kommuner i dagens skole og vurdere om disse forskjellene vil endre seg framover. Videre kan utvalget drøfte betydningen av kommunale forskjeller for målet om likeverdig opplæring. Utvalget bør også si noe om spenningen mellom statlig styring og lokalt handlingsrom. Dette handler i korthet om at behovet for større likhet i alle deler av landet kan være et argument for sterkere statlig styring. Samtidig vil sterkere statlig styring svekke det lokale handlingsrommet, som kan være viktig for å utvikle kvaliteten på hver enkelt skole. Hva tenker dere om denne spenningen i lys av mandatet?

I dette notatet gjør vi rede for noen forskjeller i skolekvalitet mellom kommuner. Videre skriver vi om hvilken rolle og ansvar lokale skolemyndigheter har for å utvikle kvaliteten i skolen. Vi går også gjennom kvalitetsvurderingssystemet, og hvordan dette systemet nå er i endring etter Meld. St. 34 om praktisk læring.

Når vi snakker om skolekvalitet i dette notatet er det med utgangspunkt i kommunenes og fylkeskommunenes (omtalt som kommunene) ansvar for opplæringen. Vi går ikke dypt inn i skolen som organisasjon eller kvalitet i klasserommet.

Del I

2 Hva vet vi om forskjeller i skolekvalitet mellom kommuner?

Skolekvalitet er et komplekst begrep. Det beskrives ofte ut fra underområdene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet.¹

¹ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hva-er-kvalitet/>

- *Strukturkvalitet* beskriver de ytre forutsetningene, og handler blant annet om fysiske forhold som bygninger og ressurser, personalets kompetanse, bemanning, organisering og økonomi.
- *Prosesskvalitet* beskriver innholdet i tilbudet eller opplæringen, og handler blant annet om hvordan opplæringen gjennomføres i praksis, hvordan læreplanene tas i bruk, medvirkning, relasjoner, aktivitetstilbud, ledelse og kultur for læring.
- *Resultatkvalitet* er det man ønsker å oppnå med tilbudet. Det kan for eksempel handle om elevenes læringsresultater og at de opplever trivsel, mestring og utvikling.

De tre kvalitetstypene henger sammen. For eksempel kan lærernes utdanning og kompetanse (strukturkvalitet) påvirke relasjonene mellom elev og lærer (prosesskvaliteten), som igjen har betydning for elevenes læring, trivsel og utvikling (resultatkvaliteten).

Kvalitetsutviklingsutvalget viser i NOU 2023: 27 at det ble lagt mest vekt på resultatkvalitet da kvalitetsvurderingssystemet ble utviklet på begynnelsen av 2000-tallet (se avsnitt 3.2 for utdypende om kvalitetsvurderingssystemet). Siden den gang har forståelse av kvalitet i skolen endret seg, og utvalget mener det i dag bør legges større vekt på prosessene der kvaliteten utvikles og de ulike aktørenes rolle i dette arbeidet (prosesskvalitet).

En utfordring ved å si noe om kvalitetsforskjeller i skolen, er at de indikatorene vi har for å måle kvalitet bare gir informasjon om noen utvalgte deler ved skolen. Ikke alt som har betydning for skolens kvalitet måles eller lar seg måle, og det vil ofte være de mest målbare og kvantifiserbare delene som blir tillagt størst vekt. Det har vært mer oppmerksomhet om resultatkvalitet, og det finnes flere indikatorer på dette feltet enn når det gjelder prosesskvalitet. Det er også mer oppmerksomhet rundt indikatorene som sier noe om sider ved elevenes læring (eks PISA og nasjonale prøver), enn forskning og indikatorer som sier noe om prosesskvalitet som relasjoner, skolekultur og medvirkning.

2.1 Resultatkvalitet

Her gir vi en kort oversikt over noen indikatorer som kan si noe om forskjeller i resultatkvalitet mellom skoler mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Vi går ikke inn i årsakene til forskjeller i resultater.

2.1.1 Nasjonale prøver

De nasjonale prøvene gir informasjon om elevenes ferdigheter i lesing, regning og engelsk på 5., 8. og 9. trinn. Elevene fordeles på ulike mestringsnivåer. Analyser av resultatene viser at det er størst andel av elever som skårer på de høyeste

mestringsnivåene i de mest sentrale kommunene (Oslo, Lørenskog, Bærum m.fl.), og motsatt i de kommunene som er minst sentrale (Dovre, Ulvik, Snåsa m.fl).²

2.1.2 Grunnskolepoeng

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng varierer mellom fylkene, og er høyest i Oslo og lavest i Finnmark.³ På kommunenivå vil grunnskolepoengene variere mye etter skolestørrelse. Kommuner med få elever vil ha større variasjon fra år til år. Kommuner med mange elever vil ha mer stabile snitt. Det gir derfor liten mening å sammenlikne grunnskolepoeng på kommunenivå.

2.1.3 Skolebidragsindikatorer

Skolebidragsindikatorerene forsøker å skille ut den delen av læringsresultatet som skyldes de noen av forutsetningene elevene har med seg inn i skolen (familiebakgrunn og tidligere resultater). For selv om det er forskjeller mellom kommuner når det gjelder nasjonale prøver og grunnskolepoeng, er det viktig å understøtte at elevenes sosiale bakgrunn og forutsetninger i stor grad påvirker elevens resultater. De rene resultatene gir derfor ikke et godt bilde på skolens betydning for elevenes læring. Det er viktig å være klar over at beregningene er krevende, og resultatene må tolkes med varsomhet.

Skolebidragsindikatorerene viser at forskjellene mellom skolene er mindre enn forskjellene i de faktiske resultatene på nasjonale prøver og eksamen. Det betyr at en del av skolene som har lave resultater (på nasjonale prøver og eksamen), har elever som har kommet langt i forhold til sitt utgangspunkt (høyt skolebidrag), og motsatt.

Oslo har den høyeste andelen skoler som bidrar mer enn landsgjennomsnittet. På 59 prosent av skolene, presterer elevene høyere på nasjonale prøver på 5. trinn enn det deres familiebakgrunn skulle tilsi. Tilsvarende andel i 2022-2023 var 45 prosent.

Kun 5 prosent av de offentlige skolene i Oslo bidrar mindre enn landsgjennomsnittet. I Troms har 30 prosent av skolene et skolebidrag som er lavere enn landsgjennomsnittet, og kun 2 prosent har et høyere bidrag enn landsgjennomsnittet.⁴

2.1.4 Internasjonale undersøkelser

Et gjennomgående funn fra de internasjonale undersøkelsene viser at det er relativt små forskjeller i elevenes resultater mellom skoler og innenfor enkeltskoler i Norge sammenliknet med andre land. Norge kjennetegnes av at det er lavere variasjon i resultatene mellom skoler, og høyere variasjon i resultater innenfor skoler. Undersøkelsene viser også at selv om hjemmebakgrunn er betydningsfullt, har

² <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/nasjonale-prover/artikler/elever-i-sentrale-kommuner-skarer-hoyest-pa-nasjonale-prover>

³ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/liten-karakternedgang-i-grunnskolen/>

⁴ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen-for-2023-2024/>

bakgrunnen mindre å si for norske elevers resultater enn for de fleste andre land i PISA.⁵ Samtidig viser PISA 2022 at en økende andel av variasjonen i matematikkprestasjoner kan forklares av sosiale forskjeller i Norge.

2.1.5 Trivsel og skolemiljø

Elevundersøkelsen gir informasjon om hvordan elevene opplever ulike sider av skolemiljøet, som trivsel, støtte fra læreren, mobbing og vennskap.

Analyser av Elevundersøkelsen har vist at det de siste 6-8 årene har vært en svak negativ utvikling i hvordan elever rapporterer om sitt læringsmiljø. En analyse fra 2023 viser at over 80 prosent av grunnskolene har hatt en negativ utvikling av læringsmiljøet, mens bare 9 prosent har hatt en positiv utvikling de siste fem årene.⁶

Forskjellene i læringsmiljø ligger i all hovedsak på skolenivå. Det er stor variasjon mellom skolene innad i kommunene, og forskerne kan ikke knytte forskjellene i utviklingen på skolenivå til det kommunale eller fylkeskommunale nivået.⁷

I all hovedsak rapporterer elevene gjennom Elevundersøkelsen at de har et godt læringsmiljø. De opplever et læringsmiljø preget av trivsel, støtte fra lærer, at foreldre og foresatte støtter opp om skolen og at de får faglige utfordringer. Spørsmål om motivasjon og elevdemokrati og medvirkning får lavest skåre fra elevene.

2.1.6 Gjennomføring

Økt gjennomføring av videregående opplæring har vært et mål for norsk skole og gjennomføringstallene kan også være en indikator på resultatkvalitet. Samtidig betyr ikke økt gjennomføring nødvendigvis at alle er like godt forberedt til videre studier og arbeidsliv.

Vi ser at flere elever fullfører og består videregående opplæring enn tidligere. Tall fra 2024 viser at både i Oslo og Rogaland gjennomførte og besto nær 85 prosent av elevene som startet i videregående opplæring høsten 2017. Fullføringsandelen er lavest i Finnmark med 73 prosent. Finnmark har imidlertid hatt en svært god utvikling. Sammenlignet med 2006-kullet har gjennomføringsandelen økt med 21 prosentpoeng. Sogn og Fjordane, som i utgangspunktet hadde den høyeste gjennomføringsandelen, har hatt minst utvikling siden 2006-kullet.⁸

Oppsummert om resultatforskjeller

- Selv om vi har mange indikatorer for å måle resultater, er det viktig å være klar over at indikatorene bare dekker noen fag og ferdigheter, og andre måles ikke. På den ene siden kan dette kanskje gi et smalt bilde på kvaliteten i skolen, på den

⁵ [kortrapport-pisa-2018.pdf](#)

⁶ [Dårligere skolemiljø for elever med annen kjønnsidentitet | udir.no](#)

⁷ [Elevundersøkelsen 2023](#)

⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/2024/gjennomforing-av-videregaende-opplaring/>

andre siden kan de fagene og ferdighetene som måles også korrelere med ferdigheter vi ikke måler.

- Det er forskjeller i elevenes læringsresultater mellom skoler og mellom kommuner, men disse blir mindre når man kontrollerer for elevenes bakgrunn og forutsetninger (skolebidragsindikatorene).
- Norge har små forskjeller i læringsresultater mellom skoler sammenliknet med andre land (PISA og internasjonale undersøkelser). Resultatforskjellene i PISA er større innad den enkelte skole i Norge.
- Det er forskjeller i opplevelsen av skolemiljø mellom kommuner og mellom fylker, men disse forskjellene kan i stor grad skyldes forskjeller på skolenivå (Elevundersøkelsen).

2.2 Strukturkvalitet

Som beskrevet over handler, strukturkvalitet om ytre forhold som ressursbruk, bemanning, kompetanse, organisering og økonomi. Når vi omtaler forskjeller i strukturkvalitet er det viktig å huske på at kommunene har svært ulike betingelser og rammer for å drive skole og opplæring. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne for eksempel ressursbruk og kompetanse mellom kommuner. Det vil for eksempel koste mer, og være vanskeligere å rekruttere lærere i en tynt befolket kommune i indre Trøndelag, enn en tett befolket kommune på det sentrale Østlandsområdet. Indikatorene for strukturkvalitet må derfor tolkes på bakgrunn av at vi har et langstrakt land med ujevnt fordelt befolkning.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder for eksempel innbyggerantall, antall skoler, elevtall og elevsammensetting. Det er også store forskjeller når det gjelder geografi og sentralitet. I 2025 var det 357 kommuner i Norge og omtrent halvparten av disse har færre enn 5000 innbyggere. Rundt 20 kommuner har færre enn 1000 innbyggere.

Skoleåret 2024–25 finnes det 2 692 grunnskoler i landet. 722 skoler har færre enn 100 elever, og 886 skoler har 300 elever eller flere.⁹ En grunnskole har i 2024–25 i gjennomsnitt omkring 235 elever. Det er 34 flere elever per skole enn for 15 år siden.

En undersøkelse fra SSB viser at en 5.-klassing i snitt har 2,7 kilometer til skolen i 2020, mens en 10.-klassing har 8,7 kilometer. Elever i de minst sentrale kommunene har lengst reisevei.¹⁰

2.2.1 Ressursbruk

Temaet ressursbruk i skolen er omfattende og relevant for utredningen, men det er ikke meningen å gi en uttømmende oversikt over ressursbruk i dette notatet. Sekretariatet vil

⁹ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/>

¹⁰ <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/k%C3%B8yreavstand-til-skolar-i-fylka>

komme tilbake med et eget notat om økonomi og ressursbruk. Kort oppsummert kan vi si at:

En elev i en offentlig grunnskole kostet en kommune i gjennomsnitt 189 000 kroner i 2024. Utgiftene til drift av grunnskolen varierer mellom kommunene fra 127 000 kr til 412 000 kr per innbygger 6-15 år (Statistisk sentralbyrå 2024).

Kommunene bestemmer selv hvor mye penger de vil bruke på skole, men vi ser at spredt bosetning gir høyere utgifter per elev i grunnskolen. Det samme gjør lavt elevtall per trinn og små skoler. Også når utgifter til skyss holdes utenfor, har kommuner med små skoler høyere utgifter per elev enn kommuner med større skoler.¹¹

Sammenliknet med andre OECD-land bruker Norge mer ressurser per elev enn gjennomsnittet. OECDs årlige indikatorrapport «Education at a Glance» viser at Norge i 2024 brukte 6,4 prosent av BNP på grunnskole og videregående, noe som er betydelig høyere enn OECD-snittet på 4,9.¹²

2.2.2 Lærerdekning

Ulike lærerstatistikker (Grunnskolens informasjonssystem GSI og Statistisk sentralbyrå SSB) viser at lærerdekkingen i dag varierer på landsbasis. Det er en særlig underdekning av lærere i Nord-Norge og Oslo (SSB, 2023a, 2023b; Utdanningsdirektoratet, 2024).

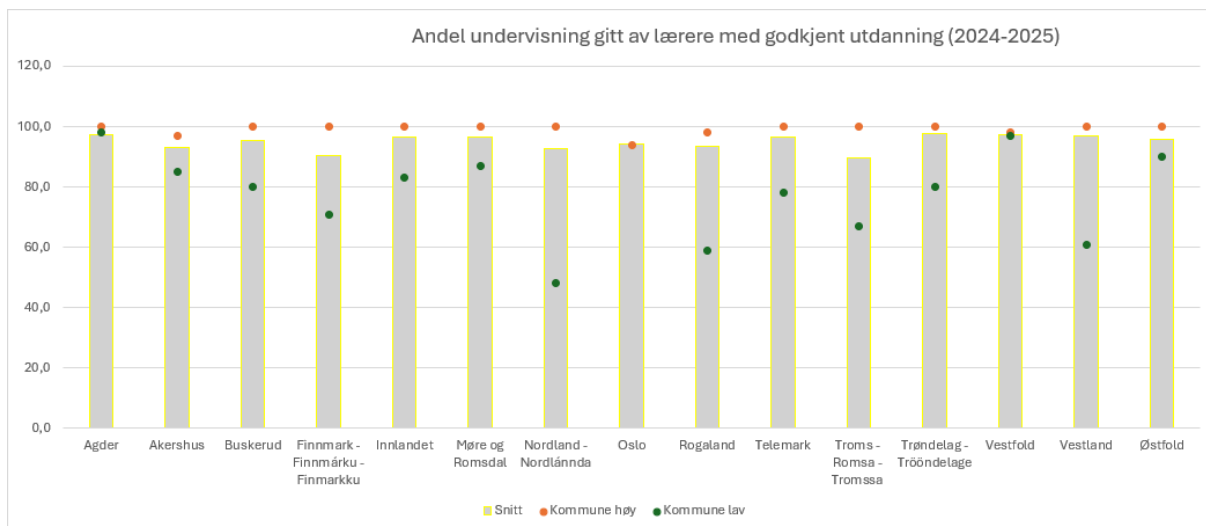
Statistikk fra grunnskolens informasjonssystem (GSI)

GSI¹³ viser at det på landsbasis i 2024-2025 var fem prosent av lærerårsverkene som ikke oppfylte kompetansekravene for tilsetting. Det er relativt store variasjoner mellom fylkene og kommunene. På kommunenivå viser GSI-tallene at andelen kvalifiserte lærere varierer fra 100 % til 48 %, Se figur 2.1:

¹¹ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/grunnskolen/antall-elever-og-skoler/>

¹² https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024-country-notes_fab77ef0-en/norway_39130783-en.html

¹³ I grunnskolens informasjonssystem (GSI) rapporteres planlagte lærere for hele skoleåret på et tidspunkt i oktober. Personer som får yrkesgodkjenning som lærer i norsk skole av NOKUT regnes som "godkjent kompetanse" Iversen, J. M. V., Haraldsvik, M. & Nyhus, O. H. (2021). *Ulikheter i lærerstatistikk* (SØF-rapport 4/21). NTNU Samfunnsforskning,. <https://samforsk.no/uploads/files/Ulikheter-i-laererstatistikk-WEB.pdf>.



Statistikk fra statistikkbanken til SSB

Statistisk sentralbyrås lærerstatistikk beregner andelen lærere med godkjent utdanning.¹⁴ I følge SSB ble henholdsvis 18 prosent av avtalte lærerårsverk i grunnskolen og 20 prosent avtalte lærerårsverk i videregående i 2023 utført av lærere uten lærerutdanning (SSB, 2023a, 2023b). Statistikken fra SSB viser også at det er relativt store variasjoner mellom kommunene. Andelen lærere med lærerutdanning varierte mellom kommunene fra 37 prosent til 92 prosent i 2024.

Det er ulike kartlegginger som viser at det er krevende å rekruttere lærere med riktig kompetanse.

2.3 Prosesskvalitet

Prosesskvalitet viser til de indre aktivitetene i skolen, om relasjonene og måten arbeidet organiseres på. Som nevnt over finnes det ikke like tydelige indikatorer på forskjeller i prosesskvalitet mellom kommuner og mellom skoler. Dette krever ofte kvalitativ forskning.

Til sak 4-4 som utvalget behandlet på Hamar, lagde sekretariatet et notat 4-4 B om Likeverdig opplæring. I notatet redegjorde vi for forskning som viser hva som kjennetegner skoler som lykkes med å med å løfte elevenes læringsresultater. Omtalen var basert på sluttrapporten fra ekspertgruppen for skolebidrag (Kunnskapsdepartementet, 2021) og gir et godt bilde på prosesskvalitet i skoler og kommuner som lykkes med å løfte elevenes resultater.

Skoler som lykkes kjennetegnes av:

Aktive kommuner. Lokale skolemyndigheter med velfungerende skoler bidrar til at skolene utvikler analysekompetanse og har en tett og tillitsfull dialog med rektorene. De

¹⁴ Da teller en timevikar like mye som en fast ansatt lærer i 100 prosent stilling. I denne statistikken regnes personer som får yrkesgodkjenning som lærer i norsk skole av NOKUT som "annen pedagogisk utdanning". SSB teller både vikarer og den fraværende i løpet av ei arbeidsuke i november ibid.. Ulike definisjoner av «lærer» mellom Udir/GSI og SSB gir ulike resultater

diskuterer utvikling over tid, er interessert i det som foregår og ber om begrunnelser for valg og prioriteringer på skolene. Kommunene har skolefaglig kompetanse og analysekompetanse, men anerkjenner at den viktigste kunnskapen for å få til endring er i skolen.

Fellesskapstenkning. Velfungerende skoler preges av fellesskapstenkning og samarbeid. Lærerne er organisert i team og tar et felles ansvar for alle elever. Lærerne jobber sammen om å både planlegge, gjennomføre og evaluere undervisningen. Rektorene beskriver lærerne som kompetente pedagoger og didaktikere med god relasjonskompetanse. Samarbeidet mellom ledelse og lærere preges av tillit.

Godt læringsmiljø. Skoler som lykkes preges av god tone og hyggelig omgang mellom elever, elever og lærere, og lærere og ledelse. Det er høy trivsel og lite mobbing blant elevene. Rektorene vektlegger skolens samarbeid med andre instanser som BUP og helsetjenestene, og har gjerne ansatt andre yrkesgrupper enn lærere for å lette samarbeidet, jobbe forebyggende og fange opp problemer raskt.

Tydelig ledelse. Skoler som lykkes, har rektorer som er opptatt av forutsigbarhet for elevene og stø kurs i den pedagogiske virksomheten. De verner om skolens kjerneaktivitet og er selektive med hvilke prosjekter skolen engasjerer seg i. Rektorene er synlige figurer på skolen. Skolen er organisert omkring målene som settes.

Rektorene sørger for at forbedringsarbeidet blir en del av den daglige driften, de er opptatt av at lærerne skal arbeide forskningsbasert, bruker fellestiden til «lærende møter», og jobber med å styrke analysekompetansen i ledelsen og blant lærerne.

Elevmedvirkning. Skoler som lykkes, ser på elevmedvirkning som viktig. På velfungerende skoler er både lærere, rektorer og skoleeiere lydhøre for elevenes behov og perspektiver. Elevmedvirkningen gir lærerne mulighet til å justere undervisningen etter elevenes tilbakemeldinger – når de ser det som faglig forsvarlig. De mener elevmedvirkning bidrar til en mer tilpasset og relevant opplæring.

Skolebasert vurdering. Velfungerende skoler har en systematikk i hvordan de kartlegger og vurderer praksis, med mål om å bedre opplæringen og øke elevenes læringsutbytte. Lærerne observerer og vurderer hverandres undervisning, praktiserer kollegaveiledning og driver erfaringsdeling. Rektorene leder dette pedagogiske arbeidet, og har støtte for skolebasert vurdering hos skoleeierne.

Samlet sett kjennetegnes skoler som lykkes med å kompensere for ulikt elevgrunnlag av systematisk kvalitetsutvikling basert på skolebasert vurdering, et sterkt samarbeid på alle nivåer i skolen, godt samarbeid med andre instanser, en tydelig pedagogisk ledelse, høy grad av elevmedvirkning og felles oppmerksomhet om elevenes læring og trivsel.

Del II

3 Forhold mellom stat og kommune i styring av skolene

Som vist over er det forskjeller mellom kommuner og mellom skoler når det gjelder ulike sider ved skolekvalitet. Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvordan alle elever får likeverdige muligheter, og hvordan skolen kan opprettholde god kvalitet og det brede samfunnsoppdraget i alle deler av landet.

I en slik vurdering er det naturlig å omtale hvordan skolene dag styres i et samspill mellom stat og kommune, og vurdere om det er behov for endringer i hvordan skolene bør styres i framtiden.

Dersom utvalget for eksempel mener det er behov for større likhet mellom kommunene, kan det tale for tiltak som legger til rette for sterkere nasjonal styring. Dette kan for eksempel gjøres gjennom mer detaljert regelverk og læreplaner, flere nasjonale standarder, krav til oppfølging av skoler med svake resultater og/eller flere statlige satsinger og utviklingsstrategier. Det kan også gjøres ved å styrke tilsynsfunksjoner gjennom for eksempel nasjonale eller regionale tilsyn.

Samtidig vil sterkere nasjonal styring også ha ulemper og utilsiktende konsekvenser. Som Bjørn skriver i disposisjonsnotatet (notat 6 – X) er skolene komplekse organisasjoner og må styres og utvikles deretter.

Han viser at skolene må forholde seg til en mengde ulike mål og lærere og skoleledere må hver dag håndtere målkonflikter. Det er også betydelig usikkerhet om sammenhengen mellom det læreren gjør og elevenes læringsutbytte målt på eksamen eller standpunktkarakter. Svært mange faktorer spiller inn på hva elevene lærer. I en slik kompleks og kunnskapsintensiv organisasjon som skolen er, viser litteraturen at detaljert ovenfra og ned-styring fungerer dårlig og at betydelige fullmakter må delegeres til de som utøver kjernevirksomheten.

Før vi går inn i spenningen mellom statlig styring og lokalt handlingsrom (del 4), redegjør vi kort for hvordan forholdet mellom stat og kommune på skolefeltet, og aktuelle debatter.

3.1 Kommunene har fått tydeligere rolle og ansvar for skole og skoleutvikling

Hovedbildet er at kommunene har fått en stadig tydeligere rolle og ansvar for skole og skoleutvikling. Vi har tidligere vist den historiske utviklingen av skolen, og trekker her kort opp de endringene i forholdet mellom stat og kommune som skjedde fra 1990-tallet.

En rapport fra evalueringen av Kunnskapsløftet peker på at 90-tallsreformene (Reform 94, Reform 97) var preget av en ambisjon om å styrke fellesskapsfundamentet i det norske samfunnet (Aasen et al., 2012). En viktig tanke bak disse reformene var at skolen skulle demme opp for den fragmenteringen av samfunnet som kom med økt globalisering, informasjonsflom, endrede familiestrukturer og økt innvandring (se også notat 3-4 B).

På 2000-tallet var det imidlertid en politisk oppfatning av at 90-tallsreformene ikke møtte det nye etniske, kulturelle og religiøse mangfoldet i det norske samfunnet. Det var også en bekymring for nivået i skolen og at norsk skole ikke leverte gode nok resultater til å kunne konkurrere i en global kunnskapsøkonomi (PISA-sjokket).

Fra politisk hold ble norsk utdanning etter 90-tallsreformene beskrevet som et system hvor institusjoner, lærere og elever var ufrie. Skolen var preget av statlig detaljstyring og verdistyring, gjennom for eksempel de relativt detaljerte nasjonale læreplanene. Det var krav om mer individuelle valgfrihet og større mangfold.

Dette var hovedbegrunnelsene for innføringen av skolereformen Kunnskapsløftet i 2006, som i tillegg til å være en innholdsreform (nye læreplaner) og en strukturreform (endringer i vgo), også var en styringsreform.

Kunnskapsløftet som styringsreform handlet om å øke desentralisering av beslutningsmyndighet og forvaltningsoppgaver, slik at det ble et større lokalt handlingsrom og større lokal frihet. Skolen skulle styrkes ved at kravene ble tydeligere, og kommunene ble ansvarliggjort.

Samtidig ble kommunens ansvar for kvalitet, resultatoppfølging og profesjonsutvikling tydeliggjort. Begrepet «skoleeier» kom inn i opplæringsloven og andre styringsdokumenter for å beskrive kommunens og fylkeskommunens rolle og ansvar for skole. Det ble også opprettet et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, med blant annet nasjonale prøver og brukerundersøkelser som Elevundersøkelsen. Dette systemet la større vekt på resultat kvalitet og skulle gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å utvikle kvaliteten på alle nivåer i skolen.

I den nye opplæringsloven som trådte i kraft i 2024 er begrepet skoleeier igjen tatt ut, og loven bruker nå begrepene «kommunen/fylkeskommunen». Begrunnelsen for endringen fra «skoleeier» til «kommune/fylkeskommune», er at det skal være tydelig og lett for leseren av loven å forstå hvem som har ansvaret (Prop. 57 L (2022-2023), kapittel 48). I utredningen bør utvalget i hovedsak bruke kommunen/fylkeskommunen eller lokal skolemyndighet når vi sier noe om deres ansvar for skole og opplæring.

Kommunen har etter opplæringsloven ansvaret for grunnskoleopplæringen, mens fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring. Dette innebærer at kommunen og fylkeskommunen må sørge for at skolene oppfyller kravene i loven, og at skolene gir elevene den opplæringen de har rett til å få. I tillegg har kommunen og fylkeskommunen plikt til å ha internkontroll for å sikre at opplæringen oppfyller lovens krav. Internkontrollkravet følger av kommuneloven.

Opplæringsloven gir kommunen og fylkeskommunen plikt til å arbeide med kontinuerlig kvalitetsutvikling i skolen. Dette innebærer å evaluere undervisningen, følge opp resultater og iverksette tiltak for forbedring. Som del av dette arbeidet kan kommunen og fylkeskommunen pålegge skolene å gjennomføre og bruke flere prøver, undersøkelser og verktøy enn det nasjonale myndigheter har pålagt, og sette begrensninger for hvilke andre prøver, undersøkelser og verktøy skolene skal bruke. Skoleeierne kan også velge å delegere beslutningene til skolenivå.

Opplæringsloven stiller også krav om kvalitetsutvikling på skolenivå. I dette ligger det at hver skole jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene for opplæringen. Slike vurderinger er sentrale for at kommunene og fylkeskommunene skal ha et godt grunnlag for kvalitetsutvikling (Prop. 57 L (2022-2023)). I tillegg stiller opplæringsloven krav om at kommuneadministrasjonen og fylkeskommuneadministrasjonen skal ha skolefaglig kompetanse.

3.2 Kvalitetssystemet: Fra vurdering til utvikling

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet ble innført samtidig med Kunnskapsløftet i 2004. Målene og rammene for systemet ble utredet av Kvalitetsutvalget i NOU 2002: 10

Førsteklasses fra førsteklasse.. Siden innføringen har systemet utviklet seg og nye elementer har kommet til. Kvalitetsvurderingssystemet er komplekst, og det er ikke tydelig hvilke elementer som inngår i systemet. Det inneholder mye informasjon, men skolene og lærerne strever med å ta i bruk og gjøre nytte av datamaterialet.

Dagens system består av ulike prøver, verktøy og datakilder som gir informasjon om elevenes læringsresultater, skolemiljø og gjennomføring. Systemet skal bidra til å utvikle kvaliteten på ulike nivå i opplæringen. De mest kjente prøvene og verktøyene er de nasjonale prøvene, kartleggingsprøvene, internasjonale undersøkelser og Elevundersøkelsen. I tillegg består systemet av statistikk og analyseverktøy.

Det har vært ulike oppfatninger om kvalitetsvurderingssystemets formål, omfang og bruk av resultat siden innføringen. Debatten har særlig stått rundt de nasjonale prøvene og de internasjonale undersøkelsene. De har blant annet blitt kritisert for å skape uheldig rangering og konkurranse, og det bidrar til å redusere det brede mandatet skolen har til noen få målbare resultater. Det har også vært kritikk mot kvaliteten på prøvene.

Norsk skole har utviklet seg mye siden nasjonale prøver og brukerundersøkelser ble innført på begynnelsen av 2000-tallet. Kommunene har fått en tydeligere rolle og ansvar for kvalitetsutvikling. Det har også vært satset mye på utvikling av profesjonsfellesskapet i skole. Med fagfornyelsen fikk skolen nye læreplaner og et nytt innhold. Det har over tid vært et behov for å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet slik at prøvene og verktøyene svarer til behovene og innholdet i skolen.

I 2022 satte regjeringen ned et partssammensatt utvalg som fikk i oppdrag å gjennomgå kvalitetsvurderingssystemet og foreslå endringer. Utvalget leverte sin hovedinnstilling med anbefalinger i NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling*.

Utvalget pekte på flere utfordringer ved kvalitetsvurderingssystemet. De mente blant annet at systemet er mer orientert mot styring enn utvikling. De pekte også på at systemet er fragmentert og omfattende. Utvalget fant at lærere opplever mindre nytte av informasjonen fra systemet enn skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter

I hovedinnstillingen foreslo utvalget å etablere et nytt system for *kvalitetsutvikling*. Det nye systemet som utvalget foreslo, legger større vekt på strukturer og prosesser for samarbeid og dialog slik at kvaliteten kan utvikles i felleskap. Utvalget mener det nye systemet må ta utgangspunkt i skolehverdagen og støtte arbeidet med skolens brede mandat.

Regjeringen fulgte opp flere av anbefalingene fra utvalget i Meld. St. 34 (2023-2024) *En mer praktisk skole*. I meldingen beskrives mål og prinsipper for et nytt system for kvalitetsutvikling. Et viktig prinsipp er at kommunen og fylkeskommunen skal holde vedlike og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringen og videregående opplæring. Et nytt kvalitetsutviklingssystem skal fremme elevenes læring, trivsel og utvikling, i tråd med mål og rammer gitt i opplæringsloven med forskrifter, inkludert læreplanverket og øvrige mål for skolen. Skolens verdigrunnlag og brede mandat om danning og utdanning, slik det er beskrevet i overordnet del av læreplanverket, skal ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling. Det nye kvalitetsutviklingssystemet som nå er under utvikling, skal støtte det profesjonsfaglige samarbeidet og bidra til dialog og tillit. Et nytt kvalitetsutviklingssystem skal gi bedre støtte til lærerens faglige og pedagogiske arbeid.

Som en del av et nytt system vil regjeringen utvikle en ny skolemiljøundersøkelse og utvikle nye prøver med et rent læringsstøttende formål, som skal erstatte dagens nasjonale prøver.

Kvalitetsutviklingsutvalget og Utdanningsdirektoratet har pekt på vesentlige utfordringer ved dagens nasjonale prøver og kartleggingsprøver. Prøvene har i dag et dobbelt formål. De skal både gi informasjon som støtte til lærerens underveisvurdering, og i tillegg styringsinformasjon til kommunen og nasjonale myndigheter. Det er krevende å oppfylle begge disse formålene på en god måte i en og samme prøve.

Den viktigste endringen med de nye prøvene er at de skal ha et tydelig og avgrenset læringsstøttende formål, og ikke dobbelt formål som de nasjonale prøvene har i dag. Dette skal legge bedre til rette for at prøvene blir treffsikre, og at vi kan ha tillit til resultatene. Et tydelig og avgrenset formål skal også gi bedre mulighet til å tilpasse prøvene til ulike elevgrupper. Dette vil gi lærerne et rikere og mer nyansert bilde av elevenes læring. Oppdrag om nye prøver er gitt til Utdanningsdirektoratet som vil komme tilbake med en beskrivelse hvordan de nye prøvene kan utformes våren 2026.

Dagens nasjonale prøver beholdes inntill nye prøver med læringsstøttende formål er på plass. Oppdraget til Udir presiserer også at de skal utreed hvordan resultatene fra de nye prøvene kan brukes til forskning og hvordan et nytt system for kvalitetsutvikling også kan gi relevant styringsinformasjon til kommunene.

3.3 Debatten om mål- og resultatstyring og New public management

Et vanlig utsagn i debatten om skole er at det har blitt for mye mål- og resultatstyring og for mye «New public management». Denne oppfatningen gjelder også for styringen av flere forvaltningsområder enn skole og opplæring.

Bjordal og Haugen argumenterer i boken «*Fra fellesskole til konkurranseskole: Markedsretting i grunnskolen – sentrale virkemidler og lokale erfaringer*» for at dagens styring av skolene gjør at skoler må konkurrere om elever, penger og resultater, og at det bidrar til økte forskjeller mellom skolene og større sosiale ulikheter.

Dersom utvalget skal mene noe om konsekvenser av mål og resultatstyring og new public management, er det klokt å starte med en tydelig definisjon av begrepene.

Mål- og resultatstyring (MRS) er et grunnleggende styringsprinsipp i staten, og er nedfelt i økonomireglementet. Det er viktig å understreke at kommunene er egne rettssubjekter. De inngår ikke i statens styringshierarki og staten kan bare gripe inn med grunnlag i lov og budsjett. Det er ikke bestemt at kommunene skal bruke MRS, slik som i staten. Bruk av MRS i kommunene varierer, selv om de aller fleste har valgt å bruke resultatstyring/eller elementer av MRS.¹⁵

Som metode handler MRS om å sette mål, følge opp om målene nås, og bruke informasjonen til læring, styring og kontroll. MRS innebærer også delegering av myndighet, for eksempel ved at et departement delegerer til underliggende virksomhet.

¹⁵ <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/10642/2741/1228894full.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Det innebærer også at det utøvende nivået har ansvaret for å innhente, sammenstille og vurdere informasjon om resultater og risiko, og for å belyse hvordan de bidrar til måloppnåelsen.

Fordelene med MRS er at det antas å gi mer effektiv ressursbruk ved at myndighet blir delegert til det nivået som kjenner utfordringsbildet best og at beslutninger og valg av virkemidler bygger på den beste tilgjengelige kunnskapen. MRS kan bidra til åpenhet om statlig ressursbruk og resultater gjennom å sette tydelige mål, følge opp og rapportere på om målene nås, og å bruke informasjonen aktivt i forbedringsarbeid og i relevante beslutningsprosesser.

New public management (NPM) brukes ofte synonymt med mål- og resultatstyring, men har ulik opprinnelse, ulike ambisjoner og benytter ulike virkemidler.

NPM er et bredere og mer omfattende begrep enn MRS. Det finnes ingen enhetlig og omforent definisjon av NPM, men begrepet NPM blir brukt som en samlebetegnelse på flere reformbølger og utviklingstrekk innenfor statlig styring i flere land de siste 30–40 årene. Sentrale kjennetegn for NPM-reformer er blant annet organisering i resultatenheter, internprising, bruk av stykkprisfinansiering, incentivordninger og belønningsmekanismer, konkurranseutsetting og privatisering.

Disse styringsvirkemidlene inngår ikke i MRS som styringsprinsipp slik dette er nedfelt i økonomiregelverket. Når elementer av NPM er valgt som styringsvirkemiddel, er det ikke fordi MRS som styringsprinsipp i staten krever det, men fordi politikere og/eller ledere i departementer og underliggende virksomheter har ønsket å ta i bruk slike virkemidler i styringen.

Selv om det ikke er bestemt at kommunene skal bruke MRS eller NPM-elementer i styringen av skolene kan det argumenteres for at staten legger til rette for, eller dytter kommunene i den retningen.

Som vist over er det det er utviklet et kvalitetutviklingssystem (tidligere Nasjonalt system for kvalitetsvurdering) som mange vil si er et uttrykk for NPM og en form for MRS. Selv om resultatene fra kvalitetssystemet ikke formelt blir fulgt opp ved at det får konsekvenser for kommunene dersom de for eksempel har svake læringsresultater, er det laget frivillige ordninger som oppfølgingsordningen og læringsmiljøprosjektet. Dette er ordninger hvor kommuner med svake resultater blir plukket ut til å delta i prosjekter hvor de får hjelp og støtte til å utvikle læringsmiljø og heve læringsresultater.

I disposisjonsnotatet argumenterer Bjørn for at skolen er en komplekst organisasjon hvor det er vanskelig å måle kvalitet. Skolen preges av mange og motstridende mål, og det er ikke en klar sammenheng mellom tiltak og resultat. Dette kan tale for at mål- og resultatstyring og New Public Management-elementer bør brukes med forsiktighet i skolen. Hva mener utvalget om denne debatten?

Del III

4 Hvordan vil utvalget vurdere kommunale forskjeller og kommunenes rolle som lokal skolemyndighet?

Det er flere problemstillinger knyttet til kommunenes ansvar for skoleutvikling og skolekvalitet som det kan være aktuelt for utvalget å gå inn i. Et overordnet spørsmål handler om hvor store forskjeller vi kan ha mellom skoler og mellom kommuner og fortsatt kunne si at vi har en nasjonal fellesskole med et likeverdig tilbud (se også notat 4-4 B om sosial utvjeining). Når vi vurderer forskjeller mellom kommuner er det også relevant å si noe om områder som er mer sårbare for forskjeller enn andre.

Utredningen bør si noe om kvalitetsforskjeller mellom kommunene og vurdere om kvalitetsforskjellene utfordrer fellesskolen. Den korte framstillingen i del 2 tyder på at resultatforskjellene mellom kommuner og mellom skoler er mindre enn forskjellene innad på skolene. Samtidig vet vi at det er store strukturelle forskjeller mellom kommunene og at kommunene har svært ulike forutsetninger for å drive skoleutvikling. Utvalget må også vurdere hvordan forskjellene mellom kommunene kan utvikle seg framover, gitt utsiktene i Perspektivmeldingen med større knapphet på arbeidskraft.

Det kan også være aktuelt for utvalget å mene noe om forholdet mellom stat og kommune i styringen av skolene. Som beskrevet i 3.1 har kommunene fått en tydeligere rolle og ansvar for skole og skoleutvikling. Samtidig har staten en rekke virkemidler for å styre skolekvalitet i kommunene. Kvalitetssystemet er et eksempel, men handler også om kompetansekrav, kompetansesatsinger, læreplanverket, nasjonale strategier og statsinger og tilsyn. Disse virkemidlene styrer ulike sider ved skolen. Det handler ikke bare om «hard styring» gjennom lov og budsjett, men også «mykere styring» for eksempel gjennom å beskrive verdier og prinsipper i overordnet del av læreplanverket, eller ved å prioritere noen utvalgte fagområder i kompetansesatsingene.

Utvalget kan ta utgangspunkt i den spenningen som ligger mellom nasjonale krav til skolekvalitet og hensynet til lokalt handlingsrom. Vi vet at dette er noe partene i skolen er opptatt av og som er en stadig aktuell debatt.

Utdanningsforbundet har i møter med sekretariatet gitt uttrykk for at de ønsker å beholde nasjonale krav til kvalitet som for eksempel kompetansekrav til lærere og lærernormen som definerer minste antall lærere per elev. KS har på den andre siden understreket de strukturelle forskjellene mellom kommunene, og mener kommunene trenger fleksibilitet og handlingsrom for å drive god skoleutvikling. KS mener at skoleutvikling må skje lokalt, og at det er vanskelig å finne statlige tiltak som treffer alle kommuner bredt. De har trukket fram at kommuner som strever med skolekvalitet, også gjerne strever på andre områder.

Det blir for omfattende for utvalget å gå inn i en detaljert vurdering av ulike statlige virkemidler, men utvalget bør ha som mål å si noe prinsipielt om forholdet mellom stat og kommune i lys av fellesskolen. I en slik vurdering er det viktig å også se til andre prosesser som pågår eller som nylig er avsluttet.

Generalistkommuneutvalget, som leverte sin utredning i 2023, vurderte hvordan kommunene også i framtiden kan ivareta ansvar for et stort antall oppgaver i møte med

samfunnstrender som færre i yrkesaktiv alder og avtakende vekst i inntekter. Utvalget beskriver forskjellene mellom kommunene, og viser at store kommuner og kommuner som ligger sentralt, oppfyller i større grad lovkravene enn kommuner som er mindre og ligger mindre sentralt. Små og usentrale kommuner har jevnt over større utfordringer på flere områder enn større og mer sentrale kommuner.

Utvalget peker på tilbakemeldinger fra Statsforvalterne, som mener at mangel på attraktive fagmiljøer er en hovedårsak til manglende lovoppfyllelse. Små og usentrale kommuner har større utfordringer med å rekruttere og beholde ansatte med nødvendig fagkompetanse.¹⁶

Regjeringen har nå satt ned en kommunekommisjon som blant annet skal gi råd om hvordan kommunene i framtiden kan dekke kompetansebehovet.¹⁷ Kommisjonen skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren slik at det legges bedre tilrette for god ressursbruk og fleksibel bruk av personell. Kommisjonen skal levere to rapporter innen 2026, men vi vet lite om hvordan de vil omtale skolesektoren. Leder i Utdanningsforbundet, Geir Røssvoll deltar i kommisjonen. Dersom fellesskoleutvalget ønsker å gå inn i den statlige styringen av kommunesektoren, kan det være en fordel at utvalget gjør seg kjent med kommunekommisjonens arbeid og foreløpige vurderinger.

5 Til diskusjon - refleksjonsspørsmål

Mandatet er tydelig på at utvalget skal vurdere hvordan alle elever får likeverdige muligheter, og hvordan skolen kan opprettholde god kvalitet og det brede samfunnsoppdraget i alle deler av landet. Dette kan peke utvalget i retning av sterkere nasjonal styring og flere felles nasjonale tiltak som legger mer til rette for likhet mellom kommuner og mellom kommuner.

Samtidig er skolene komplekse organisasjoner som må forholde seg til flere mål og hvor det ikke er en enkel sammenheng mellom tiltak og resultater. Dette taler i retning for større lokalt handlingsrom, men som også kan skape større forskjeller i det tilbudet elevene får.

- Hva mener dere om kommunale forskjeller i skolekvalitet?
- Hva mener utvalget om spenningen mellom statlig styring og lokalt handlingsrom i styring og utvikling av skolene?

6 Referanser

Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S., Mausethagen, S. & Myrvold, T. (2021). Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen. I. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet - storbyuniversitetet.

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/?ch=2>

¹⁷ [Kommunekommisjonen er satt ned - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunekommisjonen-er-satt-ned/id2968517/?ch=2)

- Iversen, J. M. V., Haraldsvik, M. & Nyhus, O. H. (2021). *Ulikheter i lærerstatistikk* (SØF-rapport 4/21). NTNU Samfunnsforskning,.
<https://samforsk.no/uploads/files/Ulikheter-i-laererstatistikk-WEB.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag*. Kunnskapsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid_v5.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2025). *System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole, .*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ea77600fe5a64ac39c245d8396e0e328/no/pdfs/strategi-kompetanseutvikling-for-alle-ansatte.pdf>
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>
- Prop. 57 L (2022-2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>
- SSB. (2023a). *Tabell 12696: Ansatte lærere i grunnskolen, etter region, statistikkvariabel, år og kompetanse* SSB.
<https://www.ssb.no/statbank/table/12696/tableViewLayout1/>
- SSB. (2023b). *Tabell 12697: Ansatte lærere i vidaregåande skole, etter region, statistikkvariabel, år og kompetanse* SSB.
<https://www.ssb.no/statbank/table/12697/tableViewLayout1/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Rapport ramme C Årsverk Grunnskolens informasjonssystem*.
<https://gsi.udir.no/app/#!/view/reports/collectionset/1/collection/109/unit/1/report/29/>
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller løfte?* NIFU.