Ekspertgruppe
for skolebidrag

En skole for vår tid

Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag

Mai 2021

Forord

Ekspertgruppen vil takke regjering og statsråd for et klokt og grundig gjennomtenkt mandat. Oppdraget har gjort det mulig å foreta et dypdykk i store og vanskelige spørsmål om hva som skal til for at et komplekst system med et viktig samfunnsoppdrag kan drive kvalitetsutvikling på en vellykket måte.

Ekspertgruppen kunne ikke ha besvart spørsmålene i mandatet og løst sine oppgaver uten kunnskap fra de som gjør arbeidet. For bedre å forstå arbeid med kvalitetsutvikling i skolen gjennomførte derfor ekspertgruppen i 2020 og 2021 femten dialogmøter. Særlig vil vi takke skoleeiere, ledere, ansatte og elever ved de åtte skolene som la til rette for dialogmøter og delte raust av sin kunnskap. Dialogmøtene ved skolene var preget av stor interesse for de spørsmålene som ble tatt opp. Møtene ble gjennomført med varme, entusiasme, vilje til å grave dypt i kompliserte spørsmål, kreativitet og – ikke minst – humor. Dialogene med skoleeierne foregikk i tilknytning til dialogmøtene ved skolene.

En stor takk rettes også til Elevorganisasjonen, KS, Lektorlaget, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund og Utdanningsforbundet for flere dialogmøter og innspill som har vært svært nyttige for helheten i arbeidet. Veilederne i Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen har, med sin lange erfaring, bidratt med viktig innsikt som har gitt ekspertgruppen en bedre forståelse av svakheter i systemet.

I arbeidet med delrapporten (kunnskapsgrunnlaget) og hovedrapporten En skole for vår tid har ekspertgruppen økt sin kunnskap om og forståelse av hva som skal til for at skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid som løfter kvaliteten på opplæringen for elevene. Ekspertgruppen håper at rapporten kan være til nytte for alle de som gjør en stor innsats for å styrke kvaliteten i utdanningssektoren, fra Storting til skole.

Et kjennetegn ved vår tid er medvirkning. Høy grad av medvirkning kjennetegner også skoler med høyt bidrag til elevenes læring. Medvirkning fra elever, lærere, skoleledere og skoleeiere bidrar til å styrke skolens kunnskap og kompetanse og gjør at kunnskapen om skolen på nivåene over skolen øker. Skolefaglig kompetanse på alle nivåer er helt nødvendig i det viktige arbeidet med kvalitetsutvikling i utdanningssektoren.

Oslo, 4.5.2021
Sølvi Lillejord
Leder av Ekspertgruppen for skolebidrag

Innhold

Forord 2

Sammendrag 6

1. Innledning 13
1.1 Mandat og oppdrag 14
1.2 Ekspertgruppens sammensetning 15
1.3 Ekspertgruppens utgangspunkt og tolkning av mandatet 15
1.3.1 Skolens brede formål og doble oppdrag 16
1.3.2 Arbeidet i skolen må organiseres slik at det doble oppdraget ivaretas 18
1.4 Rapportens innhold og struktur 20

2. Om kunnskapsgrunnlaget i delrapporten 21
2.1 Bakgrunn for interessen for kolens bidrag til elevenes læring 22
2.2 Utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet 22
2.3 Ansvaret for det lokale arbeidet med å vurdere og følge opp kvalitet i skolen 24
2.4 Muligheter og utfordringer ved kvalitetsvurderingssystemet 24
2.5 Om skolebidragsindikatorene 25
2.6 Analyse av skolebidragsindikatorene 26
2.7 Hva må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte? 27
2.8 Videre arbeid med del 2 av oppdraget 29

3. Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skolen 30
3.1 Skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling 31
3.1.1 Skolefaglig kompetanse i kommunen 31
3.1.2 Skoleeiers plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling 33
3.2 Skolebasert vurdering 33
3.2.1 Historikk og bakgrunn for forskriftsfesting av skolebasert vurdering 34
3.2.2 Hva er skolebasert vurdering? 39
3.2.3 Involvering av elevene i skolebasert vurdering 41
3.3 Nasjonale satsinger og tiltak for kvalitetsutvikling 42
3.3.1 Satsing på flerfaglig samarbeid og andre profesjons- og yrkesgrupper i skolen 43
3.4 Oppsummering 45

4. Modell for lokal kompetanseutvikling i skolen 46
4.1 Hva er kompetansemodellen? 47
4.2 Aktører i den nye kompetansemodellen 51
4.3 Forskriftsfesting av tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling 51
4.4 Implementeringen av den nye kompetansemodellen 52

4.4.1 OECDs perspektiver på desentralisert ordning for kompetanseutvikling 53
4.4.2 Skoleeieres og skoleledere oppfatning av desentralisert ordning for kompetanseutvikling 53
4.4.3 Funn fra AFIs evaluering av den nye kompetansemodellen 55
4.4.4 Grep nasjonale myndigheter har tatt for å styrke implementeringen av kompetansemodellen 56
4.5 Oppsummering av modellen for lokal kompetanseutvikling 57

5. Gjennomføring av del 2 av oppdraget 58
5.1 Deltakere i den dialogbaserte prosessen 59
5.1.1 Utvalg av skoler til dialogmøter 60
5.1.2 Gjennomføringen av dialogmøter ved skolene 61
5.1.3 Tema i dialogmøtene med skolene 62
5.1.4 Bearbeiding av referater fra den dialogbaserte prosessen 63
5.1.5 Begrensninger i arbeidet 63

6. Resultater av den dialogbaserte prosessen 64
6.1 Profil 1: Skoler med stabilt høyt skolebidrag 65
6.1.1 Kjennetegn ved profil 1 65
6.1.2 Dialog med skoleeiere med skoler i profil 1 66
6.1.3 Dialog med skoleledere og lærere ved skoler med profil 1 67
6.1.4 Dialog med elever ved skoler med profil 1 70
6.1.5 Oppsummering av profil 1 71
6.2 Profil 2: Skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn 71
6.2.1 Kjennetegn ved profil 2 71
6.2.2 Dialog med skoleeier med skoler i profil 2 72
6.2.3 Dialog med skoleledere og lærere i skoler med profil 2 73
6.2.4 Dialog med elevene i skoler med profil 2 76
6.2.5 Oppsummering av profil 2 77
6.3 Profil 3: Skoler med jevn progresjon i skolebidraget 77
6.3.1 Kjennetegn ved profil 3 77
6.3.2 Dialog med skoleeierne med skoler i profil 3 78
6.3.3 Dialog med skoleledere og lærere i skoler med profil 3 79
6.3.4 Dialog med elevene ved skoler i profil 3 81
6.3.5 Oppsummering av profil 3 82
6.4 Profil 4: Skoler med stabilt lavt skolebidrag over tid 83
6.4.1 Kjennetegn ved profil 4 83
6.4.2 Dialog med skoleeierne med skoler med profil 4 84
6.4.3 Dialog med skoleledere og lærere i skoler med profil 4 85
6.4.4 Dialog med elever i skoler med profil 4 88
6.4.5 Oppsummering profil 4 88
6.5 Oppsummering av dialogmøtene med skolene 89
6.6 Oppsummering av dialogmøte med veiledere 91
6.6.1 Utfordringer i kommuner som strever med kvalitetsutviklingsarbeid 91
6.6.2 Forslag til forbedringer i arbeidet med kvalitetsutvikling 92
6.7 Bruk av og innspill til utviklingen av skolebidragsindikatorene 92

6.7.1 Bruk av skolebidragsindikatorene 93
6.7.2 Innspill til skolebidragsindikatorene fra interesseorganisasjoner 94
6.8 Oppsummering av bruk av og innspill til skolebidragsindikatorene 95

7. Ekspertgruppens vurderinger og grunnlag for anbefalinger 96

7.1 Tema 1. Hva kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene? 97
7.1.1 Fra dialogmøtene med skoleeiere, skoleledere og lærere 98
7.1.2 Oppsummering tema 1: Hva kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene? 99
7.1.3 Konklusjon tema 1: Kjennetegn ved skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene 100
7.2 Tema 2. Hvordan kan skolene best støtte elever fra hjem med lav sosioøkonomisk status? 101
7.2.1 Fra dialogmøtene med skoleeierne, skolelederne og lærerne 102
7.2.2 Oppsummering tema 2: Hvordan kan skolene best støtte elever fra hjem med lav sosioøkonomisk status? 103
7.2.3 Konklusjon tema 2: Hvordan kan skolene best støtte elever fra hjem med lav sosioøkonomisk status? 104
7.3 Tema 3: Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen? 105
7.3.1 Fra dialogmøtene med skoleeiere, skoleledere og lærere 105
7.3.2 Oppsummering tema 3: Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen? 107
7.3.3 Konklusjon tema 3: Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen? 108
7.4 Tema 4: Hvordan kan skoleeierne og skolene bedre drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene? 108
7.4.1 Fra dialogmøtene med skoleeiere, skoleledere og lærere 109
7.5 Oppsummering tema 4: Hvordan kan skoleeiere og skoler bedre drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid? 111

8. Anbefalinger og tiltak 112

8.1 Anbefalinger til nasjonale myndigheter 117
8.2 Anbefalinger til skoleeier 118
8.3 Anbefalinger til skoleledere 119
8.4 Anbefalinger om skolebidragsindikatorene 120
8.5 Forslag til tiltak 120

Kildeliste/referanser 124

Vedlegg 1: Ekspertgruppens mandat 134
Vedlegg 1: Oversikt over nasjonale satsinger 136
Vedlegg 3: Merknader fra Helene Ohm 139

Sammendrag

Ekspertgruppens mandat og sammensetning

Ekspertgruppen for skolebidrag hadde 19.12.2019 oppstartsmøte med politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet. Ekspertgruppen skulle vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten.

Mandatet ga ekspertgruppen to oppgaver[1]:

- **Del 1: Kunnskapsgrunnlaget.** Ekspertgruppen skal først presentere et kunnskapsgrunnlag og en analyse av resultater fra relevante kilder og levere en delrapport.
- **Del 2: Dialogbaserte prosesser med anbefalinger og forslag til tiltak.** I oppdragets del 2 skal ekspertgruppen utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolens område. Basert på kunnskapsgrunnlaget i del 1 og dialogen med sektoren skal ekspertgruppen gi anbefalinger og foreslå tiltak.

I del 1 av oppdraget har ekspertgruppen gjennomgått lovverk og styringsdokumenter, analysert skolebidragsindikatorene og gjort en forskningsgjennomgang. I del 2 har ekspertgruppen gjennomført dialogmøter med skoleeiere, skoleledere, lærere og elever i grunnskolen.

Ekspertgruppen har vært slik sammensatt:

- Sølvi Lillejord (leder), fagdirektør ved Universitetet i Bergen
- Ann Kristin Bolstad, kommunalsjef oppvekst i Vaksdal kommune
- Svein-Erik Fjeld, tidligere opplæringsdirektør i Hordaland fylkeskommune og veileder i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen
- Lasse Skogvold Isaksen, førsteamanuensis ved Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap ved NTNU[2]
- Torbjørn Lund, førsteamanuensis ved Institutt for lærerutdanning og pedagogikk ved Universitetet i Tromsø
- Lars Arild Myhr, assisterende senterleder ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU) ved Høgskolen i Innlandet
- Helene M. Ohm, direktør oppvekst og utdanning i Stavanger kommune

1 *Mandatet i sin helhet kan leses i vedlegg 1.*

2 *Lasse Skogvold Isaksen stilte seg ikke bak kunnskapsgrunnlaget ekspertgruppen leverte 1.9.2020. Han har ikke deltatt i arbeidet med sluttrapporten.*

Utgangspunkt og tolkning av mandatet

Ekspertgruppens utgangspunkt er at samfunnets forventninger til skolen er formulert i § 1 i opplæringsloven og i overordnet del av læreplanen, som beskriver skolens doble oppdrag.

Det norske kvalitetsvurderingssystemet gir nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere tilgang på mye informasjon om elevenes læringsresultater. Ekspertgruppens mandat sier at det varierer i hvilken grad skoler og skoleeiere lykkes med systematisk arbeid med kvalitetsutvikling.

Ekspertgruppen har undersøkt hvordan omtalen og vektleggingen av skolens brede formål og doble oppdrag har endret seg de siste 20 årene. Rundt år 2000 økte interessen for *humankapitalen* både internasjonalt og i Norge, med sterk vekt på individuell læring og kontroll av elevenes læringsutbytte. En konsekvens var at utdanningsoppdraget fikk forrang fremfor danningsoppdraget. Ekspertgruppen vil fremheve at ethvert forsøk på å vektlegge ett av oppdragene mer enn det andre kan skape ubalanse i skolen. Det betyr ikke at skolen ikke skal være i utvikling, men at *noe må være stabilt*. Det betyr heller ikke at det ikke skal være debatt om skolen, men at det må være *enighet på alle nivåer* om skolens doble oppdrag. Alle aktører må bidra til å opprettholde den nødvendige balansen. Ekspertgruppen legger til grunn at det er bred politisk enighet om at både resultater som kan måles, og resultater som verken kan eller bør måles, er viktige i norsk skole. Derfor må arbeidet med kvalitet i skolen og ansvaret for å bedre elevenes utbytte av opplæringen betraktes og behandles som et *systemansvar* og ikke ligge på den enkelte skole. Nivåene over skolen må ha den nødvendige skolefaglige kompetansen til å forstå hvilke konsekvenser ulike vedtak kan få.

Læreplanens overordnede del sier at prinsippene for arbeid med læring, utvikling og danning skal hjelpe skolene til å løse det doble oppdraget de har. Ekspertgruppen mener at dette må forstås som at når elevene er i skolen, skal de lære både i fellesskap og som individer. Det er på denne måten de skal forberedes til samfunnsdeltakelse, arbeidsliv og studier. Ansvarlige aktører i systemets ulike deler må se det som sin primære oppgave å støtte opp om og styrke skolens kjerneaktivitet.

I gjennomgangen av stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter har ekspertgruppen registrert at disse, etter St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*, har vært opptatt av å styrke lærerprofesjonen. Det handler om å få til mer samarbeid i profesjonelle læringsfellesskap og å øke profesjonskompetansen. I forbindelse med ny ordning for lokal kompetanseutvikling omtales lærerprofesjonens eierskap til tiltakene som en forutsetning for at arbeidet lykkes. Ekspertgruppen har også lagt dette til grunn for arbeidet sitt.

Ekspertgruppen mener at det trengs mer undersøkende aktivitet i utdanningssystemet, og at det er nødvendig å styrke systemets kunnskap og kompetanse på alle nivåer. Særlig må systemet settes i stand til jevnlig å undersøke praksis og bruke resultatene av undersøkelsene til å forbedre praksis. Kapittel 6 viser at de skolene som har høyt bidrag til elevenes læring løpende undersøker og forbedrer og forbedrer praksis, som en del av daglig drift. Skoleledelsen og lærerne handler raskt når de avdekker mindre problemer, og legger sammen en plan for hvordan de skal håndtere mer tidkrevende problemer.

Ekspertgruppens overordnede kommentarer og oppsummering av rapportens innhold

Ekspertgruppen har identifisert tre forhold som til sammen kan forklare dagens situasjon i Norge med hensyn til kvalitetsutvikling i skolen: a) kort tradisjon

for systematisk arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling, b) uenighet om hensikt og formål med kvalitetsvurderingen og c) et fragmentert kvalitetsvurderingssystem.

Ekspertgruppens arbeid har vist at Norge har en relativt kort tradisjon for systematisk arbeid med vurdering og utvikling av kvalitet i skolen. Målstyring ble innført i utdanningssektoren i 1990, krav om skolebasert vurdering lovfestet i 1997 og et nasjonalt system for kvalitetsvurdering (NKVS) opprettet i 2004. I kapittel 3 i rapporten presenteres historikken bak skolebasert vurdering. Bakgrunnen for at ekspertgruppen har gått grundig inn i dette spørsmålet, er at det i dialogmøtene med skolene kom frem at skoler med stabilt høyt bidrag til elevenes læring driver systematisk skolebasert vurdering og bruker kunnskapen i utviklingsarbeidet sitt.

På 1990-tallet argumenterte flere stortingsmeldinger for at intern og ekstern vurdering utfyller hverandre, og at målet med skolebasert vurdering er å gjøre opplæringen bedre for elevene og utvikle skolen som en lærende organisasjon. Skolebasert vurdering ble omtalt som en metode for systematisk kartlegging og vurdering av skolens praksis som skal brukes til å utvikle praksis og forbedre elevenes læringsutbytte. Meldingene påpekte at kommunene skal se til at den skolebaserte vurderingen ivaretar helheten og bredden i skolens formål, og følge opp arbeidet i dialog med skolene.

I St.meld. nr. 30 (2002–2003) *Kultur for læring* endret skolebasert vurdering navn til virksomhetsbasert vurdering, uten at praksisen ble koblet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Frem til 2015 nevnes ikke skolebasert vurdering i meldinger, men Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse* kobler kvalitet i opplæringen til skolens profesjonssamarbeid og anbefaler at lærerne i *skolebaserte prosesser* drøfter og vurderer eget arbeid og måloppnåelse i lys av målene i læreplanverket. Dette ble fulgt opp i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Den viste til at skoleeier har ansvar for å følge opp skolens arbeid med skolebasert vurdering, og beskrev kvalitetsutvikling som en prosess hvor skolen samler informasjon, etablerer et kunnskapsgrunnlag, identifiserer utfordringer, setter mål for hva man vil oppnå, planlegger og gjennomfører tiltak. Dette kaller imidlertid meldingen *skolebasert kompetanseutvikling*, ikke skolebasert vurdering, som det også er en beskrivelse av.

OECD påpekte i 2011 at «kvalitetsvurderingssystemet» ikke var et «system», men frittstående komponenter. De omtalte systematisk arbeid med vurdering og utvikling av kvalitet i norsk skole som en stor kulturendring som vil ta tid og forutsette kunnskapsutvikling på alle nivåer (Nusche mfl., 2011). De påpekte også at det er ulike forståelser av forholdet mellom vurdering og utvikling på ulike nivåer i systemet, og ulik kompetanse på skoleeiernivået. Ulike forståelser, uenighet og ujevn kompetanse gjør at det mange steder ikke er etablert velfungerende lokale systemer for skolebasert vurdering og kvalitetsutvikling. Når systemet er fragmentert, arbeider skoler eller kommuner med enkeltkomponenter uten nødvendigvis å ha blikk for delens betydning for helheten.

Ekspertgruppens arbeid har vist at behovet for økt kompetanse i arbeidet med kvalitetsvurdering har vært påpekt helt siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført. Forventningen er at skolene skal bruke resultatdata fra nasjonale og lokale informasjonskilder og omsette informasjonen til bedre praksis. Dette er et arbeid som krever kompetanse og kapasitet på både skoleeier- og skolenivået. Ekspertgruppen mener at med innføringen av modell for lokal kompetanseutvikling, herunder desentralisert ordning for kompetanseutvikling og Oppfølgingsordningen, ligger forholdene til rette for å tydeliggjøre koblingene mellom skolebasert vurdering og skolebasert kompetanseutvikling, både for skoleeiere og for skoleledere. Forskning har vist stor variasjon mellom skoler i hvordan de forholdt seg til skolebasert vurdering, at det varierer hvor systematisk arbeidet er, om arbeidet blir dokumentert, hvordan det følges opp, hvilke metoder som blir brukt, og så videre. Samtidig viste

studier at mange skoleledere hadde problemer med å bruke informasjonen som kom ut av vurderingsarbeidet til utvikling eller tiltak. At begrepet «skolebasert vurdering» i 2021 ble tatt ut av opplæringsloven, samtidig som innholdet i kravet fortsatt ligger i § 13-3e, kan bidra til å tydeliggjøre intensjonen, men ekspertgruppen ser en risiko for at praktiseringen av kravet kan bli redusert til administrativ rapportering hvis ikke utviklingsintensjonen i skolebasert vurdering blir ivaretatt. Derfor foreslår ekspertgruppen at det utarbeides en omforent tolkning av § 13-3e for å gi paragrafen faglig innhold.

Ekspertgruppen har både i delrapporten (kapittel 3) og i sluttrapporten (kapittel 3) gjengitt den politiske diskusjonen om kvalitetsvurdering. Debatten har i grove trekk dreid seg om hvorvidt formålet med kvalitetsvurdering skulle være kontroll eller utvikling, mens skolebasert vurdering som grunnlag for kvalitetsutvikling har fått lite oppmerksomhet. Ekspertgruppen tror at denne uklarheten om vurderingens intensjon og formål kan ha stått i veien for godt utviklingsarbeid i mange skoler og kommuner, og mener at nasjonale myndigheter må tydeliggjøre hva som er mål og hensikt med kvalitetsvurdering, og kommunisere det til alle nivåer i utdanningssystemet. Nasjonale myndigheter må bidra til at skolebasert vurdering blir forstått og praktisert i tråd med intensjonene, og at komponentene i kvalitetsvurderingssystemet blir sett i en slik sammenheng.

Kapittel 2 oppsummerer innhold og funn i delrapporten (kunnskapsgrunnlaget) som ble levert til Kunnskapsdepartementet den 1.9.2020.

Selv om det var politisk enighet om behovet for et norsk kvalitetsvurderingssystem som kunne bidra til mer systematisk vurdering av kvaliteten på opplæringen, var det politisk uenighet om hvilke deler systemet skulle bestå av, hvordan det skulle utformes, og hvor stor vekt som skulle legges på åpenhet, ansvarliggjøring og kontroll. I dag består kvalitetsvurderingssystemet av flere informasjonskilder som gir informasjon til lærere, skoleledere og skoleeiere om elevenes resultater og skolens læringsmiljø. Nasjonale utdanningsmyndigheter forventer at lærere og skoleledere sammen bruker informasjonen til å utvikle praksis lokalt. De som skal bruke systemet, har imidlertid hatt problemer med å komme i gang fordi systemet oppfattes som fragmentert og lite sammenhengende, fordi det er uenighet om systemets formål og hensikt, og fordi de mangler kompetanse i å tolke og følge opp resultater.

For å belyse spørsmålet «Hva må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte?» gikk ekspertgruppen gjennom forskning publisert i perioden 2003–2020 og identifiserte kjennetegn ved velfungerende kvalitetsvurderingssystemer. Forskere finner for eksempel at samarbeid mellom nivåene og felles forståelse om prinsipper for god kvalitetsutvikling er nødvendig, at det må være enighet om hvordan man følger opp resultater, at tall må presenteres slik at lærerne kan bruke dem, ikke slik at de blir stående mellom lærerne og elevene. Videre må skolelederne skape sammenhenger mellom faglig læringsmiljø og sosialt fellesskap. Forskere har funnet følgende barrierer mot systematisk kvalitetsutvikling: mangel på reelt samarbeid og felles problem- og målforståelse, manglende anerkjennelse av verdikonflikter og motstand mot bruk av data til kvalitetsutvikling.

Kapittel 3 presenterer rammer for arbeid med kvalitetsutvikling i skolen slik de fremkommer i loven, og ser på utviklingen av skolebasert vurdering. Bakgrunnen for at skolebasert vurdering ble lovfestet i 1997, var at det skulle bidra til å gjøre opplæringen bedre for elevene og utvikle skolen som en lærende organisasjon. Selv om det var forskriftsfestet, ble ikke skolebasert vurdering en del av kvalitetsvurderingssystemet i 2004. I 2017 innførte nasjonale myndigheter en ny kompetansemodell, som på mange måter forutsetter at skoler driver skolebasert vurdering, og at skoleeierne følger opp arbeidet i dialoger med skolene. Vellykket oppfølging av skolenes arbeid forutsetter at skoleeierne har tilstrekkelig skolefaglig kompetanse. Selv om opplæringsloven pålegger kommunen å ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, er ikke innholdet i kravet beskrevet.

Kapittel 4 presenterer modellen for lokal kompetanseutvikling i skolen som ble innført i 2017 med bakgrunn i at tiltak må tilpasses lokale forhold. Det ble påpekt at skoleeiere og skoleledere har best innsikt i og kunnskap om lokale utfordringer og muligheter, og dermed er de best egnet til å iverksette tiltak for å videreutvikle kvaliteten på opplæringen. Modellen forutsetter blant annet at kompetansebehov identifiseres og analyseres, og at skoleledere deltar aktivt i å definere behov og vurdere tiltak. At lærerprofesjonen har eierskap til tiltakene, er en forutsetning for å lykkes.

OECD har fulgt implementeringen av den nye kompetansemodellen. De påpeker i 2019 (OECD, 2019) at to store utfordringer er mangel på felles forståelse mellom ulike aktører og manglende kapasitet på skoleeiernivået. Ett år senere finner de økt felles forståelse av sentrale føringer i modellen, men at det bør arbeides mer med forståelsen av sentrale begreper som «skolebasert» og «partnerskap», og skoleeiernes forståelse av hva det innebærer å bygge på eksisterende strukturer for nettverk og samarbeid (OECD, 2020). Lokalt bør arbeidet med ordningen bli mer transparent, og lærerprofesjonens stemme må høres tydeligere. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fant i sin evaluering av den nye kompetansemodellen at universiteter og høyskoler (UH) opplever betydelig variasjon i hvem som foretar behovsanalyser på skolene, hva som analyseres, og hvordan analysene gjennomføres. Representanter fra UH spør om skolenes analysekompetanse er god nok til å identifisere lokale behov, bruke data i utviklingsarbeid og velge adekvate tiltak. AFI fant også utfordringer ved statsforvalterens rolle og spør om de er rustet for de utviklings- og fasiliteringsoppgavene som ligger i ordningen. Embetene selv mener at det kreves store endringer i UH for at de skal bli mer praksisnære og få større forståelse for hvordan det jobbes på skolene.

Kort oppsummert forutsetter modellen for lokal kompetanseutvikling at lokalt utviklingsarbeid er både forskningsforankret og skolebasert. Det vil si at arbeidet må drives av lærerne og foregå i skolen, og at det er lærere og skoleledere som – støttet av lokal UH-institusjon og skoleeier – skal gjennomføre det målrettede og systematiske utviklingsarbeidet.

Kapittel 5 presenterer ekspertgruppens dialogbaserte prosess i del 2 av arbeidet. Ekspertgruppen har hatt tre møter med sentrale aktører (Elevorganisasjonen, KS, Lektorlaget, Skolenes landsforbund, Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet), ett møte med ASSS-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner), ett møte med KS` grunnskolenettverk og ett møte med veiledere i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen. Det er gjennomført åtte dialogmøter med skoler (skoleeier, skoleledelse, lærere og elever) som har tatt opp hvordan de arbeider systematisk for å bedre elevenes læringsutbytte, hemmere og fremmere i arbeidet, og hva som må til for å forbedre skolens systematiske og helhetlige arbeid med å fremme elevenes læringsutbytte.

Skoler er valgt ut med utgangspunkt i skolebidragsindikatorene, resultater på nasjonale prøver eller eksamen, og utvalgte indekser i elevundersøkelsen. Med utgangspunkt i kriteriene er skolene delt inn i fire profiler: “Profil 1: Skoler med stabilt høyt skolebidrag”, “Profil 2: Skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn”,

”Profil 3: Skoler med jevn progresjon i skolebidraget” og “Profil 4: Skoler med stabilt lavt skolebidrag”. Skolene kan, på hver sine måter, hjelpe ekspertgruppen til å besvare hva som kjennetegner skoler som lykkes best i å løfte kvaliteten, hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten, og hvordan skoler og skoleeiere bedre kan drive systematisk kvalitetsutviklingsarbeid.

Kapittel 6 presenterer resultatene fra dialogmøtene. Dialogmøtene viste at skolene som bidrar stabilt høyt, har gjort noen klare prioriteringer og satt skolebasert vurdering i system. De vurderer og utvikler praksis som en del av den daglige driften. Rektorene og skoleeierne går ut fra at kunnskapen og kompetansen om kvalitetsutvikling finnes i skolen, og at det handler om å organisere arbeidet slik at lærerne driver det, med tett oppfølging fra ledelsen. Lærere og ledelse har en undersøkende og utforskende tilnærming til egen praksis, og de utvikler kunnskap om praksis som de bruker til å gjøre forbedringer. De legger skolens doble oppdrag til grunn, organiserer for kollektiv og individuell læring og praktiserer en høy grad av elevmedvirkning. Ettersom elevene må ha trygghet og ro for å kunne konsentrere seg om læring, organiseres undervisningen på et sosialt fundament. Alle mennesker i skolen betraktes som ressurser – for hverandre og for skolen. I sin oppfølging av skolene lærer skoleeierne om skolen og bruker kunnskapen til å tilpasse oppfølgingen av skolene.

Ved skolene som over tid har hatt lavt bidrag, har lærerne stor omsorg for elevene og ønsker å drive bedre tilpasset opplæring. For lærerne handler kvalitet i skolen om både det faglige og det sosiale. Det er lærerne som driver utviklingsarbeidet, og lærerne ved den ene skolen opplever lite støtte fra ledelsen. Det er litt uklart for lærerne hvilke prioriteringer som er gjort, og de synes at skolen starter opp mye som sjelden fullføres. Begge skolene har kort tradisjon for å bruke resultater til kvalitetsutvikling, men ledelsen arbeider med å få lærerne til å se nytten av nasjonale prøver og elevundersøkelsen som supplement til egne observasjoner. Lærerne synes det er utfordrende at de ikke har en felles forståelse av hva det vil si å bruke resultater. Elevene knytter elevmedvirkning først og fremst til elevrådet og at de kan si ifra til lærerne. På begge skolene opplever lærerne at mye tid og krefter går med til arbeid med enkeltelever, og de ønsker andre profesjons- og yrkesgrupper inn i skolen. Begge skolene er orientert utover, mot eksterne ressurser. De deltar i mange satsinger og har mange eksterne samarbeidspartnere. Kontakten mellom skoleeier og skoleledelsen virket noe avstandspreget, handlet mye om formaliteter, rapportering og dokumentasjon. Skoleeier har kunnskap om skolens resultater, men ser ut til å være mindre opptatt av skolens prosesser. Det kan synes som om skoleeieren betrakter forholdet mellom skoleeier og skoleledelse mer som en form for arbeidsdeling enn som et samarbeid. Skoleeier snakker med skolen om hva som må gjøres, og hva som er viktig. Samarbeid med mange partnere og deltakelse i mange satsinger betraktes som en styrke.

Kapittel 7 inneholder ekspertgruppens vurderinger og grunnlag for anbefalinger til ulike nivåer i utdanningssektoren. Kapittelet er bygd opp over fire temaer, som er forankret i ekspertgruppens mandat og oppdrag:

- Tema 1: *Hva kjennetegner skoler og kommuner*[3] *som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?* Her presenteres funn fra delrapporten og fra dialogmøtene med skoler med profil 1 (skoler med stabilt høyt skolebidrag), profil 2 (skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn) og profil 3 (skoler med progresjon i skolebidraget).

3 *Ekspertgruppen har ikke statistiske data som gjør det mulig å konkludere på kommunenivået.*

- Tema 2: *Hvordan kan skolene best støtte elever som kommer fra hjem med lav sosioøkonomisk status?* Her presenteres funn fra delrapporten og fra dialogmøtene med skoler med profil 2 (høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn).

- Tema 3: *Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen?* Her presenteres funn fra ekspertgruppen sin delrapport og fra dialogmøtene med skoler med profil 4 (stabilt lavt skolebidrag), i tillegg til innspill fra dialogmøte med veilederne i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen.

- Tema 4: *Hvordan kan skoleeierne og skolene bedre drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?* Under dette temaet drøftes skolesektorens evne til å bruke kvalitetsvurderingssystemet slik myndighetene forventer. Her presenteres funn fra delrapporten og fra sluttrapportens kapittel 3, «Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skolen», og utdrag fra dialogmøtene.

Som avslutning på kapittelet drøfter ekspertgruppen koblingen mellom skolebasert vurdering, lokal kompetanseutvikling (desentralisert ordning for kompetanseutvikling) og skolenes arbeid med kvalitetsutvikling samt opplæringslovens § 13-1 fjerde ledd, «Skolefaglig kompetanse».

Kapittel 8 inneholder ekspertgruppens anbefalinger rettet mot nasjonale myndigheter, skoleeiere og skoleledere. Kapittelet inneholder også forslag til tiltak. Ekspertgruppen tar utgangspunkt i at hvis flere skoler hadde gjennomført systematisk skolebasert vurdering, ville flere ha klart å løfte kvaliteten på opplæringen. Ekspertgruppen konkluderer også med at hvis alle kommunene hadde gjort sin lovpålagte plikt og fulgt opp og støttet skolenes arbeid med skolebasert vurdering, ville flere skoler klart å løfte kvaliteten på opplæringen. Gjennom Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen har nasjonale myndigheter over flere år benyttet veiledning som et virkemiddel for å støtte skoleeiere og skoler i arbeidet med kvalitetsutvikling. Ekspertgruppen anbefaler at nasjonale myndigheter samler, oppsummerer og bruker denne kunnskapen for å gjøre veiledning til et mer treffsikkert tiltak som også kan bedre dialogen mellom skoleeiere og skoleledere. Fordi skolebasert vurdering er fundamentet for systematisk arbeid med kvalitetsutvikling, anbefaler ekspertgruppen at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med referansegruppen for Fagfornyelsen og Utdanningsdirektoratet legger en strategi for hvordan nasjonale myndigheter kan støtte arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet i skolen. I en slik strategi må ulike virkemidler og pågående nasjonale prosesser sees i sammenheng og bidra til å støtte det lokale arbeidet med å systematisk vurdere og utvikle kvalitet og kompetanse. Ekspertgruppens flertall foreslår at følgende tiltak iverksettes[4]:

- Utarbeide en omforent tolkning av § 13-3e som tydeliggjør hva skolebasert vurdering innebærer, som kan legges til grunn for arbeid med kvalitetsutvikling i skolen
- Utvikling av nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse
- Oppdrag til Statsforvalteren om å samordne regional veiledningskompetanse
- Videreutvikling av Oppfølgingsordningen
- Lærende og veiledningsorienterte tilsyn på § 13-3e
- Sanksjoner for skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen

4 *Ekspertgruppemedlem Helene Ohm er uenig i forslagene om å utarbeide en omforent tolkning av § 13-3e, utvikle nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse, lærende og veiledningsorienterte tilsyn på § 13-3e og sanksjoner for skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Nærmere begrunnelser foreligger i vedlegg 3 sluttrapporten og i fotnote 22, s. 123 og i vedlegg 3.*

1

Innledning

Ekspertgruppen for skolebidrag ble nedsatt høsten 2019 og hadde oppstartsmøte med politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet den 19.12.2019. Ekspertgruppen leverte «Delrapport: Kunnskapsgrunnlaget» til Kunnskapsdepartementet den 1.9.2020. Den 4.5.2021 ble «En skole for vår tid. Sluttrapport fra Ekspertgruppe for skolebidrag» levert til Kunnskapsdepartementet[5].

1.1 Mandat og oppdrag

Ekspertgruppens mandat tar utgangspunkt i at det er forholdsvis små forskjeller i elevenes læringsutbytte i Norge, men at det også her er systematisk sammenheng mellom sosial bakgrunn og skoleresultater. Skolebidragsindikatorene viser forskjeller i hvor mye skoler og kommuner bidrar til elevenes læring, men de sier lite om hvorfor forskjellene oppstår, og hva som skal til for å løfte skolens bidrag. Ekspertgruppen skal vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene. Ekspertgruppen skal beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten.

Mandatet gir ekspertgruppen to oppgaver[6]:

Del 1: Kunnskapsgrunnlaget. I den første delen av arbeidet skal ekspertgruppen presentere et kunnskapsgrunnlag og en analyse av resultater fra relevante kilder, og levere en delrapport 15.5.2020. Ekspertgruppen skal undersøke resultater fra skolebidragsindikatorer og identifisere og analysere kjennetegn ved skoleeiere og skoler med stabile resultater på den positive eller negative siden. Ekspertgruppen skal finne mulige årsaker til forskjeller som identifiseres gjennom skolebidragsindikatorene og andre relevante kilder.

I del 1 av oppdraget har ekspertgruppen gjennomgått lovverk og styringsdokumenter, analysert skolebidragsindikatorene og gjort en forskningsgjennomgang. Ekspertgruppen fikk søkehjelp fra Kunnskapssenter for utdanning til å finne artikler med mulig relevans til forskningsgjennomgangen, og supplerte denne med egne søk. SSB gjennomførte analysen av skolebidragsindikatorene og publiserte «Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring?» (Perlic og Ekren, 2020). Ekspertgruppens delrapport er tilgjengelig på ekspertgruppens nettside: https://nettsteder.regjeringen.no/skolebidrag/files/2020/09/Kunnskapsgrunnlag-Ekspertgruppe-for-skolebidrag.pdf.

Ekspertgruppen startet arbeidet med del 1 i januar 2020 og leverte delrapporten til Kunnskapsdepartementet den 1.9.2020.

- **Del 2: Dialogbaserte prosesser med anbefalinger og forslag til tiltak.** I del 2 av arbeidet skal ekspertgruppen gjennomføre regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolens område. Basert på kunnskapsgrunnlaget i del 1 og dialogen med sektoren skal ekspertgruppen gi anbefalinger til nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivå og foreslå tiltak. Anbefalingene skal tydeliggjøre hva som vil være de viktigste tiltakene.

  I del 2 av oppdraget har ekspertgruppen gjennomført totalt åtte dialogmøter med skoleeiere, skoleledere, lærere og elever i grunnskolen. Videre har ekspertgruppen hatt tre møter med Elevorganisasjonen, Lektorlaget, KS, Skolelederforbundet,

5 *I henhold til mandatet skulle sluttrapporten leveres 1.2.2021, men ekspertgruppen fikk utsatt frist til 15.4.2021.*

6 *Mandatet i sin helhet kan leses i vedlegg 1.*

Skolenes landsforbund og Utdanningsforbundet. Det er gjennomført digitale dialogmøter med veiledere i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen, KS' grunnskolenettverk og ASSS-samarbeidet. Ekspertgruppen har også gjennomgått lovverk, styringsdokumenter og relevant forskning.

Sluttrapporten ble, etter avtale om utsatt frist, overlevert til Kunnskapsdepartementet 4.5.2021.

1.2 Ekspertgruppens sammensetning

Ekspertgruppen består av medlemmer med bred kompetanse og erfaring fra arbeid på ulike nivåer i utdanningssektoren:

- Sølvi Lillejord (leder), tidligere fagdirektør ved Universitetet i Bergen
- Ann Kristin Bolstad, kommunalsjef oppvekst i Vaksdal kommune
- Svein-Erik Fjeld, tidligere opplæringsdirektør i Hordaland fylkeskommune og veileder i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen
- Lasse Skogvold Isaksen[7], førsteamanuensis ved Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap ved NTNU
- Torbjørn Lund, førsteamanuensis ved Institutt for lærerutdanning og pedagogikk ved Universitetet i Tromsø
- Lars Arild Myhr, assisterende senterleder ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU) ved Høgskolen i Innlandet
- Helene M. Ohm, direktør oppvekst og utdanning i Stavanger kommune

Samlet sett har ekspertgruppen forskningskompetanse og erfaring fra utdanningsfeltet og kompetanse på organisasjons- og kvalitetsutvikling i skolen. Medlemmene har også erfaring som lærere, som skoleledere og fra skoleeiernivået.

Ekspertgruppens sekretariat har vært i Utdanningsdirektoratet og består av Marianne Højdahl (leder), Hilde Hjorth-Johansen og Hannah Kvamsdal[8].

1.3 Ekspertgruppens utgangspunkt og tolkning av mandatet

Ekspertgruppen har tatt utgangspunkt i at samfunnets forventninger til skolen er formulert i § 1 i opplæringsloven. Opplæringen skal bidra til at elevene tilegner seg nødvendige kunnskaper, ferdigheter og holdninger for å delta i arbeids- og samfunnslivet og mestre sitt eget liv. I tillegg skal opplæringen fremme demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte og motarbeide diskriminering. Elever og lærlinger skal gå ut av skolen med evne til kritisk tenkning og etisk og miljøbevisst handling og med forståelse av nasjonal og internasjonal kulturarv. De skal få utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang og ha

7 *Ekspertgruppemedlem Lasse Skogvold Isaksen stilte seg ikke bak kunnskapsgrunnlaget ekspertgruppen leverte 1.9.2020. Han har ikke deltatt i arbeidet med sluttrapporten. Ekspertgruppemedlem Lasse Skogvold Isaksen mener at rapporten ikke kan publiseres pga brudd med aktsomhets reglene knyttet til anerkjente forskningsetiske normer jf. Lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven), rapporten fyller ikke minimumskravene i Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) og gruppen har ikke fulgt Statens veileder for offentlig utvalgsarbeid samt allmenne prinsipper omkring utvalgsarbeid. Dette er skriftlig redegjort for i notat av 02.05.2021 og oversendt medlemmene i utvalget samt Kunnskapsdepartementet.*

Til denne merknaden vil ekspertgruppens medlemmer Bolstad, Fjeld, Lillejord, Lund og Myhr påpeke at det er feil å tro at gruppen har gjennomført et forskningsarbeid. De avviser dessuten påstandene om at rapporten ikke fyller minimumskravene til utredningsarbeid og at arbeidet ikke har fulgt Statens veileder og allmenne prinsipper for offentlig utvalgsarbeid.

8 *Jf. oppdragsbrev 2019-032 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet om å etablere sekretariat for Ekspertgruppen for skolebidrag.*

medansvar og rett til medvirkning. Formålet tydeliggjøres i "Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen" og læreplanene i fag, som samlet beskriver verdigrunnlaget skolen skal bygge sin virksomhet på, og kompetansen elevene skal utvikle.

Skoleeiere og skoleledere i landets 356 kommuner og 11 fylkeskommuner er forpliktet til å arbeide på måter som ivaretar opplæringsloven og gjeldende læreplanverk. De skal sørge for at skolene drives og utvikles på måter som balanserer og ivaretar opplæringens komplekse formål. Elevene i norsk skole er en mangfoldig og heterogen gruppe med ulik bakgrunn, ulike interesser og ulike behov, og i skolen skal elevene få en likeverdig og tilpasset opplæring som bidrar til trivsel, utvikling og læring. Nyere stortingsmeldinger påpeker at selv om mye går riktig vei og mange barnehager og skoler følger opp barn og elever på en god måte i inkluderende fellesskap, har vi likevel utfordringer å ta tak i. Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger (Meld. St. 6 (2019–2020), s. 9). Videre har «norske skoler og kommuner i ulik grad greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever. Det har gitt for store forskjeller i elevenes faglige og sosiale utvikling, og for store forskjeller i læringsmiljø» (Meld. St. 21 (2016–2017), s. 10).

Det norske kvalitetsvurderingssystemet gir nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere tilgang på mye informasjon om elevenes læringsresultater. Denne informasjonen skal suppleres med annen kunnskap og lokale informasjonskilder. Opplæringsloven legger ansvaret for arbeidet med å vurdere og videreutvikle kvaliteten på opplæringen på skoleeiere og skoleledere. Den åpner for lokal tilpasning fordi det er lærerne, skolelederne og skoleeierne som best kjenner elevene, personalet og den lokale konteksten kvalitetsutviklingen skal foregå i. Ekspertgruppens mandat sier at det varierer i hvilken grad skoler og skoleeiere lykkes med det systematiske arbeidet med kvalitetsutvikling.

1.3.1 Skolens brede formål og doble oppdrag

Ekspertgruppen har i sitt arbeid diskutert den ulike begrepsbruken i styringsdokumentene og i skolen om det som kalles skolens samfunnsmandat, skolens brede mandat, skolens brede formål, skolens doble oppdrag, danning og utdanning og så videre.

Overordnet del av læreplanen gir retning for opplæringen i fag og slår fast at alle fag bidrar til å realisere opplæringens *brede formål* (s. 1). Det er gjennom det daglige møtet mellom elever og lærere skolens brede formål blir realisert (s. 17). Skolen har både *et danningsoppdrag og et utdanningsoppdrag*. De henger sammen og er gjensidig avhengig av hverandre. Prinsippene for arbeid med læring, utvikling og danning skal hjelpe skolene til å løse dette doble *oppdraget* (s. 8).

At skolen er en kompleks organisasjon med et dobbelt oppdrag, beskrives slik i overordnet del av læreplanen: «Skolen har både et danningsoppdrag og et utdanningsoppdrag. De henger sammen og er *gjensidig avhengig av hverandre*.» Grunnopplæringen er del av en livslang danningsprosess som har enkeltmenneskets *frihet, selvstendighet, medmenneskelighet* og *ansvarlighet* som mål. Skolen skal gi elevene et godt grunnlag for å forstå seg selv, andre og verden, for å gjøre gode valg i livet og for å delta i utdanning og arbeids- og samfunnsliv.

Ekspertgruppen vil fremheve at ethvert forsøk på å redusere kompleksiteten eller vektlegge ett av oppdragene mer enn det andre kan skape ubalanse i skolen. Det betyr ikke at skolen ikke skal være i utvikling, men at *noe må være stabilt*. Det betyr heller ikke at man skal unngå diskusjoner om skolen, men at det må være enighet om skolens doble oppdrag.

I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* står det at det ikke bare er nasjonale prøver og undersøkelser som skal gi kunnskap om i hvilken grad skolen evner å ivareta sitt *brede mandat*. Prøver og undersøkelser kan heller ikke fortelle alt om kvaliteten i norsk skole (s. 71). Departementet mener dagens kvalitetsvurderingssystem bidrar til at det er mulig å vurdere sentrale sider av skolens *brede formål*, og til å skape gode prosesser for kvalitetsutvikling i opplæringen (s. 70). Ekspertgruppen legger til grunn at det til tross for uklar begrepsbruk er bred politisk tilslutning til at både resultater som kan måles, og resultater som verken kan eller bør måles, er viktige i norsk skole. Likevel vil ekspertgruppen påpeke at myndighetene bør tilstrebe tydelig kommunikasjon i grunnleggende spørsmål, fordi uklar begrepsbruk kan bidra til usikkerhet i sektoren.

I kapittel 3 i rapporten gir ekspertgruppen et eksempel på initiativ som kan skape ubalanse og så tvil om skolens doble oppdrag. I NOU 2003: 16 *I første rekke* skrev Utvalget for kvalitet i grunnopplæringen at skolen må *kultivere humankapitalen* for å styrke Norges konkurranseevne internasjonalt. Utvalget var opptatt av individuell læring og utvikling, fordi kompetansesamfunnet vektlegger den enkeltes evne til og ønske om å tilegne seg, fornye og anvende kunnskap. Ettersom kompetansesamfunnet krever selvdisiplin, planleggingsevne og arbeidskapasitet, må skolen ivareta læringsbehovet til hver enkelt elev og utvikle deres evne til selvstyrt læring og autonom handling. Utvalget foreslo også at det skulle etableres et system for kvalitetsvurdering. Utvalgets vektlegging av individuell læring og kontroll av læringsutbytte førte til økt oppmerksomhet om én del av skolens doble oppdrag. Utdanningsoppdraget fikk forrang fremfor danningsoppdraget, og arbeidslivet ble vektlagt fremfor samfunnslivet. Baptiste (2001) har vist at teorien om humankapital gikk ut fra at det er en lineær sammenheng mellom utdanning og produktivitet i arbeidslivet. Den bygde på noen antakelser som gjorde utdanning til en vare som skulle «leveres» til elever, som var «konsumenter». Den ferdig produserte kunnskapen skulle leveres av lærere på måter som styrket hver elevs humankapital[9].

Ekspertgruppen mener at arbeidet med kvalitet i skolen og ansvaret for å bedre elevenes utbytte av opplæringen ikke kan legges på skolen alene, men må betraktes og behandles som et *systemansvar*.

Skolen er en del av et større system som består av mange aktører på ulike nivåer, med forskjellige oppgaver og ansvarsområder. En forutsetning for at skolen skal kunne innfri forventninger i styringsdokumentene, er at skolen og systemet går i takt, og at systemet rundt skolen fungerer godt. Helt grunn-

9 *OECD definerer humankapital som individuelle kunnskaper, ferdigheter, kompetanser og kjennetegn som hjelper individet til et personlig, sosialt og økonomisk godt liv (Brian, 2007). Humankapital er en nøkkel til å tjene til livets opphold og til økonomisk vekst. Utdanningssystemer har en stor oppgave i å hjelpe mennesker til å realisere sitt potensial, men når de ikke innfrir, kan den enkelte få sosiale og økonomiske problemer som kan vare livet ut.*

leggende er det for eksempel nødvendig at aktører og nivåer er enige om tolkningen av lovverk og læreplaner, og at de følger opp sin del av ansvaret. Ansvar må være tydelig kommunisert, og myndighetene må sørge for at det er mekanismer på plass for å sikre at ansvaret både er forstått og blir fulgt opp etter hensikten. Hvis noen ikke gjør det de skal, må det gripes inn. Ekspertgruppen ser behov for strengere sanksjonsmekanismer overfor kommuner som over tid ikke ivaretar de lovpålagte oppgavene sine.

1.3.2 Arbeidet i skolen må organiseres slik at det doble oppdraget ivaretas

Læreplanens overordnede del sier at prinsippene for arbeid med læring, utvikling og danning skal hjelpe skolene til å løse det doble oppdraget. Ekspertgruppen mener dette må forstås som at elevene skal lære både i fellesskap og som individer når de er i skolen. Det er på denne måten de skal forberedes til samfunnsdeltakelse, arbeidsliv og studier. Ansvarlige aktører i systemets ulike deler må se det som sin primære oppgave å støtte opp om og styrke skolens kjerneaktivitet, som er undervisning og tilrettelegging for læring i samarbeid mellom skolens ansatte og elever.

Ledere i komplekse organisasjoner og systemer må både kunne forholde seg til systemet som helhet og forstå sammenhengen mellom delene og helheten (Schaked og Schechter, 2020). Et kjennetegn ved komplekse organisasjoner er at de hele tiden er i forandring, og derfor må lederne både kunne se sammenhenger og håndtere økende kompleksitet. Ledere som tenker *systemisk* (Senge, 1990), ser helheten foran delene og er opptatt av å få delene til å fungere sammen i et produktivt hele. Systemtenkning er ikke et verktøy, men en tilnærming til arbeidet i komplekse organisasjoner og en måte å forstå sammenhenger på. De som ser arbeidsoppgavene i en større sammenheng, har lettere for å forstå betydningen av sin del av ansvaret for arbeidsoppgavene. De som har forståelse av hva systemet samlet skal utrette, har også bedre forutsetninger for å forstå hva hver enkelt del betyr for helheten. Bedre kunnskap om sammenhengen delene inngår i, gjør det lettere å utnytte ressursene godt, fordi det er tydeligere hva man skal gjøre. Å tenke systemisk handler om å ha blikket rettet utover og fremover, mens man forbedrer innenfra (Fullan, 2014).

Etter 2017 har grunnskolelærerutdanningen i Norge vært på masternivå. Det betyr at nyutdannede lærere har gjennomført et forskningsarbeid i masteroppgaven sin. Skoleeiere og skoler må betrakte disse lærerne som en ressurs i kvalitetsutviklingsarbeidet. Forskere ved Universitetet i Tromsø, hvor lærerutdanning på masternivå ble prøvd ut fra 2010 gjennom Pilot i Nord (UiT, 2010), har funnet at det varierer i hvilken grad skolene betrakter masterstudentenes kunnskap og kompetanse som interessant. Antonsen, Jakhelln og Bjørndal (2020) intervjuet 29 nyutdannede lærere og fant at de fleste hadde opplevd liten interesse i skolen for masteroppgaven deres. Bare et par hadde opplevd å bli oppmuntret av rektor, og mange syntes skoleledelsen var fraværende. Jakhelln, Bjørdal og Stølen (2016) fant at studentene syntes det viktigste de hadde lært i utdanningen, var å forske på egen praksis. De håper at de får bruke denne kompetansen i skolen, men er usikre på om det vil skje. Disse funnene står i interessant kontrast til en studie fra 2012 hvor nyutdannede lærere sa at det de kunne bidra med i skolen, var ideer og entusiasme, digital kompetanse og det å forstå unge mennesker (Ulvik og Langørgen, 2012).

Ekspertgruppen mener at det trengs mer *undersøkende aktivitet* i utdanningssystemet i Norge, og at det er nødvendig å styrke systemets evne til å sørge for jevnlige undersøkelser av praksis på alle nivåer, og resultatene av disse undersøkelsene må føre til handling. Dette krever for det første høy grad av elevmedvirkning, slik at lærerne kan justere undervisningen etter elevenes tilbakemeldinger når det er mulig og faglig forsvarlig. Hvis lærerne ikke bruker eller kan bruke informasjonen til å justere undervisningen, må skoleleder ta opp i skolens profesjonsfellesskap hva dette skyldes, og hva som

kan gjøres. For det andre må skoleleder undersøke om skolens organisering gjør det mulig for lærerne å innfri skolens doble oppdrag, og om organiseringen bidrar til å styrke skolens kunnskap om sine kjerneaktiviteter. Hvis undersøkelsene viser at noe må forbedres, er det rektors ansvar å sørge for at det blir gjort. For det tredje må kommunen undersøke om skolelederne opplever at skoleeierens innsats overfor skolene er til støtte og hjelp. Hvis skolelederne ikke opplever tilstrekkelig støtte til arbeidet sitt, må kommunen gjennomføre en grundigere analyse av om kontakt mellom nivåene og kommunens organisering er god nok og bidrar med den hjelpen skolene trenger. Resultatet av analysene må føre til forbedringer. Kontakt kan handle om både hyppighet og kvalitet.

Ekspertgruppen mener at mer medvirkende og undersøkende aktivitet i hele systemet vil bidra til en nødvendig styrking av systemets kunnskap på alle nivåer. Mer kunnskap vil åpne for bedre informerte dialoger om det som faktisk skjer i hverdagen, ikke bare det som *bør* skje. Det vil også kunne bedre kommunikasjonen mellom aktører og nivåer. Det vil synliggjøre kompleksiteten og den gjensidige avhengigheten som er i systemet, og øke den skolefaglige kompetansen som nivået over skolen trenger for å kunne gjøre jobben sin på en god måte.

Uenighet mellom aktører eller nivåer i et system, kan føre til usikkerhet og utrygghet. Slik utrygghet fører i verste fall til handlingslammelse eller til at velmente tiltak kan få negativ effekt. Richard F. Elmore (2002) påpekte at mens arbeidet i skolen blir stadig mer krevende og komplekst, forblir skolens organisering i stor grad statisk og rigid. Hans poeng var at hvis man legger for mye press på en rigid struktur, vil den til

slutt bryte sammen og skade menneskene i systemet. I stedet for å prøve å redusere kompleksiteten ved å vektlegge ett av skolens oppdrag mer enn det andre eller legge større ansvar på én aktørgruppe enn på andre, må ledere i komplekse organisasjoner og systemer jobbe *med* kompleksiteten, ikke mot den. Komplekse organisasjoner og systemer trenger samarbeid, fleksibilitet og kreativ problemløsning. Dette har ekspertgruppen hatt med seg i arbeidet og lagt til grunn for gjennomføringen av oppdraget og for de anbefalinger og tiltak ekspertgruppen foreslår.

1.4 Rapportens innhold og struktur

Rapporten består av følgende kapitler:

Kapittel 1 «Innledning» presenterer ekspertgruppens mandat og oppdrag, utgangspunkt og tolkning av oppdraget og ekspertgruppens sammensetning og medlemmer.

Kapittel 2 «Om kunnskapsgrunnlaget i delrapporten» oppsummerer innhold og funn i ekspertgruppens del 1 av oppdraget. Delrapporten «Kunnskapsgrunnlaget. Del 1 av oppdrag fra Kunnskapsdepartementet» ble levert til Kunnskapsdepartementet den 1.9.2020[10].

Kapittel 3 «Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skolen» presenterer rammene for arbeid med kvalitetsutvikling i skolen slik de fremkommer av opplæringsloven. Kapittelet redegjør for forventninger i utdanningspolitiske dokumenter, historikk og nasjonale satsinger som har blitt iverksatt for å bidra til kvalitetsutvikling i skolen.

Kapittel 4 «Modell for lokal kompetanseutvikling i skolen» presenterer intensjoner og forventninger til kompetansemodellen, og hva som er ment å være ulike aktørers funksjoner og oppgaver. Kapittelet gjennomgår også sider ved implementeringen av kompetansemodellen.

Kapittel 5 «Gjennomføring av del 2 av oppdraget» redegjør for hvordan ekspertgruppen har gjennomført den dialogbaserte prosessen i del 2 av arbeidet. Kapittelet beskriver også hvordan skoler ble valgt ut til dialogmøter, og hvordan dialogmøtene ble gjennomført. Til slutt legger ekspertgruppen frem noen betraktninger rundt begrensninger ved arbeidet.

Kapittel 6 «Resultater av den dialogbaserte prosessen» presenterer resultatene fra dialogmøtene med skolene og dialogmøtet med veiledere i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen og trekker frem innspill til skolebidragsindikatorene fra ulike aktører.

Kapittel 7 «Ekspertgruppens vurderinger og grunnlag for anbefalinger» drøfter fire områder ekspertgruppen har identifisert med utgangspunkt i mandat, ekspertgruppens delrapport og dialogmøter med skolene. Som avslutning på kapittelet drøfter ekspertgruppen koblingen mellom skolebasert vurdering, lokal kompetanseutvikling og arbeid med kvalitetsutvikling. Områdene danner grunnlag for gruppens anbefalinger og forslag til tiltak.

Kapittel 8 «Anbefalinger og tiltak» inneholder ekspertgruppens anbefalinger til nasjonale myndigheter, skoleeiere og skoleledere. Kapittelet presenterer også forslag til tiltak.

10 *Rapporten er publisert på https://nettsteder.regjeringen.no/skolebidrag/*

2

Om kunnskaps-grunnlaget i delrapporten

Ifølge mandatet skulle ekspertgruppen, som del 1 av oppdraget, presentere et kunnskapsgrunnlag og en analyse av resultater fra relevante kilder. I delrapporten (Lillejord mfl., 2020) ble det gjennomført dokumentstudier, en statistisk analyse av skolebidragsindikatorene og en forskningsgjennomgang. Rapporten presentere den historiske bakgrunnen for interessen rundt skolens bidrag til elevenes læring, intensjoner med det norske kvalitetsvurderingssystemet og utviklingen av det, ansvaret for å vurdere og utvikle kvalitet i skolen, og muligheter og utfordringer ved systemet. Delrapporten presenterte utviklingen av skolebidragsindikatorene og en kortversjon av SSBs analyse. Rapporten avslutter med en gjennomgang av forskningsartikler som belyser spørsmålet om hva som må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte.

I dette kapittelet oppsummeres innholdet i delrapporten, som kan leses i sin helhet på ekspertgruppens nettside: https://nettsteder.regjeringen.no/skolebidrag/kunnskapsgrunnlag/

2.1 Bakgrunn for interessen for kolens bidrag til elevenes læring

Kapittel 2 i delrapporten viser at interessen for skolens bidrag til elevenes læringsutbytte økte etter at sosiologen James Coleman og hans kolleger i 1966 publiserte rapporten *Equality of Educational Opportunity*, som viste at elevenes hjemmebakgrunn var det som best kunne forklare resultatforskjellene mellom elevene. Studier som er gjennomført etter 1966, har bekreftet dette. Samtidig finner forskning at lærere og ledelse har stor betydning for elevenes læring, og at den lokale konteksten, elevsammensetningen og miljøet ved skolen er viktig. Så langt har det imidlertid vært vanskelig å fastslå *hvilke* forhold ved skolen som er av størst betydning for elevenes læring, noe som kan skyldes at flere forhold er av betydning og må sees i sammenheng. Ettersom skolens mandat er bredt og målene er både kort- og langsiktige, er det også grunn til å tro at ikke alle forhold av betydning for skolens bidrag til elevenes læring kan måles.

I delrapporten påpeker ekspertgruppen at det er klare indikasjoner i forskningen på at utvikling av kvalitet i skolen best skjer gjennom en helhetlig tilnærming med utgangspunkt i de enkelte skolenes særskilte utfordringer og muligheter. Derfor har ekspertgruppen sett nærmere på det norske kvalitetsvurderingssystemet og hvordan ansvaret for arbeid med kvalitetsvurdering beskrives.

2.2 Utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet

I kapittel 3 i delrapporten har ekspertgruppen presentert intensjonene med og utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet, påpekt noen av mulighetene systemet gir, og utfordringer som møter brukerne av systemet. Ekspertgruppen viser til at OECD på slutten av 1980-tallet påpekte at norske myndigheter hadde lite kunnskap om forholdet mellom ressursinnsats og læringsresultater i skolen, og at det var få evaluerings- og kontrollfunksjoner på plass. OECD anbefalte mer systematisk kvalitetsvurdering i norsk skole, for eksempel prøver som kunne gi nasjonale myndigheter bedre informasjon om elevenes kunnskapsnivå (OECD, 1988).

Den utdanningspolitiske debatten i etterkant av OECD-rapporten handlet om behovet for å utvikle et system for kvalitetsvurdering i Norge. Politikerne problematiserte skolens tradisjon for å legge større vekt på innsatsfaktorer og aktiviteter enn på elevers kunnskaper og kompetanse, og i 1990 ble målstyring innført i utdanningssektoren (St.meld. nr. 37 (1990–1991)). Det var politisk enighet om behovet for mer systematisk vurdering av kvaliteten i skolen, og at målet med kvalitetsvurdering skulle være utvikling og forbedring av skolens praksis. Det var imidlertid

politisk uenighet rundt utformingen av et kvalitetsvurderingssystem, hvilke deler det skulle bestå av, og hvor stor vekt som skulle legges på åpenhet, ansvarliggjøring og kontroll.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) ble innført i 2004. Siden er flere datakilder og verktøy utviklet, og flere nasjonale satsinger og tiltak for skoleutvikling er iverksatt med mål om at de skal bidra til økt læringsutbytte for elevene. I delrapporten har ekspertgruppen illustrert systemet slik som vist under.

Siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført, har det hatt både en *informasjonsfunksjon*, en *utviklingsintensjon* og en *kontrollfunksjon*. Samtidig som nasjonale myndigheter fremhever at hovedhensikten er å legge grunnlag for lokalt utviklingsarbeid i skolen, offentliggjør systemet informasjon om skolens resultater, og vi har lite kunnskap om hvor mye utvikling systemet bidrar til.

Overordnede områder for kvalitetsvurdering (jf. oppl.loven)	Informasjonskilder		Støttestrukturer		Informasjon fra internasjonale undersøkelser
	Sentrale informasjonskilder	Frivillige informasjonskilder	Tiltak for skoleutvikling	Portaler og verktøy	
Grunnleggende ferdigheter og læringsutbytte	Kartleggingsprøver		Desentralisert ordning for kompetanseutvikling	Mal for tilstandsrapport	CIVIC/ICC S
	Nasjonale prøver	Skolebidragsindikatorer	Oppfølgingsordningen	Grunnskolens informasjonssystem	TIMMS
	Karakterer	Foreldreundersøkelsen	Veilederkorps	RefLex	ICILS
Godt og inkluderende læringsmiljø	Grunnskolepoeng	Lærerundersøkelsen	Satsning på inkuderende barnehage- og skolemiljø	Prøvetjenesten PAS/PGS	PIRLS
	Elevundersøkelse	Lærebedriftundersøkelsen			PISA
	Lærlingundersøkelsen	Ekstern skolevurdering	Videreutdanning for lærere og skoleledere (Kompetanse for kvalitet)	Eksamenstjenesten	
Gjennomføring av videregående opplæring	Skoleporten	Ståstedsanalysen		Rapporteringsportal for visning av resultater fra brukerundersøkelser	
	Udir.no/statistikk	Karakterstøttende prøver			
		Læringsstøttende prøver			
Lokale systemer og informasjonskilder for å vurdere, drøfte og utvikle kvalitet					

2.3 Ansvaret for det lokale arbeidet med å vurdere og følge opp kvalitet i skolen

I kapittel 3 i delrapporten tar ekspertgruppen utgangspunkt i opplæringsloven (1998) og friskoleloven (2003) med forskrifter, og lovkravene om vurdering og oppfølging av kvalitet i skolen.

Da ekspertgruppen leverte sin delrapport, var formuleringen i opplæringslovens § 13-10 at skoleeier har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, og at skoleeier skal ha et system for å vurdere dette. Skoleeier skal stille til disposisjon de nødvendige ressurser for å innfri kravene i opplæringsloven med forskrifter, og utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen. Rapporten skal drøftes av kommunestyret, fylkestinget eller øverste ledelse ved de private skolene. Ifølge opplæringsloven § 10-8 har skoleeier ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten og gi skoleledere, undervisningspersonale og annet personale med særoppgaver mulighet til nødvendig kompetanseutvikling.

Ifølge forskrift til opplæringsloven § 2-1 har skoleeier ansvar for å påse at skolebasert vurdering jevnlig gjennomføres ved skolene for å vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene som er fastsatt i læreplanverket. Også elevene skal være involvert i den skolebaserte vurderingen. Ifølge forskrift til opplæringsloven § 2-2 skal skoleeier bidra til å etablere administrative systemer og innhente statistiske og andre opplysninger som trengs for å vurdere tilstanden til og utviklingen av opplæringen. I samme forskrift § 2-3 heter det at skoleeier skal sørge for at resultatene fra nasjonale undersøkelser om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedvirkning, elevdemokrati og fysisk miljø blir fulgt opp. § 2-4 slår fast at elevene skal delta i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser som er fastsatt av departementet.

Statsforvalteren er tilsynsmyndighet og har som oppgave å følge opp kompetanseutviklingsfeltet og veilede skoler og skoleeiere i arbeidet med å følge opp resultater fra prøver og eksamener (Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen, 2019).

I delrapporten påpeker ekspertgruppen at opplæringsloven gir skoleeiere og skoleledere ansvar for og handlingsrom til å utvikle lokale systemer for å vurdere og utvikle kvalitet i opplæringen. Beslutninger om hvilke kilder til informasjon som skal inngå, hvordan resultatene analyseres og følges opp, og hvordan og med hvilke aktører de drøftes, vil forme og gi retning for det lokale arbeidet med vurdering og utvikling av kvalitet. Hvordan handlingsrommet blir tolket, forstått og utnyttet, hvilke lokale systemer for kvalitetsutvikling som brukes, og hvilke tiltak som prioriteres og iverksettes, vil variere avhengig av skoleeiere og skolelederes kapasitet og kompetanse.

2.4 Muligheter og utfordringer ved kvalitetsvurderingssystemet

I delrapporten påpekte ekspertgruppen at utformingen av kvalitetsvurderingssystemet og ansvaret for praktiseringen, slik det fremgår av opplæringsloven med forskrifter, innebærer både muligheter og utfordringer, blant annet:

- De ulike informasjonskildene i kvalitetsvurderingssystemet: Et sentralt kritikkpunkt fra OECD i 2011 var at kvalitetsvurderingssystemet besto av en rekke frittstående komponenter uten innbyrdes sammenheng (Nusche mfl., 2011). At systemet består av enkeltkomponenter som ble innført på ulike tidspunkt, med ulike begrunnelser og formål, kan forklare hvorfor Blömeke og Olsen (2018) beskrev systemet som fragmentert og lite sammenhengende.

- Forståelsen av intensjonene med kvalitetsvurderingssystemet: OECD uttrykte bekymring for at det i Norge ikke er enighet mellom ulike nivåer i utdanningssektoren om hva som er formålet og hensikten med det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (Allerup mfl., 2009). Uenighet om systemets formål og hensikt drev debatten i to retninger i stedet for å rette den mot at undersøkelser og utvikling er to viktige komponenter i all læring.

- Kompetansen til å tolke og bruke resultatdata til skoleutvikling: I en landrapport anbefalte OECD (Nusche mfl., 2011) at Norge styrker kompetansen i å tolke og følge opp resultater fra nasjonale prøver. OECD påpekte at kunnskapen om hvordan man kan bruke informasjon fra kvalitetsvurdering til utvikling, må styrkes, og at norske skoleledere i for stor grad fungerte som administratorer og trengte opplæring i pedagogisk ledelse. De må gi tilbakemeldinger på lærernes arbeid og lede arbeidet med skolebasert vurdering (Allerup mfl., 2009).

På grunn av behov for lokal tilpasning skiftet omtalen av det «nasjonale kvalitetsvurderingssystemet» til «kvalitetsvurderingssystemet» i Meld. St. 20 (2012–2013). Stortingsmeldingen understreket at kvalitetsvurderingssystemet først og fremst skal fremme kvalitetsutvikling på den enkelte skolen, og at den kunnskapen som produseres nasjonalt, må suppleres med andre informasjonskilder for vurderings- og utviklingsformål.

I dag består kvalitetsvurderingssystemet av flere ulike informasjonskilder som gir viktig informasjon til lærere, skoleledere og skoleeiere om elevenes resultater og skolens læringsmiljø. Nasjonale utdanningsmyndigheter forventer at lærere og skoleledere sammen bruker informasjonen til å utvikle pedagogisk praksis i sin lokale kontekst. Denne forventningen forutsetter at skoleeiere, skoleledere og lærere har personale og kompetanse til å bruke informasjonen, tolke den og gjøre den forståelig og relevant, slik at den kan brukes til skoleutvikling. Den forutsetter lokalt tilrettelagte møtesteder hvor aktørene kan drøfte resultater, utvikle pedagogisk vurderingskompetanse og forståelse av hva som kan være realistiske og hensiktsmessige tiltak basert på resultatene.

Gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet

I komiteens innstilling til Meld. St. 28 (2015–2016) ble regjeringen bedt om å vurdere en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet. Stortinget ba i anmodningsvedtak 886 regjeringen om å nedsette et utvalg der partene i skolesektoren er representert, for å gjennomgå det norske kvalitetsvurderingssystemet i lys av Fagfornyelsen, og fremme forslag til endringer på egnet måte. Kunnskapsdepartementet har gjennom Prop. 1 S (2020–2021) informert Stortinget om at anmodningsvedtaket følges opp sammen med referansegruppen for fagfornyelsen, hvor partene i sektoren er representert. I tildelingsbrev for 2021 står det at Utdanningsdirektoratet skal bidra til at gjennomgangen kan utføres i tråd med anmodningsvedtaket, og at dette krever et tett samarbeid med departementet og referansegruppen gjennom hele prosessen (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

2.5 Om skolebidragsindikatorene

Ekspertgruppens mandat viser til at skolebidragsindikatorene finner forskjeller mellom hvor mye skoler og skoleeiere bidrar til elevenes læring. I delrapporten har ekspertgruppen redegjort for historikken bak utviklingen av dagens skolebidragsindikatorer, og de politiske intensjonene med å inkludere indikatorene i kvalitetsvurderingssystemet. Ekspertgruppen drøftet også muligheter og begrensninger ved skolebidragsindikatorene og hvilken nytte skoleeiere og skoleledere har av dem.

Delrapporten viste at skolebidragsindikatorene har vært under utvikling siden innføringen av kvalitetsvurderingssystemet i 2004. Nå publiseres skolebidragsindikatorer som dekker hele grunnskoleløpet, og for kommunens samlede bidrag for offentlige skoler. For videregående publiseres separate indikatorer for studieforberedende og for yrkesfaglige utdanningsprogram samt indikatorer for fylkets samlede skolebidrag for de offentlige skolene.

De politiske intensjonene med skolebidragsindikatorene er at de, ved å ta hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag, kan supplere annen informasjon som skoleeiere og skoleledere bruker i arbeidet med kvalitetsvurdering. Skolebidragsindikatorene er først og fremst ment å tolkes sammen med andre informasjonskilder, men de er også styringsinformasjon for nasjonale myndigheter og følgelig av offentlig interesse.

Ekspertgruppen viser i delrapporten til undersøkelsen «Spørsmål til Skole-Norge», hvor Utdanningsdirektoratet høsten 2019 spurte skoleeiere og skoleledere om bruk og nytte av skolebidragsindikatorene. 79 prosent av grunnskoleeierne som besvarte undersøkelsen, oppga å ha tatt i bruk skolebidragsindikatorene, og det samme gjorde 94 prosent av fylkenes skoleeiere (Rogde mfl., 2020). Samme undersøkelse viste at 67 prosent av skolelederne opplever at indikatorene er nyttige for lokal kvalitetsutvikling. Eksempler på bruk fra én skoleeier og fire rektorer presenteres også i delrapporten, sammen med en oppsummering av muligheter, begrensninger og utfordringer ved skolebidragsindikatorene. Samlet sett viser bruken av skolebidragsindikatorene at de ofte inngår som en del av lokalt arbeid med kvalitetsvurdering, men at de har både begrensninger og utfordringer som gjør at de verken er ment som eller kan tolkes som et mål på skolekvalitet.

2.6 Analyse av skolebidragsindikatorene

I forbindelse med del 1 av oppdraget skulle ekspertgruppen bruke resultatene fra skolebidragsindikatorene og analysere kjennetegn på skoleeiere og skoler med stabile skoleresultater på den negative eller positive siden. Videre skulle gruppen finne mulige årsaker til forskjellene som kom til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorene og andre relevante kilder.

For å gjennomføre oppdragets del 2 la ekspertgruppen skolebidragsindikatorene til grunn for en statistisk analyse av kjennetegn ved skoler, kommuner og fylkeskommuner som ligger stabilt høyt og stabilt lavt. Målet med analysene var å identifisere grunnskoler, videregående skoler og kommuner som over flere år har løftet elevenes prestasjoner mer eller mindre enn forventet ut fra elevgrunnlaget. En rekke målbare forhold som kunne tenkes å ha betydning for skolebidraget, ble inkludert i analysene, blant annet skolestruktur, eierforhold, skolestørrelse, kjennetegn ved elevene (som sosial bakgrunn, spesialundervisning etc.), læreres alder og utdanning, lærerkompetanse, stabilitet i lærerkollegiet og skoleledelsen, skoleressurser (som lærertetthet, leksehjelp, timer til fysisk aktivitet og timer over minstekravet) og resultater fra elevundersøkelsen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) fikk i oppdrag å gjennomføre den statistiske analysen, og de utarbeidet rapporten «Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring?» (Perlic og Ekren, 2020). Papporten er publisert på SSBs nettsider, og enkelte funn er oppsummert i kapittel 5 i ekspertgruppens delrapport.

SSB konkluderer med at ingen av variablene har en sterk eller veldig tydelig sammenheng med sannsynligheten for at en skole eller kommune bidrar stabilt mer eller mindre enn forventet gitt elevenes forutsetninger. *Det meste av variasjonen i å være en skole som bidrar stabilt høyt eller lavt, kan*

altså forklares ved forhold som SSBs analyser ikke har fanget opp. Som SSB påpeker i sin rapport, kan sterkere årsakssammenhenger eventuelt avdekkes av forskning som inkluderer faktorer som i mindre grad lar seg fange opp gjennom eksisterende data og kvantitative tilnærminger.

Ettersom de statistiske sammenhengene SSB fant, var generelt svake, til dels inkonsistente og ulogiske, var det ekspertgruppens vurdering at de ikke kan tillegges stor vekt. Ekspertgruppen er enig i at det trengs forskning som inkluderer faktorer som i mindre grad lar seg fange opp gjennom kvantitative tilnærminger.

Det er ikke gitt at indikatorer kan gi svar på hvilke kjennetegn, eller hvilke ressursinnsatser, som har størst betydning for å løfte elevenes læringsresultater. Skoler er komplekse systemer – de består av mange ulike aktører som er i vedvarende interaksjon. En begrensning ved analyser av komplekse systemer er at det ikke er mulig å isolere betydningen av én komponent fra en rekke andre som påvirker og/eller påvirkes av hverandre. I tillegg er en rekke forhold ikke kvantifisert og dermed ikke gjenstand for analyse. Slike analyser kan derfor ikke brukes til å avdekke årsaker til forskjellen mellom skoler.

2.7 Hva må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte?

Ifølge mandatet skulle ekspertgruppen som en del av sitt arbeid med kunnskapsgrunnlaget finne mulige årsaker til at noen skoler bidrar mer enn andre til elevenes læring, beskrive hva som kjennetegner skoler som klarer å løfte kvaliteten på opplæringen, og vurdere hvordan skoleeiere og skoler gjennom systematisk kvalitetsutviklingsarbeid kan bidra til bedre læringsresultater.

For å belyse spørsmålet «Hva må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte?» gjennomførte ekspertgruppen en forskningsgjennomgang som presenteres i kapittel 6 i delrapporten. Det ble søkt etter forskning som har undersøkt skolens bidrag til elevenes læringsutbytte fra ulike perspektiver og med ulike metoder. Forskningsgjennomgangen dekker perioden 2003–2020 og viser nasjonale og internasjonale trender i forskningen i denne perioden, som er sammenfallende med tidsperioden for utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet.

I forskningsgjennomgangen identifiserte ekspertgruppen følgende kjennetegn ved skoleeiere og skoleledere som lykkes med å bidra til å øke elevenes læringsutbytte og kjennetegn ved velfungerende kvalitetsvurderingssystemer:

Kjennetegn ved skoleeiere som lykkes

- Skoleeier er resultatorientert, og følger opp skolenes egne ambisjoner for elevene med støtte og oppmuntring.
- Skoleeier har tett dialog med skolelederne slik at det er enighet mellom nivåene om mål og kvalitetsutviklende tiltak.
- Skoleeier har kompetanse og kapasitet til å analysere resultater sammen med skolene, drøfte nødvendige tiltak og bidra til skoleutvikling.
- Skoleeier prioriterer kompetanse- og profesjonsutvikling i skolen, slik at arbeidet i skolen er kunnskapsbasert.
- Skoleeier er ambisiøs på skolenes vegne, og har engasjement for og kunnskap om skolene.
- Det er en tydelig avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt skoleeiernivå.
- Skoleeiere i mindre kommuner deltar i interkommunalt samarbeid.

Kjennetegn ved skoleledere som lykkes

- Skoleleder drøfter opplæringens kvalitet med lærerne og etablerer felles forståelse og retning for arbeidet ved å koble bruk av resultater til tiltak for å forbedre undervisningen.
- Skoleleder tenker fleksibelt, bruker varierte lederstrategier og har kontinuerlig oppmerksomhet på skolens resultater, arbeidsmåter og læringsmiljø.
- Skoleleder forstår grunnprinsipper for lærernes profesjonelle læringsfellesskap og tar ansvar for ledelse av læringsfellesskapene.
- Skolelederne skaper sammenhenger mellom faglig læringsmiljø, fellesskap og trygghet og institusjonelle omgivelser.
- Skolelederne ser skolen i en større kontekst og integrerer skolen i lokalsamfunnet.
- Skolelederne tenker helhetlig om elevenes læring og lærernes læring.
- Skolelederne forstår betydningen av et godt skolemiljø og tilbyr sosiale aktiviteter i tillegg til undervisningen.

Kjennetegn ved funksjonelle systemer for å vurdere og utvikle kvalitet

- Skoleeier og skoleleder har felles forståelse av hva som kjennetegner gode prosesser for kvalitetsvurdering, og de samarbeider om å analysere resultater og drøfte mulige tiltak.
- Skoleledelsen engasjerer seg aktivt og konstruktivt i arbeidet med å bruke data som en kunnskapskilde i kontinuerlig skoleutvikling.
- Arbeidsmiljøet ved skolen er preget av gjensidig respekt, myndiggjorte ansatte og en felles oppfatning av hva det vil si å følge opp resultater.
- Skolene bruker informasjon og data fra tester og prøver til å utvikle undervisningen og arbeidsmåtene, men har ikke all oppmerksomheten rettet mot tall og statistikk, for det kan gjøre det vanskelig å få til kvalitetsutvikling og profesjonslæring.
- Tall må presenteres på en måte som hjelper lærerne til å lykkes – og ikke slik at tallene blir stående som en barriere mellom lærerne, opplæringen og elevene.

Forskningsgjennomgangen viste disse barrierene mot systematisk kvalitetsutvikling:

- mangel på reelt samarbeid på ulike nivåer
- mangel på felles problem- og målforståelse
- manglende anerkjennelse av verdikonflikter
- motstand mot bruk av data og resultater i forbindelse med systematisk kvalitetsvurdering

I forskningsgjennomgangen fant ekspertgruppen også at forskning som identifiserer «best practice» eller «what works» basert på funn fra høyt presterende skoler, ikke nødvendigvis gir råd som er til nytte for lavt presterende skoler. De kan ha helt andre utfordringer enn høyt presterende skoler, og det er mot disse utfordringene tiltak må settes inn. Ekspertgruppen mener derfor at arbeid med å vurdere og utvikle kvalitet må bygge på kunnskap om skolers lokale kontekst og utfordringer. Det må altså ikke settes i gang tiltak uten forutgående grundig vurdering av behovene.

2.8 Videre arbeid med del 2 av oppdraget

I ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag var målet å belyse spørsmål om hvordan skoleeiere og skoleledere bedre kan drive systematisk kvalitetsutviklingsarbeid, hva som kjennetegner skoleeiere og skoler som lykkes med å løfte kvaliteten, og hva som er barrierer for skoler som har lavt bidrag over tid.
I tillegg til en statistisk analyse av skolebidragsindikatorene presenterte delrapporten nasjonal og internasjonal forskning som har undersøkt hva som kan forklare skolers bidrag til elevenes læring, identifisert noen kjennetegn ved skoleeiere og skoleledere som lykkes, og velfungerende systemer og barrierer for skoler med lavt bidrag over tid.

Ifølge mandatet skal ekspertgruppen i del 2 av arbeidet «utforme, igangsette og lede dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere». Sammen med kunnskapsgrunnlaget skal dialogen danne utgangspunkt for tiltak og anbefalinger rettet mot nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivå. Kapittel 5 redegjør nærmere for gjennomføringen av del 2.

Etter innspill fra Elevorganisasjonen og sentrale parter har ekspertgruppen også valgt å inkludere elever i de dialogbaserte prosessene.

3

Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skolen

Med henvisning til lovverket slo Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* fast at det er lærere, skoleledere og skoleeiere som har og skal ha hovedansvaret for å utvikle kvaliteten i skolen (s. 25). Staten skal gi rammer for det lokale handlingsrommet og legge til rette for gode prosesser på skolene og i kommunene. Ekspertgruppens delrapport viste at intensjoner og formål med kvalitetsutvikling har blitt behandlet jevnlig i offentlige utdanningspolitiske dokumenter, med skiftende begrepsbruk. Opplæringsloven med forskrifter legger de overordnede rammene for ansvaret for kvalitetsutvikling i skolen, og siden ekspertgruppen leverte sitt kunnskapsgrunnlag er det gjort flere endringer med betydning for skolens arbeid med kvalitetsutvikling.

Dette kapittelet redegjør for skoleeiers ansvar (§ 13-3e), inkludert skolefaglig kompetanse (§ 13-1 fjerde ledd) og plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling i skolen. Det som tidligere ble omtalt som «skolebasert vurdering» i forskrift til opplæringsloven § 2-1, ble den 1.1.2021 lagt til opplæringsloven § 13-3e. Ifølge forarbeidene er det ikke gjort *endringer i det materielle innholdet i kravet*, men etter endringene står ikke lenger begrepet «skolebasert vurdering» i loven. For å belyse hva *innholdet i kravet* betyr, har ekspertgruppen gjennomgått relevante dokumenter. Til slutt i kapittelet omtales flere nasjonale satsinger som de siste ti årene er iverksatt med mål om å styrke skolens kvalitet.

3.1 Skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling

Begrepet «skoleeier» viser til kommuner og fylkeskommuner, samt eiere av friskoler og private grunnskoler som er godkjent etter opplæringslovens § 2-12. Begrepet omfatter både politisk og administrativt nivå i kommuner og fylkeskommuner og brukes også i opplæringsloven og andre offentlige styringsdokumenter (Meld. St. 21 (2016–2017)). Skoleeier har det overordnede ansvaret for kvalitetsutvikling i alle sine skoler, innenfor rammen av lov og regelverk. Kommunene har imidlertid ulike forutsetninger og utgangspunkt for hvordan deres oppfølging av skolene best kan legge til rette for kvalitetsutvikling (Lillejord mfl., 2020).

3.1.1 Skolefaglig kompetanse i kommunen

Skoleeierbegrepet ble innført i forbindelse med endring av kommuneloven i 1992. Forhistorien er at Stortinget i 1991, etter behandling av St. meld. nr. 37 (1990–1991), besluttet at mål- og resultatstyring skulle være et overordnet styringsprinsipp for utdanningssektoren. Ved innføring av nytt inntektssystem for kommunene i 1986 og endringer i kommuneloven i 1992 ble tidligere øremerkede tilskudd fra stat til skole gitt over rammebevilgningene til kommunene på lik linje med andre etater i kommunen. Skolen sto ikke lenger i en særstilling i kommunal sammenheng. Lov om kommuner og fylkeskommuner fra 1992 åpnet for at den tradisjonelle skolesjefstillingen kunne erstattes med «nødvendig skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen».

Opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd sier at kommuneadministrasjonen over skolenivået skal ha skolefaglig kompetanse. Utdanningsdirektoratet (2008) viste i tolkningsuttalelse 7.4.2008 til at bestemmelsen har ført til tolkningsspørsmål, og til at forarbeidene til opplæringsloven § 13-1 viser til Ot.prp. nr. 59 (1992–1993), s. 49: «Føresegna gjev rom for skjønn, men inneber mellom anna at det vært stilt krav til realkompetanse når det gjeld pedagogikk så vel som gjeldande regelverk for skolen (lov, forskrifter, mønsterplan og avtaleverk m.m.). Korleis den einskilde kommune konkret vil sørgje for den skolefaglege kompetansen vil ikkje departementet gje føresegner om. Kommunane er ulike i organisasjon, storleik og kompetanse.» Av loven og forarbeidene kan det altså fastslås at kommunen har en viss grad

av frihet når det gjelder hvordan den sørger for denne kompetansen. Likevel er "kommunen v/ kommunestyret ansvarlig for at bestemmelsene i opplæringsloven med forskriftsverk etterleves i hele kommunens organisasjon, herunder på den enkelte skole og overfor den enkelte elev" (Utdanningsdirektoratet, 2008).

Motivasjonen bak kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen er "å sette kommunen i stand til å løse sine plikter etter opplæringslovgivningen på en forsvarlig måte", og sikre at elevene får det opplæringstilbudet de har krav på: "Kravet til skolefaglig kompetanse innebærer at kommunen skal ha et forsvarlig system for bl.a. å avdekke lovbrudd og for å sette i verk adekvate tiltak for å bringe avdekte lovbrudd i samsvar med regelverket. Et forsvarlig system etter oppll. § 13-10 (etter 1.1.2021 § 13-3e) vil vanskelig kunne realiseres, følges opp og vedlikeholdes uten riktig og tilstrekkelig skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, som må være knyttet til, og ha innflytelse på, de beslutninger som tas. På grunnlag av ovennevnte kan kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen oppsummeres og presiseres slik" (Utdanningsdirektoratet, 2008):

- Kommunen skal besitte tilstrekkelig og relevant skolefaglig kompetanse til å kunne løse sine oppgaver etter opplæringslovgivningen på en forsvarlig og regelverkskonform måte. Hva som er tilstrekkelig kompetanse, må vurderes konkret, bl.a. ut ifra kommunens organisasjon, størrelse og kompleksitet.
- De skolefaglige kompetente personene i kommuneadministrasjonen skal ha innflytelse på de skolerelaterte beslutninger som tas i kommunen.

Ekspertgruppen har i sitt arbeid først og fremst vært opptatt av den kompetansen skoleeiere må ha for å kunne bidra konstruktivt i skolenes arbeid med skolebasert vurdering og kvalitetsutvikling.

På oppdrag fra KS utførte PricewaterhouseCoopers AS (Langfjæran mfl., 2009) FoU-prosjektet «Hvordan lykkes som skoleeier. Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å bedre elevenes læringsresultater». I sluttrapporten *Kom nærmere!* beskrives blant annet hva kommuner og fylkeskommuner gjør på politisk og administrativt nivå for å bedre elevenes læring, og hva som kjennetegner de som lykkes. Rapporten peker blant annet på at den administrative skoleeieren må ha kompetanse, kapasitet og evne til å formidle kunnskap. Administrasjonen er et koordinerende mellomledd som skal tilrettelegge styringsinformasjon for politikerne, men også støtte skoleledere og lærere i deres arbeid for å bedre elevenes læring. Rapporten peker også på nødvendigheten av tettere dialog og bedre samarbeid mellom politisk og administrativ skoleeier og skolene.

På bakgrunn av funnene i rapporten utviklet KS Skoleeierprogrammet, som fra 2018 ble videreutviklet til et mer tverrfaglig program[11]. med mål om at politiske og administrative ledere skal utvikle kunnskap om handlingsrom, roller og ansvar, og at dette skal bidra til bedre dialog og samspill mellom folkevalgte, administrativ ledelse, mellomledere, profesjonsgrupper, barn og unge og deres foreldre.

Selv om administrativ skoleeier fremheves som sentral i lokal kvalitetsutvikling, er det vanskelig å finne en oversikt av nyere dato over hvilken skolefaglig kompetanse det administrative nivået i kommunene har. Møller mfl. (2009) viste at små kommuner i mindre grad har ansatte med skolefaglige kompetanse enn store kommuner. Det var likevel kun 5 prosent av de små kommunene som oppga ikke å ha ansatte med skolefaglig kompetanse i verken linje

11 *https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/absolutt/samskapt-laring-pa-tvers-av-ulike-aktorer-roller-og-profesjoner/*

eller stab. Funnet må sees i lys av at kun 2/3 av de minste kommunene besvarte undersøkelsen.

3.1.2 Skoleeiers plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling

Opplæringsloven gir fra 1.1.2021 disse rammene for skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling:

- Opplæringsloven § 10-8 *Kompetanseutvikling* slår fast at skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Skoleeier skal sørge for at lærere, rektorer og andre tilsatte i skolen får mulighet til å utvikle seg faglig og pedagogisk slik at de kan følge med i utviklingen av skolen og samfunnet.
- Opplæringsloven § 13-3e *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling* fastslår at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i § 14-4. Som en del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen om læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av kommunestyret og fylkestinget. Kravet om skolebasert vurdering, som frem til 1.1.2021 lå i forskrift til opplæringsloven § 2-1, ligger nå i § 13-3e andre ledd: «Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga.»

Oppsummert er altså opplæringsloven § 13-10 opphevet, samtidig som innholdet er bevart i den nye § 13-3e med tittelen «Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling». Det forsvarlige systemet og årlig tilstandsrapport skal hjelpe skoleeier til å ivareta sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Kravene i opplæringsloven må sees i sammenheng med kommunelovens krav om internkontroll. Ny internkontrollbestemmelse ble innført fra 1.1.2021. Ifølge Prop. 81 L (2019–2020) er målet for god internkontroll å levere gode tjenester som er innenfor krav fastsatt i lover og forskrifter. Internkontrollen kan spisses mot områder der det er mest behov, slik at den blir mest mulig effektiv og tilpasset de konkrete forholdene og behovene i kommunen som helhet og i de ulike delene av kommunens virksomhet.

3.2 Skolebasert vurdering

Da skolebasert vurdering ble forskriftsfestet i 1997, var det begrunnet i et observert behov for mer systematisk vurdering av elevenes læringsutbytte i lys av skolens virksomhet og undervisning. Krav om jevnlig gjennomføring av skolebasert vurdering lå frem til 1.1.2021 i forskrift til opplæringsloven § 2-1. Fra 1.1.2021 er *innholdet* i forskrift til opplæringsloven § 2-1 lagt til opplæringsloven § 13-3e *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*, sammen med kravet om skoleeiers forsvarlige system og utarbeidelse av årlig tilstandsrapport:

«Kommunen og fylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av kommunestyret og fylkestinget.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga.»

Selv om begrepet «skolebasert vurdering» er tatt ut av loven, er det ifølge forarbeidene til loven ikke gjort endringer i det materielle innholdet i kravet. Med dette som utgangspunkt har ekspertgruppen undersøkt intensjoner og formål med skolebasert vurdering, slik de fremkom av debatten som pågikk i forkant og etterkant av lovfestingen i 1997, og i forskning om skolebasert vurdering.

3.2.1 Historikk og bakgrunn for forskriftsfesting av skolebasert vurdering

Debatten om skolevurdering oppsto på 1970-tallet. Opprinnelig var formålet intern skoleutvikling (NOU 1978: 2), og det var lite snakk om ekstern kontroll. Ifølge Mønsterplanen av 1987 skulle skolevurdering bidra til å svare på hvor godt skolen legger til rette for elevenes læring og utvikling. Sluttrapporten fra EMIL-prosjektet *Målstyring og evaluering i norske skole* påpekte behov for å tydeliggjøre skolevurdering som utvikling av egen virksomhet, og som kontroll, altså myndighetenes behov for å kunne følge opp og kontrollere (Granheim og Lundgren, 1990).

I 1987 evaluerte en ekspertgruppe fra OECD det norske utdanningssystemet (OECD, 1988). De fant behov for økt kvalitet på det systemet frembringer, og anbefalte styrking av systemet på alle plan. De mente at desentralisering av ansvar gjør at departementene må samle inn og distribuere kunnskap om god praksis og holde et kritisk og evaluerende øye med hele systemet. OECD påpekte også at kontroll og evalueringsfunksjoner stort sett manglet i det norske utdanningssystemet og anbefalte at fylkene, ikke kommunene, fikk ansvar for å følge opp skolene, ettersom fylket vil være en mer kompetent og profesjonell institusjon som kan ha både en strategisk og en støttende funksjon.

St.meld. nr. 37 (1990–1991) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* introduserte målstyring, virksomhetsplanlegging og resultatoppfølging som støtte for desentralisering av oppgaver og ansvar. Overordnet myndighet skulle formulere mål, «formidle disse nedover i systemet», analysere resultatene og legge forholdene administrativt og ressursmessig til rette slik at målene kunne nås (s. 15). Et evaluerings-system ville gjøre det mulig å vurdere arbeidet ved den enkelte skolen opp mot de nasjonale målene. Det ble påpekt at større grad av mål- og ramme-styring og større fristilling av den enkelte skolen ville gi skolelederne nye arbeidsoppgaver, og at de ville trenge opplæring. Skolebasert vurdering og ekstern vurdering ble omtalt som aktiviteter som utfyller hver-andre. Mens skolebasert vurdering skulle stimulere skolene til egenutvikling, ville ekstern vurdering fungere som et korrektiv og et supplement til den lokale vurderingen.

I kjølvannet av denne meldingen fulgte det flere år med diskusjon om skolevurderingens formål og hensikt.

St.meld. nr. 29 (1994–1995) *Om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole – ny læreplan* viste til skolenes svake tradisjon for å vurdere elevenes utbytte av undervisningen. Den påpekte behovet for mer dokumentasjon av sammenhenger mellom ressurser, arbeidsprosesser og elevenes utbytte av opplæringen, og at systematisk skolebasert vurdering kan brukes til å utvikle praksis og forbedre elevenes læringsutbytte. Skoleeiers og skoleleders ansvar for at skolene jevnlig vurderer opplæringens organisering, tilrettelegging og gjennomføring, ble understreket. Skoleleder skal initiere og styre den skolebaserte vurderingen, involvere personalet og innhente syns-punkter fra elever og foreldre. Kommunene skal se til at den skolebaserte vurderingen ivaretar helheten og bredden i skolens formål, og følge opp arbeidet i dialog med skolene.

St.meld. nr. 47 (1995–1996) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem* fremhevet skolebasert vurdering som en metode for systematisk kartlegging og vurdering av skolens praksis, og et grunnlag for dialog med og rapportering til de instansene som har ansvar for rammevilkårene i skolen. Meldingen foreslo å forskriftsfeste skole-basert vurdering.

St.meld. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål* sa at det overordnede målet med skolebasert vurdering er å gjøre opplæringen bedre for elevene og utvikle skolen som en lærende organisasjon. Vurderingen skal først og fremst gi informasjon til arbeidet med kvalitets-forbedring og organisasjonsutvikling og ikke brukes til kontroll og rangering. Ifølge meldingen er kvaliteten på relasjonene mellom lærer og elever og mellom elever avgjørende for læring og trivsel i skolen. For å få mer kunnskap om hvilke faktorer som har mest å si for læringskvaliteten i klasserom, trengs det utviklingsarbeid på alle nivåer. Nasjonale myndigheter skal støtte lokal kvalitetsvurdering- og kvalitets-utvikling blant annet ved å

- hente inn, analysere og formidle relevant og oppdatert informasjon og kunnskap
- stimulere til kunnskap om hva som fremmer og hindrer god kvalitet i opplæringen
- legge til rette for målrettet kompetanseutvikling
- tilby veiledning, støtte og verktøy til bruk i arbeidet

Meldingen foreslo mer klasseromsforskning, mer forsøks- og utviklingsarbeid knyttet opp mot systematisk vurderings- og kvalitetsarbeid og at lærerstudentene skulle kvalifiseres for systematisk arbeid med vurdering og utvikling.

Parallelt med debatten om skolevurderingens hensikt ble diskusjonen om etablering av et system for kvalitetsvurdering intensivert etter det såkalte PISA-sjokket i 2001 (Lundgren, 2011). Stortinget oppnevnte 4. desember 2001 *Utvalget for kvalitet i grunnopplæringen*, som vurderte innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen og leverte to NOU-er (2002: 10; 2003: 16). Utvalget mente at det stemmer dårlig med intensjoner og lovparagrafer når noen elevgrupper synes å komme dårligere ut enn

andre: «Utvalget er opptatt av at opplæringssystemet ikke skal etterlate seg barn eller unge langs veien» (2003, s. 12), og fortsatte: «Det å kultivere humankapitalen vil være en viktig faktor for konkurranseevnen i en global økonomi. For individene er det viktig å kunne utnytte sitt eget læringspotensial […] og samfunn trenger verdiskaping» (s. 33). «Utdanningspolitikkens overordnede mål kan ikke nås uten at det skjer en vedvarende lærings- og utviklingsprosess hos hvert individ fordi kompetansesamfunnet legger vekt på den enkeltes evne til og ønske om å tilegne seg, fornye og anvende kunnskap» (s. 44). Utvalget varslet et «skifte fra undervisning til læring med vekt på å ivareta alle enkeltpersoners læringsbehov og evne til selvstyrt læring» (s. 45). Kompetansesamfunnet krever selvdisiplin, planleggingsevne og arbeidskapasitet (s. 54). Nøkkelkompetanser for et vellykket liv og et velfungerende samfunn er: å handle autonomt, å bruke redskap interaktivt, å fungere i sosialt heterogene grupper (s. 71).

Kvalitetsutvalget foreslo også et system for kvalitetsvurdering. I 2004 ble det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) innført, så kom nasjonale prøver våren 2005. Sammen med reformen Kunnskapsløftet, som ble iverksatt i 2006, ble dette kalt et systemskifte i norsk skole. Samtidig fant flere studier (Mathisen, 2003; Farsund, 2002; Monsen, 2002; Roald, 2002) at lærerne var usikre på om intensjonen med skolevurdering var kontroll eller utvikling. Noen lærere opplevde vurdering som rapporteringsplikt og fryktet at informasjonen fra vurderingen skulle brukes mot dem.

St.meld. nr. 33 (2001–2002) *Om ressurssituasjonen i grunnopplæringen m.m.* argumenterte for økt lokal handlefrihet og avviklet ordningen med rammetilskudd. Kommunene er, i kraft av sin nærhet til brukerne, best egnet til å sikre en god lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Uten å nevne skolebasert vurdering argumenterte meldingen for behovet for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og for at økt grad av tilsyn/kontroll er en forutsetning for økt lokalt handlingsrom. Resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger skulle inngå i slikt tilsyn.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* omtalte det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som et virkemiddel som den enkelte skole og skoleeier kan bruke til å skaffe seg kunnskap som grunnlag for utvikling, og så for seg skoler som lærende organisasjoner, med tydelig og kraftfullt lederskap. Skoleporten skulle bidra til åpenhet og til at skolene selv, skoleeiere, foresatte, elever og andre interesserte kunne engasjere seg i utviklingen av skolen. Skolebasert vurdering endret nå navn til virksomhetsbasert vurdering, men ble ikke koblet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. For å støtte skoleeiers arbeid for lokal kvalitetsutvikling skal Skoleporten gi tilgang til relevant informasjon, statistikk, og veilednings- og støttemateriell.

Lindheim (2008) fant at hovedsatsingsområder, virksomhetsplaner og maler for årsrapport/årsmelding var det som fikk oppmerksomhet i utviklingsarbeidet i en kommune, til tross for at maler og planer ikke hadde læringskvalitet som et sentralt tema. Skolelederne mente at kommunale føringer hadde stor innvirkning på skolens virksomhetsplan, og de fikk ikke den til å harmonere med skolebasert vurdering slik de oppfattet det. Mens det tidligere var lærerne som bestemte hvilke områder skolen skulle arbeide med, var det nå virksomhetsplanen (s. 58).

Det er mulig at for lite diskusjon om kvalitetsvurderingssystemets tosidige formål, ekstern kontroll og intern utvikling, gjorde lærerne skeptiske til både kvalitetsvurderingssystemet og skolebasert vurdering (Riksrevisjonen, 2006; Nilsen og Overland, 2009).

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* var ikke skolebasert vurdering tema, men behovet for tidlig å fange opp elever med særskilte behov. Obligatoriske og frivillige kartleggingsprøver med veiledningsmateriell skulle vise hvordan skoleeiere, skoleledere og lærere kunne bruke prøvene som redskap for en bedre tilpasset opplæring for den enkelte eleven.

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* nevnte ikke skolebasert vurdering, men at skoleledere trenger *analytisk og pedagogisk* kompetanse, og at lærernes klasseromsledelse og fagdidaktiske og faglige kompetanse må styrkes. Det trengs også et varig system for kompetanseutvikling for lærere og skoleledere, med veiledning om arbeid med læringsmiljø, videreutvikling av systemet for kvalitetsvurdering, og veiledning til skoleeiere og skoler med spesielle utfordringer. Lederne kan «bruke informasjonen om elevenes læringsutbytte, trivsel og motivasjon til å diskutere undervisningsformer, metoder og resultater med lærerne». For å sikre at lærernes praksis i større grad skal basere seg på forskningsbasert kunnskap, vurderte departementet å etablere et kunnskapssenter for utdanning som skal gi alle relevante brukere tilgang til nye forskningsresultater.

St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren - rollen og utdanningen* nevnte ikke skolebasert vurdering, men fremhevet endrings- og utviklingskompetanse som et viktig kompetanseområde for lærere. De må kunne bidra i lokalt læreplanarbeid og, med grunnlag i forskning og kritisk refleksjon over egen praksis, samhandle i profesjonssamarbeid for skolens utvikling.

Etter innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i 2004 viste flere studier at det var forskjell mellom skoler i hvordan de forholdt seg til skolebasert vurdering (Gjerustad og Waagene, 2015; Emstad, 2014; Postholm mfl., 2013; Aasen mfl., 2012). Emstad (2014) fant for eksempel at skolene har mye erfaring med skolebasert vurdering, men at det var stor variasjon når det gjaldt systematikk, dokumentasjon, valg av relevante metoder og utvikling av kriterier.

I Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* varslet departementet en evaluering av nasjonale prøver som skulle undersøke både prøvenes ansvarliggjørende og deres pedagogiske funksjon. Evalueringen (Seland mfl., 2013) viste at skoleeiere og skoleledere opplevde at prøvene fungerte som et administrativt styringsverktøy. Skolelederne mente at prøvene var nyttige som et pedagogisk styringsredskap, men lærerne var mer usikre på nytteverdien. Det skyldtes at prøvene ga dem kunnskap om elevene som de enten hadde fra før, eller som de kunne få gjennom andre kartleggingsprøver som ga mer konkret informasjon om hva lærerne kan gjøre for å arbeide videre med den enkelte elevs læring.

Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse* knyttet kvalitet i opplæringen til skolens profesjonelle lagarbeid og anbefalte skolebaserte prosesser der lærerkollegiet sammen drøfter og vurderer eget arbeid og måloppnåelse i lys av målene i læreplanverket. Godt fungerende skoler med gode resultater preges av sterkt samarbeid og en kollektiv kultur. Utvikling av en god skole med et inkluderende læringsmiljø forutsetter at alle lærere deltar aktivt, og at skoleeier og skoleledelsen tar det overordnede ansvaret for å utvikle skolens organisasjonskultur og pedagogiske praksis.

Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* knyttet skolebasert vurdering til rektors ansvar: «For at skolene skal være lærende organisasjoner, gjennomføre endring og iverksette nødvendige tiltak for å øke elevenes måloppnåelse er de viktig at disse skolebaserte vurderingene gjennomføres på en god måte» (s. 30). Meldingen bruker betegnelsen skolebasert kompetanseutvikling og beskriver kvalitetsvurdering som en prosess hvor skolen samler informasjon,

etablerer et kunnskapsgrunnlag, identifiserer utfordringer og setter mål for hva man vil oppnå, planlegger og gjennomfører tiltak. Meldingen påpekte at staten ikke kan regulere seg frem til gode prosesser for kvalitetsutvikling. De må vokse frem i et system for profesjonelt samarbeid mellom skoleeiere og skoler med elevenes læring som overordnet mål.

Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* fremhever betydningen av gode ledere og eiere for et godt tilbud til barn og elever, og at skoleeier har ansvar for dyktige ledere. Det vises til Utdanningsdirektorats rammeverk for rektorutdanning som beskriver krav og forventninger til ledelsen, og at det er utviklet verktøy for ekstern vurdering til bruk i lokalt kvalitetsvurderingsarbeid. Meldingen beskriver godt arbeid med kvalitetsutvikling, god ledelse og prinsipper og metoder for å utvikle barnehage og skole som lærende organisasjoner.

I 2014–2017 ble det gjennomført tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolebasert vurdering og forvaltningskompetanse knyttet til avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Fylkesmannen undersøkte i hvilken grad skoleeierne sørger for at skolen utfører skolebasert vurdering. Tilsynet[12] fant brudd i rundt 80 prosent av de kontrollerte kommunene, flest i små kommuner og i de minste skolene. Et hovedtema i det nasjonale tilsynet 2018–2021 er skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering. I 2018 ble det ført 98 tilsyn med disse temaene og bare i syv av dem ble det ikke funnet brudd på regelverket. I forbindelse med nasjonalt tilsyn på skolebasert vurdering er skolene i verktøyet Reflex bedt om å vurdere om de har/ gjør følgende fordi «dette er viktige forutsetninger for at organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen kan forbedres slik at elevene i større grad når målene for opplæringen»:

- har en bred og samlet vurdering av elevenes måloppnåelse
- vurderer om endringer kan bidra til økt måloppnåelse hos elevene
- følger opp eventuelle endringer
- sikrer en bred medvirkning i gjennomføringen
- gjennomfører vurderingen jevnlig

For å styrke skolenes arbeid med kvalitetsutvikling nedsatte regjeringen i 2017 et utvalg som skulle gjennomgå opplæringsloven med forskrifter, med mål om å tydeliggjøre ansvaret for de ulike nivåene, fjerne unødvendig detaljstyring og ivareta skoleeiers handlingsrom for å sikre måloppnåelse med utgangspunkt i lokale forutsetninger. Opplæringslovutvalget, som leverte sin innstilling i 2019, mener at en samlet regulering av kravene om kvalitetsvurderinger på skolenivå og kommunenivå kan gi bedre sammenheng i regelverket. Utvalget foreslo at kravet om kvalitetsvurdering på skolenivå reguleres sammen med kravet om at kommunene skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i skolene. Utvalget brukte ikke uttrykket skolebasert vurdering fordi de mente at det ikke forklarer hva som ligger i kravet, og foreslår i stedet en ordlyd som beskriver hva skolene skal gjøre.

12 *Velger tema basert på en bred og samlet vurdering av om elevene når målene i læreplanverket, vurderer ulike endringer som bidrar til økt måloppnåelse og følger opp disse, sikrer bred medvirkning i gjennomføringen, og gjennomfører vurderingen jevnlig.*

Som et resultat av dette ble forskrift til opplæringsloven om skolebasert vurdering opphevet fra 1.1.21, og begrepet «skolebasert vurdering» ble tatt ut av opplæringsloven. Kravet ble flyttet til opplæringsloven § 13-3e sammen med kravet om at skoleeier skal ha et forsvarlig system og utarbeide årlig tilstandsrapport (tidligere opplæringsloven § 13-10).

Oppsummert viser gjennomgangen at det lenge har vært diskusjon om hvorvidt kvalitetsvurdering skal være utvikling eller kontroll. Studier har vist at usikkerhet rundt målet med vurderingen kan ha gått ut over skolenes mulighet til å lære å vurdere sine egne praksiser for å forbedre dem. Opprinnelig var intensjonen at skolebasert vurdering skulle foregå i skolen, støtte skoleutviklingen og bidra til å gjøre opplæringen bedre for elevene. Noen mente imidlertid at vurderingen først og fremst skulle ha en rapporterings- og kontrollfunksjon. Etter det såkalte PISA-sjokket i 2001 ble kontrollbehovet intensivert. Nå handlet det mer om «det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet» og mindre om «skolebasert vurdering». Policydokumentene anbefalte at skolen utvikles som en lærende organisasjon. Etter innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i 2004 har flere studier vist stor variasjon mellom skoler i hvordan de forholder seg til og praktiserer skolebasert vurdering, og at selv om skolene brukte verktøy i Skoleporten til rapportering, hadde skolelederne problemer med å bruke informasjonen til utvikling og med å omsette informasjon om læringsresultater til tiltak.

3.2.2 Hva er skolebasert vurdering?

I forskningen omtales skolebasert vurdering som en arbeidsmåte hvor lærere og skoleledere systematisk kartlegger og vurderer praksis for å bedre opplæringen, slik at elevenes utbytte av opplæringen øker (Emstad, 2014; Haug, 2002; Lillejord, 2003; Nilsen og Overland, 2009; Tiller, 1993; Ålvik, 2003). Ideelt skal skolebasert vurdering, som en del av daglig praksis, styrke lærernes profesjonskunnskap og videreutvikle organisasjonen. Arbeidet forutsetter imidlertid ledere som har kunnskap om egen skole og kompetanse i utviklingsarbeid (Lillejord, 2003; Roald, 2012). Skal skolevurdering bidra til skoleutvikling, forutsetter det at skolen har både kapasitet og evne til å drive arbeidet. Elmore (2000) påpekte at indre ansvarlighet vil styrke skolene i møtet med eksterne krav og forventninger. Hans argument var at hvis skoler skal kunne respondere på ytre ansvarlighet (accountability), må de ha indre ansvarlighet, noe som de bare kan få ved å kjenne sine egne kunnskapsprosesser. Skolebasert vurdering er altså et nødvendig første skritt i utviklingen av skolen som lærende organisasjon, fordi organisasjonslæring handler om å undersøke kritisk og justere organisasjonens praksis for å forbedre den (Argyris og Schön 1978).

At skolebasert vurdering har vært møtt med usikkerhet og motstand, kan skyldes at det kan være krevende å stille kritiske spørsmål til egen praksis (Emstad, 2014). Det som avgjør hvor vellykket det blir, er derfor hvordan skoleleder deltar i vurderingsprosessen og organiserer og strukturerer arbeidet. Det må settes av tid til arbeidet, arbeidet må ledes, og informasjon (data) må presenteres på en forståelig måte for de som skal bruke dem. Lærere på skoler preget av høy tillit er mer villige til å prøve ut nye ideer (Robinson, 2011). Selv om det finnes mye data i og om skolen, har skolen kort tradisjon for å gjøre informasjonen relevant for praksis (Tiller, 1993; Roald, 2012). For eksempel fant Emstad (2014) at det varierte hvor mye lærerne ble involvert i tolkningen av data, og at det var lite refleksjon i tolkningsfasen. Skolene brukte kort tid til å analysere funnene og bestemte seg raskt for tiltak.

OECD har påpekt at mange norske skoler ikke har satt skolevurderingen i system (Nusche mfl., 2011), og NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole* så behov for økt analysekompetanse på nasjonalt og lokalt styringsnivå (s. 28). Lindheim (2008) spurte om en grunn til at den skolebaserte vurderingen – som da hadde vært forskriftsfestet i ti år – ikke var blitt en selvfølgelig del av skolens hverdag, kunne være at

vurderingsområdet hele tiden hadde vært gjenstand for dype konflikter i norsk utdanningspolitikk. Ideelt sett, sier hun, burde lærerne ønske å bruke skolebasert vurdering til å utvikle profesjonskompetansen sin, fordi det er samarbeidet mellom lærere som vil bli viktig fremover. Derfor må skoleeiernivået fremheve profesjonsperspektivet når det kommunale kvalitetssystemet utvikles. Hvis skoleeier vektlegger andre data enn de skolene selv finner i den skolebaserte vurderingen, er faren stor for at skolene ikke vil prioritere skolebasert vurdering. Da blir det også vanskelig å utvikle kvaliteten på undervisningen, for det er vanskelig å vurdere læring og utvikling uten at også selve læreprosessen vurderes (Dale og Wærness, 2003).

Profesjonsfellesskap preges av at lærere og ledere føler et felles ansvar for alle elevenes læring, er opptatt av å dokumentere læringsresultater, samarbeider om å utvikle en felles forståelse av hvordan praksis i klasserommet kan forbedres, planlegger undervisningsopplegg og pedagogiske strategier i fellesskap, evaluerer effekten av undervisningen og deler og videreutvikler praksis som har vist seg å fungere (Hattie, 2015).

Forskning finner disse kjennetegnene ved profesjoner: De har lang, spesialisert utdanning og en felles kunnskapsbase som består av erfaring, data og forskning. De sørger for å opprettholde kvaliteten på sitt eget og profesjonsgruppens arbeid, har felles yrkesetiske retningslinjer og hjelper mennesker (Lillejord og Børte, 2017). Profesjoner organiserer seg på måter som har til hensikt å jevne ut kvalitetsforskjeller for å sikre offentlige tjenester av jevnt høy kvalitet i alle institusjoner. Skal profesjonssamarbeidet i skolen fungere, må lærere og ledere ha felles referanserammer og lik forståelse av sammenhengen mellom skolebasert vurdering, utvikling og organisasjonslæring. Skal arbeidet i profesjonelle læringsfellesskap få betydning for elevenes læringsutbytte, må samarbeidet rettes mot å utvikle undervisningen, basert på det som er avdekket gjennom den skolebaserte vurderingen. TALIS 2018 viste at selv om det er god samarbeidskultur i norske ungdomsskoler, handler det hovedsakelig om praktiske og koordinerende aktiviteter, som deltakelse på teammøter, utveksling av undervisningsmateriell og diskusjon om enkeltelevers utvikling (Throndsen mfl., 2019).

Oppsummert forutsetter skolebasert vurdering analysekompetanse, ledelse, åpenhet om skolens utfordringer, møtesteder og tid til å arbeide med informasjon, slik at den kan omsettes til handling. Arbeidet må ikke styres ovenfra og ned, men foregå i lærende samarbeid mellom skoleledere og lærere. De må ha et felles begrepsapparat, og arbeidet i profesjonsfellesskapene må handle om at man bruker kunnskap som er utviklet gjennom den skolebaserte vurderingen. Slik får alle et felles grunnlag som de kan bruke i arbeidet med å vurdere og argumentere for forslag til tiltak. Lærerne kan bruke skolebasert vurdering til å gjennomføre systematiske undersøkelser og kritisk reflektere over egen praksis. Dette er et arbeid som gjøres best i fellesskap. Med god struktur, organisering og ledelse, en åpent undersøkende holdning, resultatdata, kunnskap fra erfaring og forskning

har arbeidet i profesjonsfellesskap potensial til å styrke lærerprofesjonens kunnskap om praksis, øke lærernes kompetanse og gjøre dem til tryggere profesjonsutøvere. Når lærere og ledere vurderer praksis før de setter i gang et utviklingsprosjekt, er sjansen større for at utviklingen blir vellykket og varig.

3.2.3 Involvering av elevene i skolebasert vurdering

Opplæringslovens § 13-3e slår fast at elevene skal være involvert i den skolebaserte vurderingen. I læreplanverkets overordnede del, som er forskriftsfestet, står det at skolen skal gi elevene anledning til å medvirke og lære hva demokrati betyr i praksis:

Skolen skal være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis. Elevene skal erfare at de blir lyttet til i skolehverdagen, at de har reell innflytelse, og at de kan påvirke det som angår dem. De skal få erfaring med og praktisere ulike former for demokratisk deltakelse og medvirkning, både i det daglige arbeidet i fagene og gjennom for eksempel elevråd og andre rådsorganer. Dialogen mellom lærer og elev, og mellom skole og hjem, må være basert på gjensidig respekt. Når elevenes stemme blir hørt i skolen, opplever de hvordan de selv kan ta egne bevisste valg. Slike erfaringer har en verdi her og nå, og forbereder elevene på å bli ansvarlige samfunnsborgere. (Utdanningsdirektoratet, 2020a, s. 8)

3.2.3.1 Elevmedvirkning

Som en del av det norske kvalitetsvurderingssystemet er elevundersøkelsen utviklet for å innhente elevenes synspunkter på og vurderinger av opplæringen. Elevundersøkelsen er en årlig nettbasert spørreundersøkelse for alle elever fra 5. trinn. På 7. trinn, 10. trinn og Vg1 er den obligatorisk. Den gir informasjon til skolen og skoleeier, og brukes i kvalitetsutviklingsarbeid sammen med andre kilder til informasjon. Dataene som samles inn, analyseres og rapporteres av NTNU samfunnsforskning, som også ser funnene sammen med andre kilder, som Ungdata[13].

Medvirkning er ett av temaene i elevundersøkelsen. Elevene blir spurt om

- de er med på å foreslå hvordan de skal arbeide med fagene
- lærerne legger til rette for at elevene kan delta i Elevrådsarbeid
- skolen hører på elevenes forslag
- de er med på å lage regler for hvordan de skal ha det i klassen/gruppen

I 2019 svarte 41 prosent av elevene at de kan foreslå hvordan de skal arbeide med fagene. Litt over 70 prosent sa at lærerne legger til rette for at elever kan delta i elevrådsarbeid og annet arbeid som tillitsvalgt, 52 prosent sa at skolen hører på elevenes forslag, og 65 prosent at elevene ofte eller alltid er med på å lage regler for hvordan de skal ha det i klassen (Wendelborg mfl., 2020). Elevene skårer litt over midten på samtlige variabler som inngår i indeksen *Elevdemokrati og medvirkning*, og det har ikke vært i nevneverdige endringer i hvordan elevene skårer sammenlignet med 2016[14].

Sammenlignet med andre land skårer norske 9.-klassinger svært høyt på spørsmål om deltakelse i ICCS undersøkelse om demokratiske aktiviteter på skolen, for eksempel studentdebatter og elevråd (Huang mfl., 2017). I TIMSS-undersøkelsen fra 2019 svarer 64 prosent av norske elever på barnetrinnet og 41 prosent på ungdomstrinnet at de opplever

13 *Ungdataundersøkelsen gjennomføres årlig av elever mellom 5. trinn og Vg3 og dekker et bredt spekter av temaområder, blant annet skole og helse.*

14 *Se https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/*

høy trivsel og sterk skoletilhørighet. Dette er over gjennomsnittet av elever internasjonalt, henholdsvis 58 prosent på barnetrinnet, og 37 prosent på ungdomstrinnet (Kaarstein mfl., 2020). Ifølge UNICEF-rapporten «Worlds of influence» mener 41 prosent av norske tiåringer at de er involvert i beslutninger som tas ved skolen (Gromada mfl., 2020). Dette er et av spørsmålene i undersøkelsen hvor Norge skårer lavest, på 13. plass av 17 spurte land.

3.3 Nasjonale satsinger og tiltak for kvalitetsutvikling

Delrapporten (Lillejord mfl., 2020) redegjorde for innføringen av det norske kvalitetsvurderingssystemet. Det inneholder informasjon som kan brukes til å utvikle kvalitet i skolen. Delrapporten viste at både nasjonale myndigheter og forskere i årenes løp gjentatte ganger har påpekt at det på skoleeier- og skolenivået trengs kompetanse og kapasitet i å bruke resultatene til kvalitetsutvikling. Samtidig finner både norske styringsdokumenter og OECD at det er store lokale variasjoner, og at det varierer hvor godt skoleeiere og skoler lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet.

I Meld. St. 21 (2016–2017) fremheves kompetanseutvikling som et av de viktigste virkemidlene staten har for å støtte arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen (s. 84). Siden innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 har nasjonale myndigheter iverksatt satsinger på utvalgte områder som for eksempel realfag, språk-, lesing- og skriving, læringsmiljø, vurdering for læring og «Ungdomstrinn i utvikling». Nasjonale myndigheter har finansiert tiltaket «Veilederkorps» for kommuner og skoler med dårlige resultater over tid, og siden 2015 videreutdanningstilbudet «Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025».

Kompetansesatsingene skal bidra til å utvikle kvalitet i skolen. De nasjonale satsingene har bygd på ulike prinsipper, vært rettet mot ulike målgrupper og områder i opplæringen og hatt ulik organisering og varighet. Flere av satsingene har pågått samtidig, og parallelt med andre lokale tiltak, satsinger og utviklingsprosjekter. Det varierer hvorvidt skolebasert vurdering har vært et prioritert område i de nasjonale satsingene, og i hvilken grad satsingene har hatt som mål å styrke skoler og kommuners eget vurderings- og analysearbeid. Følgende eksempler illustrer dette:

- «Demonstrasjonsskoler» ble iverksatt i 2002 og pågikk frem til 2005. Målet var å stimulere til kvalitetsutvikling i skoler og lærebedrifter ved at skoler og bedrifter som utmerket seg positivt på utvalgte områder, skulle formidle erfaringer og kompetanse til andre skoler og lærebedrifter og dermed stimulere disse til kvalitetsutvikling (Hagen og Nyen, 2005).

- Den statlige satsingen «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» fra 2007 til 2010 skulle styrke skolenes systematiske vurdering av egen praksis og oppnådde resultater (Blossing mfl., 2010). Prosjektene skulle bygge på analyse av behov og innebar samarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer. Verktøyet «Ståstedsanalysen» ble utviklet i denne satsingen.

- «Veilederkorpset» ble etablert i 2009 og pågikk til 2019. Målet var å gi skoleeiere og skoleledere veiledning i kvalitetsutviklingsarbeid (Dyrkorn mfl., 2013) og sette dem i stand til selv å vurdere og analysere egne utviklingsbehov og prioritere, gjennomføre og evaluere utviklingsarbeid.

- «Vurdering for læring» varte fra 2010 til 2018 (Utdanningsdirektoratet, 2019) og skulle støtte implementeringen av vurderingsforskriften på skoler, i lærebedrifter, i kommuner og fylkeskommuner og bidra til økt regelverkforståelse. Satsingen skulle støtte skoleeiere, skoler og lærebedrifter i utvikling av en mer læringsfremmende vurderingspraksis og vurderingskultur.

- «Ungdomstrinn i utvikling» ble gjennomført i alle landets ungdomsskoler i perioden 2012–2017, basert på denne forståelsen: «Skolebasert kompetanseutvikling innebærer at skolen, med ledelsen og alle ansatte, deltar i en utviklingsprosess på egen arbeidsplass. Hensikten er å utvikle skolens samlede kunnskap, holdninger og ferdigheter når det gjelder læring, undervisning og samarbeid» (Utdanningsdirektoratet, 2013, s. 6). Målet var å styrke elevenes motivasjon for læring og deres grunnleggende ferdigheter i regning, lesing og skriving gjennom skolebasert kompetanseutvikling – med vurdering for læring som gjennomgående prinsipp (Lødding mfl., 2018a).

Mellom 2015 og 2020 har det også pågått nasjonale satsinger på læringsmiljø, realfag og språk (se vedlegg 2), og det er utviklet «kompetansepakker» med faglig innhold som kan brukes til skolebasert kompetanseutvikling[15].

Evalueringer av nasjonale kompetanseutviklingstiltak viser at tiltak som planlegges og iverksettes av nasjonale utdanningsmyndigheter, ikke blir godt nok forankret og tilpasset lokale utfordringer og behov (Meld. St. 21 (2016–2017), s. 89). En annen utfordring er at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til kunnskap om at implementering tar tid. En tredje utfordring er at når informasjon om tiltak må gjennom mange ledd, blir veien for lang frem til de som skal gjennomføre tiltakene (uklarhet). Videre er det krevende at mange satsinger med ulike temaer iverksettes samtidig, og parallelt med eventuelle lokale satsinger. For skoleeiere og skoler kan det være vanskelig å prioritere hva det er viktig å delta på, og se satsinger og tiltak i sammenheng. Det er vanskelig å vite om og i hvilken grad satsingene har bidratt til endret og forbedret praksis og skoleutvikling. Erkjennelsen av disse utfordringene har motivert en modell for lokal kompetanseutvikling i skolen, som presenteres i kapittel 4.

3.3.1 Satsing på flerfaglig samarbeid og andre profesjons- og yrkesgrupper i skolen

Flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger har de siste årene tatt opp behovet for bedre tverrfaglig samarbeid og for å få inn andre profesjons- og yrkesgrupper i skolen (Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen*; Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*; Meld. St. 19 (2018–2019) *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*). Betydningen av tverrfaglig samarbeid fremheves også i NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*, og i rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Nordahl mfl., 2018).

Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring pekte på behov for mer kunnskap om hvordan det flerfaglige samarbeidet i og rundt skolen best kunne utnyttes. Blant andre yrkesgrupper nevnes sosionomer, helsesykepleiere, barnevernspedagoger og politi. Mer flerfaglig samarbeid kan utnytte og samordne faglige ressurser til beste for elevene på et tidlig tidspunkt og frigjøre lærernes tid til undervisning. Også rapporten «Et lag rundt læreren» (Borg mfl., 2014) la vekt på at lærerne må få tid til å konsentrere seg om undervisningen mens andre yrkesgrupper ivaretar de sosialpedagogiske oppgavene. Forfatterne spurte om det er utviklet gode nok samarbeidsmodeller som kan gi alle elevene et fullverdig skoletilbud og samtidig balansere forholdet mellom sosial og faglig læring? Tettere samarbeid mellom lærere og andre yrkesgrupper kan bedre elevenes læringsmiljø, men eventuelle samarbeidsutfordringer må avklares.

I 2017 utlyste Utdanningsdirektoratet prosjektet «Et lag rundt eleven – Bruk av flerfaglig kompetanse i skolen. Forskningsbasert utprøving og effektevaluering av tiltak». Prosjektet skulle prøve ut tiltak

15 *Kompetansepakker er også et prinsipp i forbindelse med støtte til implementering av Fagfornyelsen, som ble iverksatt i 2019.*

på 5.–7. trinn som fremmer samarbeid mellom ulike profesjoner og på sikt bedrer elevenes læringsmiljø. Utlysingen resulterte i to randomiserte effektstudier, gjennomført i perioden 2017–2020. NIFU undersøkte effekter av økt helsesykepleierressurs. Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet undersøkte effekter av et systematisk opplegg for ledelse, organisering og gjennomføring av flerprofesjonelt samarbeid (LOG-modellen).

- «Helsesykepleiermodellen»: Fire skoler i tolv kommuner fikk hver tilført 3.25 timer ekstra helsesykepleieressurs i uken som skulle brukes til å forsterke og systematisere samhandlingen mellom lærere, skoleledere og sosialpedagogisk personale på mellomtrinnet. Studien viste at det betyr mye å bringe inn helsefaglige perspektiver i det faglige samarbeidet i skolen, og at man lykkes best når det er god balanse mellom helsesykepleierens egne faglige oppgaver og oppgaver som er en del av et strukturert samarbeid med andre profesjoner (Federici mfl., 2020).
- «Et lag rundt eleven – en klynge-randomisert evaluering av LOG modellen»: Fire kommuner prøvde ut et systematisk opplegg for ledelse, organisering og gjennomføring av flerprofesjonelt samarbeid. I dette prosjektet antok man at skolene har tilstrekkelig kompetanse, men mangler overordnede strategier for hvordan det flerfaglige samarbeidet skal organiseres. Man fant at det først og fremst var de eksterne samarbeidspartnerne som hadde nytte av prosjektet, særlig knyttet til ansvarsfordeling og rolleavklaring i møte med skolens behov. Samtidig hadde det liten effekt på elevenes læringsmiljø og på lærernes samarbeid med eksterne parter. Et annet funn var store forskjeller i hvordan kommunene og de enkelte skolene klarte å iverksette tiltak som ivaretok modellens intensjoner (Malmberg-Heimonen mfl., 2020)

Studiene gir indikasjoner på at det flerfaglige samarbeidet har betydning for elevenes faglige og sosiale læring. Blant annet viste «helsesykepleiermodellen» tendens til bedre faglige resultater for gutter, noe som

kan tilskrives at lærerne får bedre tid til faglig oppfølging av elevene. Det er også en tendens til redusert digital mobbing. Utprøving av LOG-modellen viste at flerfaglig samarbeid treffer skolene på ulikt vis og gir ulike resultater.

Prosjektene har gitt innsikt i utfordringer ved samarbeid mellom ulike profesjons- og yrkesgrupper. Meld. St. 6 (2019–2020) fremhever at alle barn og unge skal bli sett og får den hjelpen de trenger, når de trenger den. Tverrfaglig samarbeid mellom ulike tjenester og ulike yrkesgrupper internt i den enkelte barnehagen og skolen er viktig. Prinsippet er at kompetansen skal være så nær elevene som mulig og omfatte lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det fremheves også som viktig å styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og andre offentlige tjenester.

3.4 Oppsummering

Kapittelet har vist at ansvaret for å utvikle kvaliteten i skolen ligger på skoleeier og skoleledere. Gjennom skolebasert vurdering, som frem til 1.1.2021 lå i forskrift til opplæringsloven § 2-1, har skolene vært pålagt jevnlig å vurdere om organiseringen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å målene som er fastsatt i læreplanverket. Elevene skal være involvert i vurderingen. Fra 1.1.2021 er innholdet i kravet flyttet til opplæringsloven § 13-3e, sammen med kommunens plikt til arbeid med kvalitetsutvikling. Begrepet «skolebasert» vurdering er fjernet fra opplæringsloven. Studier har vist at det er stor variasjon mellom skoler i hvordan de forholder seg til vurdering, og hvorvidt vurderingen praktiseres som grunnlag for utvikling eller administrativ rapportering.

Bakgrunnen for at skolebasert vurdering ble lovfestet i 1997, var behovet for mer systematisk vurdering av skolens virksomhet og undervisning. Intensjonen var at skolebasert vurdering skulle bidra til å gjøre opplæringen bedre for elevene og utvikle skolen som lærende organisasjon. Det såkalte PISA-sjokket i 2001 intensiverte diskusjonen om vurdering som utvikling og/eller kontroll. Med innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, endret diskursen seg. I tillegg til spørsmål om offentliggjøring av resultater handlet den om systemets ulike informasjonskilder. Selv om skolebasert vurdering var forskriftsfestet, ble det ikke koblet til kvalitetsvurderingssystemet.

I perioden 2004–2019 ble det initiert mange nasjonale satsinger som skulle bidra til å utvikle kvalitet i skolen. Det er uklart om de nasjonale satsingene har styrket skolenes kompetanse i skolebasert vurdering og systematisk arbeid med kvalitetsutvikling. I 2017 innførte nasjonale myndigheter en ny kompetansemodell som forutsetter at skoler driver skolebasert vurdering i dialog med skoleeierne.

Fra 1.1.2021 ble begrepet «skolebasert vurdering» fjernet fra opplæringsloven, mens innholdet ble lagt til § 13-3e, skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling. Dette kan tydeliggjøre skoleeiernes plikt til å støtte skolenes arbeid med skolebasert vurdering og kompetanseutvikling, samtidig som det forutsetter at både skoleeiere og skoleledere vet hva de skal gjøre, og hvordan. Hvis ikke denne forutsetningen er på plass, er det en åpenbar risiko for at vurderingen blir redusert til administrativ rapportering.

4

Modell for lokal kompetanseutvikling i skolen

I 2017 vedtok Stortinget en modell for lokal kompetanseutvikling i skolen som skal bidra til et bedre system for profesjonelt samarbeid om kvalitetsutvikling på alle nivåer i utdanningssektoren. I den nye modellen skal skolenes egne vurderinger og skoleeieres prioriteringer danne grunnlag for utvikling av kompetansetiltak. Utviklingsarbeidene skal gjennomføres i samarbeid med universiteter og høgskoler. I dette kapittelet presenteres modellen for lokal kompetanseutvikling i norsk skole, hva kompetansemodellen består i og innebærer, og de ulike aktørenes funksjoner. Til slutt gjennomgås kunnskap om implementeringen av kompetansemodellen.

4.1 Hva er kompetansemodellen?

Da kompetansemodellen ble introdusert, omtalte Meld. St. 21 (2016–2017) den som «et skifte i hvordan nasjonale myndigheter skal bidra til kompetanseutvikling i skolen» (s. 84). Ettersom det er skoleeiere og skoleledere som har best innsikt i og kunnskap om lokale utfordringer og muligheter, er det også de som er best i stand til å iverksette tiltak for å videreutvikle kvaliteten på opplæringen. Nasjonale satsinger har ikke gitt tilstrekkelig rom for lokal tilpasning og ikke tatt hensyn til variasjoner i lokal kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i skolen. Forventningen til gode skoleeiere er at de legger til rette for at skolene jobber systematisk og kunnskapsbasert innad i egen organisasjon på en måte som ivaretar lærernes profesjonelle fellesskap (s. 31). Lokal kompetanseutvikling medfører «et stort ansvar for kommunene, og mange må gjennom en fase med kapasitetsbygging for å kunne analysere og prioritere mellom sine egne behov» (s. 91).

Slik presenterer regjeringen.no Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*:

For at barn og unge skal ha lyst til å lære, være motiverte og oppleve mestring, må alle som har en rolle i utdanningssystemet være preget av lærelyst. Alle, fra den enkelte lærer til departementet og politikerne må ønske å lære noe nytt, ønske å lære av hverandre og ha rom og mulighet til å prøve, feile og få til noe.

Slik presenterer meldingen de fire prinsippene som ligger til grunn for kompetansemodellen (kap. 8):

- Kommuner og fylkeskommuner har hovedansvaret for kvalitetsutvikling i skolen og må ha nødvendige forutsetninger for å drive lokal kvalitetsutvikling.
- Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom, slik at de kan være drivkraft for kvalitetsutvikling og tiltak kan tilpasses lokale utfordringer og behov.
- Det statlige virkemiddelapparatet for å bidra til kvalitetsutvikling skal være mer differensiert, slik at kommuner og skoler som ikke får til ønsket utvikling, skal få støtte og oppfølging fra staten.
- Kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert, og universiteter og høgskoler skal levere innholdet i kompetanseutviklingstiltak som finansieres av statlige midler.

Figur 1: Modell for lokal kompetanseutvikling i skolen, innført i 2017

Målet er at skoler, kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med lokale universiteter og høyskoler skal ta ansvar for og bruke sitt handlingsrom til å drive kvalitetsutvikling (Meld. St. 21 (2016–2017)). Kompetansemodellen, slik den presenteres i stortingsmeldingens kapittel 8, består av tre ordninger som visualiseres i følgende figur og beskrives nærmere under:

Innovasjonsordningen forvaltes av Forskningsrådet. Ordningen skal gi mer forskningsbasert kunnskap med relevans for barnehagens og skolens arbeid med å drive utviklingsarbeid og forbedre praksis. Midler blir tildelt forskningsprosjekter som skal måle effekten av tiltak for økt kvalitet i barnehage, skole og videregående opplæring[16]. Første utlysning var i 2018, den andre runden hadde søknadsfrist i september 2020 og tildeling i desember 2020.

16 *Det stilles tydelige krav til forskningsdesign, men det er opp til sektoren å definere hvilke tiltak som prøves ut. Det er viktig at tiltakene er godt forankret hos barnehage- og skoleeiere, men det er en forutsetning at tiltakene planlegges og implementeres i tett samarbeid med forskere.*

Om deltakelse i innovasjonsordningen

Forskningsrådet lyste i 2018 ut 35 mill. kroner til samarbeidsprosjekter om effekter av tiltak for økt kvalitet i barnehage og grunnskole innenfor innovasjonsordningen. Innen fristen i september kom det inn 26 skisser, og 4 prosjekter ble tildelt midler:

- «Early intervention for children at risk of reading disorders in Northern Norway» gjennomføres i perioden 2020–2023 av Universitet i Tromsø. Studien skal utvikle et forskningsbasert tiltak som kan forbedre avkodingsferdigheter og leseforståelse hos elever som står i fare for å utvikle lese- og skrivevansker.
- «Resilient: Improving youth well-being, motivation and academic achievement through social and emotional learning» gjennomføres i perioden 2019–2024 av Universitetet i Stavanger. Prosjektet har som mål å fremme trivsel, mental helse og motivasjon blant elevene i ungdomsskolen ved å støtte opp om elevenes sosiale og emosjonelle utvikling.
- «STIL: Speech technology for improved literacy» gjennomføres i perioden 2019–2021 av Universitetet i Agder. Det undersøker om verktøyet talestyrt skriving egner seg for ungdomsskoleelever som strever med lesing og skriving. Formålet er å samle kunnskap om hvordan taleteknologi kan brukes i skolen, og å forberede en større effektstudie.
- «Closing the vocabulary gap in kindergarten: The Second Language Learners Plus intervention» gjennomføres i perioden 2020–2023 av Universitetet i Oslo. Formålet er å utvikle et tiltak for flerspråklige barnehagebarn med svake norskferdigheter for å øke størrelsen og kvaliteten på ordforrådet deres, samt å øke barnehagepersonalets kompetanse om hvordan de kan styrke flerspråklige barns ordforråd.

I Meld. St. 21 (2016–2017) vektlegger Kunnskapsdepartementet at resultatet fra forskningen i *Innovasjonsordningen* skal bidra til å utvikle lærerprofesjonen, og at profesjonen skal ha tilgang til resultatene og kunne bruke dem i sin praksis. Departementet vil legge til rette for at kunnskapen kan spres og brukes.

Oppfølgingsordningen skal styrke skoleeiers og skoleledelsens kompetanse til å gjennomføre systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å sikre god kvalitet i opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2020b). Kommuner med særlig behov for støtte blir identifisert ved bruk av et indikatorsett med en nedre grense for kvalitet når det gjelder læringsmiljø og læringsutbytte. De vil få tilbud om statlig støtte og veiledning i en periode på tre år. Med bistand fra statsforvalterne og eksterne veiledere skal kommunene først analysere egne data og danne seg et bilde av utfordringene. Så skal de finne kompetansemiljø, planlegge tiltak og forankre utviklingsarbeid som gjennomføres og evalueres over de to neste årene.

Om deltakelse i Oppfølgingsordningen

Ved uttrekkene i 2017/2018 ble 68 kommuner (15 prosent av alle norske kommuner) identifisert som aktuelle deltakere i Oppfølgingsordningen. I uttrekket for 2020 ble 39 kommuner identifisert, noen av dem har også vært med tidligere. Folketall i kommunene er fra vel 40 000 til under 900.

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling omfatter både grunnskole og videregående skole og skal støtte opp om skoleeierens kapasitet til å ta ansvar for å videreutvikle kompetansen i sine skoler. Midler som tidligere gikk til nasjonale satsinger, skal fases inn i den desentraliserte ordningen. Ordningen bygger på at skoleeiere skal analysere, vurdere og planlegge kompetanseutvikling ut fra lokale behov og jobbe strategisk og langsiktig med tiltak basert på skolenes behov. Regionale samarbeidsforum utarbeider en innstilling for hvordan midlene skal fordeles og brukes i lys av nasjonale rammer. På bakgrunn av forslaget fatter statsforvalteren et vedtak og tildeler midlene.

Viktige prinsipper i desentralisert ordning for kompetanseutvikling

Ifølge Utdanningsdirektoratet (2020c) er følgende prinsipper viktige i desentralisert ordning for kompetanseutvikling.:

- Kompetansetiltakene er forankret i lokale behov og bygger på skolenes og skoleeiernes vurderinger og prioriteringer av kompetansebehov.
- Tiltakene fremmer kollektiv utvikling i barnehager og skoler, såkalt barnehage- eller skolebasert kompetanseutvikling.
- Barnehage- og skoleeiere utvikler og gjennomfører kompetanseutviklingen i et likeverdig samarbeid med et universitet eller en høyskole, såkalte partnerskap.

Samlet sett skal de tre ordningene bidra til forsknings- og kunnskapsbasert kompetanseutvikling som foregår i samarbeid med universiteter og høgskoler. Kompetanseutviklingen skal være differensiert og i tråd med lokale utfordringer og behov. Skoleeiere og skoler som har behov for særskilt støtte i utviklingsarbeidet, skal få støtte og veiledning gjennom Oppfølgingsordningen.

4.2 Aktører i den nye kompetansemodellen

Det er ikke nytt at skoleeier har ansvar for at skoler vurderer sin egen praksis og iverksetter tiltak for nødvendig kvalitetsforbedring. Allerede i 1997 kom dette inn i opplæringsloven ved forskrift. Likevel påpeker Meld. St. 21 (2016–2017) at det kan være behov for lokal kompetanse- og kapasitetsbygging.

Viktige aktørgrupper i den nye kompetansemodellen er lærerprofesjonen, skoleledere, skoleeiere, statsforvalteren og universitets- og høgskolesektoren. Aktørenes funksjoner og bidrag i lokal kompetanseutvikling må sees i lys av deres øvrige ansvarsoppgaver slik de fremkommer av opplæringsloven og styringsdokumenter. Meld. St. 21 (2016–2017) beskriver aktørenes oppgaver i kompetansemodellen, og på Udir.no tydeliggjøres de ytterligere:

- Staten skal bidra til finansiering, gi overordnede rammer og premisser for statlig støtte, være i dialog med aktørene i sektoren om kvaliteten på tilbud og sørge for evaluering.
- Statsforvalteren er sekretariat for samarbeidsforum, og forvalter og tildeler midlene i tråd med innstillingen fra samarbeidsforumet. Statsforvalteren skal være en pådriver for arbeidet i samarbeidsforum, hvor prioriteringene for kompetanseutvikling skal drøftes og besluttes.
- Skoleeierne skal ha god oversikt over lokale kompetansebehov og handlingsrom til å ta ansvar for skolenes kvalitetsutvikling. Skoleeierne skal involvere skolene i vurderingen av kompetansebehov og gjennom samarbeidet med universiteter og høgskoler bidra til at kompetanseutviklingen er forskningsbasert og relevant for praksisfeltet.
- Universiteter og høgskoler skal, i tillegg til å samarbeide med skoleeiere og skoler, få mulighet til å bygge kapasitet til å drive kompetanseutvikling i skolen. Ved deltakelse i de regionale samarbeidsforumene får de oversikt over lokale kompetansebehov.
- Skoleledere skal ha en aktiv rolle i å definere kompetansebehov og vurdere hvilke tiltak som skal gjennomføres. Lærerne skal involveres i beslutningene.
- Lærerprofesjonen skal ha en aktiv rolle i den nye kompetansemodellen. «Lærere skal ikke bare være deltakere i de tiltakene som settes i gang i den nye modellen for kompetanseutvikling [...]» (Meld. St. 21 (2016–2017), s. 92).

Kunnskapsdepartementet fremhever at lærerprofesjonens eierskap til tiltakene er en forutsetning for å lykkes med desentralisert ordning for kompetanseutvikling.

4.3 Forskriftsfesting av tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling

I mai 2020 utarbeidet regjeringen et forslag til forskriftsfesting av tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling som ble sendt på høring. Tilskuddsordningen dekker desentralisert ordning (for skoler) og regional ordning (for barnehager). Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring trådte i kraft 26.1.2021 (Kunnskapsdepartementet, 2021). Hensikten med forskriftsfestingen er å tydeliggjøre roller og oppgaver, bidra til enhetlig og koordinert administrasjon og forvaltning og til økt sammenheng mellom ordningene i modellen, og legge til rette for så enkle prosesser som mulig på lokalt nivå (Kunnskapsdepartementet, 2020).

Sektormålene for barnehage og skole, vedtatt i statsbudsjettet, gir retning for bruken av tilskuddsmidlene. Det overordnede målet er å styrke kunnskap og kompetanse slik at alle barn og elever kan få et likeverdig tilbud. Barnehager og skoler skal styrke sin kollektive kompetanse i partnerskap med universitet

eller høyskole. Tiltak for kompetanseutvikling skal involvere ansatte og være forankret i lokalt definerte behov og faglig dialog med et universitet eller en høyskole. Vurderinger av kompetanseutviklingsbehov skal forankres i den enkelte barnehagen og skolen og midlene brukes til barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling. Tiltakene skal fremme kollektive prosesser for profesjonsutvikling som utvikler barnehagen og skolen.

Med retningslinjene ble også Kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis innlemmet i tilskuddsordningen. Kompetanseløftet skal videreutvikles over en periode på fem år og så bli en varig ordning (Utdanningsdirektoratet, 2021a). Målgruppen for kompetanseløftet er ansatte i barnehage og skole, barnehage- og skoleeiere, ansatte i PP-tjenesten og andre tverrfaglige tjenester i kommuner og fylkeskommuner. Kompetanseløftet skal bidra til at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på de som trenger det. Lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området spesialpedagogikk og inkluderende opplæring skal ligge til grunn for tiltak, forankret i kommunale eller private eieres planer og prioriteringer i samarbeidsforum (Utdanningsdirektoratet, 2021a).

Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring beskriver kompetanseløftet som bredt og tverrsektorielt, med mål om at «[a]lle kommuner og fylkeskommuner, barnehage- og skoleeiere har tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene til å kunne fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging» (Kunnskapsdepartementet, 2021).

4.4 Implementeringen av den nye kompetansemodellen

OECD fulgte, som konsulent og "kritisk venn", implementeringen av den nye kompetansemodellen. De samlet erfaringer fra ulike nivåer i utdanningssektoren og ga råd om hvordan kvalitetsvurdering kan støtte innføring av kompetansemodellen lokalt (OECD, 2019; 2020). Gjennom den halvårlige spørringen til skoleeiere og skoleledere, «Spørsmål til Skole-Norge», har desentralisert ordning for kompetanseutvikling vært tema i 2018, 2019 og 2020. Fra høsten 2019 og

frem til 2025 evaluerer Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet den nye modellen for kompetanse-utvikling (OsloMet, 2019) for å undersøke om ordningene setter skoler og kommuner bedre i stand til å gjennomføre et langsiktig utviklingsarbeid med utgangspunkt i vurdering av kompetansebehov og i samarbeid med UH-institusjonene. Evalueringen skal finne styrker og svakheter ved implementering og praktisering av ordningene, og identifisere suksess-faktorer for det langsiktige kvalitetsutviklingsarbeidet i skoler og kommuner.

I det følgende presenteres funn fra OECD, «Spørsmål til Skole-Norge» og AFI ved OsloMet samt noen av grepene nasjonale myndigheter har tatt for å styrke implementeringen av kompetansemodellen.

4.4.1 OECDs perspektiver på desentralisert ordning for kompetanseutvikling

OECD (2019) har gjennom dialoger med utdannings-aktører i Norge fått inntrykk av at de oppfatter den nye modellen som kompleks. OECD tror at vellykket implementering vil avhenge av at samtlige aktører inn-frir sine oppgaver og samarbeider godt, og mener at Utdanningsdirektoratet burde ha presentert eksempler på samarbeid og god praksis. OECD påpeker at den nye kompetansemodellen i verste fall kan bidra til å øke eksisterende forskjeller mellom skoler og skoleeiere, og påpeker at følgende momenter er de største utfordringene i desentralisert ordning for kompetanseutvikling:

- konkurranse og manglende sammenheng mellom ulike kompetanseutviklingstiltak og -ordninger
- mangel på felles forståelse mellom ulike aktører
- manglende kapasitet til strategisk planlegging på skoleeiernivå
- manglende oppfølging av hva midlene brukes til, og hvilke endringer som skjer i klasserommet

En senere rapport (OECD, 2020) viser at det er gjort fremskritt i lokal forståelse og utvikling av modellen. Etter et år hadde aktørene på ulike nivåer en felles forståelse av at ansvaret for å identifisere behov for kompetanseutvikling ligger hos skolen og skoleeier. Det er også etablert en felles forståelse av at områder for kompetanseutvikling skal defineres ut fra følgende prinsipper:

- Lokale vurderinger og analyser skal ligge til grunn for kompetanseutviklingstiltak.
- Kompetanseutviklingen skal i hovedsak være skolebasert.
- Utvikling av partnerskap mellom skoler og universiteter og høgskoler er viktig.

OECD foreslår tre forbedringsområder for videre utvikling av kompetansemodellen:

- Ulike forståelser av sentrale begreper som «skole-basert» og «partnerskap» skaper uklarhet og utfordringer i arbeidet.
- Det er behov for mer transparens rundt arbeidet i samarbeidsforumene, blant annet hvordan lokale strategier utvikles, hvordan de lokale kompetanse-behovene identifiseres, hvordan lærerprofesjonens stemme blir hørt, og hvordan prioriteringer gjøres.
- Det er fortsatt utfordringer knyttet til skoleeiernes forståelse av hva det innebærer å bygge på eksisterende strukturer for nettverk og samarbeid, hvordan skoler velges ut til å delta i modellen, og hva partnerskap med universiteter og høgskoler er ment å innebære.

4.4.2 Skoleeieres og skolelederes oppfatning av desentralisert ordning for kompetanseutvikling

Siden 2009 har NIFU gjennomført halvårlige spørre-undersøkelser blant skoleledere og skoleeiere på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Undersøkelsen omfatter skoleledere ved grunnskoler og videre-gående skoler og skoleeiere i kommuner og fylkes-kommuner. Hver undersøkelse er publisert i rapporter

med tittelen «Spørsmål til Skole-Norge». Våren 2020 ble undersøkelsen gjennomført i perioden 9. mars til 14. april, med desentralisert ordning for kompetanseutvikling som ett av 15 temaer. Både skoleeiere og skoleledere ble spurt om det lokale arbeidet med å identifisere behov, planlegge og gjennomføre tiltak, om prioriteringer og om samarbeid med hverandre og med universitets- og høgskolesektoren. Undersøkelsen (Rogde mfl., 2020) viser at

- 77 % av grunnskoleeierne oppgir at alle skolene i kommunen inneværende år gjennomfører kompetansetiltak finansiert gjennom de statlige midlene i desentralisert ordning for kompetanseutvikling

- 80 % av grunnskoleeierne oppgir at kompetansebehovene identifiseres gjennom kollektive prosesser på skolenivået

- utviklingsområder/temaer som er prioritert i grunnskoleeiernes planer for kompetanseutvikling, er ifølge skoleeierrespondentene
  - arbeid med nytt læreplanverk (86 %)
  - inkluderende barnehage og skolemiljø (66 %)
  - digitalisering av opplæringen (55 %)
  - ledelse av skolebasert kompetanseutvikling (53 %)

- 86 % av skolelederne i grunnskolen oppgir at kompetansetiltakene i desentralisert ordning for kompetanseutvikling er helt eller delvis skolebaserte

- 60 % av grunnskoleeierne oppgir at samarbeidsforumets prioriteringer ivaretar de lokale behovene for kompetanseutvikling, mens 5 % i liten eller ingen grad opplever dette

- 73 % av grunnskoleeierne oppgir at tiltakene i desentralisert ordning for kompetanseutvikling i stor eller svært stor grad møter kompetansebehovene som er prioritert i lokale planer

- i mellomstore kommuner oppgir 52 % av skolelederne at de i stor eller svært stor grad samarbeider med andre skoler i kommunen om kompetanseutvikling, mens i små kommuner oppgir 42 % av skolelederne at de i noen grad samarbeider med skoler i andre kommuner om kompetanseutvikling

- 54 % av skoleeierne svarer at de i stor eller svært stor grad opplever samarbeidet med universitets- eller høgskolemiljøer som et gjensidig og likeverdig partnerskap, mens 8 % oppgir at dette i liten eller ingen grad er tilfellet

- 32 % av skoleledere oppgir at de opplever samarbeidet med universitet eller høgskole som i stor eller svært stor grad et gjensidig og likeverdig partnerskap

Oppsummert viser altså spørringen at det store flertallet av kommunene oppgir at alle eller de fleste skolene i kommunen gjennomfører kompetansetiltak finansiert gjennom desentralisert ordning. De fleste kommunene oppgir at kompetansebehovene blir identifisert gjennom kollektive prosesser på

skolenivået, og de fleste skolelederne svarer at tiltakene er skolebaserte.

4.4.3 Funn fra AFIs evaluering av den nye kompetansemodellen

I sin evaluering av kompetansemodellen tar Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) utgangspunkt i at desentralisert kompetansemodell er et skifte i statens strategiske tenkning og styring av kvalitetsutvikling i skolen, og at modellen innebærer en ny forståelse av hvordan sentralt nivå kan bidra til at skoleeiere tar sitt ansvar for utviklingsarbeidet (Lyng mfl., 2021). Modellen baserer seg på økt samarbeid, nettverk og dialog mellom forskning og praksis, blant annet ved formaliserte samarbeidsarenaer. De ulike aktørene skal på en annen måte enn tidligere se sin egen innsats i lys av andre interessenters behov, ressurser og kunnskap.

Overordnet finner AFI at statsforvalterne, skoleeierne og UH-miljøene er positive til ordningene. Selv om det er variasjoner i hvor langt arbeidet har kommet, sier flere at de har hatt gode erfaringer i samarbeidet. AFI løfter frem noen utfordringer, for eksempel har både statsforvalterembetene og UH gitt uttrykk for bekymring for at intensjonen om lokal forankring ikke blir godt nok ivaretatt. Som eksempel nevner de sterke regionale/lokale kompetansenettverk som ikke nødvendigvis speiler lokale behov, at ordningen ikke i tilstrekkelig grad har «nådd lærerne», og at iverksatte tiltak ikke er godt nok forankret i lokale analyser av kompetansebehov.

UH-institusjonene opplever betydelig variasjon i hvem som foretar behovsanalyser på skolene, og hvordan analysene gjennomføres. Ulike datakilder som elevundersøkelsen, standpunktkarakterer, eksamenskarakterer, grunnskolepoeng og nasjonale prøver brukes i behovskartleggingen. Samtidig problematiseres kompetansen til å bruke tall og statistikk. Representanter fra UH spør om skolene er motiverte for og har god nok analysekompetanse til å identifisere lokale behov, bruke data som utgangspunkt for utviklingsarbeid og velge adekvate tiltak. Det er også få tiltak for å styrke analysekompetansen. AFI påpeker at både statsforvalterne og UH betrakter analysekompetanse som viktig for å nå mål om lokalt forankrede og treffsikre kompetanseutviklingstiltak. En indikasjon på om desentralisert ordning for kompetanseutvikling lykkes, er at det utvikles kompetanse til å identifisere lokale behov, med tilhørende «analysekompetanse», som først og fremst handler om å skaffe seg og ta i bruk kunnskap om egen organisasjon og hvilke utviklingsprosesser som bør iverksettes. Det vil være evnen til å integrere kunnskap fra tidligere erfaringer, forskning og ulike datakilder som gjør det mulig å formulere lokale behov.

Flere av informantene fra UH-sektoren sier at deres rolle er å argumentere for langsiktighet og for å ha «is i magen», slik at skolene ikke bare hopper på tiltak knyttet til politiske krav eller bytter satsingsområder hvert halvår.

AFI finner også utfordringer ved statsforvalterens rolle. Selv om de oppfatter at deres oppgaver i lokal kompetanseutvikling ligger nær andre oppgaver de har, der tilsyn og veiledning/utvikling skal kombineres og balanseres, gir noen representanter for statsforvalteren uttrykk for at utviklings- og fasiliteringsoppgavene som ligger i ordningen, krever kompetanser som de vurderer å vektlegge ved nyansettelser. Som en utfordring nevner statsforvalterne lite spesifiserte føringer, utydelige styringssignaler, og endringer underveis.

Representanter fra UH trekker frem tilknytningen til lærerutdanningene som en utfordring samt betydelige utfordringer knyttet til langsiktighet i ressurssituasjonen. Både statsforvalterembetene og UH peker på utfordringer i UH-institusjonene som handler om økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser. Statsforvalterembetene er særlig tydelige på at det kreves store endringer i UH for at de skal bli mer praksisnære og få større forståelse for hvordan det jobbes på skolene. De trekker også frem

at ordningen også er ment å skulle forbedre grunnutdanningen for lærere, ikke bare etterutdanningen.

4.4.4 Grep nasjonale myndigheter har tatt for å styrke implementeringen av kompetansemodellen

Ifølge årsrapporten for 2020 har Utdanningsdirektoratet (2021c) gjort flere grep for å støtte implementeringen av kompetansemodellen:

- For å styrke analysekompetansen er det i Oppfølgingsordningen innført en ettårig forfase. Med bistand fra statsforvalteren og eksterne veiledere skal kommunene analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde. De skal også planlegge tiltak, finne kompetansemiljøer og planlegge og forankre utviklingsarbeid som skal gjennomføres i neste fase.

- Nye retningslinjer for tilskuddsordning til lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring åpner opp for at skoler/skoleeier og UH kan samarbeide om å vurdere behov for kompetanseutvikling og hvilke tiltak som skal igangsettes. Samarbeidet skal bidra til at tiltak for kompetanseutvikling blir både forskningsbaserte og praksisrettede og samtidig relevante, det vil si være i samsvar med kompetansebehovene. Tiltaket er ment å styrke skolenes og skoleeierens analysekompetanse.

- Utdanningsdirektoratet har brukertestet og redigert nettsidene sine slik at de i større grad skal støtte det lokale arbeidet med å analysere og vurdere kompetanse og kvalitet i barnehager og skoler. Det skal også publiseres en nettside om bruk av tall og data til skoleutvikling.

- Ståstedsanalysen, et refleksjonsverktøy til bruk i skolebasert vurdering, kan også brukes til å vurdere kompetansebehov i desentralisert ordning. Etter revisjon har det fått en ny del der det skal utarbeides mål og tiltak på grunnlag av vurderinger av informasjon om skolen og egenvurdering av skolens praksis.

- Utdanningsdirektoratet utvikler verktøyet «Analysebrett» som publiseres våren 2021, når Skoleporten fases ut. Analysebrettet gir en enkel talloversikt, sammenstiller indikatorer og åpner for enkle analyser.

- Statsforvalteren har i virksomhets- og økonomiinstruksen i 2021 fått i oppdrag å veilede slik at skoleeiere og skoler tar i bruk resultater og

kunnskapsgrunnlag fra brukerundersøkelsene, Analysebrett, statistikk på udir.no og tilgjengelige analyser i de lokale prosessene med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling.

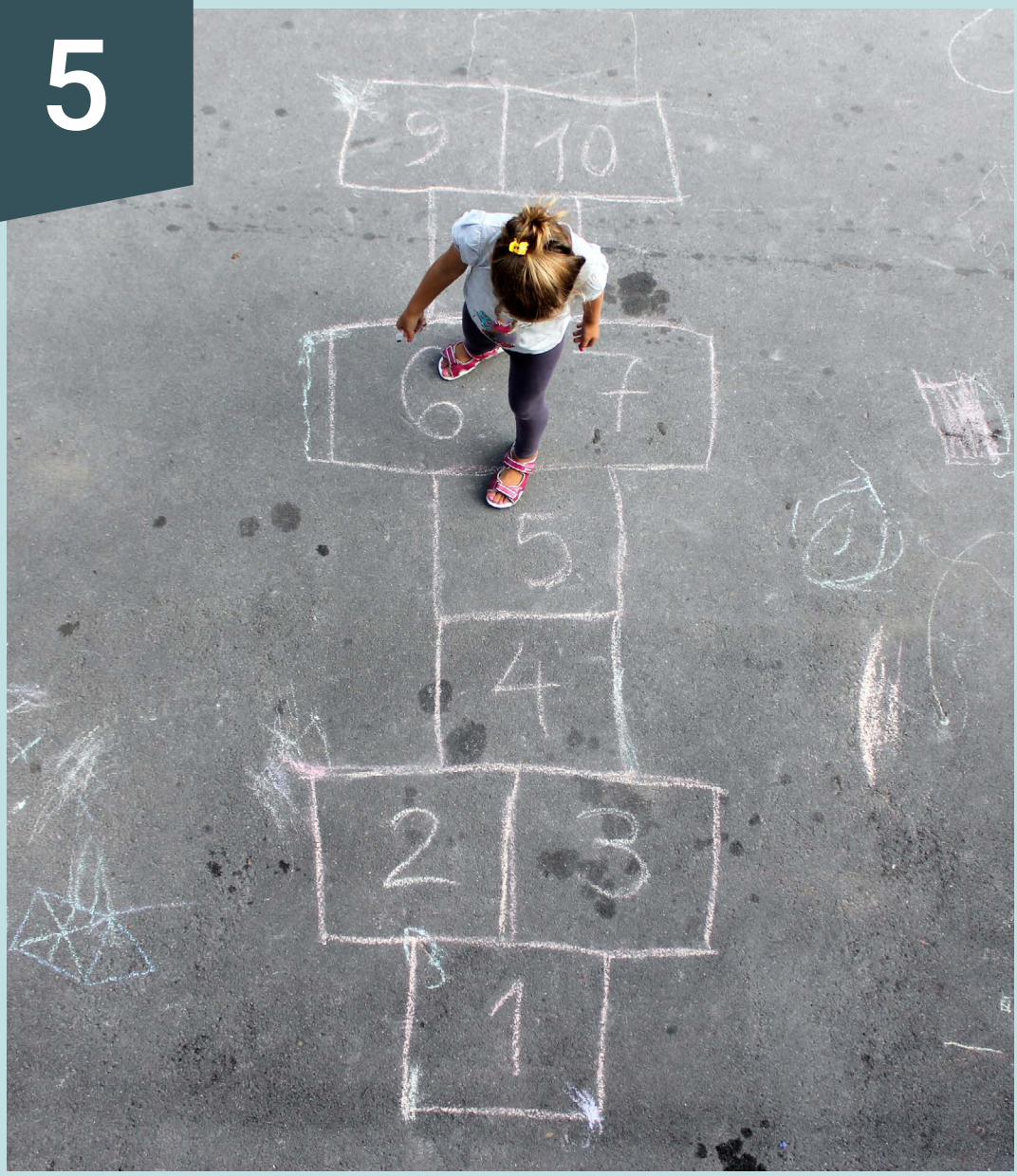
4.5 Oppsummering av modellen for lokal kompetanseutvikling

Med den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen ønsker nasjonale myndigheter å bidra til å støtte utviklingen av et system for profesjonssamarbeid om kvalitetsutvikling i skolen på alle nivåer i utdanningssektoren. Ekspertgruppens gjennomgang av intensjoner og premisser for modellen for lokal kompetanseutvikling viser at den omfatter tre ordninger med litt ulike formål:

- Innovasjonsordningen skal resultere i mer forskningsbasert kunnskap (effektforskning) som er relevant for barnehagens og skolens arbeid med å drive utviklingsarbeid og forbedre praksis.
- Oppfølgingsordningen skal bidra til at skoleeiere og skoleledere i kommuner med særskilt behov for støtte får styrket sin kompetanse til å gjennomføre systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å sikre god kvalitet i opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2020b). Kommunene identifiseres gjennom et indikatorsett og får støtte fra statsforvalteren og veiledere.
- Desentralisert ordning for kompetanseutvikling, som i 2021 ble omdøpt til tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling, skal bidra til å styrke skoleeiernes kapasitet til å ta ansvar for lokalt utviklingsarbeid. Den desentraliserte ordningen bygger på at skoleeiere skal analysere, vurdere og planlegge kompetanseutvikling ut fra lokale behov og jobbe strategisk og langsiktig med kompetanseutvikling basert på skolenes behov.

Oppsummert har kapittel 4 vist at en viktig forutsetning for at lokal kompetanseutvikling skal lykkes, er at den er både *forskningsforankret* og *skolebasert*. Det vil si at arbeidet må drives av lærerne og foregå i skolen, og at det er lærere og skoleledere – støttet av den lokale UH-institusjonen og skoleeieren – som skal gjennomføre det målrettete og systematiske utviklingsarbeidet. Et overordnet siktemål er at ordningen skal styrke lærerutdanningen gjennom mer jevnbyrdige partnerskap mellom skolene og den lokale UH-institusjonen. Gjennomgangen har vist store overlapp mellom ekspertgruppens oppdrag og intensjonene i den nye modellen for lokal kompetanseutvikling. Mens ekspertgruppen skal fremskaffe kunnskap om hva som skal til for at skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på elevenes opplæring, skal desentralisert ordning få på plass en lokal organisering for lærernes kompetanseutvikling. Slik ordningen med lokal, skolebasert kompetanseutvikling beskrives i Meld. St. 21 (2017–2018), har den store overlappinger med intensjonen i skolebasert vurdering. Ekspertgruppen anbefaler, basert på sine funn, at ordningen brukes til å styrke lærerprofesjonen. Skoleledelsen analyserer data og presenterer disse i et forståelig format. Lærerne bruker innspill fra elevene, data og forskning til å undersøke – i det profesjonelle fellesskapet – sider ved undervisningen, vurderingsformene og elevenes trivsel og trygghet. Deretter legger skoleledere og lærere sammen en plan for hvordan resultatene fra lærernes undersøkelser skal brukes til å bedre praksis i skolen. Arbeidet, og resultatet av det, står sentralt i skoleeiers dialog med skolen.

5



Gjennomføring av del 2 av oppdraget

I del 2 av oppdraget skal ekspertgruppen utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolens område. På bakgrunn av dialogen og kunnskapsgrunnlaget i del 1 skal ekspertgruppen utforme anbefalinger og tiltak rettet mot nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivået. Ekspertgruppen skal beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte kvaliteten, og se spesielt på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen. Ekspertgruppen skal vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og gjennom dette bidra til bedre læringsresultater.

Dette kapittelet redegjør for hvordan ekspertgruppen har gjennomført den dialogbaserte prosessen, og hvilke aktører som har deltatt. Kapittelet inneholder også beskrivelse av hvordan skoler ble valgt ut til dialogmøter, og hvordan dialogmøtene ble gjennomført. Til slutt har ekspertgruppen gjort seg noen betraktninger rundt begrensninger ved arbeidet.

5.1 Deltakere i den dialogbaserte prosessen

Mandatet legger opp til at skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolens område skal delta i dialogbaserte prosesser. Etter innspill fra blant andre Elevorganisasjonen, valgte ekspertgruppen å ha dialogmøter også med elever på skolebesøkene. I den dialogbaserte delen av oppdraget har ekspertgruppen arrangert 14 møter med følgende deltakere:

- **Tre møter med sentrale aktører (Elevorganisasjonen, KS, Lektorlaget, Skolenes landsforbund, Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet).** De sentrale aktørene representerer de viktigste gruppene i skolen, og ekspertgruppen har hatt stor nytte av deres faglige innspill om kvalitetsutviklingsarbeid. Det første dialogmøtet ble gjennomført i mars 2020. Da fikk ekspertgruppen innspill på mandatet med påfølgende dialog. I det andre dialogmøtet, som ble gjennomført i september 2020, kommenterte deltakerne delrapporten og ga innspill til ekspertgruppens videre arbeid med del 2 av oppdraget. I tillegg til å delta på dialogmøter har de sentrale aktørene gitt skriftlige innspill, som er publisert på ekspertgruppens nettside. I april 2021 gjennomførte ekspertgruppen et siste møte med aktørene, med temaet «hvordan kan skoleeiere og skoler bedre drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?».

- **Digitalt møte med ASSS-samarbeid i regi av KS.** ASSS (Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner) er et forum for Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og KS. Det arbeider med å utvikle relevante og sammenlignbare styringsdata til bruk i utviklingen av de tjenestene kommunen har ansvar for. Fordi deltakerne i ASSS har særlig kompetanse på indikatorutvikling og bruk av indikatorer, anså ekspertgruppen det som viktig å innhente deres synspunkter på bruken og nytten av skolebidragsindikatorene og eventuelle behov for å endre indikatorene. På møtet deltok Helene Ohm på vegne av ekspertgruppen sammen med to representanter fra sekretariatet.

- **Digitalt møte med KS' grunnskolenettverk.** I grunnskolenettverket deltar en kommunalsjef fra hvert fylke samt KS regionansatte som jobber med utdanning. Ekspertgruppen fikk i dialogmøtet skoleeierperspektiver på hvordan skoler og skoleeiere bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Ekspertgruppen ba også om innspill på hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte elevenes læringsresultater, og hva som skal til for at skolene med lavt bidrag kan løfte kvaliteten på opplæringen. På møtet deltok Ann Kristin Bolstad på vegne av ekspertgruppen sammen med en representant fra sekretariatet.

- **Digitalt dialogmøte med ti veiledere i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen.** Veilederne har selv bakgrunn som skoleledere og/eller skoleeiere og lang erfaring med å støtte skoler og kommuner som over tid har hatt lave resultater. Hensikten med dialogmøtet var å få innblikk i erfaringer veilederne har gjennom sitt arbeid, og å få innspill til dialogmøtene med skoler og skoleeiere. Veilederne har særlig erfaring med hva små kommuner strever med, og de har perspektiver som er et viktig supplement til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag og dialogmøtene. I møtet deltok alle ekspertgruppens medlemmer og hele sekretariatet.

- **Dialogmøter med åtte skoler (barne- og ungdomsskoler).** I dialogmøtene med skolene har elever, lærere, rektor og øvrig skoleledelse og skoleeiernivået vært representert. Dialogene har i stor grad foregått gruppevis og vært knyttet til hvordan skolen arbeider for å bedre elevenes læringsutbytte, hva som hemmer og fremmer arbeidet, og hva må til for å forbedre skolens systematiske og helhetlige arbeid med å fremme elevenes læringsutbytte. Ekspertgruppens deltakelse på dialogmøtene med skolene har vært slik: Torbjørn Lund har deltatt på åtte dialogmøter, Sølvi Lillejord på syv, Svein-Erik Fjeld på seks, Lars Arild Myhr på fem, Ann Kristin Bolstad på fem og Lasse Skogvold Isaksen på ett. I samtlige dialogmøter har sekretariatet vært representert.

Dialogmøtene er gjennomført for å få flere perspektiver på ekspertgruppens tema fra deltakere med ulike posisjoner, ansvarsområder og perspektiver. Formålet med dialogmøtene med skolene har vært å få innsikt i hvordan deltakerne har jobbet med prosesser knyttet til vurdering og utvikling av kvalitet, og få deres vurderinger av hva som kan bidra til systematisk kvalitetsutvikling.

At prosessen ifølge mandatet skal være regional, har ekspertgruppen tolket som at gruppen skal besøke skoler i kommuner i ulike regioner. Ekspertgruppen har lagt til grunn at lokal kunnskap og eksisterende praksis er et viktig utgangspunkt for å utvikle tiltak som fører til endringer og forbedringer, og har derfor undersøkt hva skoleeiere, skoleledere, lærere og elever sier at de *gjør*.

5.1.1 Utvalg av skoler til dialogmøter

Ekspertgruppen har gjennomført dialogmøter med åtte skoler. Skolene er valgt ut med utgangspunkt i at de hver for seg og samlet dekker perspektiver som er relevante for spørsmålene om hvordan skoler og skoleeiere bedre kan drive systematisk kvalitetsutviklingsarbeid, hva som kjennetegner skoler som lykkes best i å løfte kvaliteten, og hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten. Utvelgelsen har tatt utgangspunkt i følgende indikatorer:

- Skolebidragsindikatorene på 5.–7. trinn og 8.–10. trinn, fordi disse tar hensyn til at elever har ulike faglige utgangspunkt. De gir dermed en indikasjon på elevenes relative progresjon. I utvelgelsen ble det benyttet resultater fra fem sammenslåtte årganger, fra 2014 + 2015 til 2018 + 2019, hvorav siste årgang er for de to skoleårene 2017–2018 og 2018–2019
- Skolens resultater på nasjonale prøver eller eksamen
- Utvalgte indekser i elevundersøkelsen, henholdsvis «motivasjon», «mestring», «støtte fra lærerne», «vurdering for læring», «trivsel» og «mobbing på skolen»

Med utgangspunkt i kriteriene har ekspertgruppen delt skolene inn i fire profiler:

- **Profil 1: Skoler med stabilt høyt skolebidrag.** Skolen har skolebidrag over landsgjennomsnittet alle de fem årgangene, over middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen siste årgang, og andelen elever som opplever mobbing, er ikke vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.

- **Profil 2: Skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn.** Andelen foreldre med høyere utdanning er under nasjonalt nivå, og skolebidraget er over landsgjennomsnittet alle de fem årgangene. Skolen har over middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen siste årgang, og andelen elever som opplever mobbing på skolen er ikke vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.

- **Profil 3: Skoler med jevn progresjon i skolebidraget.** Skolen har hatt jevn årlig progresjon i skolebidraget i løpet av de fem årgangene og har over middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen siste årgang. Andelen elever som opplever mobbing, er ikke vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.

- **Profil 4: Skoler med stabilt lavt skolebidrag.** Skolen har skolebidrag under landsgjennomsnittet alle de fem årgangene, under middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen siste årgang, og andelen elever som opplever mobbing på skolen, er høyere enn landsgjennomsnittet.

Til sammen ble åtte skoler valgt ut, to i hver profil. Innen hver profil ble kriteriene brukt til å velge ut én skole basert på kriterier for 5.–7. trinn ved og én skole basert på kriterier for 8.–10. trinn. For å sikre at dialogen med lærerkollegiet favnet et profesjonsfellesskap, ble det stilt krav om at skolen måtte ha minimum 100 elever per trinn basert på to sammenslåtte årganger.

Totalt 1430 av skolene har fått beregnet et skolebidrag på 5.–7. trinn for alle årgangene. Av disse oppfylte 18 skoler kriteriene for profil 1. Blant disse skolene ble skolen med høyest bidrag på tvers av alle årgangene og et tilstrekkelig antall elever valgt ut som representant for profil 1. I tillegg ble det blant disse funnet to skoler som ifølge SSB hadde mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn, og disse bla valgt til å representere profil 2. Kun 8 skoler oppfylte kriteriene til profil 3, og den med høyest progresjon kombinert med tilstrekkelig antall elever ble valgt ut. Totalt 15 skoler oppfylte kriteriene til profil 4, og den med lavest bidrag på tvers av alle årgangene og tilstrekkelig antall elever ble valgt ut.

Tilsvarende fremgangsmåte ble brukt for å velge ut skoler blant de 779 skolene som har fått beregnet skolebidrag på 8.–10. trinn for alle årgangene. For ungdomstrinnet utgjorde skolene som tilfredsstilte kriteriene til profil 1, 3 og 4 henholdsvis 18, 6 og 17 skoler.

De utvalgte skolene er lokalisert i Agder, Vestland, Viken, Oslo, Trøndelag og Finnmark og Troms. Utvalget av skoler har lagt føringer for hvilke skoleeiere ekspertgruppen har hatt dialog med.

5.1.2 Gjennomføringen av dialogmøter ved skolene

Ekspertgruppen har planlagt og gjennomført dialogmøtene ved skolene i tett dialog med skoleeierne og rektorene og tatt hensyn til de til enhver tid gjeldende covid-19-smittevernreglene:

- Fem dialogmøter ble gjennomført som planlagt og i tråd med oppsettet for gjennomføring.
- To dialogmøter ble gjennomført med et nedjustert antall deltakere. Ved ett av disse møtene var alle målgrupper representert, ved det andre var det ikke mulig å få skoleeiernivået representert.
- Ett dialogmøte ble gjennomført digitalt via Zoom med alle aktørgrupper representert.

Hvert fysiske skolebesøk startet med at ekspertgruppen ble vist rundt i skolens bygninger og uteareal. Deretter fulgte en 45 minutters dialog med skolens ledelse, som oftest rektor og inspektør, med utgangspunkt i ekspertgruppens spørsmål. Ekspertgruppen gjennomførte så et 30–40 minutters langt dialogmøte med fire–seks elever som skolen på forhånd hadde valgt ut.

Dialogen med lærerne ble innledet med at ledelsen ønsket ekspertgruppen velkommen, og en kort presentasjon fra ekspertgruppen om kunnskapsgrunnlaget, hensikten med og planen for organisering og gjennomføring av dialogmøtet, og spørsmålene som skulle være utgangspunktet for samtalene. Lærerne ble inndelt i grupper med fire–seks per gruppe. Møtet ble gjennomført med tre samtaler i grupper, hver på 30 minutter, og en påfølgende oppsummeringer (10 minutter) i plenum. Ekspertgruppens medlemmer ledet prosessene i gruppene, oppsummerte gruppesamtalene og ba om eventuelle tillegg eller nyanseringer. Avslutningsvis deltok alle i en 15 minutter lang plenumssamtale hvor deltakerne ble bedt om å reflektere over dialogprosessen, sammenhenger mellom tiltak, betingelser for å lykkes og hvilke utfordringer de har opplevd.

Siste post på skolebesøket var en 30–40 minutters samtale med skoleeier og skoleledelsen. Alle dialogene og plenumsoppsummeringene ble dokumentert gjennom skriftlige referater.

5.1.3 Tema i dialogmøtene med skolene

Skoleeierne ble spurt om hva det er viktig at de gjør i arbeid med kvalitetsutvikling, hvilke resultater de analyserer og bruker i arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet, hvilke aktiviteter de har satt i gang i skolene, hvordan de samarbeider med skolelederne, hva som hemmer og fremmer arbeidet, og forslag til forbedringer.

Skoleledelsen og lærerne fikk spørsmål om organisering og ledelse, aktiviteter rektor har tatt initiativ til, hva de mener utvikling av kvalitet i skolen er, viktige grep som er tatt ved skolen, hvordan resultater brukes, hvordan lærerne er involvert i arbeidet, samarbeid med aktører i og rundt skolen, foresattes involvering, hva som hemmer og fremmer arbeidet med kvalitetsutvikling.

Elevene fikk spørsmål om hva som er det fineste med skolen, hvordan de kan bidra til å gjøre skolen bedre, hva de er med på å bestemme, hvordan undervisningen kan bli bedre, hva de kan gjøre, og

hvem de kan spørre for å bli bedre i et fag og/eller løse en konflikt. De ble spurt om alle har venner på skolen, hva som gjør at de trives eller ikke trives, og hva de gjør hvis det er noe de ikke trives med.

5.1.4 Bearbeiding av referater fra den dialogbaserte prosessen

I kapittel 6 presenteres innholdet i dialogmøtene for hver av profilene. Innholdet er gjengitt tett opp mot referatene fra dialogmøtene, men bearbeidet i flere omganger, kortet ned og sammenstilt til sin nåværende form. Bearbeidingen har foregått i fire trinn:

- Trinn 1, *grovreferat*: Dette referatet ble ført i dialogmøtene, med mål om i størst mulig grad ordrette nedtegnelser av dialogen med hver enkelt aktørgruppe ved hver skole.
- Trinn 2, *nedkortet referat*: Grovreferatene fra hver enkelt skole ble ryddet og nedkortet ved at gjentakelser og unødvendige ord ble slettet og innholdet ryddet i samlekategorier.
- Trinn 3, *sammenstilte referater*: De forkortede referatene fra de to skolene i hver profil ble gjennomgått og sammenstilt til en samlet tekst for profilen.
- Trinn 4, *komprimerte referater*: Den sammenstilte teksten ble bearbeidet for å komprimere innholdet. Ekspertgruppen har på dette trinnet gjort tolkninger og vurderinger av referatene fra dialogmøtene for å identifisere profilspesifikke kjennetegn.

Intensjonen med bearbeidingen har vært å få frem kjennetegn og særtrekk ved profilene og i størst mulig grad ivareta aktørenes egne formuleringer og ord for skolens praksis. De komprimerte referatene presenteres i kapittel 6, og brukes i analyse og vurdering i kapittel 7 og 8.

5.1.5 Begrensninger i arbeidet

Størstedelen av ekspertgruppens arbeid er gjennomført i en pandemi. Det har forsinket arbeidet, og smitteverntiltak har medført noen nødvendige nedskaleringer av antall deltakere på skolebesøkene. Flere dialogmøter har vært gjennomført helt eller delvis digitalt, og selv om det digitale formatet har store fordeler, virker det også noe begrensende på naturlig, fysisk dialog. Åtte skoler kan virke som et lite antall, men skolene er valgt ut etter en nitid prosess, fordi de har noen spesielle historier å fortelle. Skolenes historier har gjort det mulig for ekspertgruppen å svare på mandat og oppdrag.

Ekspertgruppen mener ikke at rapporten gir et representativt bilde av situasjonen i de åtte kommunene og skolene eller «hele sannheten» om dem eller om «skolen». Selv om dialogmøtene har foregått fra nord til sør og øst til vest i landet, har ekspertgruppen møtt et begrenset antall skoleeiere, skoleledere, lærere og elever. På grunn av utvalgsprosedyrene ble det ikke gjennomført noen dialogmøter i skoler i små kommuner.

Dialogmøtene har heller ikke vært gjennomført helt likt. Hensikten med dialogmøtene har vært å få dypere innsikt i komplekse forhold rundt arbeid med kvalitetsutvikling og å avdekke forhold som kan stå i veien for godt arbeid med kvalitetsutvikling. Derfor er referatene fra dialogmøtene analysert for å finne mønstre og tendenser i skoleeiernes, skoleledernes, lærernes og elevenes kunnskap om arbeid med kvalitetsutvikling som mandatet etterspør.

Takket være mandatet og skolebesøkene har ekspertgruppen fått lov til å gjøre et komparativt dypdykk i viktige spørsmål om vurdering og utvikling av kvalitet i skolen. Det er kanskje første gang et slikt prosjekt er gjennomført i norsk skole.

6

Resultater av den dialogbaserte prosessen

I dette kapittelet presenteres resultatene av den dialogbaserte prosessen i form av komprimerte gjengivelser fra referatene. Først presenteres resultatene fra dialogmøtene med skolene, oppsummert i de fire profilene. Etter en presentasjon av kjennetegn ved profilen følger oppsummering av dialogen med skoleeiere og så dialogen med skolen ved skoleledere, lærere og elever. Hver profil blir i hvert delkapittel oppsummert for seg, og til slutt oppsummeres dialogmøtene med alle skolene. Så presenteres resultater fra dialogmøtet med veiledere i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen og til slutt innspill fra ulike aktører til videre utvikling av skolebidragsindikatorene.

6.1 Profil 1: Skoler med stabilt høyt skolebidrag

Profilen er representert ved to utvalgte skoler som har skolebidrag over landsgjennomsnittet alle de fem årgangene og høyest gjennomsnittlig bidrag på tvers av de fem årgangene, på henholdsvis mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Skolene har i tillegg over middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen: «motivasjon», «mestring», «støtte fra lærerne», «vurdering for læring», «trivsel» og «mobbing på skolen». Andelen elever som opplever mobbing, er ikke vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.

6.1.1 Kjennetegn ved profil 1

Analysen av referatene fra dialogmøtene viser flere fellestrekk ved skolene med profil 1. For det første setter både skoleeierne, skolelederne og lærerne skolens samfunnsmandat høyt. De tenker *ut over* skolen, forbereder elevene på livet og er opptatt av skolens samfunnsoppdrag og kontekst. En rektor sa: «Mister vi en unge, er det 25 mill. på kommunebudsjettet. Vi har alle ansvar for frafall!» Skoleledere og lærere sier at de er nysgjerrige, vitebegjærlige og vil lære mer. De vektlegger medborgerskap og demokrati, betrakter skolen som en «treningsarena» for livet og praktiserer elevmedvirkning i utstrakt grad. Selv om de har mye elevmedvirkning, vil de ha *mer*. For det andre er skolelederne svært synlige og tett på arbeidet med skoleutvikling og kontinuerlig oppmerksomme på skolens sosiale og faglige læringsmiljø. For det tredje er både skoleeieren og skolelederen opptatt av å verne om skolens kjerneaktivitet ved å minimere støy og forstyrrelser, slik at skolen kan konsentrere virksomheten om det som er viktigst: elevenes læring og trivsel.

Skolemiljøet preges av *respekt*. Det innebærer å ha respekt for kunnskap, ta arbeidet alvorlig, respektere hverandre og ha respekt for hva man bruker tiden til, og for skolens brede mandat. All innsats er sentrert om elevenes læring og trivsel, som er tett sammenvevd. Skolens læringsmiljø er fundamentet for ledelsens organisering av samarbeid for vedvarende utvikling. Alle aktiviteter evalueres løpende i lys av læringsresultater, slik at man vet hva som har fungert, og hva som må forbedres. Begge skolene sier at de har en «prestasjonskultur» hvor «alle skal yte». Kulturen preges av humor, nysgjerrighet og lærelyst, og både lærere og ledere har høye ambisjoner på egne og elevenes vegne. Skolene er organisert for utvikling ved at ledelsen hele tiden vurderer virksomheten og griper raskt inn ved behov for tiltak. Ledelsen har ansvarlig- og myndiggjort lærerne, som driver utviklingsarbeidet med støtte og tett oppfølging fra ledelsen.

> *Lærerne våre har omsorg for elevene. De passer på at alle elevene har det bra, og bryr seg om dem. De inkluderer alle og passer på at ingen er utenfor.*

Skoleeierne er opptatt av stadig å videreutvikle analysekompetansen sin, slik at de kan støtte skolenes arbeid best mulig. De mener at mer «treffsikre» tiltak vil gjøre hverdagen bedre for elevene. En av skoleeierne følger systematisk opp skolenes arbeid med skolebasert vurdering og omtaler møtene sine med skolene som *lærende*. De bruker skolebesøk som informasjonskilde og lar den kunnskapen de får om skolene, prege det videre arbeidet med oppfølging av skolene. Både skoleeierne og skolelederne mener at de viktige ressursene og den nødvendige kunnskapen er *i* skolen, og de henter ikke inn ekstern kunnskap før de har identifisert kunnskapsbehov.

Begge skolene preges av fellesskapstenkning og samarbeid. Lærerne opplever det som en styrke for arbeidet at de er organisert i team. Alle lærerne har ansvar for alle elevene, og alle er der for hverandre. Skolene har en sterk pedagogisk ledelse med høy grad av tillit mellom ledelse og lærere. Skolene er organisert for å nå målene sine, og utviklingsarbeid er en del av den daglige driften. De undersøker og vurderer praksis hele tiden med intensjon om å forbedre og er selektive med hva de «hopper på».

6.1.2 Dialog med skoleeiere med skoler i profil 1

Skoleeierne fikk spørsmål om hva det er viktig at skoleeier gjør i arbeid med kvalitetsutvikling, hvilke resultater de analyserer, aktiviteter de har satt i gang i skolene, hvordan de samarbeider med skolelederne, hva som hemmer og fremmer arbeidet, og forslag til forbedringer.

Begge skoleeierne beskriver samarbeidet med rektorene som godt og sier at viktige forutsetninger for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen er avklart ansvarsfordeling, tillit og respekt mellom skoleeier og rektor. Begge sier også at skoleeieren må bidra til at skolene utvikler analysekompetanse, at den enkelte skole tar sitt ansvar og bruker handlingsrommet sitt til utvikling, og at skoleeieren må følge opp. En skoleeier

> *Man kan snakke med lærerne, og ha det litt morsomt i timene.*

ser det som viktig å skille mellom forvaltning og utvikling, være «tett på og stille spørsmål, ikke administrere og kontrollere alt». Skoleeieren styrer mer prosess og prinsipper enn detaljer og er opptatt av at skolene bruker skolebasert vurdering til å finne sine utviklingsområder. Den andre skoleeieren sier at skolene «skal jobbe for å hente ut potensialet uavhengig av elevgrunnlaget – ikke bortforklare resultater».

Begge skoleeierne følger med på skolenes resultater og har dialog med rektorene om utvikling over tid. En skoleeier sa: «Skolenes skolebaserte vurdering og profesjonsfellesskapet må ligge til grunn for utviklingsarbeidet, mens skoleeieren ber om begrunnelser for valg og prioriteringer. Skolens evne til å identifisere utviklingsområder, altså analysekompetansen, er viktig. Noen skoler har mer av den enn andre. Som skoleeier vurderer vi sammen med skolelederne, har hyppig kontakt, følger opp, er tett på. Vi mener at skoleeieren jobber medvirkende, skolelederne jobber medvirkende, lærerne jobber medvirkende og elevene får medvirke.» Skolebesøk er en informasjonskilde: «Vi lærer mye av og om skolene ved å besøke dem og snakke med dem, og det former vårt arbeid. Vi viser skolene utvikling over tid, undrer oss sammen med skolene og diskuterer prosessdokumenter. Vi vil ikke ha teoretiske beskrivelser av profesjonsfellesskapet, vi vil vite hva skolene *gjør*.» Den andre skoleeieren har årshjul for kvalitetsarbeid og faste møter med rektorene. De har egne analysemøter og er opptatt av at det skal være både formell og uformell dialog.

Fremmere, hemmere og forbedringsmuligheter

Begge skoleeierne har felles samlinger og nettverk for rektorene og individuelle oppfølgingssamtaler med den enkelte rektor. Den ene skoleeieren har en ordning med «kritiske venner», slik at rektorene parvis kan dele erfaringer, bruke hverandres kompetanse og få «et blikk utenfra». Begge skoleeierne har strategiske planer for skolene, men er opptatt av å ivareta skolenes egenart. En skoleeier vil at «alt skal bygge på det skolebaserte profesjonsfellesskapet og de langsiktige perspektivene. Lærere som planlegger, gjennomfører og evaluerer sammen og bygger felles kompetanse». Skoleeieren legger til: «Fagfornyelsen var en gudegave! Både vi og skolene må vurdere alt på nytt, komme helt inn i metodikken for det skolebaserte. Vi må være forsiktige med pålegg, ikke fortelle lærerne hva de skal gjøre. Men politikerne er fæle til å finne på ting og ville kontrollere.» Begge skoleeierne sier at dialogen de har med skolelederne er til gjensidig nytte. En av dem sa: «Vi vil være lærende skoleeier sammen med lærende skoleledere.»

En skoleeier sier at samarbeidet med skolelederne blir bedre når de har felles kunnskap om og språk for skoleutvikling. Ryddige og avklarte roller er en fremmer, at skoleeier har gode planer og tilpasset adekvat oppfølging – forventninger og retning, ikke kontroll. En skoleeier sa: «Det å vite at vi har tillit til hverandre og vil hverandre vel. Begrunnelser for hvorfor man gjør som man gjør, øker forståelsen og virker tillitsfremmende.» Skoleeierne sier at de må være tilgjengelige for skolelederne, ha jevnlig kontakt, felles samlinger, være interessert i det skolene driver med.

Utskiftinger på alle nivåer og retningsskifter kan forstyrre samarbeidet mellom skoleeiere og skoler, og skoleeierne ser to forbedringsmuligheter: Mer tid til samarbeid med skolene og bedre analyse- og handlingskompetanse. En skoleeier sa: «Vi vet mye, men hva gjør vi med det? Gode resultater over tid betyr at vi kan være trofaste mot kursen. Når det er dissonans mellom innsats og resultat, må man stoppe opp og spørre om innsatsen treffer og virker som den skal. Vi har for eksempel hatt mye innsats i lesing, men det vises ikke på resultatene, og politikerne tror skolene ikke gjør noe.» Alle aktørene som vil inn i skolen, skaper støy. De står på for å unngå at politikerne styrer på detaljnivå: «Vi mener politikere må ha tillit til administrativt nivå. Det er utfordrende når vi diskuterer årlig tilstandsrapport og politikere heller vil diskutere abstrakte, litt populistiske problemer de har plukket opp i ulike sammenhenger og som ikke gjelder våre skoler.»

6.1.3 Dialog med skoleledere og lærere ved skoler med profil 1

Ledere og lærere har svart på spørsmål om organisering og ledelse, aktiviteter rektor har tatt initiativ til, hva de mener utvikling av kvalitet i skolen er, viktige grep som er tatt ved skolen, hvordan resultater brukes, hvordan lærerne er involvert i arbeidet, samarbeid med aktører i og rundt skolen, foresattes involvering, hva som hemmer og fremmer arbeidet med kvalitetsutvikling.

> *Det er bra at hver enkelt elev får komme med sine synspunkter og forslag, fordi alle elever lærer forskjellig. Så får læreren oversikt over hvordan den enkelte elev lærer best.*

Begge skolene har utstrakt samarbeid. Alle skolens voksne har ansvar for alle elevene, det er ikke snakk om «dine» og «mine» elever. Alle elevene skal møte voksne som respekterer dem og bryr seg, de skal bli sett og tatt på alvor. Læringsmiljøet er grunnleggende sosialt. Alle har en god tone og er hyggelige mot hverandre. På begge skolene er det svært høy grad av elevmedvirkning. Ledelsen og lærerne har høye ambisjoner på sine egne og elevenes vegne, og mener at alle skal yte. Ved begge skolene samarbeider lærerne og ledelsen hele tiden undersøkende for å utvikle bedre praksis. De har stor oppmerksomhet på overganger mellom trinn og skoleslag.

Rektorene fremhever lærernes høye fag- og fagdidaktiske kompetanse. Deres forhold til lærerne er preget av respekt, stor tillit og høye forventninger. De beskriver lærerne som utviklingsorienterte, med god relasjonskompetanse. Når ledelsen rekrutterer nye lærere, er de viktigste kvalifikasjonene fagkompetanse, samarbeidsevne og elevsyn. Begge rektorene sier at de kritiske lærerstemmene er viktige, og at skolen har ansvar for å gi elevene et felles grunnlag for medborgerskap og demokrati.

> *Elevene kunne gjerne fått si sin mening enda oftere.*

Elevmedvirkning

Begge rektorene er særlig opptatt av at elevene må oppleve forutsigbarhet i skolen. De foretrekker langsiktige perspektiver og stø kurs i den pedagogiske virksomheten og er selektive med hvilke prosjekter skolen deltar i. Ettersom utvikling forutsetter initiativ ovenfra og nedenfra, kan lærere foreslå tiltak som prøves ut. Fungerer det godt, kan det bli hele skolens praksis.

Den ene rektoren sier at alt ved skolen er sentrert rundt elevene, som er en viktig ressurs i skolen. Forskriften er klar på elevinvolvering og elevenes rett på tilbakemelding. Lærerne drøfter resultatene av elevundersøkelsen med elevene og synes det er viktig at elevene snakker og stiller spørsmål. En skole har morgensamling hvor de ser og diskuterer nyheter med elevene: «For at elevene skal ha et felles grunnlag å gå videre på, må det være en felles forståelse av samfunnet der ute.» Rektor sier: «Jo nærmere eleven man kommer, jo lettere er det å løse eventuelle problemer.» Skolen har rutiner for samarbeid om forebygging og tiltakskjede med foreldre, PPT, helsesøster, Barnevernet, Habiliteringstjenesten, BUP, politiet, ungdomsteamet, ressursteam, familieveileder. Alle vet hvem man skal kontakte og samarbeide med.

Den andre rektoren ønsker mest mulig informasjon fra elevene om skolens virksomhet. Alle elever skal høres, og rektor mener at skolen kan bli flinkere på å spørre elevene hva de synes. Skolen har, med lærerne i spissen, utviklet «prinsipper for elevaktiv undervisning». Rektor er opptatt av å sikre at lærerne tør å slippe elevene mer løs. Derfor skal de også bruke elevobservasjon til å vurdere undervisningen og eventuelt gjøre endringer.

Lærersamarbeid og undervisning

Ved begge skolene har lærerne et utstrakt samarbeid. De deler erfaringer og undervisningsopplegg og opplever at det er et sterkt kollegialt samhold og yrkesstolthet på arbeidsplassen. Begge skolene praktiserer elevaktive undervisningsformer og har valgt å ha en omforent undervisningspraksis for å sikre at elevene får samme tilbud uavhengig av læreren. Dette gjør det også lettere for lærerne å samarbeide og dele undervisningsopplegg på tvers av fag og trinn. Ved begge skolene har elevene en «læringspartner» som de spør hvis noe er vanskelig. Hvis ikke læringspartneren kan svare, går de sammen til læreren og får hjelp.

> *Skolen vår er opptatt av at ingen skal være alene. Hvis noen er det, er det alltid noen bryr seg og prøver å hjelpe. Vi har en veldig flink sosiallærer.*

Lærerne arbeider i team hvor de planlegger, gjennomfører og evaluerer undervisningen. Lærerne opplever en kombinasjon av sterk pedagogisk ledelse, høy grad av tillit og frihet til å gjennomføre undervisningen slik de ønsker. De praktiserer kollegaveiledning, observerer og vurderer hverandres undervisning og synes at de blir stadig flinkere til erfaringsdeling. Ledelsen er synlig og tett på, interessert i arbeidet deres. Ledelsen får med seg det som skjer på skolen, og det er god kontakt mellom nivåene. Begge rektorene bruker skolens interne ressurser i arbeidet med kvalitetsutvikling. På en av skolene er det å bruke hele skolebygget og uteområdene et pedagogisk grep i lærernes undervisning. Den andre skolen bruker delingstimer, slik at elevene arbeider i mindre grupper og får bedre tilpasset opplæring.

Ved den ene skolen er rektor opptatt av at lærerne skal drive prosessene for kvalitetsutvikling og arbeide forskningsbasert. Det vil si lese forskningsartikler, diskutere, prøve ut arbeidsformer og vurdere hvordan de virker. Lærerne skal jevnlig evaluere undervisningen og observere hverandre i klasserommet. Rektor vil at lærerne skal ha et analytisk forhold til sin egen praksis, og har jobbet med å styrke analysekompetanse både i ledelsen og blant lærerne. Ved begge skolene går skoleledelsen gjennom resultater sammen med lærerne og snakker med dem om hvordan de har jobbet.

Rektorene har fått arbeidet med kvalitetsutvikling inn i den daglige driften. Viktige grep er å organisere fellestid og sørge for at alle felles møter handler om faglige spørsmål. Ved en skole bruker lærerne *teamtid* til faglig koordinering, spesialundervisning og å oppdatere hverandre. *Tematid*, på tvers av fag og trinn, brukes til faglig oppdatering. *Fellestid* brukes til pedagogisk utviklingsarbeid for alle lærerne og informasjon fra ledelsen. Alle møtene er «lærende», det vil si at alle skal møte forberedt, bidra og delta aktivt. Lærerne driver prosessene, utarbeider felles prinsipper og rammeverk. For å sikre progresjon og samarbeid presenterer de resultater for hverandre. Møtene referatføres alltid, og lærerne opplever at både de og ledelsen er flinke til å følge opp det de blir enige om.

Ved den andre skolen er team et organisatorisk grep. Arbeidet er, ifølge lærerne, «tillitsbasert fra toppen». Lærerne synes at ledelsen er flink til å sette sammen lærere som er forskjellige, men som likevel passer sammen. Timeplanen evalueres årlig. Mens ledelsen legger grunnstrukturen, legger teamene innhold og fagplan. For å finne ut hva som fungerer, evalueres alle aktiviteter i lys av læringsresultater. Mye utviklingsarbeid initieres av lærerne, men grunnstrukturen ligger fast.

Bruk av resultater

Begge rektorene sier at resultater fra nasjonale prøver, elevundersøkelsen og andre nasjonale og lokale undersøkelser brukes i skolens arbeid med å vurdere kvaliteten på det pedagogiske arbeidet. Ved begge skolene er lærerne vant til å forholde seg til data og vurdere resultater. Den ene skolen bruker elevundersøkelsen på trinn, splitter på team og ser på trender over år. Ledelsen aggregerer resultater fra nasjonale prøver på klassenivå. Lærerteamene drøfter resultatene og følger opp. Ved den andre skolen var rektor opptatt av å ha høye ambisjoner for både lærere og elever, slik at skolen, til tross for godt elevgrunnlag, skal hjelpe elevene å strekke seg. For å sikre progresjon og samarbeid om utviklingsområder, presenterer lærerne resultater for hverandre på tvers av trinn. De bruker nasjonale prøver til å finne områder de skal jobbe videre med, for eksempel har de sett behov for å la elevene stå lenge i vanskelige oppgaver og tunge

tekster. Begge rektorene er opptatt av overganger og ansvaret de har for elevenes helhetlige læringsløp. De forventer at alle føler ansvar og forplikter seg. Derfor diskuteres også resultater på tvers av skoleslag og skoletrinn.

6.1.4 Dialog med elever ved skoler med profil 1

Elevene fikk spørsmål om hva som er det fineste med skolen, hvordan de kan bidra til å gjøre skolen bedre, hva de er med på å bestemme, hvordan undervisningen kan bli bedre, hva de kan gjøre og hvem de kan spørre for å bli bedre i et fag og/eller løse en konflikt. De ble spurt om alle har venner på skolen, hva som gjør at de trives eller ikke trives, og hva de gjør hvis det er noe de ikke trives med.

Elevene ved de to skolene synes det fineste med skolen er at de har et godt sosialt miljø og kan være sammen med venner. Lærerne er flinke til å undervise, og legger vekt på å ha en god relasjon med elevene. Begge elevgruppene liker at undervisningen er utforskende, og synes det er bra at lærerne bruker uteområdet i undervisningen. Elevene er med på å gjøre skolen bedre gjennom elevrådet og utviklingssamtaler med læreren. En elevgruppe sa: «Elevrådet besøker alle klasser, sånn at vi kan gi innspill.» De har for eksempel fått være med på å bestemme at de skal ha aktivitetssalen åpen i friminutt. I utviklingssamtaler får de si hva de synes kan bli bedre i undervisningen, og hva de selv ønsker å bli bedre på.

Det varierer litt hvor mye lærerne lar elevene bestemme i fagene, men lærerne spør dem ofte om hva de synes. De får komme med forslag til samarbeidsformer, aktiviteter i fag, læringsmetoder, kriterier for vurdering og datoer for prøver. Elevene liker varierte arbeidsmåter (f.eks. at de av og til får bruke data/spill fremfor bok), liker å jobbe i gruppe, med læringspartner eller sammen med elever som kan mer om ting. De foretrekker oppgaver de lærer noe av og opplever som relevante. Det er bra å få diskutere, høre andres meninger og hvordan andre oppfatter ting. Det er bra at hver enkelt får si sin mening, både fordi alle lærer forskjellig, og fordi læreren da får oversikt over hvordan enkeltelever lærer best. Ved den ene skolen sier elevene at lærerne «spør hvilke læringsstrategier vi liker, og det er bra, for vi jobbet med læringsstrategier på barneskolen også». Begge elevgruppene sier at de gjerne kunne fått si sin mening enda oftere, særlig i fagene.

Ved begge skolene vet elevene hva de skal gjøre for å bli bedre i et fag, og de beskriver skolens faglige og sosiale miljø som godt. Hvis de trenger hjelp, kan de spørre lærere og læringspartneren, eller medelever. Noen spør om hjelp hjemme, andre nevner sosiallærer og helsesykepleier som noen de kan få hjelp av ved behov. Elevene ved den ene skolen sa: «Lærerne legger alltid merke til hvordan vi har det, og snakker med oss uavhengig av om vi selv har tatt kontakt.» Elevene mener at det alltid er lurt å spørre eller si ifra til lærerne, for «lærerne tar seg alltid tid til å hjelpe».

Elevene kjenner ikke til problemer med trivsel eller mobbing, kanskje noen enkeltepisoder. Det er viktig at alle trives: «Det verste som kan skje, er å falle ut av skolen.» I tillegg til det sosiale miljøet er lærerne viktige for elevenes trivsel. De liker at lærerne har humor, er opptatt av elevene både sosialt og faglig og liker å snakke med dem: «Det er enklere for elever å lære i fag når de har lærere som liker dem.» De liker

> *Lærerne våre liker å lære bort, og de er opptatt av elevenes læringsstrategier. De forklarer godt, bruker tid og tar initiativ til at alle skal få hjelp. Lærerne tilpasser seg hver elev, og er opptatt av at alle elever skal få det de trenger.*

også at lærerne ønsker diskusjon og elevaktivitet. De siterer en lærer som sier: «Det verste jeg vet, er meningsløse elever.» De synes også det er fint at lærerne bruker utemiljøet i undervisningen, og at undervisningen kan skje andre steder enn i klasserommet. Ved den ene skolen sier elevene at det er fint at lærerne har både forventninger til og omsorg for elevene, slik at kravene ikke blir altfor høye. Det er viktig at lærerne er flinke i faget de underviser i, at de er rolige og tålmodige og bruker tid på å forklare. Det er fint at lærerne forsikrer seg om at alle får med seg det de skal, at de ikke tar for gitt at elevene kan mer om et tema, eller tror at elevene har forstått ting de ikke har forstått. De liker at lærerne har tillit til elevene og bryr seg om hva elevene synes.

> *Lærerne våre har omsorg for elevene. De passer på at alle elevene har det bra, og bryr seg om dem. De inkluderer alle og passer på at ingen er utenfor.*

6.1.5 Oppsummering av profil 1

Dialogmøtene på begge skolene bar preg av at alle aktørgruppene (skoleeiere, skoleledere, lærere og elever) satte skolens samfunnsmandat høyt. En leder sa: «Vi har alle ansvar for frafall. Mister vi en unge, er det 25 millioner på kommunebudsjettet.» På den samme skolen sa elevene at det verste som kan skje, er å falle ut av skolen. I alle dialogene ble det nevnt at både skolens voksne og elevene må trives på skolen og med hverandre hvis man skal lykkes med kvalitetsutvikling. Når de snakket om undervisning og læring, var det sosiale miljøet, elevenes læring og skolens resultater tett sammenvevd. Et godt skole- og læringsmiljø ble oppfattet som en forutsetning for at elevene skal lære og utvikle seg. Skolemiljøet på begge skolene var preget av respekt og anerkjennelse. På den ene skolen sa rektor at man kommer langt med vanlig folkeskikk og ved å veilede elevene på dette – det kan gi bedre sosial læring enn å bruke sanksjoner i ordensreglement. Skolene var preget av at ledelsen gjorde sitt ytterste for å minimere støy – både innad i skolen og fra eksterne aktører, slik at lærere, ledere og elever kan konsentrere seg om kjerneaktivitetene. Skolene var preget av orden, forutsigbarhet og høy grad av solidaritet blant elevene. Det var også en utpreget respekt for kunnskap, både den kunnskapen elevene skulle få, og skolens egne kunnskapsressurser og -prosesser. Skolens arbeid blir tatt på dypt alvor, og alle tar for gitt at de nødvendige ressursene og den viktige kunnskapen for kvalitetsutvikling er i skolen. Skoleeierne vet at skolene hele tiden vurderer aktiviteten sin og justerer ved behov. Derfor prioriterer de å snakke med skolene om de viktige tingene, ikke detaljer og styringsparametere.

6.2 Profil 2: Skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn

Profilen er representert ved to utvalgte skoler som har skolebidrag over landsgjennomsnittet alle de fem årgangene, og hvor andelen foreldre med høyere utdanning er under nasjonalt nivå. Skolene har over middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen den siste årgangen. Andelen elever som opplever mobbing på skolen, er ikke vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.

6.2.1 Kjennetegn ved profil 2

For skoleeieren er et godt og tillitsfullt samarbeid mellom nivåene en forutsetning for godt arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. At skoleeieren er til stede og viser engasjement, fremmer kvalitetsutvikling, og det er viktig at man er enige om at resultater er

Lærerne er det fineste med å gå på denne skolen! De er både flinke og morsomme, og litt lekne. Og snille! Det gjør at elevene blir glade i lærerne sine.

både kvalitative og kvantitative. Skolene trenger hjelp med å få orden på driften og komme i gang med det skolebaserte utviklingsarbeidet. For å kunne hjelpe skolene med å få på plass rammer og strukturer for arbeidet med kvalitetsutvikling må skoleeieren kjenne skolen, ha erfaring fra skolen og ha kunnskap om skolen. Skoleeieren må også bidra til å styrke samarbeidet mellom skolen og instanser som BUP, barnevern og så videre og kapasiteten i laget rundt eleven. Dessuten må skoleeier ta oppgaven med å realitetsorientere politisk nivå.

Begge skolene er opptatt av at skolen skal ruste elevene for livet, og at alle skolens voksne har ansvar for alle elevene. Begge skolelederne mener at et godt sosialt miljø ved skolen gir trivsel og trygghet for både personalet og elevene. Skolene har eleven i sentrum og ser muligheter, ikke begrensninger. De har lagt ned mye arbeid i hvordan voksne og elever skal være mot hverandre. At lærerne har utarbeidet felles rutiner og retningslinjer for praksis, bidrar til faglig trygghet, mer enhetlig praksis, klar kommunikasjon og forutsigbarhet. Grensene mellom skolenes profesjons- og yrkesgrupper er finmasket, slik at de skal klare å fange opp hver elev.

Skolene har sterk elevorientering og høy grad av elevmedvirkning. De arbeider vedvarende med relasjoner, har et utstrakt lærersamarbeid, tett samarbeid mellom lærere og elever, og samarbeid mellom skolens profesjons- og yrkesgrupper. Skolene har også et innarbeidet system for jevnlig analyse og bruk av resultater til utvikling på gruppe- og individnivå. Lærerne driver skolens utviklingsarbeid, fellestid prioriteres av alle, og lærerne har lik praksis.

Begge skolene bruker mange ulike informasjonskilder og arbeider systematisk med resultater. De analyserer og vurderer praksis jevnlig ved hjelp av pedagogisk analyse og aksjonslæring. Lærerne observerer og drøfter hverandres undervisning. Økt analysekompetanse gir mer treffsikre tiltak. For å sikre bred kompetanse har rektorene bevisst rekruttert et mangfold av yrkesgrupper. Ved en av skolene har ledelsen organisert team med ulike profesjons- og yrkesgrupper. Lærerne liker å være i utvikling og ønsker stadig å forbedre seg. Det er viktig for dem at ledelsen vil noe og er sterk og tydelig.

6.2.2 Dialog med skoleeier med skoler i profil 2

Skoleeierne fikk spørsmål om hva det er viktig at skoleeier gjør i arbeidet med kvalitetsutvikling, hvilke resultater de analyserer, aktiviteter de har satt i gang i skolene, hvordan de samarbeider med skolelederne, hva som hemmer og fremmer arbeidet, og forslag til forbedringer.

Representanten for skoleeier har vært rektor og sier at aktive skoleledere er en forutsetning for godt kvalitetsarbeid. God dialog, preget av ærlighet og tillit er viktig. Mye handler om å være tilgjengelig for lederne, tydelige forventninger, å balansere tillit og ansvarliggjøring. Skoleeieren er tettere på nå og opplever å ha rektorenes tillit. Nivået over kan støtte den enkelte skolens arbeid ved å etablere strukturer og rammer som skaper sammenheng. Idealet er skreddersøm, ikke «one size fits all». Skoleeieren sier at skolenes kvalitetsmelding inneholder praksisfortellinger fra skolene med både kvalitative og kvantitative

data. For å oppnå bedre treffsikkerhet utvikles nå en ny ledelsesdialog som også involverer elever og foreldre. Skoleeieren har ikke jobbet mye med skolebidragsindikatorer og opplever behov for å vite mer om disse.

Politikerne vil gjerne inn i klasserommet, men må forstå hva det er mulig å få til. Derfor jobber skoleeieren aktivt mot politisk ledelse, sørger for erfaringsdeling, og hjelper skoler med høy andel spesialundervisning med å rette midlene mot tilpasset opplæring. Skoleeieren har utviklet en samspillsmodell for skolebaserte satsinger og skal bruke desentralisert ordning for kompetanseutvikling og samarbeid med UH i tematiske nettverk.

Omstrukturering og omlegging av systemer i forbindelse med kommunesammenslåing stjeler tid. Når to mennesker har ansvar for 47 rektorer, er kapasiteten en hemmer. Når skoleeieren ønsker å utrette noe av betydning for elevene, må skoleeiernivået *kjenne* skolen, ha *erfaring* fra skolen og *kunnskap* om skolen. Det fremmer utvikling at skoleeier er til stede for lederne og viser engasjement. Av mulige forbedringer nevner skoleeieren styrket dialog med skolene om skolebasert utvikling, å få orden på driften, slik at det viktige prioriteres, tidlig innsats, økt kapasitet i laget rundt eleven og å få PPT, BUP og barnevern tettere på skolen.

> *Lærerne behandler elevene bra. De respekterer og støtter elevene, og elevene respekterer dem. De passer på at alle får hjelp når de trenger det.*

> *Skolemiljøet er bra. Alle respekterer, viser omsorg og passer på hverandre.*

6.2.3 Dialog med skoleledere og lærere i skoler med profil 2

Ledere og lærere har svart på spørsmål om organisering og ledelse, aktiviteter rektor har tatt initiativ til, hva de mener utvikling av kvalitet i skolen er, viktige grep som er tatt ved skolen, hvordan resultater brukes, hvordan lærerne er involvert i arbeidet, samarbeid med aktører i og rundt skolen, foresattes involvering, hva som hemmer og fremmer arbeidet med kvalitetsutvikling.

Begge skolene har bevisst rekruttert andre profesjons- og yrkesgrupper for å sikre bred kompetanse. Ifølge rektorene er dette helt nødvendig om skolene skal lykkes. Den ene skolen har helsesykepleier, sosionomer, vernepleier og syv spesialpedagoger som arbeider i egne team og i team med kontaktlærerne. I tillegg til midler fra skoleeier har rektor frigjort budsjettmidler og ansatt flere. : Den andre skolen har et koordineringsteam der sosionom og helsesykepleier sammen med skolens øvrige støttefunksjoner deltar sammen med ledelsen. For at elevene skal oppleve opplæringen som inkluderende, foregår spesialundervisning i klasserommet. Begge lederne sier at lærerne er opptatt av relasjonsbygging og samarbeid. Ved en av skolene var det noe skepsis i personalet mot bruk av data, men lærernes analysekompetanse blir stadig bedre, og pedagogisk analyse og aksjonstenkning er nå innarbeidet praksis. Det viktigste er imidlertid lærernes relasjonskompetanse: «Lærerne får mye ut av elevene når de merker at lærerne er glade i dem.»

Rektorene mener at et godt sosialt miljø gir trivsel og trygghet for både personalet og elevene. Av forhold som bidrar til elevenes læring, nevner de lærer-

samarbeid, teamarbeid, utviklingsarbeid og felles tid til fagutvikling. At lærerne har utarbeidet felles rutiner og retningslinjer for praksis, bidrar til faglig trygghet, klar kommunikasjon, forutsigbarhet og lik praksis. Retningslinjene gjør at felles tid brukes til å snakke om de viktige tingene. Begge har erfart at de andre profesjons- og yrkesgruppene sikrer breddekompetanse, og nevner kantinen som møtested. Ved en skole får elevene gratis frokost en dag i uka, og de eldste elevene bytter på å stå i kantina. Ved den andre skolen får elevene måltider et par dager i uka.

Lærersamarbeid og undervisning

Begge lærergruppene knytter kvalitet i skolen til at elevene skal rustes for livet. Ved den ene skolen sier lærerne at de har «et inkluderingsfundamentalistisk» syn: «Det er en kultur for relasjoner her. Hvis du skal jobbe her, må du inn i denne kulturen.» Kvalitet i skolen er å bidra til at elevene forstår mer, presterer bedre og kan prestere videre i livet: «Det handler om hva lærerne gjør i hverdagen. Kvaliteten på undervisningen: planlegging, gjennomføring og resultatet av det vi gjør.» For lærerne ved den andre skolen er kvalitet i skolen å ta ansvar for å gjøre eleven klar for samfunnet: «Kvalitet i skolen handler om å se hele mennesket. Å se det positive, jobbe videre med det, se muligheter fremfor begrensninger, ha eleven i sentrum, sette person foran prestasjon.» Elevene skal ha mange å henvende seg til, «derfor er alle elevene *våre*». Det er viktig at ledelsen er sterk og tydelig og *vil* noe.

Lærerne på begge skolene opplever godt samarbeid mellom skoleledelsen og de ansatte: «Nå er det åpne landskap og dører, tettere kontakt mellom ledelse og lærere og lærere imellom.» De kan drøfte hvordan ting fungerer, og det er lett å få respons fra kolleger: «Det kollegiale samarbeidet er en av grunnene til at vi lykkes.» For lærerne gir samarbeid kvalitet i skolen: «Det handler om å være del av et kollegium som alltid er litt misfornøyd med det vi får til, nysgjerrige på å lære mer, og har et ønske om å bety noe for eleven – selv om det betyr mer tid på jobb.» Lærerne liker å være i utvikling, og har nytte av samarbeidet med andre yrkesgrupper i skolen. Ressurslærere utvikler opplegg sammen med spesialpedagogene og gjør en viktig jobb for å motivere til utviklingsarbeid. Systematisk og helhetlig arbeid lykkes når det er godt samarbeid mellom alle yrkesgruppene: «Vi er alltid opptatt av hva vi kan forbedre. Det er gull verdt at fagarbeiderne har en annen kompetanse enn oss.» Grensene mellom yrkesgruppene er så finmasket som mulig: «Når alle ser og deler, fanger vi opp hver elev.» De har mye kontakttid med elevene og følger ukentlig opp elever med behov for spesialpedagogikk.

> *Det er god trivsel. Jeg gleder meg til å gå på skolen selv om ikke alle fag er like interessante.*

Ved den ene skolen leder pedagogiske trinnledere utviklingsmøtene. Trinnlederne søker seg til jobben, som er treårig. Hver klasse har to kontaktlærere, og ressurslærere brukes fleksibelt, for eksempel til spesialundervisning i klassen. De foretar jevnlig klassegjennomganger og mener at den med best relasjon til eleven er den beste til å løse eventuelle problemer. Lærerne analyserer sin egen praksis, observerer hverandres undervisning og drøfter i grupper på trinn. Skolen deltar i et forskningsprosjekt om læringsmiljø. Ved den andre skolen skjer samarbeid i team, på trinn og i fellestid. Samarbeidstid er klart definert, og møter brukes til faglige spørsmål. For å sikre tilpasset opplæring setter skolen sammen lærere og andre profesjons- og yrkesgrupper i «lag rundt lærer og elev». I stedet for å hente elever ut av klassen støtter fagteam kontaktlæreren i klasserommet ved å danne lag rundt både lærer og elev, tilpasset elevenes behov. Teamene bidrar til felles praksis, refleksjon og kvalitetssikring. Ingen skal være overlatt til seg selv.

Bruk av resultater

Begge rektorene bruker resultater i skolenes kvalitetsutviklingsarbeid, særlig nasjonale prøver og elevundersøkelsen. Ved den ene skolen leder inspektøren analysearbeidet. Ledelsen og pedagogisk utvalg bruker resultatene til å gi retning for langsiktig utviklingsarbeid. Alle elever, også de som kan få fritak, gjennomfører alle prøvene, slik at deres behov blir kartlagt. Nasjonale prøver brukes til å jobbe med utvikling på gruppenivået. På individnivået ser ikke lærerne kun på resultat, men også på utvikling, arbeidsinnsats og fremskritt. Innsatsen rettes mot det man må jobbe mer med, for eksempel lesing. Informasjon får de gjennom skolevandringer, kartlegginger, lærersamtaler og lokale undersøkelser. Skolens system for resultatoppfølging inneholder a) elevsamtaler hvor lærere og elever snakker om læring og trivsel, b) analysemøter hvor teamene analyser resultater sammen med inspektøren, og c) forslag til tiltak og videre satsing basert på a) og b) og resultatsamtaler i ledelsen. På spørsmål om skolebidragsindikatorene sier en rektor: «De bekrefter at det vi gjør virker, men måler kun en liten del av det vi er opptatt av.»

> *Lærerne lærer bort ting på ulike måter og elevene får velge ulike måter å gjøre ting på. De gjør timene gøy og spennende!*

Lærerne ved begge skolene sier at de har elevene i sentrum, at de jevnlig analyserer og vurderer sin praksis, observerer og drøfter hverandres undervisning. De bruker resultater fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen til å vurdere kvaliteten på det pedagogiske arbeidet, og i tillegg gjør løpende dialog med elevene det «lettere å utvikle god undervisning». Lærerne analyserer resultater og bruker elevdialogen til å styrke undervisningen: «Analyser og drøftinger danner utgangspunkt for tiltak, samarbeid mellom lærere, og med andre yrkesgrupper og aktører.» Ved den andre skolen sier lærerne at de bruker nasjonale prøver på klassenivået, og at elevundersøkelsen gir informasjon om fag. For å motivere elevene til videre arbeid, bruker de kartleggingsprøvene til å måle hver enkelt elevs progresjon. Inspektørene analyserer resultater og identifiserer utviklingsområder, og de involverer lærerne i analyser og beslutninger om hva det skal arbeides videre med.

Rektor ved den ene skolen sier: «Vi er strenge på hvordan det skal være i klasserommet, hvordan vi er mot hverandre. Lærerne er bevisst på hva de bruker energien på – vi kjefter ikke på elevene.» Lærernes undervisningsopplegg er praktiske og favner bredt fordi alle elevene skal mestre og ha felles opplevelser. Skolen verdsetter de praktisk-estetiske fagene høyt: «Det er viktig at elevene har mye praktisk å jobbe med, for eksempel arbeidslivsfag og valgfag.» Klassene har daglige morgensamlinger, og skolen har månedlige samlinger på tvers av ungdoms- og barnetrinn.

Fremmere, hemmere og forbedringsmuligheter

En rektor sier at myndiggjøring og organisering gjør skolen rigget for utvikling, og det er en fremmer at alle verner om fellestiden og bruker den til utvikling (ikke drift). Begge lærergruppene nevner inkludering, forventinger til og ambisjoner for elevene både faglig og sosialt, som fremmere i skolens utviklingsarbeid. I tillegg kommer godt arbeidsmiljø, tett samarbeid mellom skolens yrkesgrupper, felles tid til utviklingsprosjekter, jevnlig vurdering av skolens arbeid og et ønske om å videreutvikle egen praksis. En lærergruppe sa: «Det er bra å samarbeide i team og på tvers av trinn, og at kontaktlærere samarbeider med andre yrkesgrupper, spesialpedagoger og ressurslærere.» Det hviler et stort ansvar på den enkelte læreren, og det er godt å kunne dele ansvaret med noen: «Det å samarbeide i et kompetent kollegium gjør at man vil bli i skolen.» Lærerne mener at helhetlig, tilpasset opplæring og elevmedvirkning fremmer kvalitet: «Når elever som trenger ekstra hjelp, er i klasserommet

sammen med de andre elevene, får de noe å strekke seg etter. Det er fort gjort at lista blir lagt litt for lavt.»

Lærerne vektlegger relasjoner og trygghet, sammen med det å ha forventninger til elevene både faglig og sosialt: «Det er viktig å knytte forventninger til individuelle mål og glede seg over det elevene får til.» Tolærersystemet oppleves som en fremmer, og at lærerne har både god faglig kompetanse og relasjonskompetanse: «Elevene må oppleve mestring og være trygge på at vi liker dem, at vi ser dem på alle måter.» Andre fremmere er felles verdigrunnlag, felles retningslinjer for praksis og en sterk ledelse som inkluderer lærerne og har et overordnet blikk: «Måten vi er organisert på, gir en naturlig tråd gjennom systemet. Vi har felles undervisningsplan, lik arbeidstid for alle. Vi har tett samarbeid, ønsker å gjøre hverandre gode og har gode relasjoner til foreldrene.»

Lærerne ved begge skolene sier at bestillinger utenfra stjeler samarbeidstid og tar læreren vekk fra arbeidet med elevene. Individuell oppfølging stjeler tid fra det kollektive: «Tverrfaglig samarbeid om eleven er komplekst, elevenes psykiske helse og det sosiale tar mye tid.» Begge lærergruppene ønsker tettere samarbeid med barnevern, BUP og andre etater. Ved den ene skolen savner lærerne tid til fagsamarbeid, egen profesjonsutvikling og mer samarbeid på tvers av trinn. Den andre lærergruppen sier: «Det er krevende å jobbe slik vi gjør, man kan bli utslitt. Noen enkeltelever kan kreve enormt.» En rektor sier at manglende overskudd hos lærerne er en hemmer.

Av forbedringer sier begge rektorene at de ønsker å bli bedre på foreldresamarbeid. Målet er at alle elevene skal ha en trygg oppvekst, og at alle skal fullføre og bestå videregående. En av skolene har latt elevene lede foreldremøter og utviklingssamtaler og vil videreutvikle dette. «At barna liker lærerne sine så godt, gjør foreldrene positive til skolen.» Lærerne ønsker seg planer for progresjon mellom trinn: «Vi har god kunnskap om hvor elevene er, men ikke hvor de skal.» De vil også ha mer trinnsamarbeid, tid til evaluering, erfaringsdeling, bli bedre på samarbeidslæring og tverrfaglig, variert undervisning. De vil styrke

> *Alle er snille med og trygge på hverandre, og det er ikke skummelt å rekke opp hånden.*

samarbeidet mellom lærere og andre yrkesgrupper og heve kompetansen internt på skolen. Lærerne vil gjerne bli bedre på elevaktiv læring, mer praktisk undervisning. De ønsker seg overskudd til å konsentrere seg om utvikling og samarbeid om grunnleggende ferdigheter, ettersom «alle er leselærere».

6.2.4 Dialog med elevene i skoler med profil 2

Elevene fikk spørsmål om hva som er det fineste med skolen, hvordan de kan bidra til å gjøre skolen bedre, hva de er med på å bestemme, hvordan undervisningen kan bli bedre, hva de kan gjøre og hvem de kan spørre for å bli bedre i et fag og/eller løse en konflikt. De ble spurt om alle har venner på skolen, hva som gjør at de trives eller ikke trives, og hva de gjør hvis det er noe de ikke trives med.

Elevene ved begge skolene sier at *lærerne* er det fineste med skolen: «De er morsomme og flinke, gjør undervisningen variert og interessant, støtter oss og passer på at alle får hjelp.» Elevene er svært godt fornøyde med skolemiljøet. De viser omsorg, passer på og respekterer hverandre. De synes at de får være med på å bestemme ganske mye: «velge aktiviteter i undervisningen og utenom, påvirke gjennom elevrådet». De gleder seg til å gå på skolen, trives og har bra samhold, også mellom trinn. Alle er trygge på hverandre, alle får hjelp. De er med på å bestemme vurderingsformer, for eksempel om de skal ha presentasjon, skriftlig eller muntlig prøve. De får også velge arbeidsform, om de vil ha gruppearbeid eller bruke læringspartner. Gjennom elevrådet kan de foreslå utstyr og aktiviteter.

For å bli bedre i et fag kan de øve, bruke mer tid, be læreren om hjelp, følge med i timen, få hjelp av andre elever, spørre. På den ene skolen sier elevene at de bruker læringspartner og blir gode av å hjelpe hverandre. På den andre skolen sier elevene at de får tilbakemeldinger på prøver og ofte snakker én til én med læreren, «slik at vi får vite hva som er bra og mindre bra». Ved konflikt kontakter elevene læreren, som mekler mellom elevene og får frem begge sider i konflikten.

Elevene på den ene skolen sier at noen små kan være veldig frekke og «slossete», og at de må «passe på språkbruken» i skolegården. En av dem hadde vært mobbet, sa ifra til voksen, og da ble det litt bedre. På den andre skolen sier elevene at sosionom og fagarbeider finner på gøye leker. Det er en trivselsfaktor at læreren er ute. Morgensamling gir «en myk start på dagen» og forutsigbarhet. At skolen har et opplegg for de som er skoleleie, «gjør at jeg holder ut». Ved problemer kontakter de læreren, eller helsesøsteren, som har taushetsplikt.

6.2.5 Oppsummering av profil 2

Samarbeidet mellom skoleeieren og skolelederne preges av åpenhet, tillit og utviklingsvilje. Skoleeieren kjenner skolene og støtter skoleledernes arbeid. Skolene har en svært høy grad av ansvarlighet og forståelse av skolens samfunnsmandat. Begge skolene har et sosialt fundament for arbeidet sitt. Både lærere, elever, skoleeier og skoleledere snakket om behovet for og nytten av at andre profesjoner og yrkesgrupper nå er i skolen. De utgjør egne faggrupper og inngår i teamsamarbeid med lærerne. Begge skolene har sterke horisontale og vertikale samarbeidsstrukturer. Ved begge skolene har alle voksne ansvar for alle elevene, og lærerne sier at de vil bety noe for elevene. De arbeider vedvarende med å styrke relasjonene mellom alle aktører. Kvalitet forbindes med helhetlig arbeid, at eleven står i sentrum, at de ansatte ser hele mennesket, at skolen hjelper eleven til å øke sin forståelse, mestre, prestere bedre og kunne samarbeide og bidra videre i livet. Ledelsen og lærerne skjermer fellestiden til utviklingsarbeid, og lærerne leder arbeidet. Analyser av resultater fra nasjonale og lokale prøver brukes systematisk til å forbedre undervisningen, og det er enighet om at data fra flere kilder, kvantitative og kvalitative, trengs for å kunne drive god tilpasset opplæring.

> *Alle får hjelp når de trenger det. Det er bra samhold på skolen, både på og mellom trinnene.*

6.3 Profil 3: Skoler med jevn progresjon i skolebidraget

Profilen er representert ved to skoler som har hatt jevn årlig progresjon i skolebidraget i løpet av de fem årgangene. De har over middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen den siste årgangen, og andelen elever som opplever mobbing, er ikke vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.

6.3.1 Kjennetegn ved profil 3

Dialogen mellom skoleeierne og skoleledelse er åpen og preget av gode relasjoner mellom nivåene. Skoleeierne bruker sin skolefaglige kompetanse til å være sparringspartner for skolelederne i utviklingsarbeidet og opplever økt interesse i skolene for å jobbe med resultater. Både skoleeierne og skoleledelsen sier at det er viktig å ha en kvalitativ inngang til dialogene med skolene. Det er lettere for dem å stille gode spørsmål når de har god kunnskap om skolene, og begge driver resultatoppfølging i vid forstand. Skoleeierne og skoleledelsen er opptatt av å skjerme

skolene fra støy og forstyrrelser utenfra. Skal arbeidet med kvalitetsutvikling bli bra, må lokalpolitikerne gi skolene fred i lange perioder.

Ved begge skolene er ledelsen synlig og tilstedeværende. Skolene er elevorienterte og arbeider vedvarende med tiltak som kan bedre skolemiljøet. Lærerne ved begge skolene understreker at de arbeider både med danning og utdanning. Ledelsen er opptatt av lærerinvolvering og har ambisjoner om mer medvirkning, både fra elever og fra lærere. Lærerne gir uttrykk for at de har positive forventninger til hverandre og ambisjoner for elevene. Alle lærerne har ansvar for alle elevene. De samarbeider i stabile team og på trinn, og bruker resultater til å utvikle praksis.

Ved begge skolene er lærerne med på å bestemme prioriteringer og har ansvar for å drive utviklingsarbeidet. Begge rektorene mener at god balanse mellom tradisjonelle og mer utforskende lærere er en styrke for skolens samlede arbeid. Den ene skolen har innført tolærersystem, noe som var arbeidskrevende i starten, men blir beskrevet som positivt fordi det bidrar til en delingskultur. På den negative siden fører det til at de fanger opp alt, men ikke makter å følge opp alle enkeltelevers behov. Enkeltelever tar mye tid og krever mye, og tilpasset opplæring er vanskelig. Den ene skolen har mange ansatte fra andre profesjons- og yrkesgrupper, og den andre skolen samarbeider med eksterne profesjons- og yrkesgrupper. Rektor skulle gjerne hatt disse ressursene ved skolen.

6.3.2 Dialog med skoleeierne med skoler i profil 3

Skoleeierne fikk spørsmål om hva det er viktig at de gjør i arbeid med kvalitetsutvikling, hvilke resultater de analyserer, aktiviteter de har satt i gang i skolene, hvordan de samarbeider med skolelederne, hva som hemmer og fremmer arbeidet, og forslag til forbedringer.

Begge representantene for skoleeierne er lærerutdannet og har erfaring fra skolen. Den ene har vært på skoleeiernivået vel et år, den andre mer enn ti år. Den ene skoleeieren mener at det interessante ikke er resultatene i seg selv, men hva som ligger bak dem. Fordi tall er utgangspunkt for dialog, ikke «svar på hvordan skolen er», handler skoleeierens dialog med rektorene «mer om det kvalitative enn det kvantitative». Den andre skoleeieren sier at bakgrunn fra skolen er nødvendig skolefaglig kompetanse når man skal støtte skolenes utviklingsarbeid. Skoleeierne driver resultatoppfølging i bred forstand, er sparringspartner, spør hva resultatene sier, og utfordrer skolenes praksis. Det har vært en prosess for å få skolene til å stole på resultatene og ikke si «dette visste vi fra før». Begge skoleeierne bruker skolebidragsindikatorene, men «mest som en tilleggskilde». De er litt avventende: «tror ikke vi er gode nok på dem ennå».

> *Det fineste med å gå på skolen er å lære ting, som gym og kunst og håndverk, og å møte venner. Folk er sosiale og hyggelig mot hverandre. Det er en veldig fin skole som ikke føles så slitt og gammel.*

Fremmere, hemmere og forbedringsmuligheter

Den ene skoleeieren sier at kommunen har prioritert noen områder og satt inn ressursene der. Politikerne «har gitt fred», slik at de har fått stå i det samme over tid. Det er en hemmer at dialogen med skoleledere dreier seg mye om rapporteringer, økonomi og det kvantitative: «Politikerne er for tallfokuserte.» Begge skoleeierne synes at det ofte kommer ting i veien for det de vil bruke tiden på. Av forbedringer sier den ene skoleeieren at de kan bli flinkere til å analysere data og tilpasse støtten til hver skole. Den andre skoleeieren vil gjerne bruke mer tid på dialog om skolenes behov og oppgaver som gir best læring for elevene:

«Bedre kunnskap om skolene gjør det lettere å stille gode spørsmål.» Tilgangen til digitale hjelpemidler kunne vært bedre, og det hadde vært nyttig med resultater fra 5. trinn for å se på progresjonen.

> *Vi får være med å bestemme mye! Det er ikke satt noen grenser, så lenge det er reelt, realistisk og ikke er utenfor det lærerne kan styre eller beslutte.*

6.3.3 Dialog med skoleledere og lærere i skoler med profil 3

Ledere og lærere har svart på spørsmål om organisering og ledelse, aktiviteter rektor har tatt initiativ til, hva de mener utvikling av kvalitet i skolen er, viktige grep som er tatt ved skolen, hvordan resultater brukes, hvordan lærerne er involvert i arbeidet, samarbeid med aktører i og rundt skolen, foresattes involvering, hva som hemmer og fremmer arbeidet med kvalitetsutvikling.

Begge rektorene beskriver lærerstabens kompetanse som god. Lærerne er med på å bestemme skolens prioriteringer og prosjekt og driver utviklingsarbeidet. Den ene rektoren sier at ledelsen bevisst setter sammen lærere med ulik erfaring for å styrke samarbeidet og kompetansen internt, og at det er god balanse mellom tradisjonelle og mer utforskende lærere. De har fire fokusområder om gangen, med et «passe uklart» mandat for å ivareta initiativ. Skolen har ansatt flere profesjons- og yrkesgrupper som miljøarbeidere og helsesykepleier. Lærerne jobber i team på trinn og på tvers av trinn, i utviklingsgruppe og faggrupper. De har ansvar for fellestid og utviklingstid, men ledelsen kommer også med konkrete, oppnåelige og realistiske bestillinger. Det er flat struktur, lett å kontakte avdelingslederen. Skolens årshjul og prosjekt for arbeid med læringsmiljø gir felles retning.

Ved den andre skolen beskriver rektor lærerne som dyktige, grundige og dedikerte. Skolen har to lærere i en «ressursgruppe». De får to timer i uka til å jobbe med satsinger, gjøre prioriteringer og sørge for å inkludere de andre lærerne. Skolen har fast utviklingstid, og rektor vet at lærerne ønsker mer tid til fagsamarbeid på tvers av trinn og pedagogisk utviklingsarbeid. Rektor sier at tolærersystemet gir bedre tilpasset opplæring, og lærerne sier at tolærersystemet gjør det mulig å oppdage det meste og raskt endre det som ikke fungerer. Etter ønske fra lærerne har skolen deltatt i flere satsinger. Skolen har vært med på mange samlinger de lærte mye av. Tolærersystemet skaper delingskultur, og undervisningsopplegg ligger tilgjengelig for alle lærere. Skolen har en god, litt

> *Lærerne våre bør fortsette med jobben sin, for de vet hva de gjør.*

streng, møtestruktur. Ledelsen er synlig og tilstedeværende. Skolen deltar i et prosjekt for læringsmiljø som gir systematikk i arbeidet med trivsel for alle elever, og rektor er ute i friminuttene.

Bruk av resultater

Begge rektorene sier at de arbeider med resultater, men skolene gjør det i ulik grad og med ulik grad av lærerinvolvering. Ved den ene skolen sier rektor at de vet hvor de ligger, men at de ikke er så veldig resultatfokuserte. De har mer oppmerksomhet på prosess enn på resultat. Én gang i året samler skoleledelsen alle resultatene og ser dem i sammenheng: «Så lenge det ikke er noe 'varsku', forsetter vi som vanlig.» Selv om lærerne ikke er særlig involvert i å se på resultatene i dag, har rektor en «løs ide» om at dette skal endre seg. Lærerne sier at de bruker kartleggings-

prøver, resultater fra nasjonale prøver på trinn og en lokal spørreundersøkelse. Lærerne får god kjennskap til elevene gjennom inspeksjoner i friminuttene, elevsamtaler på teamnivå og trinnsamarbeid, og det støtter arbeidet med kvalitet i elevenes læring. De sier at de trenger økt analysekompetanse.

Ved den andre skolen sier rektor at resultatene fra nasjonale prøver har mye å si for den enkelte læreren, og at lærerne knytter sin praksis til elevenes resultater. Lærerne sier at de bruker resultatene til å snakke med elevene om deres utvikling, men bruk av resultater varierer med fag: «Lesing går mer på individnivå, og matematikken mer på grupper og tema.» Basert på nasjonale prøver får skolen analysemaler fra kommunen, med opplæring i tolkning av data. Lærerne sier at de deltar i analysefasen, og er med på å definere utviklingsområder og velge kompetansepakker.

Lærersamarbeid og undervisning

For lærerne ved den ene skolen er «det viktigste vi gjør å danne mennesker». Kvalitet henger sammen med mestring: «Vi jobber for at alle elevene skal møte realistiske mål.» Det er felles samlingsstund hver morgen for elever og lærere på samme trinn. Lærerne samarbeider om overgangen mellom småtrinn og mellomtrinn og arbeider utforskende, i team, når de utvikler undervisningsopplegg. De opplever at samarbeid gir godt arbeidsmiljø og tilgang på hverandres erfaringer, men «tilpasset opplæring er veldig vanskelig». Skolen arbeider for at elvene skal oppleve sammenheng og *ekte* elevmedvirkning. Rektor er opptatt av at elevmedvirkning ikke må reduseres til elevråd eller elevrepresentanter, for *alle* elevene må kunne velge læringsmetoder og påvirke sin læring. Skolen betrakter foreldrene som en viktig ressurs, også de kritiske. De bruker ideen om medborgerskap fra læreplanen og inviterer inn foreldre som ønsker å bidra mer enn på foreldremøter. Det er et mål å mobilisere alle relevante aktører rundt skolen. Alle som vil bidra inn i skolen, må få lov til det.

> *Lærerne er flinke til å legge opp læring for elevene. De er veldig flinke til å forklare ting, og elevene må forklare ting, sette ord på og reflektere. Dette gjør at vi lærer mer.*

Lærerne ved den andre skolen sier: «Skolen har en god balanse mellom danning og utdanning.» Alle elevene «tilhører» alle lærerne, og de er veldig tydelige på sine forventninger til elevene og hva de skal lære. Lærerne har hele tiden en åpen dialog om undervisning og læring, både med elevene og med hverandre. De endrer kontinuerlig undervisningen etter hva som fungerer best, varierer mellom det tradisjonelle og nye og arbeider for å ivareta et godt arbeidsmiljø. Rektor sier at lærerne bruker resultatene til å snakke med elevene om utviklingen deres. De sørger for elevmedvirkning gjennom arbeidsplaner, målark og egenvurdering. Vurdering for læring er gjennomgående i alt.

Fremmere, hemmere og forbedringsmuligheter

Lærerne ved begge skolene nevner stabilitet, prioriterte fokusområder, et godt arbeidsmiljø og tett samarbeid som viktige fremmere.

Rektor ved den ene skolen sier at prioriteringer og system bidrar til å holde fokus. Innsats, utvikling og læringsmiljø må stå høyere oppe på prioriteringslisten enn resultater, og de bør bruke dokumentert kunnskap som de vet fungerer. Lærerne sier: «Stabile team skaper kontinuitet i arbeidet, vi har godt samarbeid på tvers av trinn og en enhetlig måte å møte elever og foreldre på.» De kaller det «kollektive løftet» en fremmer, fordi «man holder øye med hverandre på en positiv måte». At det er tilstrekkelig antall voksne i skolen, også andre yrkesgrupper, er viktig. Frihet i

læreplantolkningene sammen med dataløsninger for deling av undervisningopplegg er en fremmer.

Den andre rektoren nevner tolærersystemet som en fremmer, og det å ha lærerne med i satsinger, for da «ser de skolens arbeid i sammenheng». Lærerne sier at tolærersystemet bidrar til mer lærersamarbeid, økt kvalitet på undervisningen og lite bruk av vikarer. Det gjør også at alle elevene kan være til stede i klassen, og at alle lærerne kjenner alle elevene. At de har helsesykepleier to–tre dager i uken, og dyktige assistenter til enkeltelever, er fremmere, sammen med skolens utemiljø, nærmiljø og kontakt med hjemmene. At ledelsen støtter lærerne, fremmer kvalitet, det samme gjør «rektors økonomiske sans». Lærerne opplever eierskap fordi de involveres i prioriteringer og analyser, og de har forventninger til hverandre.

Begge lærergruppene sier at store og heterogene elevgrupper og lite tid til samarbeid gjør at de ikke får dekket elevens ulike behov. Den ene rektoren sier at det kan være krevende å holde en rød tråd i arbeidet fordi det er mange som vil mye, og tilløp til «meningskaos» i skolen. Lærerne skulle gjerne hatt mer fellestid, helst ikke etter ordinær undervisning. «Organisering av faglærere på høyere trinn er et tveegget sverd, og det er en utfordring med overganger, spesielt fra småtrinnet.» For lærerne er usikkerhet rundt analysekompetanse, og dermed usikkerhet rundt hva de gjør for å oppnå resultater, en hemmer.

Den andre rektoren nevner «silotenkning» som en hemmer og at mye energi går med til andre ting, for eksempel enkeltelevers behov. Det er et økende antall elever med psykiske utfordringer, og svak koordinering mellom instanser. Det ville vært lettere om samarbeidspartnere som PPT, BUP og andre var fysisk på skolen. Lærerne mener at de har for lite tid til kontaktlærerfunksjonen og samarbeid på tvers av team. Tolærersystemet gjør at de fanger opp mye, men de klarer ikke å følge opp alt. De savner flere yrkesgrupper i skolen for å ta ut potensialet i tolærersystemet. De savner fagsamarbeid, spesielt i de små fagene som ikke har tolærersystem. Mye god praksis er ikke systematisert, og de ønsker mer system, mer systematisk arbeid og klarere ansvarsfordeling for å dekke opp elever med tildelt ressurs. De mangler også tilgang på data for å se på elevenes progresjon (resultater fra 5. klasse). Mange datasystem snakker ikke sammen, eller gir ikke tilgang til det lærerne trenger.

På spørsmål om forbedringsmuligheter nevner begge lærergruppene økt kompetansedeling og styrket samarbeid mellom lærere og oppfølging av elever som har behov for det, for å ivareta deres utvikling. Den ene lærergruppen sier at det kunne vært nyttig med ekstern kompetanse eller kurs av og til, og at relasjonen til foreldrene kan styrkes. Lærerne ved den andre skolen ønsker tydeligere avklart hva lærerne skal gjøre, og hvilke oppgaver som skal ivaretas av andre yrkesgrupper som bør inn i skolen. De viser til grensegangen mellom tilpasning og spesialundervisning, og mener at det er behov for bredere spesialpedagogisk kompetanse i skolen.

> *Lærerne bryr seg mye om oss, og hvordan vi lærer best. Og man kan bygge relasjon med lærerne.*

6.3.4 Dialog med elevene ved skoler i profil 3

Elevene fikk spørsmål om hva som er det fineste med skolen, hvordan de kan bidra til å gjøre skolen bedre, hva de er med på å bestemme, hvordan undervisningen kan bli bedre, hva de kan gjøre og hvem de kan spørre for å bli bedre i et fag og/eller løse en konflikt. De ble spurt om alle har venner på skolen, hva som gjør at de trives eller ikke trives, og hva de gjør hvis det er noe de ikke trives med.

> *Lærerne er både snille, omtenksomme og flinke i fagene – de er flinke til å lære bort og hjelper oss når vi trenger det.*

For begge elevgruppene er det beste ved skolen lærerne, det sosiale og det faglige. Elevene ved den ene skolen sier: «Det fineste med å gå på skolen er å lære ting og møte venner. Folk er sosiale og hyggelig mot hverandre. Det er en veldig fin skole, snille lærere som hjelper deg om noe er vanskelig. Lærerne er flinke i fagene de underviser i, og flinke til å lære bort.» Ved den andre skolen er elevene fornøyde med lærerne, både faglig og sosialt: «gode lærere som ser oss og tilrettelegger for samarbeid, diskusjon og refleksjon». Ledelsen tar læringsmiljøet på alvor, og elevrådet blir hørt.

Elevene ved begge skolene er med på å bestemme. De gir muntlige og skriftlige innspill til lærere, ofte om hva de vil lære mer om, eller hvordan de vil jobbe. Flere har opplevd positive endringer etter innspill: «Det er viktig at man viser at man har lyst til å gå på skolen, da får læreren lyst til å være der også.» En elevgruppe sier: «Vi kan prioritere å hjelpe venner som har det vanskelig, selv om vi skulle vært i timen.» Representanter fra elevrådet tar opp ting fra klassene på møter, og rektor er ofte med på elevrådsmøter. Elevene sier: «Vi kan være med og medbestemme alt det lærerne har beslutningsmakt over, så lenge det er reelt og realistisk.»

En elevgruppe forteller at lærerne gir ros når de har jobbet bra, og tilbakemelding på hva de har blitt bedre i: «Det gjelder å øve og tørre å prøve, følge med i timen, stille spørsmål om man sitter fast.» En elevgruppe synes det er lett å si ifra til lærerne, for eksempel om de går fort frem. Lærerne ber elevene fortelle hvordan de lærer best, og hva de vil lære mer om, og om de vil bruke pc/bok eller gjøre oppgaver. Om de spør lærerne, får de tilbakemelding på konkrete ting de skal jobbe med. Elevene vet at de kan få hjelp ved å spørre en lærer, snakke med venner eller læringspartneren. De opplever det å ha læringspartner som en god støtte, og de er positive til samarbeidslæring og gruppearbeid.

Om det er noe man sliter med, kan man spørre læringspartneren først, og deretter læreren. Lærerne setter sammen elever som lærer likt eller lærer på samme måte, man blir ikke satt sammen med noen man jobber veldig ulikt med, eller som er på helt forskjellig nivå. Elevene nevner at dersom noen har en konflikt holdes denne ofte adskilt fra andre elever, og man inngår en «fredsavtale» ved hjelp av kontaktlæreren.

Alle elevene gir uttrykk for å være fornøyde med skolen. De har inntrykk av at alle har venner og kan finne noen med samme interesser som de selv. Den ene skolen har et sted i skolegården man kan gå for å bli med på ulike aktiviteter. Lærerne er ute friminuttet, og elevene opplever at de følger med og ser dem. Ved den andre skolen har elevene inntrykk av at flere har fått venner etter at de begynte på ungdomsskolen. Elevene er glade for skolens ordning med trivselsledere, elever som er ansvarlige for aktivitetsrommet og tar ekstra ansvar for at alle har noen å være sammen med.

6.3.5 Oppsummering av profil 3

Det er god dialog mellom aktører og nivåer. Skoleeierne forstår resultater i bred forstand og bruker skolenes resultater aktivt i dialogen med skolene om kvalitetsutvikling. Begge skolene har egen satsing på læringsmiljøet. De balanserer danning og utdanning, veksler mellom tradisjonell og ny praksis og justerer undervisningen etter hva som fungerer best for elevene. Begge skolene fremhever behov for mer kompetanse i analyse av data og ønsker muligheter

til å følge elevenes læringsprogresjon. Skolene er teamorganisert, og lærerne involveres i vurderinger og prioriteringer. De har ansvar for å drive skolens utviklingsarbeid, med oppgaver som planlegging, kunnskapsdeling, veiledning og annen oppfølging. En skole har innført tolærersystem som strategisk grep. Begge skolene bruker resultater i arbeidet med kvalitetsutvikling, men den ene skolen vektlegger resultater mer enn den andre. Begge skolene arbeider for økt elevmedvirkning, og elevene opplever at de har en viss innflytelse over hvordan de får jobbe, og hva de får jobbe med. Elevene vet at elevrådet er en arena de kan bruke. Representanter fra elevrådet tar opp ting fra klassene på møter, og det er bra at rektor er med på noen av møtene. Mens den ene skolen har ansatt mange fra andre profesjons- og yrkesgrupper, ønsker den andre skolen flere ansatte fra andre profesjons- og yrkesgrupper.

6.4 Profil 4: Skoler med stabilt lavt skolebidrag over tid

Denne profilen er representert ved to skoler som har skolebidrag under landsgjennomsnittet alle de fem årgangene og lavest gjennomsnittlig bidrag på tvers av de fem årgangene. Skolene har under middels resultater og skår på utvalgte indikatorer på elevundersøkelsen, og andelen elever som opplever mobbing på skolen, er høyere enn landsgjennomsnittet.

6.4.1 Kjennetegn ved profil 4

Dialogen mellom skoleeiere og skoleledere handlet mye om formaliteter og var noe avstandspreget. Begge skoleeierne la vekt på å fortelle skolelederne hva som må gjøres, hva som er viktig, og hvorfor det er viktig. De påpekte mangler og svakheter som det må jobbes med, viste til særskilte utfordringer som forklarte noen av manglene, men skisserte ikke løsninger. Kommunale planer ble omtalt som sentrale for skolenes kvalitetsutvikling. Skoleeierne var opptatt av rapportering og dokumentasjon, av lojalitet til planer og oppfølging av planer og brukte et noe teknisk språk om implementering. Ressurser (inkludert kunnskap og kompetanse) ble omtalt som noe *eksternt*, som man må tilføres (skal man yte mer, må det følge med ressurser). Samarbeid med mange partnere og deltakelse i mange satsinger ble fremhevet som en styrke.

I skolene er det lite elevmedvirkning, men lærerne har stor omsorg for elevene. Felles for de to skolene er at lærerne bruker svært mye tid på arbeid med enkeltelever, og at de ønsker flere profesjons- og yrkesgrupper inn i skolen. Arbeidet for å bruke resultater til å forbedre elevenes læringsutbytte er i beskjeden grad organisert og strukturert, og skolene arbeider ikke systematisk med å bruke flere informasjonskilder til å vurdere kvaliteten på skolens arbeid. Lærerne driver utviklingsarbeidet, med lite lederstøtte ved den ene skolen og mer ved den andre. Lærerne samarbeider, men skolene har få ansatte fra andre profesjons- og yrkesgrupper. I arbeidet med kvalitetsutvikling er lærerne opptatt av at man må bruke flere informasjonskilder enn tall.

> *Det er fint man lærer og vet at det er viktig med utdanning for å få jobb. Lærerne er flinke til å gi ros og tilbakemeldinger på hvordan vi kan bli bedre, og gir elevene mestringsfølelse.*

En rektor sier at arbeidet med kvalitetsutvikling var delegert til lærerne, men for lærerne er det uklart hvilke prosjekter de holder på med for tiden, og om de bruker tid til systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. De opplever ikke at arbeidet er systematisk fra

Det fineste med skolen er å være med venner, møte folk og være sosial. At man er venner på tvers av klasser og trinn. Det er fint å lære nye ting, jeg liker fag. Det er fint at vi av og til får kan få høre på musikk, og se film for å lære oss stoff.

ledelsen, og savner det kollegiale samarbeidet om «våre» elever – det er mye «dine» og «mine» elever. På den andre skolen arbeider ledelsen med å få lærerne til å se nytten av eksterne informasjonskilder, og ser en utvikling.

6.4.2 Dialog med skoleeierne med skoler med profil 4

Skoleeierne fikk spørsmål om hva det er viktig at skoleeieren gjør i arbeid med kvalitetsutvikling, hvilke resultater de analyserer, aktiviteter de har satt i gang i skolene, hvordan de samarbeider med skolelederne, hva som hemmer og fremmer arbeidet, og forslag til forbedringer.

Begge skoleeierne sier at de følger opp skolene og diskuterer resultater med dem. Den ene skoleeieren snakker med rektorene om kvalitetsutvikling og betydningen av at elevene føler mestring og blir mer motiverte. Denne skoleeieren tar opp behovet for gode relasjoner, undervisningskvalitet og relevans: «Vi utfordrer skolene på fagfornyelsen, har jobbet med profesjonsfellesskap, men det varierer i hvilken grad det er profesjon i samtalen.» Det viktigste er å «vise at ting henger sammen, at det er en rød tråd». Det krever ressurser å undervise annerledes, og skoleeieren spør om UDF sentralt har sovet litt i timen: «Hvordan skal lærerne få tid til å gjøre det de skal?» Skolene har fått miljøterapeuter som skoleeieren håper at de bruker på riktig måte: «Det er viktig at de ikke bare blir assistenter.» Skoleeieren påpeker at spesialundervisning tar ressurser, og at § 9A brukes for bredt: «Alle kjenner på 9A. Det er en del sykemeldte skoleledere.»

Den andre skoleeieren har fysiske møter og samtaler med rektorene og sier det er viktig at skoleeieren er tilgjengelig for lederne. Skoleeieren har utformet en handlingsplan for skolene som skolene følger opp i virksomhetsplanene: «Innholdet i møtene med rektorene bør i større grad være handlingsplanen, den er nok litt lite oppe nå.» Skoleeieren mener at det er viktig å tenke kvalitet i alle ledd, fra toppen og ut i klasserommet, å ha ordentlige implementeringsprosesser ved at ledergruppen oversetter til lærerne. De har utviklet en plattform for arbeid med kvalitetsutvikling som skolene kan bruke til implementering.

Bruk av resultater

Den ene skoleeieren sier at de går inn og ser på resultatene. Hvis noe er negativt, sender de ut informasjon til skolen og ber om rapportering på tiltak, noen ganger ringer de og har møter. Kommunen har utarbeidet en handlingsplan som skolene skal følge opp i sine virksomhetsplaner. Felles overskrifter ble laget gjennom medskapende prosesser. Alle er kollegaer – rektorene kan ringe både hverandre og skoleeieren. I ledergruppen oversetter og reflekterer skoleeieren: «Hva betyr 'det' for oss?» Og forventer at skolelederne gjør det samme på sin skole: «De må få til refleksjon rundt elevenes læring, gjerne skriftlig.» Det er viktig å prioritere den lærende samtalen mellom skoleeier og skoleleder: «Å få skolene til å reflektere over egen praksis, stille spørsmål og undre seg, så vi kan få innsikt i deres praksis. Det mangler i kvalitetssystemet nå.» Kommunen har hatt 100 lærere på etter- og videreutdanning og arrangert samlinger om Fagfornyelsen. Ettersom skolenes avdelingsledere nå har mer personal- og utviklingsansvar, er relasjonsledelse tema for lederutvikling. Skoleeieren vil ha ledere som

er tett på, og at lederteam arbeider med skoleutvikling som fremmer læring og trivsel.

Den andre skoleeieren sier at de har snakket med skolene om å være undersøkende rundt egen praksis, «men de er ikke gode nok til å bruke data og går for fort over på tiltak uten nok refleksjon over egen tilstand». Skoleeieren mener at intensjonen med desentralisert ordning for kompetanseutvikling er god, men UH er «flaskehalsen», på grunn av hyppige utskiftinger og dårlig kontinuitet. «Ingen skoler meldte seg på, fordi de allerede hadde fulle planer for skoleåret.» Når de gode dialogene uteblir, mister de litt av motivasjonen: «Det er utfordrende med rapportering på hva universitetet har brukt pengene på. Burde vært mer føringer fra oven på hvordan.»

> *Det er fint med kreative og snille lærere som er gode til å forklare hvordan oppgaver skal gjøres. Vi liker å bruke ulike metoder, jobbe digitalt og å samarbeide.*

6.4.3 Dialog med skoleledere og lærere i skoler med profil 4

Ledere og lærere har svart på spørsmål om organisering og ledelse, aktiviteter rektor har tatt initiativ til, hva de mener utvikling av kvalitet i skolen er, viktige grep som er tatt ved skolen, hvordan resultater brukes, hvordan lærerne er involvert i arbeidet, samarbeid med aktører i og rundt skolen, foresattes involvering, hva som hemmer og fremmer arbeidet med kvalitetsutvikling.

Begge skolene har vært gjennom omorganiseringsprosesser, den ene nylig. En rektor beskriver skolen som veldig tradisjonell, med «privatpraktiserende lærere», og sier det er nytt at ledelsen skal være tett på og drive med «ledelse av læring». Rektorene beskriver lærernes fagkompetanse som god – de er utviklingsorienterte, med refleksiv holdning og stiller ofte «hvorfor»-spørsmål.

Lærersamarbeid og undervisning

Begge rektorene sier at det er lærerne som driver utviklingsarbeidet. Ved den ene skolen vil rektor skape lærende fellesskaper hvor lærerne samarbeider i team, mens ledelsen er tett på og stiller spørsmål. Rektor har delegert kvalitetsarbeidet til lærere på trinn, men «det varierer hvor mye de får til». Selv om noen lærere synes det blir mye rapportering og dokumentasjon, vil rektor vite hva de er opptatt av: «Kvalitetsarbeid er de små handlingene lærerne gjør, som gjør forskjellen.» Det skal være sammenheng mellom kommunens handlingsplan og skolens virksomhetsplan, men lærerne har ikke noe eierforhold til virksomhetsplanen. Rektor ønsker mindre lærebokstyrt undervisning: «Nye læremidler og fagfornyelsen er bra, for da må lærerne jobbe nytenkende og finne alternativer.» Lærerne sier at de har «mye felles tid» til utviklingsarbeid og samarbeid på trinn. Ledelsen har bestemt at de skal arbeide med kompetansepakkene i fagfornyelsen, men noen lærere sier at «hverdagen er hektisk, så det er begrenset hva vi får til». Det er litt uklart for dem hvilke prosjekter skolen jobber med dette året, men det handler om elevrelasjoner. For de to lærergruppene handler utvikling av kvalitet i skolen både om det faglige og om det sosiale. De beskriver kvalitetsutvikling som komplekst arbeid som krever overordnede perspektiver, retning, prioritering, tydelig ledelse og fremdrift. Skal man få til utvikling, må lærerne samarbeide og dele erfaringer.

Ved den ene skolen vil lærerne være «varme og inkluderende voksenpersoner som bryr seg, ikke drepe elevene med kartlegginger». Samtidig stiller de spørsmål ved om læringstrykket er høyt nok. Lærerne ved denne skolen mener at gode relasjoner er en forutsetning for å kunne bedre elevenes faglige resultater. Ifølge lærerne har skolen god struktur på fellestiden.

De bruker felles tid på utvikling og jobber i team, og evaluerer underveis. Hvert team har ukentlig fellestid og en teamleder med ansvar for å sette inn vikarer, justere timeplanen, sikre spesialundervisning og så videre. I tillegg har skolen ressursgrupper som driver utviklingsarbeidet sammen med ledelsen.

Lærerne ved den andre skolen er opptatt av at alle elevene skal få undervisning tilpasset sine forutsetninger. For å få det til bygger de på det elevene kan, og finner prosjekter som alle kan delta i. Alle må føle at de har noe å komme med. Lærerne gjør elevene trygge på at ulik progresjon er greit, og at ikke alle må jobbe med det samme. Samtidig kommuniserer de forventninger: «Vi sier til eleven at vi forventer dette fordi vi vet at du kan klare det.» I undervisningen er det er viktig å stå i situasjoner slik at elevene får bygge videre på det de kan, se sammenhenger, finne relevans og oppleve mestring. Elevene er flinke til å bruke hverandre og lærer mye av å forklare for andre hva de har lært. Skolens arbeid med «vurdering for læring» har økt kvaliteten på lærernes tilbakemeldinger og gitt dem bedre oversikt over elevenes faglige nivå.

Bruk av resultater

Begge rektorene sier at skolene har liten tradisjon for å bruke resultater, men at de følger opp Elevundersøkelsen og nasjonale prøver og arbeider for mer systematisk bruk av resultater i kvalitetsutviklingen. Begge lærergruppene mener det er viktig å se flere informasjonskilder, også elevsamtaler, i sammenheng. Noen gir uttrykk for en viss skepsis til *resultater*, som de assosierer med *tall*, og sier at enkelte elever ikke leser tilbakemeldingene når de får karakterer. Noen lurer også på om elevene svarer på elevundersøkelsen på måfå.

Ved den ene skolen sier rektor at resultatanalyse ligger på trinnene. Lærerne skal kunne gå inn på oppgavetyper og se hvilke oppgaver elevene mestrer og ikke. De skal drøfte hvordan de har jobbet, og hva de bør jobbe videre med. Det er avsatt en time i uka til at lærerne skal snakke med elevene. Lærerne har jobbet mye med grunnleggende ferdigheter og synes det er tidkrevende å følge opp resultater. De opplever ikke at arbeidet er systematisk fra ledelsen, og de får lite tid til å gå inn på hva som er bra og mindre bra. Lærerne skulle gjerne hatt kollegaveiledning, men kan ikke se hvordan de skulle fått tid til det. Før kunne de være faglærere, nå «gjør de alt».

> *Lærerne er flinke til å hjelpe alle elever, og det er inspirerende for elevene. Lærerne er hjelpsomme og hjelper elevene som trenger mest hjelp først. De tar oppgaver på tavla og forklarer sånn at alle kan skjønne.*

Rektor ved den andre skolen beskriver en «sterk tradisjon for å bruke informasjon fra lærernes egne observasjoner i klasserommet». Derfor har ledelsen lett etter en form som kan få lærerne til å oppleve nytte av resultatene. For eksempel kan lærerne velge tre ting fra elevundersøkelsen de er fornøyde og misfornøyde med. Når ledelsen legger frem resultatene og lærerne ser hva som er elevenes utfordringer, blir resultatene mer relevante for dem. De trenger informasjon om hva de skal hjelpe elevene med. Begge rektorene nevner samarbeid som en fremmer. Skolene har mange samarbeidspartnere: barnevern, PPT, BUP, politiet, samarbeidsskoler, kompetansesentre, næringsliv, folkehøyskole og entreprenørbransjen, og de deltar i lokale og nasjonale prosjekter.

Elevmedvirkning

Begge skolene arbeider med elevmedvirkning. Ved en skole har elevene vært med på å lage trivselsregler. Den ene rektoren sier at elevrådet først og fremst

har vært opptatt av det sosiale. Rektor ved den andre skolen sier at de har jobbet mye med elevmedvirkning, uten at det har gitt utslag på elevundersøkelsen: «Det er ikke sikkert elevene forstår hva som ligger i det begrepet.» For to år siden samlet de elevrådet og diskuterte hvordan elevene kunne være med og påvirke blant annet skolens fysiske miljø. Da kom det frem at det var forskjeller mellom klassene i hvor vant de var til å medvirke: «Noen får være med på å bestemme vurderingsformer, andre ikke.» Ledelsen ser behov for mer erfaringsdeling mellom lærerne.

> *Jeg liker at de fleste lærerne er positive og glade når vi kommer inn klasserommet. At de er morsomme, og at vi av og til får gjøre som vi vil. De gjør det av og til enkelt for oss når vi har en dårlig dag.*

Hemmere, fremmere og forbedringer

Rektor ved den ene skolen sier at det er viktig med fast struktur på felles tid, ukentlige møter med informasjon fra ledelsen og felles utviklingstid. Skolen har deltatt i flere nasjonale satsinger, og ledergruppen får veiledning for å fremstå som god og helhetlig. Skolen arbeider for å få til reell foreldremedvirkning, for eksempel ved å vise frem skolens praksis på foreldremøter.

På spørsmålet om hva som fremmer skolens systematiske arbeid med elevenes læringsutbytte, er det mange fellestrekk i de to lærergruppenes svar. De sier at lærere må ha tid til å dele erfaringer på tvers av skoler og faglig samarbeid, gjerne med veiledning fra fagmiljøer. Skolebasert arbeid med tydelig prioriterte områder som foregår over tid og evalueres jevnlig, fremmer kvalitet, sammen med elevaktive læringsformer og at lærerne varierer arbeidsmåter og vurderingsformer. Lærerne ser god kontakt med foreldrene som kvalitetsfremmende, og det at de samarbeider når elever strever.

Av hemmere sier rektor ved den ene skolen at det er nesten for mange ressurser fra Utdanningsdirektoratet, som også har gjort fortolkningsarbeidet som skolen burde gjøre selv: «Av og til må man tolke selv for å komme ordentlig inn i ting.» Lærerne er veldig trinnorienterte, men skoleledelsens «mantra i pedagogisk plattform» er å skape en «vi»-skole med felles kultur og fellesskapsfølelse. Ved den andre skolen ønsker rektor mer foreldreengasjement: «Vi har prøvd å få FAU til å lage et opplegg, men det har ikke gitt så mye frukter.» Lærerne har imidlertid mye kontakt med foreldrene.

For lærerne er mye arbeid med enkeltelever et stort problem: «Vi bruker mye tid på oppdragerrollen og oppfølging av enkeltelever, mye tid og energi på det sosiale.» Det er utfordrende «å stå alene og skulle rydde opp i alt». Begge lærergruppene ønsker mer støtte, for eksempel flere yrkesgrupper inn i skolen: «Tiden strekker ikke til, vi er aldri à jour. Det er brannslukking hele tiden, en strøm av ting som skal løses.» Når mye tid brukes på utenomfaglige oppgaver, blir det sprik mellom intensjoner og realiteter: «Det er mange gode intensjoner, men vi er så slitne at vi ikke får gjennomført.»

Ved begge skolene opplever lærerne stort press på enkeltlærere. Ved den ene skolen sier de: «Store klasser står i veien for å gjøre undervisningen praktisk og relevant nok. For å få alle elevene med bør det være to lærere i klasserommet.» På spørsmål om forbedringer svarer den ene lærergruppen at de ønsker å bli enda bedre på det de er gode på, *mer* varm og inkluderende tilnærming til elevene, *mer* relasjonsbygging, *mer* utforskende undervisning. For å klare dette trenger de mindre klasser, nivåtilpasset læringsmateriell, mer tid til å gå i dybden, mer erfaringsdeling og opplæring i elevmedvirkning. Den andre lærergruppen vil «stå

lenger i» skolebasert kompetanseutvikling. Med veiledning fra en UH-institusjon «kunne vi prøvd ut egne ting, fått veiledning og videreutviklet». De synes det er frustrerende å få foredrag om temaer som ikke følges opp – «det forventes at vi skal gjøre noe, men det er uklart hva vi skal gjøre». De finner det paradoksalt at de skal utvikle elevenes dybdelæring, mens de selv ikke får gå i dybden på egen praksis: «Vi begynner på nytt hele tiden, setter i gang mye og fullfører sjelden.»

6.4.4 Dialog med elever i skoler med profil 4

Elevene fikk spørsmål om hva som er det fineste med skolen, hvordan de kan bidra til å gjøre skolen bedre, hva de er med på å bestemme, hvordan undervisningen kan bli bedre, hva de kan gjøre og hvem de kan spørre for å bli bedre i et fag og/eller løse en konflikt. De ble spurt om alle har venner på skolen, hva som gjør at de trives eller ikke trives, og hva de gjør hvis det er noe de ikke trives med.

Begge elevgruppene sier at det fineste med skolen er det sosiale og at man har venner. På spørsmål om hvordan de får bidra til å gjøre skolen bedre, svarer en elevgruppe at de kan de si ifra til elevrådsrepresentanten eller lærerne. De opplever at de blir hørt, for eksempel har de fått være med på å bestemme hvor undervisningen skal foregå, hvilke instrumenter de skal ha i musikken, og hvordan en time kan bli gøy. De har utformet klasseregler for hvordan de vil ha det i timene og med hverandre. Ved den andre skolen er elevene mer usikre på hvordan de får være med på å gjøre skolen bedre. De får av og til velge arbeidsmåter, for eksempel om de vil se film eller jobbe i grupper utenfor klasserommet, og hvem de skal være i gruppe med. Ved en av skolene synes guttene at det er for mye lesing og skriving. De vil ha mer praktiske oppgaver. Jentene mener imidlertid at det fungerer bra som det er.

Ved begge skolene vet elevene hva de kan gjøre for å bli bedre i et fag. De kan følge med i timen, øve og pugge, få hjelp av lærere og assistenter, spørre eldre søsken eller foreldre. Noen ganger hjelper de hverandre. Hvis det oppstår konflikter, kan de si ifra til en lærer, men: «Konflikter løser seg ofte av seg selv over tid, for eksempel baksnakking og sånn.» Elevene ved den ene skolen mener det er færre konflikter nå enn før, kanskje fordi de har flere forhåndsbestemte regler. Ingen står alene i friminuttene. Hvis noen gjør det, er det alltid noen som spør om de vil være med. Skolen har soneinndelt uteområde, og det er mye å finne på. Derfor kan man «være sammen selv om man ikke pleier det, alle får være med, og ingen sier nei». Ved den andre skolen sier elevene: «Vi ber aldri om hjelp til å løse opp i konflikter. Hvor skal vi be om hjelp? Vi prøver å ordne opp i det selv. Det er et ork å blande inn lærerne, men de tar det på alvor. Hvis det blir alvorlig, sier vi ifra til lærerne.» «På 10. trinn er det er del som blir mobba. Noen av dem er lite på skolen.»

> *Det er fint at de fleste er venner. Ingen står alene i friminuttene, hvis noen gjør det spør noen om de vil være med. Vi har fått fint uteområde, med mye å finne på. Fotball, huske, basket – sånne aktiviteter gjør at man kan være sammen og alle får være med.*

Elevene sier at de trives når lærerne roser dem og gir dem mestringsfølelse: «når det er mer gøy enn kjedelig i undervisningen», varierte aktiviteter, man kan være aktiv, jobbe kreativt, gå ut av klassen, for eksempel gjøre eksperimenter i naturfag. De liker å bruke digitale læremidler og samarbeide, utforske og svare på spørsmål. Ved en skole sier jentene at de liker fag, men for guttene er teoretiske fag kjedelige:

«Norsklæreren bruker halve timen til å stå og prate. Vi har sagt at det blir for mye prat, og noen lærere tar hensyn til det. Men noen lærere kommer ferdig sur, og da blir jeg sur.»

6.4.5 Oppsummering profil 4

Rektorene ved begge skolene sier at skolene ikke har lang tradisjon for å bruke resultater, men at de arbeider for å få mer systematikk på arbeidet. Begge lærergruppene bruker resultater, men er litt skeptiske til tall og vil se flere informasjonskilder i sammenheng. For lærerne er kvalitet i skolen knyttet til både det faglige og det sosiale. Begge skolene er orientert utover, deltar i mange satsinger og har mange eksterne samarbeidspartnere. Lærerne ønsker seg ekstern støtte og veiledning. De føler at de begynner på nytt hele tiden, setter i gang mye og fullfører sjelden. Ved en av skolene savner lærerne det kollegiale samarbeidet om våre elever. Lærerne er enige om at dette fremmer elevenes læringsutbytte: tid til samarbeid, skolebasert utviklingsarbeid, prioritering, erfaringsutveksling, elevaktive læringsformer, evaluering, tilpasset undervisning, foreldresamarbeid, varierte arbeidsmåter og vurderingsformer. Det som hemmer, er mye arbeid med enkeltelever, lite støtte til arbeidet og manglende kompetanse. For elevene er det beste ved skolen «det sosiale» og at man har venner. De vet hva de skal gjøre for å bli bedre i et fag, og trives på skolen når aktivitetene er varierte, når lærerne gir dem ros og mestringsfølelse, når de raskt får hjelp, og når de kan samarbeide digitalt.

6.5 Oppsummering av dialogmøtene med skolene

Dialogene med de åtte skolene i de fire profilene viser både variasjon og fellestrekk. Skolene som er valgt ut fordi de har stabilt høyt skolebidrag (profil 1) og stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn (profil 2), har disse fellestrekkene: Skoleeiere, skoleledere, lærere og elever setter skolens samfunnmandat høyt, og har stor respekt for skolens oppgaver. De ruster elevene for livet og er enige om at de viktigste ressursene for å utvikle skolens kvalitet er i skolen. Rektorene har stor respekt for lærernes kunnskap og kompetanse. Lærerne driver utviklingsarbeidet, mens ledelsen tar ansvaret for å organisere skolene for utvikling og sørge for at lærere og elever får tid og ro til arbeidet. Trivsel, trygghet, stabilitet og forutsigbarhet er forutsetninger for læring og utvikling. Skoleeiere, rektorer og lærere er enige om at læringsmiljøet utgjør et helt nødvendig fundament for læring og trivsel, samarbeid og kvalitetsutvikling. Alt er sentrert om læring og trivsel. Skolene inngår i et system for medvirkning, fra skoleeier til elever. Det at alle tenker medvirkende på alle nivåer, kan være en forklaring på hvorfor skolene praktiserer elevmedvirkning i utstrakt grad. Elevene opplever både formell medvirkning og at de aktivt medvirker i sin egen læring og i skolens arbeid med å vurdere og utvikle kvalitet. Profil 1 og 2 kjennetegnes av at

- lærerne innhenter informasjon fra elevene om hvordan de liker best å lære, både gjennom samtaler og løpende i undervisningen
- elevene er med på å bestemme aktiviteter, arbeidsmåter, vurderingsformer og organisering i undervisningen
- lærerne ber elevene om å gi tilbakemeldinger på undervisningen, fortelle hva de mener kan bli bedre, og selv ta initiativ til å komme med forslag til forbedringer
- elevene er med på å bestemme aktiviteter i friminuttet og andre sosiale aktiviteter i regi av skolen
- elevene involveres i drøfting og oppfølging av resultatene fra elevundersøkelsen
- skolens elevråd innhenter aktivt synspunkter og forslag fra alle elevene

Både skoleeiere og skoleledere verner om skolens kjerneaktiviteter. De styrker systemet ved å redusere sårbarhet og minimere støy og unødige forstyrrelser.

Skoleeierne anerkjenner lokale variasjoner, skolenes særpreg og ulike handlingsrom. De er til stede for skolelederne og støtter dem ved å stille spørsmål og ha en åpen dialog. Skolene i profil 1 og profil 2 arbeider systematisk med skolebasert vurdering. Ledelsen har tatt ansvar for at skolene trenger analysekompetanse. De bruker flere informasjonskilder til jevnlig å vurdere aktiviteter og resultater og iverksetter tiltak raskt. Det er viktig at tiltak er mest mulig treffsikre og fungerer best mulig for elevene. Skoleledelsen har ansvarlig- og myndiggjort lærerne, og det er gjensidig respekt mellom ledelse og ansatte. Både skoleeiere og skoleledere mener at de nødvendige ressursene og den viktige kunnskapen er i skolen, ikke utenfor. Lærerne har avsatt tid til å drive skolens utviklingsarbeid, med tett oppfølging fra ledelsen. Samarbeidet organiseres som lærende møter, og tiden brukes til faglige spørsmål og utvikling. Slik har de fått kvalitetsutviklingsarbeidet inn i den daglige driften. Ekstern kompetanse hentes inn når skolen har identifisert kunnskapsbehov, og skolene er selektive med hva de deltar i. Skolene i profil 2 fremhever relasjonskompetanse på alle nivåer som spesielt viktig. Både skoleeierne, skolelederne og lærerne fremhever betydning av at arbeidet er organisert slik at de får et lag rundt lærer og elev. Skolene preges av fellesskapstenkning, alle er der for hverandre, og alle elevene er alles ansvar.

Skolene i profil 3, som har hatt jevn progresjon i skolebidrag preges av tett og god dialog mellom skoleeiere, skoleledere og lærere. Skoleeierne bruker skolenes resultater aktivt i dialogen med skolene om kvalitetsutvikling, men har en bred oppfatning av hva det vil si å følge opp resultater, og mener at både kvantitative og kvalitative data er interessante og nyttige i samtalene. Skoleeierne bruker egen skolefaglig kompetanse i dialogene og sier at det er lettere å snakke med rektorene når de kjenner skolen og dens kontekst, kan stille gode spørsmål og fungere som sparringspartnere. Skoleeierne mener at politikerne må gi dem fred over tid, slik at skolene kan bli ferdig med ting og arbeide langsiktig.

Skolene i profil 3 har sterk elevorientering og er opptatt av at de arbeider med både danning og utdanning. Alle elevene er alle voksnes ansvar, og det er ønske om en kollektiv samarbeidskultur ved skolene. Begge skolene har jobbet med elevmedvirkning, og elevene opplever at de får være med på å bestemme hvordan de vil jobbe, og hva de vil jobbe med. Elevene bruker elevrådet som arena.

Ledelsen er synlig og tilstedeværende. Lærerne arbeider i stabile team og på trinn med tydelige gjensidige forventninger. Ledelsen ser verdien i at skolen har både tradisjonelle og mer utforskende lærere som veksler mellom tradisjonell og ny praksis og justerer undervisningen etter hva som fungerer best for elevene. Lærerne er med på å bestemme prioriteringer og driver utviklingsarbeidet med oppgaver som planlegging, veiledning og kunnskapsdeling. Begge skolene ønsker mer kompetanse i analyse av data og muligheter til å følge elevenes læringsprogresjon. De har blitt mer motiverte til å bruke resultater og bruker flere informasjonskilder til å vurdere og videreutvikle praksis. Begge skolene har prioritert arbeidet med læringsmiljø og har egne satsinger på dette. Den ene skolen mener at tolærersystem bidrar til at de i større grad fanger opp elevene. Samtidig er det utfordrende at de ikke klarer å følge opp alt de fanger opp. Mens den ene rektoren har ansatt andre profesjons- og yrkesgrupper, skulle den andre rektoren gjerne hatt dem på skolen.

Profil 4 skiller seg fra de andre profilene ved at skolene over tid har hatt lavt skolebidrag. Dialogen og kontakten mellom skoleeiernivået og skolelederne er preget av formaliteter, rapportering og dokumentasjon. Skoleeieren følger med på resultater, tar kontakt med rektor når resultater ikke er tilfredsstillende, og etterspør tiltak. Skoleeieren snakker med skolen om hva som må gjøres, og hva som er viktig, men skisserer ikke løsninger og mener skolene må reflektere mer rundt tilstand og tiltak. Ressurser omtales som noe eksternt og samarbeid med mange partnere og deltakelse i mange satsinger som en styrke.

Skolene i profil 4 har kort tradisjon for å bruke resultater til kvalitetsutvikling, men ledelsen arbeider med å få lærerne til å se nytten av nasjonale prøver og elevundersøkelsen som supplement til egne observasjoner. Lærerne synes det er utfordrende at de ikke har en felles forståelse av hva det vil si å bruke resultater. For lærerne handler kvalitet i skolen om både det faglige og det sosiale. Ved begge skolene driver lærerne utviklingsarbeidet, men ved den ene skolen opplever de lite støtte fra ledelsen. Her er det uklart for lærerne hvilke prioriteringer som er gjort, og skolen starter opp mye som sjelden fullføres. Lærerne har stor omsorg for elevene og ønsker å drive bedre tilpasset opplæring. Elevene knytter elevmedvirkning først og fremst til elevrådet, og at de kan si fra til lærerne. De har vært med på å utforme regler om hvordan de vil ha det i timene og med hverandre. De har også fått bestemme noen aktiviteter i timene og hvor undervisningen skal foregå.

Et fellestrekk ved de to skolene er en noe avstandspreget kontakt mellom skoleeier og skoleledelse. Skoleeieren har kunnskap om skolens resultater, men er lite opptatt av skolens prosesser. Det kan se ut som om skoleeieren betrakter forholdet mellom skoleeieren og skoleledelsen som en form for arbeidsdeling mer enn et samarbeid. På den ene skolen var det også tendenser til avstand mellom skoleledelse og lærere, men det var ikke tilfellet ved den andre skolen. På begge skolene opplever lærerne at mye tid og krefter går med til arbeid med enkeltelever, og de ønsker andre profesjons- og yrkesgrupper inn i skolen. Ved den ene skolen sa lærerne at de «savner det kollegiale samarbeidet om våre elever». Begge skolene er orientert utover, mot eksterne ressurser. De deltar i mange satsinger og har mange eksterne samarbeidspartnere.

6.6 Oppsummering av dialogmøte med veiledere

Ekspertgruppen har gjennomført et digitalt dialogmøte med veiledere i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen. Veilederne har selv bakgrunn som skoleeiere og/eller skoleledere, og de har lang erfaring med å veilede skoleeiere og skoleledere som trenger hjelp og støtte til skoleutvikling. De hat kjennskap til hva små kommuner kan streve med. Under oppsummeres veiledernes oppfatning av utfordringer i kommuner og skoler som strever med å få til utviklingsarbeid, og deres innspill til hva som trengs for at de styrke utviklingsarbeidet.

6.6.1 Utfordringer i kommuner som strever med kvalitetsutviklingsarbeid

Veilederne i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen mener at svak rolle- og ansvarsforståelse er en utfordring i mange kommuner og skoler som ikke får til utviklingsarbeid. Det kan handle om uklarhet mellom eller på nivåer, både på fylkesmannsnivået og skoleeier- og skoleledernivået. Veilederne ser skoleeieren som en nøkkelfunksjon. Svakt skoleeierskap kan gi dårlige rammevilkår for skoleledelse og resultere i forskjeller mellom skolene. At skoleeieren og skoleledelsen ikke har orden på driften, hindrer utviklingsarbeid. Det samme gjør mangel på forventninger, prioriteringer, langsiktighet og retning.

Lite systematikk i utviklingsarbeidet skyldes manglende rutiner for å etterspørre hva som er gjort, og hvilken virkning det har hatt, og manglende rutiner for å følge opp med analyse, planer og prioriteringer. Mange er for opptatt av administrasjon og tenker for lite på strukturer for utvikling. Kunnskap om hva skolebasert vurdering er, og hvordan det skal gjøres, mangler både på skoleeier- og ledernivået. Lokalt kan skoleeier og/eller skoleleder slite med å finne og bruke data for å vurdere kvalitet. Manglende kompetanse i å analysere data på skoleeier- og skoleledernivået og manglende kunnskap om hva man skal gjøre med informasjonen, er en utfordring. Skoleeier kan mangle skolefaglig kompetanse og innsikt i skolenes kontekst, ha for mange oppgaver og for lite tid til å ivareta skolene. Manglende stabilitet, høy turnover på skoleeier- og skolenivået og dårlig økonomi kan skape problemer.

Kommuner og skoler som strever, har begrenset nytte av nasjonale og lokale satsinger. De kan ha svak forankring og dårlig kommunikasjon mellom statsforvalteren og skoleeiernivået, mellom politisk og administrativ skoleeier eller mellom skoleeier og skoleledernivået. Uklar eller lite kommunikasjon mellom og innenfor nivåer bryter «den røde tråden» fra Storting til klasserom. Hvis skoleeier fatter beslutninger som ikke er forankret og forstått i skolen, får ikke skolen eierskap til satsinger og prioriteringer. Manglende tillit og dårlig relasjon mellom skoleeier og skoleleder står også i veien for arbeid med kvalitetsutvikling.

6.6.2 Forslag til forbedringer i arbeidet med kvalitetsutvikling

I dialogmøtet kom veilederne i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen med følgende innspill til hva som kan forbedre arbeidet med kvalitetsutvikling:

Ansvars- og rolleavklaring

- tydeliggjøre statsforvalterens ansvar, særlig at de skal bidra, ikke bare kontrollere
- styrke ledelsen på alle nivåer; kompetanseheving for skoleeiere og skoleledere
- tydeligere ansvars- og forventningsavklaring mellom politisk og administrativ skoleeier og kommune og skoleledere

Tillit, forankring, oppfølging og dialog

- styrket dialog mellom skoleeier og skoleleder
- systemer for dialog, forankring og evaluering på alle nivå; alle aktører må oppleve eierskap, at de bidrar med erfaringsdeling; plan og prioritering i utviklingsarbeidet
- kombinasjon av positive forventninger og støtte fra skoleeieren til skolene
- mer profesjonelt og formålsrettet nettverksarbeid mellom kommuner
- bygge selvtillit og basere tiltak på det skolene er gode på

Struktur og systematikk

- styrke struktur og systematikk i utviklingsarbeidet, slik at det blir en del av ordinær drift (årshjul, planer, kvalitetsavtaler, kvalitetsmelding og skolebasert vurdering)
- tydeliggjøre hva skolebasert vurdering er, og hvordan det skal praktiseres
- modellering, slik at god praksis kan fungere som veiledende eksempler

- **Kompetanse**
- styrke lærernes læring og profesjonsfellesskap
- styrke analysekompetansen blant skoleeiere og skoleledere
- styrke lærernes kompetanse og samarbeid om resultattolkning og oppfølging
- helhetlig tenkning om tidlig innsats, involvere barnehager og andre aktører

6.7 Bruk av og innspill til utviklingen av skolebidragsindikatorene

Ifølge mandatet kan ekspertgruppen foreslå endringer av skolebidragsindikatorene (SBI) for at de skal gi bedre nytte for skoler og skoleeiere. I delrapporten redegjorde ekspertgruppen for intensjonen med og utviklingen av skolebidragsindikatorene. Intensjonen er at SBI skal være et supplement til andre informasjonskilder ved at de tar hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag. De gir ingen informasjon om hvorvidt elevenes progresjon er i henhold til en ønsket standard, eller hva bidraget skyldes. Kompliserte statistiske analyser gjør også at indikatorene er vanskelige å tolke opp mot andre resultater. Disse begrensingene og utforfordringene kan redusere nytteverdien av indikatorene.

Delrapporten viste at et flertall av skoleeierne oppga å ha brukt skolebidragsindikatorene i dialogen med skolelederne. De anså indikatorene som i noen eller stor grad nyttige for lokal kvalitetsutvikling (Lillejord mfl., 2020). To av tre skoleledere mente at indikatorene har en viss nytteverdi.

Ekspertgruppen har gjennom den dialogbaserte prosessen innhentet informasjon om hvordan skolebidragsindikatorene brukes, hvorvidt de anses som nyttige i kvalitetsutviklingsarbeidet, og hvilke behov for endringer – det være seg i utformingen eller fremstillingen av indikatorene – som kan være aktuelle.

Det er gjennomført dialogmøter med åtte skoler, partene i arbeidslivet, veiledere i Oppfølgingsordningen og Veilederkorpset, ASSS-nettverket og KS' grunnskolenettverk.

6.7.1 Bruk av skolebidragsindikatorene

I arbeidet med delrapporten innhentet ekspertgruppen synspunkter på skolebidragsindikatorene fra én skoleeier og noen skoleledere. Det kom ett eksempel på at skolebidragsindikatorene har stimulert til mer kritisk refleksjon rundt eksisterende praksis. En rektor sa at en positiv utvikling på skolebidragsindikatoren tolkes som en indikasjon på at innsatsen som legges ned, har effekt og derfor bør videreføres. Samtidig virker det ikke som om kommuner eller skoler med lave bidrag har stor nytte av data på aggregert nivå (Lillejord mfl., 2020).

Skoleeierne som deltok i dialogmøtene med skolene, hadde god kjennskap til skolebidragsindikatorene, men sa at indikatorene oppfattes som relativt nye og brukes i varierende grad. Blant skolelederne er det ingen som aktivt bruker SBI i arbeidet med kvalitetsutvikling. En skoleleder anser indikatorene som smale fordi de kun måler en liten del av det skolen er opptatt av. En annen sa at de gir begrenset nytte i utviklingsarbeidet fordi de i for stor grad er knyttet til resultater og for lite til prosess. En tredje mente at indikatorene er vanskelig å lese inn i skolen, men at de ønsker å ta dem i bruk og bli «gode på dem». Inntrykket er at skolelederne er godt kjent med hva skolebidragsindikatorene viser. En leder på en skole med stabilt høyt bidrag sa: «Indikatorene bidrar til å forsterke troen på at det vi gjør, virker, men de måler kun en liten del av det vi er opptatt av.» Etter dialogmøtene med skolene satt ekspertgruppen igjen med et inntrykk av at både skoleledere og skoleeiere er noe avventende til skolebidragsindikatorene.

I møtet med de ti kommunene i ASSS-samarbeidet, sa de fleste at de bruker skolebidragsindikatorene på et

overordnet nivå for å se sammenhenger mellom skolene. En kommune presiserte at indikatorene brukes for å se tendenser, ikke for å etablere en sannhet. De fleste kommunene i ASSS sa at SBI inngår som en av flere indikatorer i kvalitetsmeldingen (tilstandsrapporten), og at de er tema i samtaler mellom skoleeier og skoleledere. SBI oppleves som både viktige og nyttige å bruke, blant annet gir de en inngang til diskusjoner om læring og drift. En kommune har brukt tid på å øke skoleledernes forståelse av hva indikatorene viser, og gitt føringer til skolelederne om at de skal bruke SBI som et refleksjonsgrunnlag. En annen kommune sa at de har forklart det politiske skoleeiernivået hva som ligger i indikatorene, hvordan kommunen bruker SBI overordnet sett, og hvordan indikatorene brukes overfor skolene. Flere av kommunene ser behov for å løfte kompetansen på SBI både hos skoleeiere og skoleledere og mener de har større potensial enn det de brukes til per i dag. En kommune vurderer å bruke indikatorene i skolenes økonomiske tildelingsmodell.

Veiledere i Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen som har erfaring fra kommuner som sliter, ofte små kommuner, mener at kommunene ikke bruker mye tid på skolebidragsindikatorene fordi de oppleves som utilgjengelige og vanskelige å forstå.

Samlet sett er inntrykket at bruks- og nytteverdien til skolebidragsindikatorene preges av at de er relativt nye (publisert i Skoleporten første gang våren 2019), og at de oppleves som vanskelige å forstå. Skoleeierne bruker dem til å sammenligne skoler og som utgangspunkt for kvalitetsdialogen mellom eier og leder. Skolelederne er noe usikre på hvilken nytteverdi indikatorene har i kvalitetsarbeidet. Ingen av skoleeierne eller skolelederne ekspertgruppen har hatt dialog med, har kommet med konkrete innspill til hvordan skolebidragsindikatorene kan endres for at de skal komme til bedre nytte. Et innspill fra en kommunene er at det er problematisk at indikatorene baserer seg på to sammenslåtte årganger, da dette gjør dem mer utfordrende å tolke.

6.7.2 Innspill til skolebidragsindikatorene fra interesseorganisasjoner

Ekspertgruppen fikk tidlig tilbakemelding fra Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Skolelederforbundet om at de er kritiske til at smale resultatmål som skolebidragsindikatorene skal tillegges vekt i ekspertgruppens arbeid. De er også i tvil om hvorvidt skolebidragsindikatorene er til nytte i skolenes arbeid med kvalitetsutvikling. Utdanningsforbundet og Skolelederforbundet stiller spørsmål ved om skolene har nødvendige analysekompetanse til å bruke indikatorene slik at de gir en merverdi for elevene. De påpeker også at indikatorene kan gi et uriktig bilde av kvaliteten ved den enkelte skolen fordi modellen ikke justerer for en rekke viktige forhold utenfor skolen, som også påvirker elevenes læring. Utdanningsforbundet er generelt kritisk til offentliggjøring og rangering av skoler og kommuner på bakgrunn av elevenes resultater. De mener dette bidrar til stigmatisering, fordi det settes likhetstegn mellom skolens resultater og kvaliteten på skolen. Slik stigmatisering kan i verste fall føre til at skolene endrer fokus og nedprioriterer tidligere satsninger for å unngå dårlige resultater, noe som kan gå ut over undervisningen og elevenes læringsmiljø.

KS mener at SBI gir ny og nyttig informasjon for skoler og skoleeiere til utviklingen av egen skole, men advarer samtidig mot å tolke for mye inn i forskjellene, da det er relativt små resultatforskjeller mellom skoler i Norge. Både KS og Utdanningsforbundet har spilt inn til ekspertgruppen at det er en utfordring for bruksverdien til SBI at indikatorene for en skole varierer relativt mye både mellom trinn og over tid. De spør også om det er en avhengighet mellom de ulike trinnindikatorene. KS påpeker at det særlig for samme elevkull er en negativ sammenheng på tvers av trinn. Både KS og Utdanningsforbundet mener at ekspertgruppen bør analysere og diskutere hvorfor resultatene viser relativt stor ustabilitet over tid, og hvorfor samme skole kan ha svært ulike resultater på ulike nivåer.

6.7.2.1 Skolebidraget for samme elevkull på ulike trinn

Ekspertgruppen har undersøkt hvilken sammenheng det er mellom skolebidraget til de samme elevkullene på ulike trinn. Det en svak positiv sammenheng (r = 0,12) mellom skolebidraget på 5.–7. trinn og 8.–10. trinn, mens det er en negativ sammenheng mellom bidraget på 1.–4. trinn og 5.–7. trinn (r = –0,30). Det er dermed en tendens til at jo høyere positivt bidrag skolen har på 1.–4. trinn, desto mer negativt er bidraget for de samme elevene på 5.–7. trinn, og motsatt.

En forklaring på hvorfor bidraget for samme elevkull synes å endres omvendt proporsjonalt med bidraget på lavere trinn, er at indikatorene er grunnleggende forskjellige. For eksempel er indikatoren på 1.–4. trinn en tverrsnittsindikator som kun kontroller for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Denne modellen justerer mindre godt for elevenes forutsetninger enn de to andre trinnindikatorene, som justerer for tidligere resultater. En konsekvens er at indikatoren på 1.–4. trinn viser større forskjeller mellom de samme skolene (økt spredning) enn hva indikatoren på 5.–7. trinn gjør. Følgelig vil skolens bidrag på 5.–7. trinn endres i retning av landsgjennomsnittet (mot null) sammenlignet med bidraget for de samme elevkullene på 1.–4. trinn. Det vil si at skolene med størst avvik fra landsgjennomsnittet også vil endre bidraget mest i motsatt retning.

En forutsetning for validiteten til skolebidragsindikatorene er at informasjonen som benyttes til å beregne bidraget, gjenspeiler elevenes sanne ferdigheter (Steffensen mfl., 2017). En forutsetning for å kunne sammenligne skoler og kommuner er liten variasjon i hvordan skolene forbereder elevene til, gjennomfører og vektlegger de nasjonale prøvene. For eksempel kan skolebidraget på 1.–4. trinn være overestimert og bidraget på 5.–7. trinn være underestimert dersom det er skoler der elevenes ferdigheter blir overvurdert (sammenlignet med snittet) på de nasjonale prøvene på 5. trinn, og motsatt. En slik feilaktig estimering av elevenes ferdigheter kan også bidra til negativ sammenheng mellom bidraget til samme elevkull på tvers av trinn.

I 2012 kartla NIFU arbeidet med nasjonale prøver, og forskerne fant en rekke forskjeller i hvordan skoler og kommuner vektlegger arbeidet med nasjonale prøver (Seland mfl., 2013). Kartleggingen viste at barneskoler arbeider mer med prøvene enn ungdomsskoler, store skoler arbeider mer med prøvene enn små skoler, og skoler på det sentrale Østlandet arbeider mer med forberedelser til prøvene enn skoler i resten av landet. Et funn var for eksempel at på noen skoler, særlig i Oslo og Akershus, er forberedelser til nasjonale prøver integrert i undervisningen, og skolene har utarbeidet eget øvingsmateriell.

6.7.2.2 Stabilitet i skolenes bidrag over tid

Normalt følger læreren ett elevkull over flere trinn, noe som kan bidra til å forklare en viss variasjon i skolenes bidrag på tvers av år. Steffensen mfl. (2017) fant at det er en underliggende stabilitet i skolenes bidrag når de ser bort fra tilfeldige år-til-år-variasjoner, og at stabiliteten er på nivå med funn i en amerikansk studie (Kane og Staiger, 2002). Fordi det ofte er knyttet stor usikkerhet til skolebidraget for små skoler og kommuner, oppfordrer SSB til å være ekstra forsiktig i tolkningen av variasjoner mellom år. SSB påpeker at det er mulig å oppnå større grad av presisjon og stabilitet ved å slå sammen enda flere årganger, men at en slik sammenslåing vil gå på bekostning av aktualiteten.

6.8 Oppsummering av bruk av og innspill til skolebidrags-indikatorene

Gjennomgangen har vist at flere av partene stiller spørsmål ved skolebidragsindikatorenes nytte i arbeidet med kvalitetsutvikling. Forhold som bidrar til å redusere skolenes nytte av indikatorene, er for eksempel at de er beregnet ut fra to elevkull og indikerer bidrag gitt over flere trinn. Det betyr at SBI må sees i sammenheng med informasjon om skolens praksis fire–fem år tilbake i tid, noe som kan være en vanskelig øvelse. Skolene må også forholde seg til resultater på inntil tre ulike indikatorer som ikke er direkte sammenlignbare.

Opplevd bruks- og nytteverdi av SBI preges av at de er relativt nye (publisert i Skoleporten første gang våren 2019), og at de kan være vanskelige å forstå og tolke. Skoleeierne bruker dem overordnet for å sammenligne skoler og som utgangspunkt for refleksjon i dialogen mellom skoleeier og skoleleder. Skolelederne er mer usikre enn skoleeierne på indikatorenes nytteverdi for skolens utviklingsarbeid. Ingen av skoleeierne eller skolelederne ekspertgruppen møtte i dialogmøtene, kom med konkrete innspill til hvordan skolebidragsindikatorene kan endres for at de skal gi bedre nytte.

Basert på ekspertgruppens *mandat*, ekspertgruppens delrapport og *dialogene* med skolene (presentert i kapittel 6 i hovedrapporten) har ekspertgruppen identifisert fire områder som drøftes i dette kapittelet og danner grunnlag for gruppens anbefalinger og forslag til tiltak i kapittel 8.

7

Ekspertgruppens vurderinger og grunnlag for anbefalinger

Tema 1: *Hva kjennetegner skoler og kommuner*[17] *som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?* Her presenteres funn fra delrapporten og fra dialogmøtene med skoler med profil 1: skoler med stabilt høyt skolebidrag, profil 2: skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn og profil 3: skoler med progresjon i skolebidraget.

Tema 2: *Hvordan kan skolene best støtte elever som kommer fra hjem med lav sosioøkonomisk status?* Her presenteres funn fra delrapporten og fra dialogmøtene med skoler med profil 2: skoler med høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn.

Tema 3: *Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen?* Her presenteres funn fra delrapporten og fra dialogmøtene med skoler med profil 4: skoler med stabilt lavt skolebidrag, samt innspill fra dialogmøtet med veilederne i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen.

Tema 4: *Hvordan kan skoleeierne og skolene bedre drive systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?* Under dette tema drøftes skolesektorens evne til å bruke kvalitetsvurderingssystemet slik myndighetene forventer. Her presenteres funn fra delrapporten og fra kapittel 3 i sluttrapporten, «Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skolen», samt utdrag fra dialogmøtene med skolene med profil 1: skoler med stabilt høyt skolebidrag, profil 2: skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn og profil 3: skoler med progresjon i skolebidraget.

Som avslutning på kapittelet drøfter ekspertgruppen koblingen mellom skolebasert vurdering, lokal kompetanseutvikling (desentralisert ordning for kompetanseutvikling) og skolenes arbeid med kvalitetsutvikling samt opplæringslovens § 13-1 fjerde ledd om skolefaglig kompetanse.

7.1 Tema 1. Hva kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?

Ekspertgruppens mandat ber gruppen vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene og gjennom dette bidra til bedre læringsresultater. Ekspertgruppen skal beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte kvaliteten, og vurdere skoleeierens rolle. Dialogmøtene med skolene med profilene 1, 2 og 3 inngår under dette temaet.

I kapittel 6 i delrapporten presenterte ekspertgruppen forskning som har undersøkt kjennetegn ved skoler (lærere og ledelse) og det administrative nivået over skolen som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte (Lillejord mfl., 2020). Mens det tidlig på 2000-tallet var stor interesse for å finne *effekt* av ulike variabler på elevenes læringsutbytte, er nyere forskning mer opptatt av å identifisere hvilken kunnskap og hvilke kompetanser de som arbeider i skolen – eller har ansvar for skolen – trenger for å kunne bruke informasjon om resultater av arbeidsinnsatsen til å forbedre praksis. Ekspertgruppen påpekte at det ser ut til å være vanskelig å identifisere enkeltfaktorer som kan forklare elevenes læringsutbytte, og spurte om dette kan skyldes at det er mange *samvirkende* forhold som bidrar til læringsutbyttet.

Et eksempel på endringen i forskningsinteresse er en mye sitert artikkel hvor Leithwood mfl. (2008)[18], lanserte syv «sterke påstander» om skoleledelse. De mente å kunne dokumentere at nest etter lærernes undervisning er skoleledelse den viktigste faktoren for elevenes læring. Det var viktig at lederne motiverte lærerne, og «ledereffekten» kunne i noen grad forklares med individuelle personlige trekk. I en nyere

17 *Ekspertgruppen har ikke statistiske data som gjør det mulig å konkludere på kommunenivået.*

18 *Artikkelen er sitert 3513 ganger (Google Scholar 14.4.2021).*

artikkel gjentar de noen av påstandene fra 2008, men har moderert påstandene om effekt (Leithwood mfl., 2020). Nå kobler de skoleledernes arbeid med å *organisere* arbeidet i skolen til kvaliteten på undervisning og læring, altså en mer indirekte «effekt». Mens de i 2008 sa at distribuert ledelse *har* innvirkning på skole- og elevresultater, sa de i 2020 at distribuert ledelse *kan ha* en positiv innvirkning på skoleresultater og læringsutbytte.

En mulig konklusjon på disse viktige nyanseringene er at kvaliteten på skolens arbeid i stor grad handler om *hvordan* man gjør ting, og kvaliteten på samhandlingen. Det er viktig *at* skoleeiere, skoleledere og lærere gjør bestemte ting, men like viktig er det *hvordan* de gjør det. For å få bedre innsikt i dette har ekspertgruppen i dialogmøtene særlig lett etter kjennetegn ved og nyanser i handlings- og samhandlingsmønstre slik skoleeiere, skoleledere, lærere og elever beskriver dem.

Ekspertgruppens forskningsgjennomgang avdekket at kvalitetsutvikling i skolen påvirkes av kvaliteten på samhandlingen mellom skoleeiere, skoleledere, lærere og elever. Forskerne understreker at det må være enighet mellom nivåene om felles mål, hva man skal gjøre, hvordan og hvorfor. De anbefaler mer arbeidsplassforankret lederutvikling, rettet mot å heve ledernes kompetanse i kvalitetsutvikling og kunnskap om resultater i vid forstand. Skoleledere og lærere må *sammen* tolke resultater og planlegge forbedringstiltak. Det er enighet i forskningen om at kvalitetsutvikling i skolen skjer best gjennom en helhetlig tilnærming med utgangspunkt i de enkelte skolenes utfordringer og muligheter. Det må settes av tid til arbeidet, arbeidet må tas på alvor, møter må forberedes og ledes, og elevene må involveres ettersom de vet mye om hva som skal til for at de skal lære mer og bedre.

Forskningsgjennomgangen viste at samordnet innsats mellom aktører og nivåer ser ut til å ha stor betydning. Det er viktig at skoleeiere, skoleledere og lærere har kunnskap om og kan vurdere hvor pålitelige og gyldige resultatene er, og at de forstår hvilke resultater som er nyttige til hvilke formål, og hvordan resultatene skal presenteres slik at lærerne kan bruke dem i undervisningen. Ettersom skolens mål er både kort- og langsiktige, er det ikke mulig å måle alle forhold av betydning for skolens bidrag til elevenes læring.

7.1.1 Fra dialogmøtene med skoleeiere, skoleledere og lærere

Dialogmøtene med skolene med profil 1: skoler med stabilt høyt skolebidrag, profil 2: skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn, og profil 3: skoler med progresjon i skolebidraget, viste flere fellestrekk.

Det er etablert et godt samarbeid mellom skoleeiere og skoleledere, preget av tillit. Begge legger vekt på skolens samfunnsoppdrag og brede mandat. Skoleeierne er til stede for skolelederne, engasjert i skolens virksomhet og interessert i å lære mer om hva skolene holder på med, slik at de bedre kan følge opp skolenes arbeid med skolebasert vurdering. Det er både formell og uformell kontakt og åpne dialoger mellom nivåene. Skoleeierne kjenner skolene og forstår deres kontekst og handlingsrom. De betrakter kvalitative og kvantitative informasjonskilder som like viktige for systematisk vurdering og forbedring, og de omtaler vurdering og utvikling som to sider av samme sak.

Både skoleeierne og skolelederne tar for gitt at de viktigste ressursene og den viktigste kunnskapen finnes i skolen, og de henter inn ekstern kompetanse når de har avdekket behov for det. De verner om skolens kjerneaktivitet og skjermer skolene fra det de omtaler som unødig støy og forstyrrelser. Skoleeierne er opptatt av å støtte skolens samarbeid med andre instanser som BUP, barnevernet og helsetjenestene. Noen skoler trenger hjelp med å få orden på drift og strukturer og rammer for kvalitetsutviklingen. Mens skoleeierne i skoler med profilen med progresjon i

skolebidrag så det som en viktig oppgave å bidra til at lokalpolitikerne gir skolen fred til å jobbe systematisk i lengre perioder, mente skoleeier i skoler med profilen med høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn at det er viktig viktig å realitetsorientere politikerne.

Skolene med høyt skolebidrag og progresjon i skolebidrag har flere felles kjennetegn. Ledelsen og lærerne har vedvarende oppmerksomhet på skolens faglige og sosiale læringsmiljø, og all innsats synes å være sentrert rundt elevenes læring og trivsel. Ledelsen og lærerne vektlegger skolens brede mandat, de betrakter vurdering og utvikling som parallelle prosesser og utvikler stadig tiltak som kan bedre skolemiljøet. De har brukt tid på å bli enige om hvordan elevene og de voksne skal være mot hverandre. Respekt for hverandre og respekt for skolens oppdrag og skolens arbeid er fremtredende trekk ved de tre profilene. Det er utstrakt samarbeid i team og på trinn, og alle skolens ansatte har ansvar for alle elevene. Skolene har sterk elevorientering og høy grad av elevmedvirkning. Ved skolene i profil 2 rekrutterer ledelsen bevisst ulike yrkesgrupper og organiserer samarbeidet mellom lærerne og skolens øvrige profesjons- og yrkesgrupper som et lag rundt lærer og elev. Målet er at den enkelte eleven skal få hjelp så raskt som mulig, og at lærerne skal få tid til å undervise. Den ene skolen i profil 3 har ansatt mange profesjons- og yrkesgrupper, mens den andre skolen i denne profilen gjerne skulle hatt dem i skolen.

Skolene har systemer på plass for jevnlig analyse og vurdering av virksomhet og resultater på individ- og gruppenivå og iverksetter tiltak når de avdekker behov for det. Lærerne omtaler skoleledelsen som synlig, tilstedeværende og tett på. Pedagogisk ledelse er innarbeidet, og både lederne og lærerne sier at det er høy grad av tillit mellom ledelse og lærere. Det er lærerne som driver skolenes utviklingsarbeid, med oppfølging og støtte fra ledelsen. Utviklingsarbeid er en del av daglig drift eller i ferd med å bli det, og skolene er selektive med hvilke prosjekter de deltar i.

7.1.2 Oppsummering tema 1: Hva kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?

Ekspertgruppens mandat ber gruppen beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen. Forskningsgjennomgangen konkluderte med at samordnet innsats mellom aktører og nivåer ser ut til å ha stor betydning for godt arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. Dialogmøtene med skolene viste at ved disse skolene er vurdering og utvikling én integrert prosess, eller i ferd med å bli det. Skoleeier, ledelse og lærere tenker langsiktig. Skolene betrakter det sosiale og det faglige som like viktig, men sørger for å få orden på det sosiale livet i skolen først, slik at undervisningen og læringen skal fungere etter hensikten. Kjennetegn ved profilene er åpne dialoger, godt samarbeid, medvirkning, enighet om mål og retning og om hva som må gjøres og hvordan det bør arbeides. Kontakten

mellom skoleeiere og skoler er både uformell og formell. Skoleeierne ser dialogene de har med skolelederne som en mulighet til å lære mer om skolene. Den økte forståelsen de får gjennom jevnlig kontakt med skolene, gjør det lettere for dem å hjelpe skolene med det de trenger. Når skoleeier kjenner skolen godt, er det lettere å løse problemer raskt. Mens noen skoler trenger hjelp til å få på plass støttefunksjoner, trenger andre råd om bedre organisering. Ledere og lærere arbeider mye med skolemiljøet, relasjoner og elevenes læring og trivsel. Lærerne samarbeider om undervisningen og det faglige. Ledelsen og lærerne vektlegger skolens brede mandat og arbeider vedvarende med skolemiljøet og hvordan alle (elever og voksne) skal være mot hverandre. Skolene preges av et utstrakt samarbeid, og det er lærerne som driver utviklingsarbeidet med støtte fra ledelsen. Skolelederne forstår hvordan de skal organisere slik at ansatte og elever blir ansvarlig- og myndiggjort. Skolenes kunnskapsutvikling skjer i flate nettverksstrukturer. Skolene i profil 1 praktiserer elevmedvirkning i svært høy grad.

7.1.3 Konklusjon tema 1: Kjennetegn ved skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene

- Skoleeierne er interessert i det som foregår i skolene, ønsker å lære mer om dem og styrker sin skolefaglige kompetanse gjennom tett dialog med skolelederne.
- Skoleeierne, skolelederne og lærerne er ikke i tvil om at deres oppgave er å ivareta skolens brede mandat og samfunnsoppdrag og ruste elevene for livet.
- Skoleeierne, skolelederne og lærerne er enige om at den viktigste kunnskapen og kompetansen for å gjøre denne jobben er i skolen.
- Skoleeierne og skolelederne er trygge på sin egen og skolens kompetanse og arbeider for å styrke den. De verner om kjerneaktiviteten og skjermer skolen for støy og unødige forstyrrelser.
- Skolelederne er synlige og tett på og organiserer skolene for samarbeid om jevnlig vurdering og utvikling, slik at skolen øker sin kunnskap om eget arbeid.
- Skolelederne myndig- og ansvarliggjør lærerne til å drive arbeidet med skoleutvikling. De følger interessert med på arbeidet i lærernes profesjonsfellesskap.
- Medvirkning er systemisk, fra skoleeiere til elever. Alle har noe å bidra med. Særlig ved skolene i profil 1 praktiseres elevmedvirkning i utstrakt grad.
- Læring er systemisk, ved at lærerne lærer av elevene, skoleledelsen lærer av lærerne, og skoleeier lærer av skoleledelsen.

7.2 Tema 2. Hvordan kan skolene best støtte elever fra hjem med lav sosioøkonomisk status?

Ekspertgruppens mandat påpeker at elevenes familiebakgrunn og tidligere resultater forklarer mye av forskjellene i elevresultater. Selv om forskjellene er mindre i Norge enn i mange andre land, er det også hos oss systematisk sammenheng mellom sosial bakgrunn og skoleresultater. Skolen er, sier mandatet, vårt viktigste verktøy for å gi alle barn, uavhengig av bakgrunn, muligheter til å leve et selvstendig liv. Ekspertgruppen har vært særlig opptatt av dette spørsmålet, både i arbeidet med delrapporten, i utvalg av skoler og i dialogmøtene med skolene.

Overordnet vil ekspertgruppen understreke at det er viktig å arbeide kunnskapsinformert og målrettet både på skolenivået, lokalt og nasjonalt for at sammenhengen mellom elevenes bakgrunn og resultater skal være så liten som mulig. Arbeidet må samordnes og kommunikasjonen være tydelig og konsistent, slik at ikke uenighet og uklarhet gir usikkerhet om hva som skal gjøres. I delkapittelets avsnitt om dialogmøter under tema 2 inngår profil 2: skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn.

Kapittel 2 i delrapporten viste til at Coleman-rapporten fra 1966, *Equality of Educational Opportunity*, fant at forskjellene mellom elevenes kunnskaper og ferdigheter ved skolestart kunne tilskrives sosioøkonomisk bakgrunn, og at de vedvarte gjennom hele skoleløpet. Med andre ord var det foreldrenes utdanningsnivå og økonomiske situasjon som forklarte mest av forskjellene i elevenes resultater. Dette overrasket politikerne, som frem til da hadde antatt at skolen *i seg selv* hadde en utjevnende funksjon. Delrapporten gjenga også nyere studier som bekrefter disse funnene.

I en senere artikkel argumenterte Coleman (1988) for at det er sammenheng mellom sosial kapital og tillit, og at sosial kapital bør betraktes som en *ressurs for handling*. I forskningen om sosial handling er det to tradisjoner. Sosiologer antar at aktører handler i en sosial kontekst styrt av normer og regler, og er opptatt av å forklare hvordan konteksten påvirker handlingene våre. Økonomer, som er mer opptatt av humankapital, antar at mennesker handler fritt og uavhengig, har individuelle mål og ønsker å maksimere utbyttet sitt. Coleman mener at individuell, rasjonell og målrettet handling kan kobles med sosial kontekst slik at det blir mulig å forklare utviklingen av sosiale strukturer som det er særlig viktig at skoler etablerer og vedlikeholder.

Coleman identifiserte tre former for sosial kapital: a) forpliktelser og forventninger, b) informasjonsflyt og c) sosiale normer og sanksjoner. Han koblet disse til troverdighet, nettverk og forutsigbarhet og brukte det til å analysere frafall i videregående skole. Han fant at sosial kapital utvikles i relasjoner mellom mennesker, og at det er barn og unges sosiale kapital som bidrar til å utvikle humankapitalen deres[19]. I skolen gir dette seg praktiske utslag blant annet gjennom elevenes motivasjon til å bli i skolen, i motsetning til å slutte. Under elevenes beslutning om å fullføre skolen ligger svært mye sosial kapital i form av *troverdighet, forpliktelser* og *forventninger*. Når ledelsen og lærerne tidlig etablerer gode relasjoner til elevene, vil elevene oppleve at de voksne i skolen vil dem vel. Tillitsrelasjoner mellom voksne og elever og mellom elevene styrker båndene til det sosiale fellesskapet. Gjensidige forventninger og forpliktelser påvirker elevens tillit til skolen og deres valg om å bli i skolen eller slutte. Når elever inngår i flere nettverk av relasjoner, får de informasjon og opplever medvirkning, forutsigbarhet og stabilitet. Alt dette påvirker handlingsvalgene deres. Når sosiale normer og sanksjoner kommuniseres tydelig og alle gir sin tilslutning til dem, fremstår skolen som forutsigbar og troverdig, og elevene opplever trygge rammer for valgene sine.

En interessant egenskap ved sosial kapital som skiller den fra andre kapitalformer, er at den er et *offentlig gode*. Coleman mener at samfunnsutviklingen er slik at vi ikke kan ta for gitt at alle barn får støtte til å utvikle den nødvendige sosiale kapitalen og humankapitalen i hjemmemiljøet. I skolen har imidlertid barn og unge en unik adgang til sosial kapital. Skolen bør derfor betrakte og behandle sosial kapital som et sosialt gode med stor betydning for barn og unge som har minst av den i hjemmemiljøet. På dette området har skolen en stor kompensatorisk oppgave.

19 *OECD definerer humankapital som individuelle kunnskaper, ferdigheter, kompetanser og kjennetegn som hjelper individet til et personlig, sosialt og økonomisk godt liv (Brian, 2007). Humankapital er en nøkkel til å tjene til livets opphold og til økonomisk vekst. Utdanningssystemer har en stor oppgave i å hjelpe mennesker til å realisere potensialet sitt, og når de ikke innfrir, kan den enkelte få sosiale og økonomiske problemer som kan vare livet ut.*

I delrapporten gjenga ekspertgruppen en artikkel (Salloum mfl., 2018) som fant at sammenhengen mellom skolens sosiale kapital og elevenes grunnleggende lese- og regneferdigheter var tre–fem ganger sterkere enn sammenhengen mellom økonomisk kapital og lese- og regneferdigheter. Den sosiale kapitalen, tilliten mellom lærerne, elevene og familiene og kvaliteten på relasjonene mellom dem, betyr mer for læringsutbyttet enn skolens elevsammensetning. Selv etter at analysene kontrollerte for elevdemografi og økonomi, var det noen skoler som lyktes bedre enn andre med å utvikle sosial kapital. Salloum mfl. (2018) påpekte at dette ikke må tolkes som at skolens økonomi har lite å si, men man må tenke annerledes om investering i sosiale relasjoner enn om økonomisk kapital. Mens mye tyder på at investering i sosial kapital kan øke læringsresultatene for barn og unge, kan det se ut som om mange skoler ikke riktig vet hva de skal gjøre for å utvikle skolens sosiale kapital. Skoleledere og lærere må forstå det læringsfremmende potensialet i relasjoner mellom mennesker og hvordan de skal styrke de sosiale relasjonene mellom elever, lærere og familier, særlig for elever med ekstra behov for støtte.

7.2.1 Fra dialogmøtene med skoleeierne, skolelederne og lærerne

I dialogmøtene sa skoleeierne at deres viktigste bidrag til skolens kvalitetsutvikling er å være engasjert

i skolen og til stede for skolelederne og balansere forventninger med tilpasset støtte. De fremhevet aktive skoleledere som en forutsetning for godt kvalitetsarbeid. Begge rektorene sa at samarbeidet med skoleeier var preget av åpenhet, tillit og utviklingsvilje. Skoleeier hjelper noen skoler med å få orden på drift og etablere strukturer for skolebasert vurdering, og de sa at det er viktig å ha en bred forståelse av resultater i skolen og bruke både kvantitative og kvalitative data. Skoleeier og skoleledelsen er sammen om å styrke laget rundt lærer og elev og få flere aktører inn i skolen, slik at riktige tiltak kan iverksettes raskt. Skoleeier mente at skolen trenger arbeidsro, og at politikere som gjerne vil «inn i klasserommet», må realitetsorienteres. .

De to skolene i profil 2, med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn, har flere fellestrekk: De kobler kvalitet i skolen til at skolen skal ruste elevene for livet, og ledelsen og lærerne gir uttrykk for sterk elevorientering og stor ansvarsfølelse og forpliktelse for skolens samfunnsmandat. Begge skolene har ansatt andre profesjons- og yrkesgrupper som arbeider både i egne team og sammen med kontaktlærerne. Rektorene sier at samarbeidet gjør det mulig å fange opp problemer og raskt iverksette tiltak. For lærerne kan det være så viktig å ha noen å dele ansvaret for enkeltelever med at det motiverer dem til å bli i yrket. Alle skolens voksne har ansvar for alle elevene. Skoleeier, skoleledelsen og lærerne er opptatt av det sosiale miljøet, trivsel, trygghet. De arbeider mye med hvordan voksne og elever skal være mot hverandre, og har stor oppmerksomhet på relasjoner mellom alle i skolen.

Lærerne synes det er bra at ledelsen har et overordnet blikk, er sterk og tydelig og *vil* noe. Ved begge skolene driver lærerne utviklingsarbeidet, og alle møter brukes til faglige spørsmål. Rektorene har organisert skolen for utvikling; vurdering og utvikling er integrerte prosesser. Skolene bruker mange informasjonskilder og arbeider systematisk med resultater. Løpende kommunikasjon med elevene gir viktig informasjon om de faglige og sosiale behovene deres. Skolene bruker kollegaobservasjon, pedagogisk analyse og aksjonslæring, elevsamtaler, analysemøter og resultatsamtaler. Skoleledelsen og lærerne analyserer resultater og bruker kunnskapen til å styrke undervisningen. At skolen er organisert for samarbeid, fremmer kvalitetsutvikling. At lærerne har utarbeidet felles retningslinjer og rutiner for praksis, gjør det lettere å bruke felles tid til å snakke om de viktige tingene.

7.2.2 Oppsummering tema 2: Hvordan kan skolene best støtte elever fra hjem med lav sosioøkonomisk status?

Ekspertgruppens mandat uttrykker bekymring for at det også i Norge er systematisk sammenheng mellom elevenes hjemmebakgrunn og læringsutbyttet deres. Ekspertgruppen har derfor drøftet hvordan utdanningssystemet kan fungere kompensatorisk for denne elevgruppen. I delrapporten viste ekspertgruppen til at Coleman-rapporten fra 1966 og senere forskning har vist en vedvarende sammenheng mellom elevresultater og foreldrenes utdanningsnivå og økonomiske situasjon. I et senere arbeid undersøkte Coleman (1988) sammenhengen mellom sosial kapital og frafall i videregående skole. Her fant han at sosial kapital utvikles i relasjoner mellom mennesker, og at det er barn og unges sosiale kapital som bidrar til å utvikle humankapitalen deres. At skolens arbeid med relasjoner motvirker frafall, bekreftes også i en systematisk kunnskapsoversikt (Lillejord mfl., 2015). Det ser derfor ut til at når skoler gjør en innsats for å styrke relasjonene i skolen og øke elevenes sosiale kapital, kan de både bidra til å øke elevenes læringsutbytte og motivere barn og unge til å bli i skolen og fullføre utdanningen. Skolenes innsats for å styrke relasjoner og redusere sårbarhet gjør at alle blir bedre kjent med hverandre. Kjennskap styrker aktørenes tillit til og tiltro til hverandre. Elevene opplever voksne som vil dem vel. For alle mennesker, og kanskje særlig for denne heterogene elevgruppen, er forutsigbarhet og trygghet en helt nødvendig forutsetning for læring.

Når ekspertgruppen ser resultatene fra dialogmøtene med skolene sammen med forskningen, viser det seg at skolene som har høyt bidrag til elevenes læringsutbytte og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn, gjør en stor innsats for å styrke relasjonene mellom og rundt elevene. Skoleeierne, skolelederne og lærerne ser betydningen av å styrke laget rundt lærer og elev – både fordi enkeltelever raskt må få den hjelpen de trenger, og for at lærerne skal kunne konsentrere seg om undervisningen. Skoleeierne og skolelederne i denne profilen er «tett på». Skoleeierne tilbyr støtte og praktisk hjelp og fungerer som en samarbeidspartner. Ved å vise ansvarlighet gjennom å gi arbeidet støtte fra toppen, bidrar også skoleeierne til ansvarliggjøring i skolen.

Skoleeiere, skoleledere og lærere legger skolens samfunnsmandat til grunn. Skoleeier og skoleleder er enige om at elevene skal rustes for livet, og at skolens organisering må tilpasses dette formålet. De er også enige om at resultater må forstås i bred forstand. Enighet mellom aktører på alle nivåer om slike grunnleggende prinsipper gjør skolen forutsigbar, noe som er viktig for alle. Informasjonsflyten er god i disse skolene. For det første vet skolelederne at skoleeier er der for å hjelpe dem, for det andre jobber ledelsen tett på lærerne, slik at problemer kan løses raskt, for det tredje er lærerne organisert i team og nettverk som løpende utveksler informasjon om elevenes læring, trivsel og trygghet, slik at elevene raskt kan få hjelp. Elevene arbeider i grupper, og de har en læringspartner for problemløsning på laveste nivå. I dette systemet er ingen overlatt til seg selv, ingen sitter alene med ansvaret, alle vet at det er noen som kan hjelpe dem hvis de trenger det, og de vet hvem dette er. Ledelsen og lærerne samarbeider om å redusere sårbarhet i systemet ved å styrke relasjonene. De oppnår at elevene føler seg trygge, sett, ivaretatt og likt. Dette er et helt nødvendig fundament for læring, og slik ekspertgruppen vurderer det, er det på det sosiale området skolen kan bidra mest til å hjelpe de elevene som kommer fra hjem med lav sosioøkonomisk status.

7.2.3 Konklusjon tema 2: Hvordan kan skolene best støtte elever fra hjem med lav sosioøkonomisk status?

- Skoleeierne praktiserer *tilpasset* skoleeierskap preget av utviklingsvilje og praktisk hjelp.
- Skoleeierne har en bred forståelse av resultater i skolen og vil gi skolene arbeidsro.
- Ved å vise gjennom handling at arbeidet har støtte fra toppen, bidrar skoleeierne til ansvarliggjøring i skolen.
- Skoleeier og skoleleder samarbeider om å styrke laget rundt lærer og elev, slik at riktige tiltak kan iverksettes raskt.
- Skoleeier, skoleledelsen og lærerne er enige om at elevene skal rustes for livet, og at skolens organisering må tilpasses dette formålet.
- Skoleledelsen og lærerne samarbeider om å styrke relasjonene i skolen. Sårbare elever trenger stabilitet og forutsigbarhet for å bli trygge, og skolen må fremstå som troverdig.
- Elever som er trygge og føler seg sett, ivaretatt og likt, har større sannsynlighet for å fullføre skolen.

7.3 Tema 3: Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen?

Ekspertgruppen skal ifølge mandatet spesielt se på hva som skal til for at skoler med lavt bidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen. Her presenteres funn fra delrapporten og fra dialogmøter med skoler i profil 3 (skoler med progresjon i skolebidraget) og skoler med profil 4 (skoler med stabilt lavt skolebidrag).

Ekspertgruppens delrapport gjenga forskning som stilte spørsmål ved nytten av tradisjonell skoleeffektforskning, som blant annet identifiserte lederadferd i skoler med høye resultater. Tanken var at forbilledlige praksiser kan «overføres» til andre skoler. Et norsk eksempel på slike ideer er satsingen på demonstrasjonsskoler som omtales i kapittel 3.3. Senere studier har imidlertid vist at det ikke lar seg gjøre å overføre kjennetegn ved høyt presterende skoler til lavt presterende skoler. Det skyldes blant annet at lavt presterende skoler forholder seg til andre problemer og har andre utfordringer og behov enn høyt presterende skoler. Delrapporten viste at forskere har identifisert disse barrierene ved skoler som presterer lavt over tid: mangel på reelt samarbeid, mangel på felles problem- og målforståelse, manglende anerkjennelse av verdikonflikter og motstand mot bruk av data og resultater. Dialogmøtet med veiledere i Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen bekreftet at dette også er situasjonen i Norge.

Ekspertgruppen mener derfor at ledere i lavt presterende skoler trenger hjelp til å organisere arbeidet ved skolen, få orden på drift og organisere lærersamarbeidet. Det har lite for seg å fortelle disse lederne hva de bør gjøre, for det vet de som regel. Noen av dem står overfor utfordringer som dels er i skolens kontekst, og som de vil trenge utstrakt hjelp og støtte fra skoleeier for å kunne gjøre noe med. De kan også trenge hjelp med organisering, prioritering og samordning.

7.3.1 Fra dialogmøtene med skoleeiere, skoleledere og lærere

Dialogmøtene med skolene i profil 4: Skoler med stabilt lavt bidrag over tid, viste at begge skoleeierne var opptatt av resultatrapportering, planer og dokumenter, eksterne satsinger og kompetansemiljøer. Den ene skoleeieren mente at handlingsplanen burde vektlegges mer i møter med rektorene, mens rektoren mener at virksomhetsplanen er lite forankret hos lærerne. Skoleeier følger med på resultater og ber om rapportering på tiltak hvis noe er negativt, men savner «den lærende samtalen» hvor skolene reflekterer over egen praksis, stiller spørsmål og undrer seg, slik at skoleeier kan få innsikt i skolenes praksis. Den andre skoleeieren la vekt på å fortelle skolelederne hva som er viktig og hva de må gjøre, og mente at skolen må reflektere mer rundt egen tilstand før de går over på tiltak. Skoleeier fremhever betydningen av gode relasjoner, undervisningskvalitet, mestringsfølelse og relevans, og at skolene bør bli mer undersøkende rundt egen praksis.

Begge skolene hadde kort tradisjon for å bruke resultater til å vurdere og utvikle kvalitet, og begge rektorene jobber med å få lærerne til å se nytten av eksterne informasjonskilder. Arbeid med å analysere resultater var i liten grad systematisert, og det ble ikke arbeidet jevnlig med å analysere resultater og bruke dem til å utvikle kvaliteten på skolens arbeid. Ved begge skolene sa lærerne at de følger med på resultater, men at det er tidkrevende å følge opp resultater, og at kanskje ikke alle resultater er like nyttige. Begge rektorene sa at det er lærerne som skal drive utviklingsarbeidet, og at det er satt av felles tid til dette. Lærerne ved den ene skolen hadde god struktur på fellestiden. De evaluerer og utvikler både i team og i fellestid. Lærerne ved den andre skolen sa at selv om de har mye fellestid, er det begrenset hva de får ut av den. Skolens utviklingsarbeid er lite systematisk, ledelsen er dårlig samkjørt og arbeidet følges ikke godt nok opp. Mye settes i gang, men fullføres sjelden. Ved denne skolen hadde rektor delegert arbeidet med utvikling til lærerne, som savnet lederoppfølging. Ved den andre skolene begynner lærerne å se nytten av nasjonale prøver, og rektor sa at det er viktig å fortsette arbeidet, selv om det tar tid.

Lærerne beskrev kvalitetsutvikling som komplekst arbeid som krever retning, prioritering, ledelse og fremdrift. Skoleutvikling forutsetter at lærerne samarbeider og deler erfaringer, gjerne med veiledning fra fagmiljøer. Skolebasert arbeid som foregår over tid og jevnlig evalueres, vil bidra til økt kvalitet, sammen med foreldrekontakt, elevaktive læringsformer og at

lærerne varierer arbeidsmåter og vurderingsformer. Begge lærergruppene opplevde for stort press på enkeltlærere. De bruker mye tid på utenomfaglige oppgaver og føler at de ikke strekker til. Store klasser kan stå i veien for at de kan gjøre undervisningen praktisk og relevant. Det er sprik mellom intensjoner og realiteter, og lite overskudd til å realisere de gode intensjonene. Lærerne ønsker mer støtte og kompetanse, for eksempel flere yrkesgrupper inn i skolen.

Dialogmøtene med skoler med profil 3: skoler med progresjon i skolebidrag, var preget av at det var god dialog mellom nivåene. Skoleeierne bruker skolenes resultater til å snakke med skolene om utvikling, men har en bred forståelse av resultater og er opptatt av kvalitative data. De kjenner skolene og kan stille gode spørsmål og fungere som sparringspartnere. Skoleeierne fremhevet behov for skolefaglig kompetanse og at politikerne må gi skolene fred, slik at de kan arbeide langsiktig.

Skolene i profil 3 har sterk elevorientering og fremhever dannings- og utdanningsoppdraget sitt. Ledelsen er synlig og tilstedeværende og har organisert for samarbeid i stabile team og på trinn. Alle voksne har ansvar for alle elevene, og skolene prioriterer arbeidet med læringsmiljøet. De er opptatt av å få til en mer kollektiv samarbeidskultur. Ledelsen mener det er bra å ha både tradisjonelle og mer utforskende lærere, for da blir skolens praksis variert. Lærerne er med på å bestemme prioriteringer, driver utviklingsarbeidet og justerer undervisningen etter hva som fungerer best for elevene. Begge skolene ønsker mer kompetanse i å analysere data og kunne følge elevenes læringsprogresjon. De er mer motiverte til å bruke resultater nå, og de bruker flere informasjonskilder til å vurdere og utvikle praksis. Den ene skolen har tolærersystem, som gjør det lettere for dem å fange opp elever som trenger hjelp, men det er utfordrende at de ikke klarer å følge opp alt de fanger opp. En av skolene har ansatt flere andre profesjons- og yrkesgrupper, mens den andre savner å ha dem på skolen.

Ekspertgruppens delrapport oppsummerte forskning om kommuner og skoler som strever med å løfte elevenes læringsutbytte, slik: De preges av mangel på reelt samarbeid, mangel på felles problem- og målforståelse, manglende anerkjennelse av verdikonflikter og motstand mot bruk av data og resultater. I kapittel 6 i sluttrapporten gjengir ekspertgruppen dialogmøtet med veilederne i Veilederkorps og Oppfølgingsordningen. Veilederne sa at mange kommuner og skoler som strever med å få til utvikling, har svak ansvarsforståelse. Uklare forventninger på statsforvalternivået og skoleeier- og skoleledernivået kan føre til forskjeller mellom skolene. De som strever med å få til utviklingsarbeid, kan mangle helt enkle rutiner for oppfølging, og både skoleeier og skoleledelsen kan ha dårlig orden på drift. Mange har for stor respekt for administrasjon og for liten respekt for utvikling.

Det kan være lav tillit og dårlige relasjoner mellom nivåene, de kan mangle kompetanse i skolebasert vurdering. Skoleeierens skolefaglige kompetanse kan være mangelfull, de kan ha for lite tid til skolefaglige spørsmål, ikke forstå skolenes kontekst. Manglende forankring kan skyldes uklar kommunikasjon mellom nivåene og for lite dialog mellom politisk og administrativ skoleeier.

7.3.2 Oppsummering tema 3: Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen?

Ved skolene i profil 4: stabilt lavt bidrag, handlet dialog og kontakt mellom skoleeierne og skolelederne mye om formaliteter, dokumenter og planer. Begge skoleeierne la vekt på å fortelle skolelederne hva de må gjøre, hva som er viktig, og hvorfor det er viktig. De påpekte mangler og svakheter som det må jobbes med, og viste til særskilte utfordringer som forklarte noen av manglene, men ga ikke inntrykk av at dette var oppgaver skoleeieren og skolelederen skulle løse sammen. Skoleeierne var opptatt av rapportering og dokumentasjon og lojalitet til planer. De brukte et noe teknisk språk om implementering. Ressurser (inkludert kunnskap og kompetanse) ble omtalt som noe eksternt, som man mangler. Samarbeid med mange partnere og deltakelse i mange satsinger ble omtalt som en styrke. Ved skolene i profil 3: progresjon i skolebidrag, var dialog mellom skoleeier og skoleleder preget av god kontakt mellom nivåene, skoleeier kjenner skolene og er tilgjengelig for skolelederne. Skoleeier bruker sin skolefaglige kompetanse, er til stede for rektorene og hjelper dem med det de trenger.

I skolene med profil 4: stabilt lavt skolebidrag, hadde lærerne stor omsorg for elevene og brukte mye tid på enkeltelever. De ønsket flere profesjons- og yrkesgrupper inn i skolen. Resultater fra nasjonale prøver og andre undersøkelser ble brukt mer sporadisk enn systematisk, og det ble ikke arbeidet systematisk med å vurdere kvaliteten på skolens arbeid. Begge skolene hadde kort tradisjon for å bruke resultater til kvalitetsutvikling. En rektor sa at utviklingsarbeidet var delegert til lærerne, men for lærerne var det uklart hvilke prosjekter de holdt på med for tiden, og om det var avsatt tid til utviklingsarbeid. På den andre skolen var rektor optimistisk fordi lærerne hadde sett nytten av nasjonale prøver. Lærerne driver utviklingsarbeidet, med lite lederstøtte ved den ene skolen og mer ved den andre. Lærerne samarbeider, men skolene har få ansatte med annen profesjons- og yrkesbakgrunn. Elevmedvirkning knyttes hovedsakelig til formelle organer som elevråd. I skolene med profil 3: progresjon i skolebidrag, ønsker ledelsen og lærerne å bedre kompetansen sin i analyse av data og vil ha flere muligheter til å følge elevenes læringsprogresjon. Lærerne har ansvar for skolens utviklingsarbeid og er blitt mer motiverte for å bruke resultater etter å ha sett nytten av dem. Begge skolene ønsker tettere samarbeid med andre profesjons- og yrkesgrupper. Elevmedvirkning er hovedsakelig knyttet til formelle organer, men elevene vet hvordan de kan påvirke undervisningen.

Skoleeierne og lederne i skoler med profil 4 har god innsikt i hva de *bør* gjøre for å utvikle kvalitet i skolen, men det virker ikke som de vet hvordan kunnskapen skal overføres fra planer og dokumenter til praksis. I dialogen mellom skoleeier og skoleleder var det lite snakk om felles ansvar for og samarbeid om utfordringer. Det er ikke ekspertgruppens inntrykk at disse skolene ikke er interessert i resultater eller ikke arbeider med resultater. Problemet er snarere usikkerhet om hva resultater «er», hva som skal gjøres, hvordan, av hvem og i hvilken rekkefølge. Ved den ene skolen hadde lærerne en lang og sterk tradisjon for å koble resultater til lærernes erfaringer i klasserommet. Her arbeider ledelsen for å få lærerne til i større grad å se relevansen og nytten av andre resultater. Ved den andre skolen hadde rektor delegert arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet til dem. Ettersom skoleeier og skolene har liten tradisjon for systematisk bruk av resultater og informasjonskilder, har de heller ikke utviklet kunnskap om og kompetanse i arbeidet.

7.3.3 Konklusjon tema 3: Hva skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen?

Skoleeiere som har ansvar for skoler med lavt skolebidrag må:

- styrke sin skolefaglige kompetanse og frigjøre seg fra intensjoner i planer og dokumenter i sin dialog med skolene
- bruke tid til å sette seg grundig inn i de problemene skolene har og i samarbeid med skoleledelsen utforme en plan hvor det fremkommer hva skolene skal gjøre og hva skoleeier skal bidra med
- sammen med skoleledelsen vurdere å be om veiledning – både til skoleeier og skolene – for eksempel gjennom Oppfølgingsordningen
- ikke ta for gitt at disse skolene må tilføres ekstern ekspertise for å bli bedre, men tilby skolene støtte og hjelp med å få orden på drift

7.4 Tema 4: Hvordan kan skoleeierne og skolene bedre drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene?

Under dette temaet drøftes hva som skal til for at skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene. Her presenteres funn fra ekspertgruppens *delrapport* og fra kapittel 3 i hovedrapporten, «Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skolen», og utdrag fra dialogmøtene med skolene i profil 1: skoler med stabilt høyt skolebidrag, profil 2: skoler med stabilt høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn og profil 3: skoler med progresjon i skolebidraget.

Ekspertgruppens mandat påpeker at skolebidragsindikatorene finner forskjeller mellom hvor mye skolene, kommunene og fylkeskommunene bidrar til elevenes læring. Hvor elevene er bosatt, og den sosiale bakgrunnen deres har altså betydning for hvor mye elevene lærer i skolen. Indikatorene sier imidlertid ingenting om hva som kan forklare forskjellene, og hva som skal til for å løfte skolens bidrag. Det trengs derfor mer kunnskap om *hva som skjer i skolen og kommunen, og hvorfor noen skoler klarer å jobbe bedre enn andre med å løfte elevene.*

Ekspertgruppens delrapport viste at selv om målstyring ble innført i norsk skole i 1990, ble ikke det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) innført før i 2004. Systemet gir tilgang til informasjon som skal brukes til å vurdere og utvikle kvalitet i skolen, og skal bidra til åpenhet, dialog om og kontroll med skolens virksomhet. Skoleeiere og skoleledere har et lovpålagt ansvar for å følge opp resultatene på måter som bidrar til å utvikle kompetanse og kvalitet i skolen. Utdanningssektoren får et stadig bedre kunnskapsgrunnlag som kan brukes til å utvikle kvaliteten på opplæringen, men om data skal føre til utvikling, trengs det lokal kapasitet og kompetanse til systematisk arbeid med vurdering og utvikling. Selv om sektoren nå har mye resultatdata, varierer det om og i hvilken grad de brukes til å utvikle kvaliteten på opplæringen. Da målstyring ble innført, hadde St.meld. nr. 37 (1990–1991) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* følgende formulering: «Den målstyring som skal anvendes i utdanningssektoren, må være tilpasset sektorens spesielle behov […], ta hensyn til målenes kompleksitet […] og at ikke all virksomhet i utdanningssektoren lar seg måle og resultatvurdere. Fordi målstyring forutsetter større nærhet mellom de som formulerer målene og de som skal nå målene, trenger «departementet et apparat ute som kan formidle og tydeliggjøre målene, veilede i prosessen mot måloppnåelsen og evaluere […] i hvilken grad målene blir nådd» (s. 15-16). Ekspertgruppen antar

at «apparatet ute» er kommuner og fylkeskommuner. Hva som blir gjort fra ledelsen for å sette kommuner og fylker i stand til å gjøre denne tilsynelatende enkle, men i realiteten svært komplekse jobben, har betydning for kvaliteten på det som blir gjort.

Det norske kvalitetsvurderingssystemet gir nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere tilgang til mye informasjon om elevenes læring. Intensjonen er at informasjonen i systemet skal suppleres med annen kunnskap og lokale informasjonskilder. Opplæringsloven legger ansvaret for arbeidet med å vurdere og videreutvikle kvaliteten på opplæringen på skoleeiere og skoleledere, og åpner for lokal tilpasning ettersom det er lærerne, skolelederne og skoleeierne som best kjenner elevene og den lokale konteksten for kvalitetsutvikling. En forutsetning for at skolene skal kunne bruke resultater til utvikling, er at ansvarlige ledere i og over skolen, skoleeiere og rektorer, vet hvordan data kan brukes til å forbedre skolens praksis. Kvalitetsutvikling forutsetter tilstrekkelig bemanning og nødvendig kompetanse til å iverksette tiltak som bidrar til best mulig opplæring for elevene. I sin tolkning av mandatet har ekspertgruppen lagt til grunn at det varierer i hvilken grad skoleeiere og skoler lykkes med det systematiske arbeidet med kvalitetsutvikling. I dialogmøtene med skolene var gruppen derfor opptatt av å få frem mest mulig informasjon for bedre å forstå hva som skal til for å lykkes.

Kapittel 6 i ekspertgruppens delrapport, «Forskningsgjennomgang», oppsummerte kjennetegn ved skoleeiere og skoleledere som lykkes med kvalitetsutvikling. Forskningen viser at skoleeier og skoleleder må ha tett *dialog*, være *enige* om hva som kjennetegner gode utviklingsprosesser og *samarbeide* om å analysere resultater og drøfte tiltak. Skoleeier må være *interessert* i skolen og ha *kompetanse* om kvalitetsutvikling. Forskningen understreker at forholdet mellom politisk og administrativt skoleeiernivå må være *avklart*, skolens arbeidsmiljø må preges av gjensidig respekt, *myndiggjorte* ansatte, og *enighet* om hva resultater er, og hva det vil si å *bruke* dem.

Skoleledelsen må presentere data slik at lærerne forstår dem, koble faglig og sosial læring, ivareta elevenes og lærernes læring, forstå grunnprinsipper for profesjonsfellesskap og ta ansvar for å lede dem. De må forstå betydningen av et godt skolemiljø og tilby sosiale aktiviteter i tillegg til undervisningen.

7.4.1 Fra dialogmøtene med skoleeiere, skoleledere og lærere

Dialogmøtene med skoler med høyt skolebidrag (profil 1 og 2) og progresjon i skolebidraget (profil 3) viste flere fellestrekk. Alle seks skolene var opptatt av skolens brede mandat og la stor vekt på det sosiale læringsmiljøet.

Dialogmøtene ga innrykk av et tillitsfullt samarbeid mellom skoleeier og skoleledere som har jevnlig kontakt, både formell og uformell. Skoleeierne er til stede for rektorene og ønsker å lære mer om skolene. Når de følger opp skolene, bruker de sin skolefaglige kompetanse, som de ønsker å videreutvikle. De mener at den viktigste kunnskapen og kompetansen for utvikling er i skolen, og ser det som en lederoppgave å verne kjerneaktiviteten mot unødig støy. Både skoleeierne og skolelederne legger skolens samfunnsmandat til grunn og betrakter kvalitative og kvantitative data som like viktige informasjonskilder i vurderings- og utviklingsarbeidet sitt. De vet at analysearbeidet krever kompetanse, og har funnet løsninger på dette, for eksempel lar noen skoler en inspektør analysere, tolke og presentere data slik at de blir forståelige for lærerne.

Ved skolene har de ansatte kontinuerlig oppmerksomhet på skolens faglige og sosiale læringsmiljø. Skolene har en sterk elevorientering og lar all innsatsen kretse om elevenes læring og trivsel. Ved alle skolene har ledere og lærere brukt mye tid på å snakke om hvordan elever og voksne skal være mot hverandre. En skole i profil 1 sier at man kommer langt med vanlig folkeskikk. Høyest grad av elevmedvirkning i undervisningen har skolene i profil 1.

Ved de andre skolene er det en tendens til å koble elevmedvirkning til formelle organer. Samtidig vet elevene hva de kan gjøre for å påvirke undervisningen. Skolene har et utstrakt samarbeid i team og på trinn, og alle voksne har ansvar for alle elevene. Ledelsen og lærerne ved skolene med høyt bidrag sier at de har høye ambisjoner på sine egne og elevenes vegne, og lærerne ved skolene med progresjon i skolebidraget har positive forventninger til hverandre. Rektorene ved skolene i profil 2, med høyt skolebidrag og mange elever fra hjem med lav sosioøkonomisk bakgrunn, rekrutterer bevisst flere profesjons- og yrkesgrupper til skolen, og har gjort en stor innsats for å teamorganisere samarbeidet.

Ved skolene har de ansatte kontinuerlig oppmerksomhet på skolens faglige og sosiale læringsmiljø og ser det sosiale som en forutsetning for det faglige. Skolene har sterk elevorientering og arbeider for at elevene skal være trygge og trives, slik at de kan konsentrere seg om læringen.

Mest elevmedvirkning i undervisningen har skolene i profil 1, og her sa rektorene at de ønsker *mer* elevmedvirkning. Skolene har et utstrakt samarbeid i team og på trinn, og alle voksne har ansvar for alle elevene. Ledelsen og lærerne ved skolene med høyt bidrag er trygge på sin egen kunnskap og kompetanse og sier at de har høye ambisjoner på egne og elevenes vegne. Lærerne ved skolene med progresjon i skolebidraget sa at de har positive forventninger til hverandre. Rektorene ved skolene i profil 2 (skoler med høyt skolebidrag og mange elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn), har samarbeidet mye med skoleeier for å organisere samarbeidet mellom lærere og skolens øvrige profesjons- og yrkesgrupper. Også skolene i profil 3 snakker mye om behovet for andre profesjons- og yrkesgrupper i skolen, slik at lærerne kan få konsentrere seg om undervisningen.

Det sosiale er fundamentet for aktiviteten i disse skolene. De organiserer seg for å sikre at elevene har ro, slik at de kan ha utbytte av undervisningen. Skoleeier, skoleledelsen og lærerne reduserer sårbarhet ved å styrke relasjoner, for eksempel gjennom ordningen med læringspartner. Problemer løses på lavest mulig nivå og med minst mulig eksponering. Konflikter løses raskt, det megles, og konfliktens årsak blir tematisert slik at begge parter ivaretas. Samarbeid er systemisk – lærerne samarbeider i team og på trinn, og skoleledelsen følger interessert med på arbeidet deres. Skolene har et innarbeidet system for jevnlig vurdering av aktiviteter og resultater på individ- og gruppenivå. Ledere og lærere i skolene med profilen høyt bidrag omtaler vurdering og utvikling som en del av den daglige driften: «Det er det vi *gjør*.» De iverksetter tiltak når de avdekker behov. Lærerne omtaler skoleledelsen som synlig, tilstedeværende, tett på og interessert i lærernes arbeid. Ledelsen betrakter kvalitative og kvantitative data som like viktige og tar ansvaret for å presentere resultater slik at de er forståelige. Både ledere og lærere opplever høy grad av tillit mellom ledelse og lærere. Lærerne driver skolenes utviklingsarbeid, med tett oppfølging og støtte fra ledelsen.

7.5 Oppsummering tema 4: Hvordan kan skoleeiere og skoler bedre drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid?

Det er stort samsvar mellom det forskningen finner fremmer kvalitetsutvikling i skolen[20], og det ekspertgruppen fant i dialogmøtene med skolene med høyt bidrag og progresjon i bidraget (skoleprofilene 1, 2 og 3). Dialogene mellom skoleeierne og skolelederne var preget av gjensidig respekt. De hadde både formell og uformell kontakt og sa at terskelen for å ta kontakt var lav. Skoleeierne brukte sin skolefaglige kompetanse i oppfølgingen av skolene og brukte møtene til å lære mer om skolene. Skoleeierne fremsto som tilgjengelige for skolelederne, engasjerte i skolen, nysgjerrige og med et ønske om å bidra med noe av betydning for elevene. Tett dialog og samarbeid øker den skolefaglige kompetansen deres og setter dem i stand til å stille bedre spørsmål i oppfølgingen av skolene. I dialogmøtene ved skolene med disse tre profilene fikk ekspertgruppen et klart inntrykk av at både skoleeierne, skolelederne og lærerne mener at den kunnskapen som trengs for å få til godt, systematisk arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling, finnes i skolen. Det handler først og fremst om å organisere skolen for utviklingsarbeid og utvikle analysekompetansen, slik at data kan presenteres på forståelige måter. Det handler også om å ansette flere profesjons- og yrkesgrupper i skolen, slik at lærerne kan konsentrere seg om undervisningen og om å drive skolens utviklingsarbeid. Ekstern kompetanse henter de inn når det er behov for det, men de er selektive med hva de bruker tid på og deltar i. Skolene står støtt på sitt samfunnsoppdrag og brede mandat, og skoleeierne, skolelederne og lærerne er enige om at kvalitative og kvantitative data er like verdifulle og viktige.

Skolene i profil 1, 2 og 3 arbeider mye med relasjoner. De preges av gjensidig respekt, myndiggjorte ansatte og en felles oppfatning av hva det vil si å bruke resultater. Skoleledelsen bearbeider data slik at lærerne ser hvordan de kan bruke dem i undervisningen. Ledelsen er nysgjerrig, ser mange læringsmuligheter og tenker helhetlig og fleksibelt om elevenes læring, lærernes læring og skolens læring. Det er mye humor i skolene, elevene sier at de liker å lære på morsomme måter. Med det mener de undervisning og oppgaver som vekker deres interesse. Lærerne liker å prøve ut ting og være kreative, og lederne støtter dem i dette og er nysgjerrige på hva de får til. Når det gjelder utviklingsarbeid, har ledelsen en klar forståelse av hvilken rekkefølge ting må skje i. Derfor legger de ned mye arbeid i å få på plass et sosialt fundament for læring. Skal undervisningen fungere etter intensjonen, må det være ro i skolen, og det sosiale livet må fungere. Da trengs en åpen og inkluderende prosess hvor alle snakker sammen om hvordan man skal være mot hverandre, og hvordan man vil ha det på skolen. Ledelsen, lærerne og elevene er opptatt av god pedagogisk utnyttelse av skolens inne- og utearealer, organisering og informasjonsflyt. Ledelsen forhandler med tillitsvalgte for å få frigitt tid til møter, har inkluderende prosesser hvor alle drøfter prioriteringer og retning. Ledelsen bruker mye tid på noen elever og noen foreldre.

20 *Ekspertgruppens delrapport, kapittel 6.*

8

Anbefalinger og tiltak

Ekspertgruppens arbeid har vist at Norge har en relativt kort tradisjon for systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. I kapittel 3 gjenga ekspertgruppen den politiske debatten etter at målstyring ble innført i utdanningssektoren i 1990, og før det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) ble etablert i 2004. Selv om St.meld. nr. 37 (1990–1991) omtalte skolebasert vurdering og ekstern vurdering som aktiviteter som utfyller hverandre, dreide diskusjonen seg om hvorvidt systemets formål skulle være kontroll eller utvikling. Ekspertgruppen tror at denne uklarheten om vurderingens intensjon og formål kan ha stått i veien for utviklingsarbeidet i mange skoler og kommuner, og vil anbefale at mål og hensikt tydeligere kommuniseres til alle nivåer i utdanningssystemet. Særlig er det viktig at skoleledere bruker lærernes kunnskap og kompetanse i skolens arbeid med kvalitetsutvikling og ser utviklingspotensialet som ligger i elevmedvirkning. Nyutdannede lærere med master kommer til skolen med erfaring fra undersøkende arbeidsmåter, og skoleledelsen må vise interesse for deres kunnskap og inkludere dem i arbeidet.

Ekspertgruppens mandat tar utgangspunkt i at det er forholdsvis små forskjeller i elevenes læringsutbytte i Norge, men at det også her er systematisk sammenheng mellom sosial bakgrunn og skoleresultater. Ekspertgruppen finner at det er på det sosiale området skolen kan ha størst kompensatorisk funksjon. En skolepolitikk som legger vekt på å kultivere humankapitalen ved å styrke individuelt læringsutbytte gjennom testing og måling, kan først og fremst ramme de elevene som har minst sosial kapital og humankapital med seg hjemmefra. En viktig side ved den sosiale kapitalen er at den er et offentlig gode som kan bidra til å styrke både den enkelte elevs læring, opplevelsen av mestring og motivasjonen for å fullføre. Mandatet påpeker også at skolebidragsindikatorene viser forskjeller i hvor mye skoler og kommuner bidrar til elevenes læring, men de sier lite om hvorfor forskjellene oppstår, og hva som skal til for å løfte skolens bidrag. Ekspertgruppen finner, både i kunnskapsgrunnlaget og i dialogmøtene, at det er forskjeller i hvordan kommuner og skoleledere forstår og ivaretar sitt ansvar. En forutsetning for at arbeidet med kvalitetsutvikling skal lykkes, er at det er god kontakt mellom skoleeier og skoleleder, preget av gjensidig respekt, og at de er enige i grunnleggende spørsmål som skolens doble oppdrag og prinsipper for arbeid med kvalitetsutvikling.

Ekspertgruppen har i rapporten påpekt at det å redusere kompleksiteten eller vektlegge ett av oppdragene mer enn det andre kan skape ubalanse i skolen. Det betyr ikke at skolen ikke skal være i utvikling, men at noe må være stabilt, slik at det kan skje systematisk og kumulativ kunnskapsutvikling som kan styrke skolens profesjonskunnskap.

I en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet påpekte OECD (Nusche mfl., 2011) at systemet ikke var et «system», men frittstående komponenter, og anbefalte at nasjonale myndigheter tydelig kommuniserer til sektoren at rådata fra nasjonale prøver ikke gir fullverdig informasjon, verken om elevenes læring og progresjon eller om kvaliteten på lærerne eller skolen (2011, s. 63). OECD omtalte systematisk arbeid med vurdering og kvalitetsutvikling i Norge som en stor kulturendring som vil ta tid og forutsette kunnskapsutvikling på alle nivåer, særlig hos skoleeierne. De observerte ulike forståelser av forholdet mellom vurdering og utvikling på ulike nivåer av systemet og mente at det var lite realistisk å forvente at den enkelte skoleeier, særlig i små kommuner, skal ha kompetanse og kapasitet til å utvikle et velfungerende system for skolevurdering og forbedring.

På denne bakgrunn antar ekspertgruppen at disse tre forholdene kan forklare ujevn kompetanse på kvalitetsutvikling i Norge: kort tradisjon, uenighet om systemets formål og et fragmentert kvalitetsvurderingssystem. I tillegg ser ekspertgruppen en utfordring i at lite konsistent begrepsbruk gir uklar kommunikasjon for de som skal utføre arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. For eksempel er ikke «skolebasert vurdering» eksplisitt koblet til kvalitetsvurderingssystemet eller «skolebasert

kompetanseutvikling». Dessuten omtales det på ulike måter, som «virksomhetsbasert vurdering» og «virksomhetsvurdering», uten at innholdet i begrepet defineres nærmere, og dermed forblir det uklart. Ekspertgruppen påpeker at myndighetene bør tilstrebe tydelig kommunikasjon i grunnleggende spørsmål, fordi uklar begrepsbruk kan bidra til usikkerhet i sektoren.

Kort tradisjon for arbeid med kvalitetsutvikling innebærer kort tid til å utvikle kunnskap og kompetanse på området. Uenighet om hvorvidt systemets formål er kontroll eller utvikling, kan føre til usikkerhet, og usikkerhet kan i sin tur gjøre rolle- og ansvarsfordelingen utydelig og påvirke handlingskompetansen. Hvis det er riktig, som OECD påpeker, at systemet består av fragmenter uten sammenheng, kan det forklare at systemet bare har begrenset bruksverdi. Manglende helhet og sammenheng i kvalitetsvurderingssystemet kan kanskje også forklare manglende helhet og sammenheng i det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling.

Ekspertgruppens konklusjon er derfor at det må gjøres en innsats i hele utdanningssystemet for å øke kunnskap og kompetanse på alle nivåer og sikre helhet og sammenheng i arbeidsoppgaver. Ekspertgruppen mener at arbeidet med kvalitet i skolen og ansvaret for å bedre elevenes utbytte av opplæringen ikke kan legges på skolen alene, men må betraktes og behandles som et systemansvar. Det må være enighet i alle delene av systemet om skolens doble oppdrag. Det skolefaglige innholdet i de lovfestede forpliktelsene må også være forstått på alle nivåene. Klar kommunikasjon og konsistent begrepsbruk fra toppen er en forutsetning for felles forståelse.

Det er et spørsmål om det kan være behov for å se nærmere på om skolens organisering er fleksibel nok til å sikre at skolen er i stand til å innfri samfunnsmandatet sitt. Forskning har påpekt at skoleledelse i stor grad handler om administrasjon og byråkrati. TALIS 2018 fant at norske skoleledere deltar mindre i profesjonsutvikling enn OECD-snittet (Throndsen mfl., 2019). Sammen med en gjennomgang av skolens organisering kan det være nødvendig med en gjennomgang av skolens ledelsesressurser, å se på hvor mye tid som går med til rent administrative oppgaver, og hva som skal til for å styrke skolens pedagogiske ledelse.

Dialogmøtene med skolene viser at det er gjort en prioritering i de skolene som har stabilt høyt bidrag til elevenes læring: De legger skolens doble oppdrag til grunn for organiseringen av skolehverdagen. Ettersom trygghet og ro er forutsetninger for å kunne konsentrere seg om læring, må organiseringen av undervisningen ha et sosialt fundament. Fordi forutsigbarhet er viktig, er det nødvendig med klar og tydelig kommunikasjon. Samtidig som de legger dette fundamentet, som vedlikeholdes hele tiden, organiserer de skolen for individuell og kollektiv læring. Alle menneskene i skolen betraktes som ressurser – for hverandre og for skolen, og problemer blir løst på laveste nivå, med minst mulig forstyrrelser. Elevene har en læringspartner som de kan spørre hvis det er noe de ikke helt forstår. Hvis læringspartneren ikke kan svare, går de to sammen til læreren og får hjelp. Ved å styrke relasjoner og utnytte den sosiale kapitalen som finnes i skolen, reduseres enkeltindividets sårbarhet og hjelpen kommer fort – til den enkelte.

I kapittel 3 i sluttrapporten gjorde ekspertgruppen rede for historikken bak skolebasert vurdering, som ble forskriftsfestet i 1997. På 1990-tallet argumenterte flere stortingsmeldinger for at intern og ekstern vurdering utfyller hverandre, og at det overordnede målet med skolebasert vurdering er å gjøre opplæringen bedre for elevene og utvikle skolen som en lærende organisasjon. Mens skolebasert vurdering skulle stimulere skolene til egenutvikling, ville ekstern vurdering fungere som et korrektiv og et supplement til den lokale vurderingen. Skolebasert vurdering ble omtalt som en metode for systematisk kartlegging og vurdering av skolens praksis som skal brukes til å utvikle praksis og forbedre elevenes læringsutbytte. Skolebasert vurdering skal først og fremst gi informasjon til arbeidet med kvalitetsforbedring og organisasjonsutvikling og ikke brukes til kontroll og rangering. Meldingene påpekte at kommunene skal se til at den skolebaserte vurderingen ivaretar helheten og bredden i skolens formål, og følge opp arbeidet i dialog med skolene.

Tidlig på 2000-tallet varslet Utvalget for kvalitet i grunnopplæringen et «skifte fra undervisning til læring med vekt på å ivareta alle enkeltpersoners læringsbehov» (NOU 2003: 16). En viktig faktor for konkurranseevnen i en global økonomi er å kultivere humankapitalen, både for individets mulighet til å utnytte sitt eget læringspotensial og for verdiskaping i samfunnet. I St.meld. nr. 30 (2002–2003) Kultur for læring endret skolebasert vurdering navn til virksomhetsbasert vurdering, uten at praksisen ble koblet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Frem til 2015 nevnes ikke skolebasert vurdering, men Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse kobler kvalitet i opplæringen til skolens profesjonssamarbeid og anbefaler at lærerkollegiet i skolebaserte prosesser drøfter og vurderer eget arbeid og måloppnåelse i lys av målene i læreplanverket. Dette ble fulgt opp i Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Den viste til at skoleeieren har ansvar for å følge opp skolens arbeid med skolebasert vurdering. Videre brukte meldingen uttrykket skolebasert kompetanseutvikling og beskrev kvalitetsutvikling som en prosess hvor skolen samler informasjon, etablerer et kunnskapsgrunnlag, identifiserer utfordringer, setter mål for hva man vil oppnå, planlegger og gjennomfører tiltak.

I 2018 ble det ført 98 tilsyn med i hvilken grad skoleeier sørger for at skolen utfører skolebasert vurdering, og i kun syv av dem ble det ikke funnet brudd på regelverket.

Mens flere stortingsmeldinger på 1990-tallet omtalte skolebasert vurdering som en metode for å vurdere og utvikle kvaliteten i skolen, forsvant betegnelsen skolebasert vurdering rundt år 2000 og ble erstattet med betegnelsene kvalitetsutvikling og virksomhetsbasert vurdering. I 2017 kom det skolebaserte tilbake, men da som skolebasert kompetanseutvikling. Måten nyere stortingsmeldinger beskriver skolebasert kompetanseutvikling, er ikke ulik måten skolebasert vurdering ble omtalt på i stortingsmeldinger og forskning på 1990-tallet. Ekspertgruppen vil imidlertid påpeke at det slett ikke er sikkert at alle aktører på alle nivåer legger det samme i disse begrepene. Det er for eksempel en lang tradisjon for å assosiere kompetanseutvikling med eksterne kurs.

Ekspertgruppens arbeid har vist at nasjonale myndigheter tydeligere må kommunisere at vurdering av arbeidet som foregår i skolen, må gjennomføres før man planlegger hvordan skolens arbeid skal utvikles. Tiltak for utvikling uten forutgående vurdering har en tendens til å bli kortvarige. Mens skoleledere og lærere samarbeider om å vurdere og utvikle, må skoleeieren se til at arbeidet gjennomføres, og følge det opp i sin dialog med skolen. Skoleeierne må se dialogen med skolene om vurderings- og utviklingsprosessene som en anledning til å styrke sin skolefaglige kompetanse.

Forskning har vist stor variasjon mellom skoler i hvordan de forholder seg til skolebasert vurdering, at det varierer i hvor stor grad arbeidet er systematisk, om det blir dokumentert, hvilke metoder som blir brukt, og så videre. Samtidig viser studier at mange skoleledere har problemer med å bruke informasjonen som kommer ut av vurderingsarbeidet, til utvikling eller tiltak. Skolebasert vurdering er en metode for systematisk kartlegging og vurdering av skolens praksis. Det handler om at lærere og skoleledere samarbeider om å vurdere hvordan undervisningen og vurderingsordninger fungerer, og at skolen er organisert for utviklingsarbeid. I skolebasert vurdering er elevenes opplevelser av opplæringen en nødvendig informasjonskilde. Resultatene av vurderingen skal analyseres, og det skal legges en plan for hva det bør arbeides mer med, og i hvilken rekkefølge.

I kapittel 6 i rapporten presenterte ekspertgruppen dialogmøtene med skolene. Her fremkom det at skolene i profil 1, altså skoler med stabilt høyt skolebidrag, arbeider systematisk etter prinsipper for skolebasert vurdering og har gjort dette i en årrekke. Ekspertgruppen konkluderer derfor med at hvis flere skoler hadde gjennomført systematisk skolebasert vurdering, ville flere ha klart å løfte kvaliteten på opplæringen. Ekspertgruppen konkluderer også med at hvis alle kommunene hadde gjort sin lovpålagte plikt og fulgt opp skolenes arbeid med skolebasert vurdering, ville flere skoler klart å løfte kvaliteten på opplæringen.

Ekspertgruppen har med utgangspunkt i dette utarbeidet anbefalinger og forslag til tiltak.

8.1 Anbefalinger til nasjonale myndigheter

Basert på mandatet, delrapporten og den dialogbaserte prosessen som er gjennomført i del 2 av oppdraget, anbefaler ekspertgruppen følgende:

- at gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet som nå er iverksatt, bidrar til klar og utvetydig kommunikasjon på alle nivåer om hva som er formålet med kvalitetsvurdering, og identifiserer kompetansebehov[21]

- at gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet tydeliggjør sammenhenger mellom systemets deler, legger skolebasert vurdering til grunn, og tydeliggjør at resultatene fra vurderingen skal brukes i skolens arbeid med kvalitetsutvikling

- at nasjonale myndigheter følger med på at lokal kompetanseutvikling bidrar til å styrke skolers og skoleeieres kompetanse i skolebasert vurdering, og at det er resultatet av den skolebaserte vurderingen som brukes til skolebasert kompetanseutvikling

- å kartlegge hvordan skoleeiere og skoleledere forstår og praktiserer skolebasert vurdering, og bruke resultatene fra kartleggingen til å styrke ledernivåenes kunnskap og kompetanse på skolebasert vurdering

- at lederopplæring i større grad blir arbeidsplassforankret og rettes mot å styrke samarbeidet mellom skoleledere og skoleeiere

- at kunnskapen og erfaringen som er utviklet gjennom Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen samles, oppsummeres og brukes som kunnskapsgrunnlag for å styrke veilederkompetansen, slik at veiledning kan bli et enda mer treffsikkert tiltak for kommunene og skolene som trenger støtte til kvalitetsutvikling. Som virkemiddel må veiledning, etter ekspertgruppens vurdering, i stor grad handle om å bedre dialogen mellom skoleeier og skoleleder

21 *I komiteens innstilling til Meld. St. 28 (2015–2016) ble regjeringen bedt om å vurdere en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet. Stortinget ba i anmodningsvedtak 886 regjeringen om å nedsette et utvalg der partene i skolesektoren er representert, for å gjennomgå det norske kvalitetsvurderingssystemet i lys av Fagfornyelsen og fremme forslag til endringer på egnet måte. Kunnskapsdepartementet har gjennom Prop. 1 S (2020–2021) informert Stortinget om at anmodningsvedtaket følges opp sammen med referansegruppen for fagfornyelsen, hvor partene i sektoren er representert.*

8.2 Anbefalinger til skoleeier

Ekspertgruppens arbeid har avdekket at uenighet og ulike styringssignaler eller tvetydighet fra toppen kan bidra til usikkerhet og i verste fall handlingslammelse på lavere nivå. Arbeidet har også vist behov for flere undersøkende aktiviteter, både i skolene og på skoleeiernivået, og større enighet mellom nivåene. Basert på mandatet, delrapporten og dialogmøtene med skolene anbefaler ekspertgruppen derfor at skoleeiere iverksetter og vedlikeholder prosesser på følgende områder:

- å sikre entydig kommunikasjon fra politisk og administrativ skoleeier om retning og veivalg
- å sikre at både skoleeier og skoleleder legger skolens brede mandat til grunn i arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet
- å sikre at dialoger mellom skoleeierne og skolene handler om skolenes arbeid med skolebasert vurdering og elevinvolvering, i tråd med krav i opplæringsloven § 13-3e
- å sikre at skolebasert vurdering ligger til grunn for den årlige tilstandsrapporten (jf. § 13-3e), og vurdere om rapporten bør omtales som «kvalitetsmelding» for å unngå at den kun blir administrativ rapportering
- å sikre at skoleeiere har rutiner for å identifisere skoler som trenger hjelp med drift og/eller organisering av utviklingsarbeid, og at de har kompetanse til å hjelpe disse skolene
- å sørge for at kommunen bearbeider resultatdata på en pedagogisk måte, slik at informasjonen kan brukes i utviklingssamtaler mellom skoleeier og skoleleder
- å undersøke om skolelederne opplever kommunale plandokumenter som en hjelp til kvalitetsutvikling, og eventuelt hva skolelederne mener skal til for at planene støtter skolenes arbeid
- å undersøke om skolenes behov for samarbeid med andre profesjons- og yrkesgrupper blir ivaretatt på en god nok måte, og sikre at det bidrar til å bygge både et lag rundt eleven og et lag rundt læreren
- jevnlig å evaluere egne rutiner for oppfølging av skolenes arbeid med kvalitetsutvikling og få skoleledernes tilbakemeldinger på om de får den hjelpen de trenger

8.3 Anbefalinger til skoleledere

Basert på mandatet, delrapporten og dialogmøtene med skolene anbefaler ekspertgruppen at skolelederne setter i gang prosesser på følgende områder:

- å sikre at skolen gjennomfører skolebasert vurdering i henhold til intensjonene og kravene i opplæringslovens § 13-3e, og at resultatene fra den skolebaserte vurderingen blir brukt i skolens kvalitetsutviklingsarbeid
- å følge opp arbeidet i lærernes profesjonelle fellesskap og se til at kunnskapen som utvikles der, blir dokumentert, delt og fulgt opp
- å sørge for at skolens kunnskapsbase styrkes og fornyes, at den er tilgjengelig for alle og inneholder kunnskap fra både erfaring, resultatdata og forskning
- å arbeide for å utvikle mer elevaktive lærings- og vurderingsformer i skolen
- å samarbeide med lærerne om å tolke og forstå resultatdata, og legge en plan for hva som må gjøres, og i hvilken rekkefølge det skal gjøres
- å evaluere, ved hjelp av innspill fra lærere og elever, om skolen er organisert for utvikling, og hvordan erfaring, resultatdata og forskning brukes i utviklingsarbeidet
- å undersøke om lærerne opplever reell medvirkning i skolehverdagen, og om de opplever at de får brukt og utviklet sine kunnskaper og sin kompetanse
- å undersøke om elevene opplever at de har reelle muligheter til å påvirke undervisningen og læringssituasjonen sin
- å ta initiativ til, sammen med skoleeier, å organisere et lag rundt lærer og elev som sikrer at elevene får hjelp når de trenger det
- å praktisere pedagogisk økonomistyring for å styrke skolens arbeid med å utvikle kvalitet

8.4 Anbefalinger om skolebidragsindikatorene

På bakgrunn av det ekspertgruppen har fått vite om bruk og nytte av skolebidragsindikatorene gjennom arbeidet med delrapporten og i dialogmøtene, er det ekspertgruppens vurdering at den ikke har grunnlag for å anbefale konkrete endringer i utformingen av indikatorene. Generelt anbefaler ekspertgruppen at skolebidragsindikatorene brukes varsomt og etter intensjonene, som en tilleggsinformasjon til annen informasjon. Ekspertgruppen påpeker viktigheten av at skolebidragsindikatorene ikke tillegges for mye vekt eller brukes til styringsinformasjon isolert sett. Det bør komme enda tydeligere frem at de tre trinn-indikatorene er vesentlig forskjellige. De representerer ulike mål på bidrag og er beregnet på bakgrunn av ulike forutsetninger, og kan ikke sammenliknes direkte.

8.5 Forslag til tiltak

Ekspertgruppens arbeid med å svare på «hvordan skoler og skoleeiere kan jobbe bedre med kvalitetsutvikling», har gått parallelt med andre prosesser med relevans for gruppens oppdrag (se kapittel 3 og 4). Ekspertgruppen har valgt å konsentrere seg om følgende:

- Fra 1.1.2021 er kravet om «skolebasert vurdering», som tidligere lå i forskrift til opplæringsloven § 2-1, lagt til opplæringsloven § 13-3e «Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling». Mens begrepet «skolebasert» er tatt ut av loven, er ikke *det materielle innholdet i kravet* ble endret (jf. forarbeidene til loven). På den ene siden kan denne endringen tydeliggjøre at skolebasert vurdering skal ligge til grunn for kvalitetsutvikling og sees i sammenheng med årlig tilstandsrapport/kvalitetsmelding. På den andre siden er det en risiko at når det faglige begrepet er fjernet, kan bestemmelsen tolkes i retning av rapportering og forvaltning, ikke utvikling.

- Med «Modell for lokal kompetanseutvikling» har nasjonale myndigheter gått fra store, nasjonale satsinger på bestemte områder til å investere i kompetanseutvikling basert på skoler og skoleeieres egne behov. Behovene skal identifiseres gjennom vurderinger av kompetansebehov i den enkelte skolen, hvor både de ansatte og lederne skal være involvert, og i faglig dialog med et universitet eller en høyskole. Det er noe paradoksalt i at betegnelsen «skolebasert» fjernes fra «skolebasert vurdering» samtidig som den innføres i «skolebasert kompetanseutvikling». Det paradoksale er at den skolebaserte vurderingen nettopp skal gi det kunnskapsgrunnlaget som den skolebaserte kompetanseutviklingen skal bygge på. Nå risikerer man at det ikke blir sammenheng mellom vurdering (som i verste fall praktiseres som kontroll) og utvikling (som i verste fall ikke bygger på skolens egen kunnskap om sine arbeidsprosesser og dermed har mindre sjanse til å bli en del av daglig drift).

- Kunnskapsdepartementet gjør, i samarbeid med sentrale interesseorganisasjoner og Utdanningsdirektoratet, en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet. Målet er å fornye og utvikle sentrale informasjonskilder og verktøy, slik at skoler og myndigheter får et godt grunnlag for å drive systematisk kvalitetsutvikling på alle nivåer. På den ene siden er dette positivt fordi gjennomgangen kan bidra til at skoler får bedre data og verktøy til arbeidet med skolebasert vurdering og utvikling. På den andre siden er det flere utfordringer i arbeidet med kvalitetsutvikling enn de enkelte informasjonskildene og verktøyene som inngår i kvalitetsvurderingssystemet. Ekspertgruppens delrapport og dialogmøter har vist at utfordringer i arbeidet med kvalitetsutvikling handler om både ulik forståelse av formålet med kvalitetsvurdering, manglende kompetanse til å tolke tall og statistikk, og at det kan være vanskelig å omsette tall til tiltak for kvalitetsutvikling. Ekspertgruppens delrapport og sluttrapport har vist at det lenge har vært ulik forståelse av skolebasert vurdering, selv om det har vært et lovfestet krav siden 1990-tallet. Dersom ikke disse utfordringene tas opp og behandles i forbindelse med gjennomgangen, vil grunnstrukturen for å drive skolebasert vurdering som utgangspunkt for kvalitetsutvikling fortsatt ikke være på plass.

Ekspertgruppen mener skolebasert vurdering er en grunnleggende forutsetning for systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Dialogmøtene med skoler og skoleeiere viser at skolene som lykkes med å løfte stabilt høyt, har satt skolebasert vurdering i system og vurderer og utvikler som en del av den daglige driften. Rektorene og skoleeierne går ut fra at kunnskapen og kompetansen om kvalitetsutvikling finnes i skolen, og at lærerne skal drive utviklingsarbeid med tett oppfølging fra ledelsen. Ledelsen tar ansvar for å gjøre vurderingsdata forståelige, og utviklingsarbeidet skjer gjennom utstrakt lærersamarbeid som ledelsen følger opp. Resultater fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen gjennomgås av ledelsen og drøftes blant lærere og med elevene. Resultatene utgjør, sammen med annen informasjon (f.eks. formelle og uformelle elevsamtaler, observasjoner, kollegaveiledning og annen informasjon som innhentes i det daglige), skolen sitt kunnskapsgrunnlag. Lærerprofesjonen og lederne bruker kunnskapsgrunnlaget til å vurdere og utvikle praksis, og som grunnlag for å identifisere og iverksette tiltak. Skolebasert vurdering satt i system gjør at skolene har en nysgjerrig og utforskende tilnærming til egen praksis. Elevmedvirkning er en sentral del av skolens virksomhet, og vurderingen bidrar til å øke lærernes og skoleledenses kunnskap om egne kompetanse- og utviklingsbehov. Skoleeier bruker den skolebaserte vurderingen til å få kunnskap om og lære av de enkelte skolene, noe som igjen bidrar til å styrke skoleeiers kompetanse, dialog med skolene og mulighet til å drive tilpasset oppfølging av skolene.

Fordi skolebasert vurdering er fundamentet for systematisk arbeid med kvalitetsutvikling, anbefaler ekspertgruppen at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med referansegruppen og Utdanningsdirektoratet legger en strategi for hvordan nasjonale myndigheter kan støtte arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet i skolen. I en slik strategi må ulike virkemidler og pågående nasjonale prosesser sees i sammenheng og bidra til at skoler og skoleeiere kan jobbe bedre med systematisk vurdering og utvikling av kvalitet. Ekspertgruppens flertall foreslår at følgende tiltak iverksettes som en del av strategien:

- **Utarbeide en omforent tolkning av § 13-3e som kan legges til grunn for arbeid med kvalitetsutvikling i skolen[22]:** Denne paragrafen lovhjemler fundamentet for kvalitetsutviklingsarbeid, men må fylles med et konkret innhold av mer faglig karakter (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Det faglige begrepet «skolebasert vurdering» er tatt ut av opplæringsloven, samtidig som *det materielle innholdet i kravet* ligger fast (jf. forarbeidene til opplæringsloven § 13-3e). Dette, kombinert med at tilsyn har vist at skolebasert vurdering lenge har vært ulikt forstått og praktisert, gjør at det er behov for å sikre at formålet med bestemmelsen blir tydeliggjort, og at bestemmelsen presiseres med et innhold som understøtter kvalitetsutvikling. Tolkningen bør være både juridisk og pedagogisk og legge til grunn både forarbeider til loven, andre relevante paragrafer i opplæringsloven, gjeldende forskriftsfestet overordnet del (Utdanningsdirektoratet, 2020a), de forskriftsfestede retningslinjene for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring (Kunnskapsdepartementet, 2021). I tillegg bør kunnskap om historikk og intensjon, som er redegjort for i ekspertgruppens delrapport og sluttrapport, inngå som et kunnskapsgrunnlag.

- **Utvikling av nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse[23]:** Opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd sier at kommuneadministrasjonen over skolenivået skal ha skolefaglig kompetanse. I 2008 gjorde Utdanningsdirektoratet en tolkningsuttalelse av hva skolefaglig kompetanse mer konkret innebærer. Skoleeier har det overordnede ansvaret for kvalitet i skolen og en viktig funksjon i å støtte skolenes arbeid med å vurdere og utvikle kvalitet. Samtidig er det et velkjent problem at kommunene har ulike forutsetninger og utgangspunkt for å gjøre dette. Ikke alle skoleeiere greier å utøve sin funksjon slik at skoler som over tid ikke lykkes med kvalitetsutvikling, får den støtten de trenger. Hva skoleeiers skolefaglige kompetanse innebærer, bør sees i sammenheng med de kravene og forventningene som stilles til skoleeiere i dagens utdanningspolitiske kontekst – samtidig som handlingsrommet i opplæringsloven ivaretas. Ekspertgruppen anbefaler derfor at nasjonale myndigheter sammen med sentrale interesseorganisasjoner utformer nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse. Ekspertgruppen mener også at statsforvalteren både bør være involvert i arbeidet og inneha skolefaglig kompetanse, ettersom statsforvalteren har viktige funksjoner som samordnings-, veiednings- og tilsynsmyndighet og skal bidra til at skolebasert vurdering ivaretas og utvikles i desentralisert ordning for kompetanseutvikling og Oppfølgingsordningen.

- **Oppdrag til Statsforvalteren om å samordne regional veiledningskompetanse:** Statsforvalteren får i oppdrag å samordne og koordinere regional veiledningskompetanse, som kan støtte skoleeiere og skoler som har utfordringer i arbeidet med kvalitetsutvikling. På den måten kan veiledningskompetanse utvikles i samarbeid med skoleeiere, og sees i sammenheng med tiltak som desentralisert ordning for kompetanseutvikling og Oppfølgingsordningen, hvor også

22 *Ekspertgruppemedlem Helene M. Ohm er uenig i forslag til tiltak om: Utarbeide en omforent tolkning av § 13-3e som kan legges til grunn for arbeid med kvalitetsutvikling i skolen; Utvikling av nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse; Lærende og veiledningsorienterte tilsyn på § 13-3e; Sanksjoner for skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen.*

Medlemmet mener at detaljering av gjeldende lovkrav og innføring av nye lovkrav, er unødvendig, lite treffsikkert og i strid med gjeldende prinsipper for statens styring av kommunesektoren. Flere av tiltakene er nylig vurdert av opplæringslovutvalget. Medlemmet mener videre at grunnlaget for tiltakene, enten det er problembeskrivelse, vurdering av ulike løsninger eller av konsekvenser av tiltakene, er mangelfullt beskrevet i rapporten.

23 *Ekspertgruppemedlem Helene Ohm støtter ikke dette tiltaket. Begrunnelse fremkommer av fotnote 22, s. 123 og i vedlegg 3.*

nasjonale myndigheter og UH-miljøer er involvert. Veiledningskompetansen kan også anvendes i veiednings- og læringsorienterte tilsyn og annet arbeid som statsforvalteren gjør.

- **Videreutvikling av Oppfølgingsordningen:** Ekspertgruppen mener at nasjonale myndigheter må undersøke om Oppfølgingsordningen er finmasket nok til å fange opp skoler som over tid har dårlige resultater på flere områder i opplæringen. Dagens praksis er å identifisere *kommuner* som over tid har dårlige resultater. Dette innebærer en risiko for at *skoler* som har behov for støtte til kvalitetsutviklingsarbeid, ikke får den hjelpen de trenger[24]. Ekspertgruppen mener at når *skoler* er identifisert, må det kontrolleres om skoleeier systematisk bidrar med nødvendig oppfølging og støtte til skolen. I Oppfølgingsordningen kan kompetanse på skolebasert vurdering bygges gjennom både analysefasen og gjennomføringsfasen og gjennom den veiledningen kommunene får. Det at veiledningsmiljøer, statsforvalteren, skoleeiere og skoler utvikler en felles forståelse av skolebasert vurdering – og har innsikt i hvordan skoler og skoleeiere kan integrere skolebasert vurdering i sin drift – blir viktig for å sikre at innsatsen blir bærekraftig og videreføres etter at deltakelsesperioden er over.

- **Lærende og veiledningsorienterte tilsyn på § 13-3e[25]:** I perioden 2018–2021 pågår det et felles nasjonalt tilsyn som også omfatter skolebasert vurdering. Ekspertgruppen mener at en oppfølging av dette tilsynet må vurderes, slik at kunnskapen fra tilsynet kan brukes i arbeidet med å styrke skolebasert vurdering og skolebasert kompetanseutvikling. Det kan være nødvendig med et læringsorientert og veiledningsbasert nasjonalt tilsyn på opplæringsloven § 13-3e, for å sikre at de innholdsmessige kravene og intensjonene med skolebasert vurdering overholdes. Tilsynet og veiledningen må bidra til at § 13-3e praktiseres utviklingsorientert, ikke kun rapporterings- og forvaltningsorientert.

- **Sanksjoner for skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen[26]:** Ekspertgruppen mener det ikke kan tolereres at noen skoleeiere og skoler ikke tar sitt ansvar for å sikre alle elever et godt opplæringstilbud. Det kan være gode grunner til at de ikke gjør dette, men det må uansett følges opp. Dårlig opplæring får store konsekvenser for de elevene det gjelder, både mens de er i utdanning, og senere i livet. De samfunnsmessige kostnadene er også store. For hvert årskull beregnes de samfunnsmessige kostnadene ved frafall til omtrent 5 milliarder kroner. Fordi mange av de det gjelder, risikerer å bli ekskludert fra arbeidslivet og kan få helsemessige problemer senere i livet, kan en økning på 10 prosentpoeng fra 70 til 80 prosent som gjennomfører videregående med bestått, spare samfunnet mellom 5,4 og 8,8 milliarder kroner årlig[27]. Ekspertgruppen mener det er nødvendig å ha sanksjoner for skoleeiere som over tid har skoler med lave resultater, høye mobbetall og lignende, og som ikke kan dokumentere at de har iverksatt kunnskapsbaserte tiltak for å støtte skolene. Ekspertgruppen anbefaler utredning av en strategi, etter modell av for eksempel ROBEK[28], som kan brukes overfor kommuner og skoler som over tid har dårlige resultater på flere områder.

24 *En sjekk av skoler som oppfyller kriteriene ekspertgruppen har satt for profil 4: Skoler med stabilt lavt bidrag, opp mot kommuner som har deltatt i Oppfølgingsordningen i perioden 2017–2020, viser at 3 av 15 skoler på mellomtrinnet og 6 av 17 skoler på ungdomstrinnet ligger i kommuner som deltar i Oppfølgingsordningen.*

25 *Ekspertgruppemedlem Helene Ohm støtter ikke dette tiltaket. Begrunnelse fremkommer av fotnote 22, s. 123 og i vedlegg 3.*

26 *Ekspertgruppemedlem Helene Ohm støtter ikke dette tiltaket. Begrunnelse av fotnote 22, s. 123 og i vedlegg 3.*

27 *Dette ble beregnet av økonomene i SØF i 2009 (Falch mfl., 2009).*

28 *ROBEK-registeret er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse, eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder: https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/*

Kildeliste/referanser

Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G. & Skov, P. (2009). Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen. FoU Rapport, 8, 2009.

Antonsen, Y., Jakhelln, R.E., & Bjørndal, K.E.W. (2020). Nyutdannede grunnskolelæreres faglige fordypning og masteroppgave – relevant for skolen? Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis 14(2), 103–121.

Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). Organizational learning. A theory of action perspective. Reading, MA: Addison-Wesley.

Baptiste, I. (2001). Educating lone wolves: Pedagogical implications of human capital theory. Adult education quarterly, 51(3), 184–201.

Blömeke, S., & Olsen, R.V. (2018). På vei mot et sammenhengende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Acta Didactica Norge, 12(4), 1–21.

Blossing, U., Hagen, A., Nyen, T., & Söderström, Å. (2007). Evaluering av Kunnskapsløftet – fra ord til handling. Delrapport 1. Oslo: Fafo.

Borg, E., Drange, I., Fossestøl, K., & Jarning, H. (2014). Et lag rundt læreren – En kunnskapsoversikt. AFI-rapport 8/2. Arbeidsforskningsinstituttet / Høgskolen i Oslo og Akershus.

Brian, K. (2007). OECD Insights Human Capital How what you know shapes your life: How what you know shapes your life. OECD publishing.

Coleman, J.S., Campbell, E.Q., Hobson, C.J., McPartland, J., Mood, A.M., Weinfield, F.D., York, R.L. (1966). Equality of Educational Opportunity. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Coleman, J.S. (1988). Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94, 95–120.

Dale, E.L., & Wærness, J.I. (2003). Differensiering og tilpasning i grunnopplæringen: rom for alle – blikk for den enkelte. Oslo: Cappelen akademisk.

Dyrkorn, K., Gram, I., Nilsen, Ø. L., Ottesen, E., & Aas, M. (2013). Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps. Oslo: UiO, Rambøll.

Elmore, R.F. (2000). Building a new structure for school leadership. Albert Shanker Institute.

Elmore, R.F. (2002). Bridging the gap between standards and achievement: The imperative for professional development in education. Albert Shanker Institute.

Emstad, A.B. (2014). Skolevurdering, verktøy for ledelse, læring og utvikling i skolen. Bergen: Fagbokforlaget.

Falch, T., Johannesen, A.B., & Strøm, B. (2009). Kostnader av frafall i videregående opplæring. SØF rapport, (08/09).

Farsund, M.C. (2002). Evaluering av skolevurdering. Sluttrapport. Oslo: KS forskning.

Federici, R.A., Helleve, A., Midthassel, U.V., Salvanes, K.V., Pedersen, C., Bergene, A.C., Bru, L.E., Rønsen, E., Vika, K.S., & Wollscheid, S. (2020). Et lag rundt eleven: Økt helsesykepleierressurs i systemrettet og strukturert samarbeid med skole – en effektevaluering. NIFU-rapport 2020:23. NIFU, Folkehelseinstituttet og Læringsmiljøsenteret.

Forskningsrådet (2019). Effekter av tiltak for økt kvalitet i barnehage, skole og videregående opplæring. Hentet 10.11.2020: https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/programmer/finnut/kvalitet-barnehage-og-skole/

Friskolelova. (2003). Lov om frittståande skolar (friskolelova). Sist endret 01.11.2019. Hentet fra: https://lovdata.no/

Fullan, M. (2014). The Principal: Three Keys to Maximizing Impact. San Francisco: Jossey-Bass.

Gjerustad, C., & Waagene, E. (2015). Spørsmål til Skole-Norge våren 2015: Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere.

Granheim, M.K., & Lundgren, U.P. (1990). Målstyring og evaluering i norsk skole. Sluttrapport fra EMIL-prosjektet, NORAS/LOS-i-utdanning. LOS-notat, (7-90).

Gromada, A., Rees, G., & Chzhen, Y. (2020). Worlds of influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries. Innocenti Report Card 16. UNICEF.

Hagen, A., & Nyen, T. (2005). Evaluering av ordningen med demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter. FAFO rapport, 478, 146.

Hattie, J., Masters, D., & Birch, K. (2015). Visible learning into action: International case studies of impact. Routledge.

Haug, P. (2002). Skolebasert vurdering – opphav og utvikling, i: P. Haug & L. Monsen (red.) Skolebasert vurdering: Erfaringer og utfordringer, 13–34, Oslo: Abstrakt forlag.

Hopfenbeck, T., Tolo, A., Florez, T., & El Masri, Y. (2013). Balancing trust and accountability? The assessment for learning programme in Norway: A governing complex education systems case study. OECD.

Huang, L., Ødegård, G., Hegna, K., Svagård, V., Helland, T., & Seland, I. (2017). Unge medborgere. Demokratiforståelse, kunnskap og engasjement blant 9.-klassinger i Norge. The International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) 2016.

Hægland, T. & Rønning, M (2008). Analyser av resultatutviklingen i skoler som deltar i programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Notater 2008/66. Statistisk sentralbyrå.

Jakhelln, R.E., Bjørndal, K.E., & Stølen, G. (2016). Masteroppgaven – relevant for grunnskolelæreren? Acta Didactica Norge, 10(2), 193–211.

Kaarstein, H., Radišić, J., Lehre, A.C., Nilsen, T. & Bergem, O.K. (2020). TIMSS 2019. Kortrapport. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.

Kane, T.J., & Staiger, D.O. (2002). The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. The Journal of Economic Perspectives, 16(4), 91–114.

Kommuneloven (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Sist endret 1.1.2020. Hentet fra: https://lovdata.no/

Kunnskapsdepartementet (2020). Høring: Forskriftsfesting retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling. Hentet 13.4.2021 fra: https://www.regjeringen.no

Kunnskapsdepartementet (2021). Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring. Kunngjort 28.2.2021. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-01-26-230

Langfjæran, D., Jøsendal, J.S., & Karlsen, G.Ø. (2009). Kom nærmere! Sluttrapport fra FOU-prosjektet: Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte. PricewaterhouseCoopers (PWC), KS.

Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. School leadership and management, 28(1), 27–42.

Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited. School leadership & management, 40(1), 5–22.

Lillejord, S. (2003). Ledelse i en lærende skole. Oslo: Universitetsforlaget.

Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Freyr, T., Morgan, K., Manger, T., Eikeland, O.J., Hauge, T.E., & Homme, A. (2015): Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt. Oslo. Kunnskapssenter for utdanning.

Lillejord, S. & Børte, K. (2017). Lærerutdanning som profesjonsutdanning - Forutsetninger og prinsipper fra forskning. Et kunnskapsgrunnlag. Oslo. Kunnskapssenter for Utdanning.

Lillejord, S., Bolstad, A.K., Fjeld, S.E., Isaksen, L.S., Lund, T., Myhr, L.A., & Ohm, H.M. (2020) Kunnskapsgrunnlaget – del 2 av oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Ekspertgruppe for skolebidrag. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Lindheim, M. (2008). Vurdering: Læreres profesjonsutvikling og skoleeiers ansvar. Masteroppgave, ILS, Universitetet i Oslo.

Lundgren, U.P. (2011). PISA as a political instrument. In PISA Under Examination (pp. 17–30). SensePublishers

Lyng, S.T., Borg, E., Fossestøl, K., Pedersen, E., Hermansen, H., Johannesen, H.S., Lahn, L.C., Mausethagen, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål. AFI-rapport 2021:02. Arbeidsforskningsinstituttet / OsloMet.

Lødding, B., Gjerustad, C., Rønsen, E., Bubikova-Moan, J., Jarness, V., & Røsdal, T. (2018a). Sluttrapport fra evalueringen av virkemidlene i satsingen Ungdomstrinn i utvikling. NIFU-rapport 2018:32

Lødding, B., Rønsen, E., & Wollscheid, S. (2018b). Utvikling av flerkulturell kompetanse i lærerutdanningene, grunnopplæringen og barnehagene: Sluttrapport fra evalueringen av Kompetanse for mangfold. NIFU-rapport 2018:1. Oslo: NIFU.

Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Lyng, S.T., Borg, E., Pålshaugen, Ø., Bakkeli, V., Wittrock, C., Christensen, H., Lund, T., Fossestøl, K., & Akhtar, S. (2020). Et lag rundt eleven. En klynge-randomisert evaluering av LOG-modellen. AFI-rapport 2020:07. Arbeidsforskningsinstituttet/ OsloMet.

Mathisen, K. (2003). Skolebasert vurdering – en vei mot bedre kvalitet? Erfaringer fra prosjektet «Ekstern deltaking i lokalt vurderingsarbeid». Høgskolen i Sør-Trøndelag.

Meld. St. 20 (2012–2013) På rett vei. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 28. (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse — en fornyelse av Kunnskapsløftet. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

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

Meld. St. 19 (2018–2019) Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

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

Monsen, L. (2002). School-based Evaluation in Norway: Why is it so Difficult to Convince Teachers of its Usefulness? In D. Nevo (Ed.): School-based evaluation: An international perspective. Emerald Group Publishing Ltd.

Møller, J., Prøitz, T.S., & Aasen, P. (2009). Kunnskapsløftet–tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon. NIFU STEP.

Mønsterplan for grunnskolen, 1987. Oslo: Kirke- og utdanningsdepartementet og Aschehoug & Co. (W. Nygaard).

Nilsen, B.S. & Overland, B. (2009). Skolebasert vurdering som profesjonell arbeidsform. Bergen: Fagbokforlaget.

Nordahl, T. Persson, B., Dyssegaard, C.B., Hennestad, B.W., Wang, M.V., Martinsen, J., Vold, E.K., Paulsrud, P., & Johnsen, T. (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Bergen: Fagbokforlaget.

NOU 1978: 2. Vurdering, kompetanse og inntak i skoleverket. Delutredning fra offentlig utvalg, avgitt til Kirke- og undervisningsdepartementet i januar 1978.

NOU 2002: 10. Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring. Delutredning fra offentlig utvalg, avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 14. juni 2002.

NOU 2003: 16. I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle. Utredning fra offentlig utvalg, avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 5. juni 2003.

NOU 2014: 7. Elevenes læring i fremtidens skole — Et kunnskapsgrunnlag. Utredning fra offentlig utvalg, avgitt til Kunnskapsdepartementet 3. september 2014.

NOU 2019: 3. Nye sjanser – bedre læring — Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp. Utredning fra offentlig utvalg, avgitt til Kunnskapsdepartementet 4. februar 2019.

Nusche, D., Earl, L., Maxwell, W., & Shewbridge, C. (2011). OECD reviews of evaluation and assessment in education. Oslo: OECD.

OECD (1988). Reviews of National Policies of Education: Norway. Paris: OECD. Norsk versjon av rapporten utgitt i 1989.

OECD (2019). Improving School Quality in Norway: The New Competence Development Model, Implementing Education Policies, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020). Improving school quality in Norway 2020: Progress with the Competence Development Model, OECD Education Policy Perspectives, No. 8, OECD Publishing, Paris.

Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Sist endret 1.11.2019. Hentet fra: https://lovdata.no/

OsloMet (2019). Evaluering av ny kompetansemodell. Hentet 1.3.2021: https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/evaluering-av-ny-kompetansemodell

Ot.prp. nr. 59 (1992–1993). Om tilpasning av særlovgivning til ny kommunelov. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Ottesen, E. (2010). Skolens kvalitetsarbeid, i E. Ottesen & J. Møller (red.). Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet: Delrapport 3 Underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsform. Rapport nr. 37/2010 NIFU STEP. Oslo: NIFU.

Perlic, B. & Ekren, R. (2020). Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring? Rapporter 2020/30, Statistisk sentralbyrå.

Postholm, M.B., Dahl, T., Engvik, G., Fjørtoft, H., Irgens, E.J., Sandvik, L.V., & Wæge, K. (2013). En gavepakke til ungdomstrinnet. En undersøkelse av piloten for den nasjonale satsingen på skolebasert kompetanseutvikling, 107–143.

Prop. 1 S (2017–2018). FOR BUDSJETTÅRET 2021 —Utgiftskapittel: 200–292 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3292, 5310 og 5617. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop. 81 L (2019–2020). Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Riksrevisjonen (2006). Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Dokument nr. 3:10 (2005–2006). Hentet fra: Stortinget.no.

Roald, K. (2002). Skulevurdering – ekstern eller intern?: Rapport frå Sogn og Fjordane si deltaking i det nasjonale prosjektet «Ekstern deltaking i lokalt vurderingsarbeid». Vol. R-nr. 3/02. Sogndal. Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Roald, K. (2012). Kvalitetsutvikling som organisasjonslæring. Bergen: Fagbokforlaget. Roald, K. (2002). Skulevurdering – ekstern eller intern?: Rapport frå Sogn og Fjordane si deltaking i det nasjonale prosjektet «Ekstern deltaking i lokalt vurderingsarbeid». Vol. R-nr. 3/02. Sogndal. Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Robinson, V.M.J. (2011). Student-centered leadership. San Francisco: Jossey-Bass.

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

Salloum, S.J., Goddard, R.D., & Berebitsky, D. (2018). Resources, Learning, and Policy: The Relative Effects of Social and Financial Capital on Student Learning in Schools. Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR), 23(4), 281–303.

Seland, I., Vibe, N., & Hovdhaugen, E. (2013). Evaluering av nasjonale prøver som system. NIFU-rapport 2013:4. Oslo: NIFU.

Senge, P.M. (1990). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization, Doubleday. Currency: New York

Shaked, H., & Schechter, C. (2020). Systems thinking leadership: New explorations for school improvement. Management in Education, 34(3), 107–114.

Skedsmo, G. (2011). Vurdering som styring av utvikling og overvåking av resultater, i: J. Møller og E. Ottesen (red.). Rektor som leder og sjef: Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen, 74–94. Oslo: Universitetsforlaget.

St.meld. nr. 37 (1990–1991) Om organisering og styring i utdanningssektoren. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 29 (1994–1995) Om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole – ny læreplan. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 47 (1995–1996) Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 28 (1998–1999) Mot rikare mål. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 33 (2001–2002) Om ressurssituasjonen i grunnopplæringen m.m. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Oslo: Kunnskapsdepartement.

St.meld. nr. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen. Oslo: Kunnskapsdepartement.

St.meld. nr. 11 (2008–2009) Læreren. Rollen og utdanningen. Oslo: Kunnskapsdepartement.

Steffensen, K., Ekren, R., Zachrisen, O.O., & Kirkebøen, L.J. (2017). Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen. En kvantitativ studie. SSB 2017/2. Statistisk sentralbyrå.

Throndsen, I., Hopfenbeck, T. N., Lie, S., & Dale, E. L. (2009). Bedre vurdering for læring. Rapport fra Evaluering av modeller for kjennetegn på måloppnåelse i fag. Oslo: Universitetet i Oslo ILS.

Throndsen, I., Carlsten, T.C., & Björnsson, J.K. (2019). TALIS 2018: Første hovedfunn fra ungdomstrinnet. UiO ILS/ NIFU.

Tiller, T. (1993). Vurder selv: Skolevurdering i praksis. Oslo: Universitetsforlaget.

Ulvik, M., & Langørgen, K. (2012). What can experienced teachers learn from newcomers? Newly qualified teachers as a resource in schools. Teachers and Teaching, 18(1), 43–57.

Universitetet i Tromsø (2010) Pilot i Nord: Profesjonelle lærere på alle trinn – Integrert, differensiert og forskningsbasert lærerutdanning. ProTed – Senter for fremragende lærerutdanning. Hentet 14.04.2021 fra: https://result.uit.no/proted/pilot-i-nord/

Utdanningsdirektoratet (2008). Skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen.
Hentet 10.4.2021 fra: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/Skolefagleg-kompetanse-i-kommuneadministrasjonen/

Utdanningsdirektoratet (2013). Plan for skolebasert kompetanseutvikling – Skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2013–2017. Hentet fra: https://www.udir.no/globalassets/upload/ungdomstrinnet/plan_for_skolebasert_kompetanseutvikling_pa_ungdomstrinnet_2013_2017_mal.pdf

Utdanningsdirektoratet (2019): Erfaringer fra nasjonal satsing på vurdering for læring (2010–2018). Hentet fra 15.2.2021: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/erfaringer-fra-nasjonal-satsing-pa-vurdering-for-laring-2010-2018/

Utdanningsdirektoratet (2020a). Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Hentet 15.2.2021: https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/

Utdanningsdirektoratet (2020b). Oppfølgingsordningen. Hentet 15.2.2021 https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/

Utdanningsdirektoratet (2020c). Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring. Hentet 15.02.2021: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/#156823

Utdanningsdirektoratet (2021a). Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Hentet 12.03.2021: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#156883

Utdanningsdirektoratet (2021b). Tildelingsbrev for 2021 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. Hentet 15.02.2021: https://www.udir.no/om-udir/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet/

Utdanningsdirektoratet (2021c). Årsrapport 2020. Hentet 12.4.2021: https://www.udir.no/om-udir/arsrapporter/arsrapport-2020/

Utdanningsdirektoratet (2021d). Metodehåndbok for tilsyn. Hentet 13.4.2021: https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/

Wendelborg, C., Dahl, T., Røe, M., & Buland, T.H. (2020). Elevundersøkelsen 2019: Analyse av Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser. Rapport 2020. NTNU Samfunnsforskning.

Aasen, P., Møller, J., Rye, E.M., Ottesen, E., Prøitz, T.S. & Hertzberg, F. (2012). Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. Oslo: NIFU, UiO.

Ålvik, T. (2003). Skolebasert vurdering: En innføring. Oslo: Ad Notam.

Vedlegg

Vedlegg 1: Ekspert-gruppens mandat

Bakgrunn

SSB og Utdanningsdirektoratet har siden 2017 publisert skolebidragsindikatorer for grunnskolen og videregående skole. Elevenes familiebakgrunn og tidligere resultater forklarer mye av forskjellen i elevenes resultater slik de framkommer av for eksempel nasjonale prøver eller av karakterer. Ulike skoler har et ulikt elevgrunnlag, og skolebidrags-indikatoren gir en indikasjon på skolens bidrag til læring ved å skille ut den delen av læringsresultatet som skyldes forutsetninger som elevene har med seg.

Sammenlignet med mange andre land, er det for-holdsvis små sosiale forskjeller knyttet til elevenes læringsutbytte i Norge. Samtidig er det også i Norge systematisk sammenheng mellom sosial bakgrunn og skoleresultater. Skolen er vårt viktigste verktøy for å gi alle barn uavhengig av bakgrunn muligheter til å leve et selvstendig liv. En god skole er også avgjørende for å bevare små forskjeller i det norske samfunn. Det er derfor viktig at vi fremover både på skolenivå, lokalt og nasjonalt jobber bevisst og kunnskapsbasert for at sammenhengen mellom elevenes bakgrunn og resultater blir så små som mulige.

Skolebidragsindikatorene for grunnskolen tar hensyn til foreldrebakgrunn (foreldrenes utdanningsnivå, husholdningsinntekt og innvandringsbakgrunn) og tidligere resultater. Skolebidragsindikatorene for videregående skole kontrollerer for kjønn, utdannings-program, trinn og tidligere resultater. Indikatorene forsøker å gi svar på hva resultatforskjellene mellom skoler ville vært dersom de hadde hatt det samme elevgrunnlaget.

Skolebidragsindikatorene viser at det er forskjeller mellom hvor mye skolene, kommunene og fylkes-kommunene bidrar til elevenes læring. Det betyr at hvor elevene er bosatt og deres sosiale bakgrunn, har betydning for hvor mye den enkelte lærer i skolen. Indikatorene gir et mer utfyllende og nyansert bilde av hva skolene bidrar med til elevenes læring enn f.eks. nasjonale prøver alene. Indikatorene sier imidlertid ikke noe om hvorfor vi finner disse forskjellene, og hva som skal til for å løfte skolenes bidrag. Vi må derfor vite mer om hva som skjer i skolen og kommunen, og hvorfor noen skoler klarer å jobbe bedre med å løfte elevene, enn andre.

Oppdraget

Ekspertgruppen skal anbefale tiltak som skal bidra til å redusere den betydningen elevens kjønn, bak-grunn og tidligere resultater kan ha for utbyttet av opplæringen. Gruppen skal derfor vurdere hvordan skoleeier og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og gjennom dette bidra til bedre læringsresultater. Ekspertgruppen skal beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner

som lykkes best i å løfte kvaliteten. I den sammenheng er det også relevant å vurdere skoleeiers rolle. Ekspertgruppen skal spesielt se på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen. Anbefalingene skal både være rettet mot nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivå. Anbefalingene skal tydeliggjøre hva som vil være de viktigste tiltakene.

Arbeidet skal deles i to deler, der første del skal bestå av kunnskapsinnhenting, mens ekspertgruppen i del to skal være i dialog med skoleeiere, skoleledere og lærere, og få innspill til tiltak.

Hovedvekten av gruppens arbeid skal ligge på grunnskolefeltet. Videregående opplæring skal bare inkluderes i første del av gruppens arbeid. Relevant kunnskap fra kunnskapsdelen for videregående vil også bli sett i sammenheng med Kunnskapsdepartementets arbeid med en melding til Stortinget om videregående opplæring i et livslangt læringsperspektiv.

Oppgaver og avgrensinger

Ekspertgruppen skal levere en delrapport innen 15. mai 2020 som presenterer et kunnskapsgrunnlag og en analyse av resultater fra relevante kilder. Som del 1 av arbeidet skal gruppen undersøke resultatene fra skolebidragsindikatorene og identifisere og analysere kjennetegn på kommuner, fylkeskommuner og skoler med stabile skoleresultater på den positive eller negative siden. Gruppen skal finne mulige årsaker til de forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorene og andre relevante kilder, for eksempel elevundersøkelsen, nasjonale prøver og annen relevant statistikk. Ekspertgruppen skal levere en hovedrapport innen 1. februar 2021 med forslag til tiltak: Gruppen skal i løpet av november 2020 presentere foreløpige funn og vurderinger i et møte med departementet. Som del 2 av arbeidet skal ekspertutvalget utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolens område. Basert på det en finner i del 1, skal utvalget på bakgrunn av denne dialogen med sektoren, utforme forslag til tiltak. Utvalget bør i denne fasen også blant annet se til arbeidet OECD har gjort gjennom rapporten «Improving School Quality in Norway» (OECD, 2019).

- Gruppen skal beskrive/anslå økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser av forslagene.
- Gruppen skal også foreslå tiltak som kan gjennomføres uten økonomiske merkostnader.
- Gruppen kan foreslå endringer av skolebidragsindikatorene for at de skal gi bedre nytte for skoler og skoleeiere. Dette forutsetter at disse indikatorene ses i sammenheng med annen styringsinformasjon.

Vedlegg 1: Oversikt over nasjonale satsinger

Satsning/strategi	Periode	Overordnet mål	Prinsipper og virkemidler
«Demonstrasjonsskoler» Evaluert av Fafo ved Hagen og Nyen (2005): «Evaluering av ordningen med demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter»	2002 - 2005	Stimulere kvalitetsutvikling gjennom synliggjøring og belønning av god praksis.	Skoler og bedrifter som utmerket seg på utvalgte områder ble valgt ut til å motta tilskudd fra staten for å formidle kompetanse og erfaringer til andre skoler, lærebedrifter og aktører i grunn-opplæringen.
«Kunnskapsløftet – fra ord til handling» Evaluert av Fafo ved Blossing mfl. (2010): Evaluering av «Kunnskapsløftet - fra ord til handling". Et statlig program for skoleutvikling» Notat fra SSB ved Hægeland og Rønning (2008): Analyser av resultatutviklingen i skoler som deltar i programmet «Kunnskapsløftet - fra ord til handling»	2006 - 2010	Styrke skolenes systematiske vurdering av egen praksis og opp-nådde resultater, og evne til å gjennomføre helhetlige utviklingsprosjekter i tråd med Kunnskapsløftet.	Skoler søkte og fikk tildelt midler til utviklingsprosjekter som innebar samarbeid mellom skoler, skole-eiere og eksterne kompetanse-miljøer. Ståstedsanalysemetodikken ble utviklet og Udir. tilgjengeliggjorde digitalt verktøy "Ståstedsanalyse for skoler" på Udir.no.
«Bedre vurderingspraksis» Evaluert av UiO ved Throndsen mfl. (2009): «Bedre vurdering for læring. Evaluering av modeller for kjennetegn på måloppnåelse i fag»	2007 - 2009	Styrke skolers vurderings-kultur og vurderingspraksis på underveis- og slutt-vurdering.	Skoleeiere fikk midler til at skoler skulle prøve ut fire ulike modeller for kjennetegn på måloppnåelse med utgangspunkt i læreplanene i fag.

Satsning/strategi	Periode	Overordnet mål	Prinsipper og virkemidler
«Veilederkorpset» Evaluert av Rambøll og UiO ved Dyrkorn mfl. (2013): «Forsknings-basert evaluering av ordningen med Veilederkorps»	2009 -2018	Støtte skoleeiere og skoleledere som ønsket å styrke sitt kvalitets-utviklingsarbeid.	Skoleeiere og skoleledere fikk støtte av eksterne veiledere til arbeidet med selv å vurdere og analysere egne utviklingsbehov, og prioritere, gjennomføre og evaluere utviklingsarbeid.
«Vurdering for læring» Rapport fra OECD ved Hopfenbeck mfl. (2013): «Balancing trust and accountability? The Assessment for Learning Programme in Norway» Utdanningsdirektoratet (2019): Erfaringer fra nasjonal satsing på vurdering for læring (2010-2018)	2010 - 2018	Bidra til økt regelverk-forståelse og støtte im-plementeringen av vurder-ingsforskriften på skoler, i lærebedrifter, i kommuner og fylkeskommuner gjennom å støtte skoleeier, skoler og lærebedrifter i arbeidet med å videreutvikle en mer læringsfremmende vurder-ingspraksis og vurdering-skultur.	Skoler, skoleeiere, voksen-opplæring, PPT og lærebedrifter deltok på fagsamlinger, regionale konferanser og i lærende nettverk. Nettressurser til bruk i arbeidet lå på Udir.no og i 2015 ble skole-basert kompetansetilbud på nett (MOOC) lansert.
«Ungdomstrinn i utvikling” Evaluert av NIFU ved Lødding mfl. (2018): «Sluttrapport fra evalueringen av virkemidlene i satsingen Ungdomstrinn i utvikling»	2012 - 2017	Styrke elevenes motivasjon for læring og elevenes grunnleggende ferdigheter i regning, lesing og skriving gjennom skolebasert kompetanseutvikling.	Grunnskoler med ungdoms-trinn skulle gjennom skolebasert kompetanseutvikling og ressurs-lærere, regionale utviklings-veiledere og nettverk utvikle sin kompetanse i nasjonalt definerte områder. Utviklingspartnere fra universitets- og høyskolesektoren (UH) skulle bidra til skolebasert kompetanseutvikling, til å utvikle kunnskapsgrunnlaget og til å styrke lærerstudenters evne til å gi praktisk og variert undervisning.
«Kompetanse for mangfold» Evaluert av NIFU ved Lødding mfl. (2018): «Utvikling av flerkulturell kompe-tanse i lærerutdanningen, grunn-opplæringen og barnehagene. Sluttrapport fra evalueringen av Kompetanse for mangfold»	2013 - 2017	Ansatte i barnehager og skoler skulle utvikle kompe-tanse til å støtte barn, elever og voksne med minoritets-bakgrunn i utdanningsløpet.	Barnehager og skoler skulle gjennomføre barnehage- eller skolebasert kompetanseutvikling på det flerkulturelle området med veiledning og støtte fra lærer-utdanningene.

Satsning/strategi	Periode	Overordnet mål	Prinsipper og virkemidler
Læringsmiljøprosjektet	2015 - 2017	Forbedret læringsmiljø og redusert mobbing gjennom kompetanseutvikling for Skoleeier, skoler og PPT.	Støtte ble tilbudt kommuner med skoler med vedvarende høye mobbetall. Skoleeier og skoler fikk hjelp til å redusere mobbingen gjennom målrettede tiltak. Skoleeier skulle følge opp skoler bedre og få kompetanse på skolen som lærende organisasjon. Skolen skulle lære hvordan godt læringsmiljø utvikles, hvilke rutiner en må ha for å avdekke og løse mobbesaker og hvilke grep som er nødvendige for å utvikle en lærende organisasjon. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal lære hvordan de kan støtte og hjelpe skolene i arbeidet med å utvikle læringsmiljøet.
Strategi for Realfag: «Tett på realfag»	2015 - 2019	Styrket realfagskompetanse blant barn og unge, og lærere i barnehager og skoler.	Realfagskommunedeltakelse på bakgrunn av kartlegging av praksis og søknad fra skoleeier. Nasjonale fagsamlinger og digitale kompetansepakker var verktøy for lokal kompetanseutvikling.
Strategi for språk, lesing og skriving: «Språkløyper»	2016 - 2021	Styrke barn og elevers ferdigheter i språk, lesing og skriving.	Språkkommunedeltakelse på bakgrunn av kartlegging av egen praksis og søknad fra skoleeier. Nasjonale samlinger og Digitale kompetansepakker som verktøy for lokal kompetanseutvikling.
Fagfornyelsen	2020 - pågående	Støtte til lærere og skoleledere med å ta i bruk overordnet del og læreplaner i fag (LK20).	Ny læreplanvisning Planleggingsverktøy Støttemateriell til overordnet del Kjennetegn på måloppnåelse Digitale kompetansepakker til bruk ved skolen

Vedlegg 3: Merknader fra Helene Ohm

Medlem Helene M. Ohm støtter ikke følgende forslag til tiltak, jf. kapittel 8.2:

- Utarbeide en omforent tolkning av § 13-3e som tydeliggjør hva skolebasert vurdering innebærer, som kan legges til grunn for arbeid med kvalitetsutvikling i skolen
- Utvikling av nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse
- Lærende og veiledningsorienterte tilsyn på § 13-3e
- Sanksjoner for skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen
- Ohm redegjør for uenigheten på følgende måte:

Etter min vurdering er detaljering av gjeldende lovkrav om henholdsvis lokal kvalitetsutvikling og skolefaglig kompetanse på nivået over skolene, både unødvendig og lite treffsikkert. I tillegg er tiltakene etter min vurdering i strid med gjeldende prinsipper for statens styring av kommunesektoren. Det samme gjelder for de foreslåtte tiltakene knyttet til «lærende og veiledningsorientert tilsyn» og «sanksjoner». Jeg mener videre at grunnlaget for tiltakene – enten det er en problembeskrivelse eller en vurdering av ulike løsninger eller av konsekvenser av tiltakene – er mangelfullt beskrevet i rapporten.

Jeg viser for øvrig til at flere av tiltakene nylig ble vurdert av opplæringslovutvalget.

Nærmere om tiltakene:

Omforent tolkning av § 13-3e

Jeg viser til at bestemmelsene i opplæringsloven om internkontroll, forsvarlig system og kvalitetsutvikling mv. nylig er gjennomgått og endret, jf. opplæringslovutvalget og særlovgjennomgang i forbindelse med ny kommunelov. Jeg er ikke enig med flertallet i ekspertgruppen i at det er behov for å tydeliggjøre formålet med opplæringsloven § 13-3e, ei heller at det trengs en «juridisk og pedagogisk» tolkning av hvordan bestemmelsen skal forstås.

Jeg kjenner meg ikke igjen i flertallets vurdering av at det er utydelig hva som er formålet med kvalitetsutviklingen, som jo nettopp er utvikling, og det at «det faglige begrepet skolebasert vurdering» ikke er med i bestemmelsen, kan jeg ikke se utgjør noen risiko for at «bestemmelsen tolkes i retning av rapportering og forvaltning, ikke utvikling». Jeg viser i den sammenheng til vurderingen fra opplæringslovutvalget, som mente at bestemmelsen heller burde beskrive hva skolene skal gjøre.

Etter min vurdering er kommunens plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling tilstrekkelig definert i § 13-3e: Kommunen skal ha et forsvarlig system, få utarbeidet en årlig rapport om tilstanden i skolen og sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organisering,

tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til nå målene i læreplanverket.

Kommunene er gitt ansvaret for kvalitetsutvikling i skolene, og derigjennom ansvaret for elevenes læring, trivsel og utvikling. Akkurat hvordan oppfølgingen og oppgaveløsningen knyttet til dette ansvaret skjer, bør være opp til kommunene selv. Kommunene har siden kunnskapsløftet, altså de siste 15 årene, enkeltvis og i samarbeid utviklet sin forståelse og oppfølging av ansvaret som skoleeier. Kommunene har fått ansvar, men har også tatt ansvar. Kommunene arbeider kontinuerlig med å videreutvikle skoleeierrollen, forbedre kommunens kvalitetssystem og legge til rette for og sikre gode kvalitetsutviklingsprosesser på alle skolene. Det er vesentlig at nasjonale tiltak og føringer ikke innsnevrer kommunens handlingsrom og kommunens mulighet til å utøve skoleeierskapet på en god måte, i tråd med lokale behov og prioriteringer.

Nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse

Jeg er ikke enig med flertallet i ekspertgruppen som mener det er behov for nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse. Det er allerede et krav om skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, et krav som kun finnes på skoleområdet, ikke på noen av de øvrige tjenesteområdene i kommunen. En ytterligere detaljering av kravet om skolefaglig kompetanse på skoleeiernivået vil være uheldig og i strid med veilederen for statlig styring av kommunesektoren, nærmere bestemt punkt 7 om at det ikke bør gis regler om at kommunen må ansette særskilt definert personell.

Det å utforme kravene til skoleeierens skolefaglige kompetanse i detaljer vil heller ikke løse det som trolig er den største kompetanseutfordringen, nemlig kapasitet og kompetanse i små kommuner. Uavhengig av krav og føringer fra staten vil små kommuner ha begrensninger knyttet til økonomiske rammer, fagmiljø og tilgang på kompetanse.

Jeg viser ellers til at opplæringslovutvalget anbefalte å videreføre gjeldende krav til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, men samtidig mente utvalget at det ikke var nødvendig å konkretisere kravet ytterligere.

Lærende og veiledningsorienterte tilsyn

Flertallet i ekspertgruppen mener at det er «nødvendig med et læringsorientert og veiledningsbasert nasjonalt tilsyn på opplæringsloven § 13-3-e, for å sikre at de innholdsmessige kravene og intensjonene med skolebasert vurdering overholdes». Jeg er uenig i dette og viser til at tilsyn per definisjon ikke er veiledende. Ved flere anledninger de siste 15–20 årene har nasjonale myndigheter tatt stilling til og verifisert at tilsyn med kommunesektoren skal være lovlighetstilsyn, så også på opplæringsområdet, jf. opplæringslovutvalget.

Sanksjoner for skoleeiere

Jeg er uenig i flertallets anbefaling om en «utredning av en strategi, etter modell av for eksempel ROBEK, som kan brukes overfor kommuner og skoler som over tid har dårlige resultater på flere områder». Også bruk av reaksjoner ved brudd på kommunepliktene har vært vurdert en rekke ganger de siste tiårene, inkludert bruk av tvangsmulkt, sist av opplæringslovutvalget, som konkluderte med at pålegg om retting er tilstrekkelig. Erfaring viser at kommunene i stor grad følger opp pålegg om retting fra tilsynsmyndigheten.

Reaksjoner som tvangsmulkt og/eller skole-ROBEK vil være svært inngripende i det kommunale selvstyret og ikke i tråd med gjeldende prinsipper for statlig styring av kommunesektoren. Jeg viser ellers til at noe av formålet med oppfølgingsordningen er å ivareta oppfølgingen av kommuner som over tid har svake resultater. Ordningen er nylig revidert og må få tid til å virke.