



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119

0032 OSLO

Kongsvinger, 01.11.2021
Deres ref.: 21/3430, Vår ref.: 21/5253
Saksbehandler: Seksjon for utdannings- og kulturstatistikk

Høringssvar – En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag

Statistisk sentralbyrå (SSB) viser til Kunnskapsdepartementets brev av 21.6.2021 vedrørende ovennevnte.

Statistisk sentralbyrå kommenterer høringsnotatet i lys av Statistisk sentralbyrås oppgaver og ansvar – å produsere data, statistikk og analyser, og på den måten gi bidrag til det kunnskapsgrunnlaget som forvaltningen og samfunnet ellers trenger (jf. statistikkloven §3-1). Statistisk sentralbyrå har derfor vurdert høringsnotatet spesielt i forbindelse med produksjon av, omtale og analyser knyttet til skolebidragsindikatorer (SBI). Statistisk sentralbyrå har også vært involvert i utvikling av og forskning på skolebidragsindikatorer i Norge siden tidlig 2000-tallet. Statistisk sentralbyrå har kommentarer knyttet til både sluttrapporten og ekspertgruppens delrapport, kunnskapsgrunnlaget som deler av sluttrapporten bygger på.

Statistisk sentralbyrå produserer skolebidragsindikatorer og et dokumentasjonsnotat som et årlig oppdrag til Utdanningsdirektoratet (Udir). Skolebidragsindikatorerne publiseres på udir.no. Statistisk sentralbyrå har siden 2004 publisert en rekke rapporter som presenterer og/eller analyserer forskjellige skolebidragsindikatorer, bl.a.:

- Hægeland, T., Kirkebøen, L. J., Bratsberg, B., & Raaum, O. (2011). Value added indikatorer. Et nyttig verktøy i kvalitetsvurdering av skoler. Rapport 42/2011: Statistisk Sentralbyrå.
- 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. Rapport 2017/2: Statistisk sentralbyrå.
- Perlic, B. & Ekren, R. (2020). Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring? Rapport 2020/30: Statistisk sentralbyrå.

Gjennomgang av eksisterende forskning:

I arbeidet med å etablere et kunnskapsgrunnlag, har ekspertgruppen blant annet basert seg på gjennomgang av eksisterende erfaring og forskning. Ekspertgruppen oppgir å ha «søkt etter forskning som har undersøkt skolens bidrag til elevenes læringsutbytte fra ulike perspektiver og med ulike metoder, og som til sammen viser hva som kjennetegner skoler som bidrar mer enn andre til elevenes læringsutbytte». Rapporten presenterer kun ni studier som er funnet gjennom det systematiske søket, som suppleres med ytterligere 18 studier fra usystematiske søk. Dette virker som et påfallende lavt antall, og det er en rekke typer tiltak som ikke er diskutert (se f.eks. Fryer, 2017¹). Det er derfor betimelig at ekspertgruppen presiserer at forskningsgjennomgangen, på grunn av begrenset kapasitet, «ikke [gir] en systematisk oversikt over all forskning». Uten at vi kan påberope oss noen uttømmende oversikt over forskningsbaserte tiltak for bedre læringsutbytte eller redusert forskjeller i læringsutbytte knyttet til elevenes bakgrunn, oppfatter vi ekspertgruppens gjennomgang som mangelfull.

¹ Roland G. Fryer J. (2017) The Production of Human Capital in Developed Countries: Evidence from 196 Randomized Field Experiments. In: Handbook of Field Experiments. Vol. 2. Amsterdam: North-Holland; pp. 95-322.

Ekspertgruppen har ledd etter studier som undersøker hva som kjennetegner skoler med høyt bidrag, uten at disse nødvendigvis kan uttale seg om årsaker. Vi oppfatter at ekspertgruppen har avgrenset forskningsgjennomgangen i forhold til mandatet som bl.a. sier at «Gruppen skal finne mulige årsaker». Dette kunne vi ønske at ekspertgruppen i større grad drøftet.

Omtale av Perlic og Ekren (2020):

Som en del av kunnskapsgrunnlaget omtaler ekspertgruppen også resultater fra Perlic og Ekren (2020). Denne rapporten fra SSB bygget på en rekke opprinnelige tabellbestillinger til SSB fra ekspertgruppa for skolebidrag. Ekspertgruppens omtale av disse resultatene i del- og sluttrapport er til dels upresise og kan tyde på enkelte misforståelser med tanke på hva denne typen analyser kan forventes å si noe om.

I sluttrapporten s. 26 og 27 sies det at «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.» Videre skriver ekspertgruppen at «Ettersom de statistiske sammenhengene SSB fant, var generelt svake, til dels inkonsistente og ulogiske, var det ekspertgruppens vurdering at de ikke kan tilegnes stor vekt.»

Det at SSB i denne analysen ikke fant entydige sterke sammenhenger mellom SBI og studerte kjennetegn, er ikke overraskende basert på tidligere norske og utenlandske analyser (f.eks. Hægeland m.fl., 2004²; Dobbie og Fryer, 2013³). Hadde man kunne samlet inn nye data f.eks. om praksis ved skolene (jf. Dobbie og Fryer, 2013), ville potensielt bidraget fra analyser av denne typen vært større. Sluttrapportens enkle avveining av resultatene underkommunerer imidlertid at det ble avdekket enkelte relevante statistiske sammenhenger. Det er også en relevant innsikt, som Perlic og Ekren påpeker, at det å bidra mer eller mindre enn forventet til elevenes læring ikke nødvendigvis kan reduseres til et fåtall målbare kjennetegn. SSBs rapport var også tydelig på at analysene ikke var innrettet mot å avdekke årsakssammenhenger. Selv om data om praksis i skolene hadde vært tilgjengelig, er det likevel viktig å merke seg at en samvariasjon mellom en gitt praksis og høyt skolebidrag, ikke trenger å bety at det er en årsakssammenheng. Å analysere årsakssammenhenger vil kreve ytterligere undersøkelser (se f.eks. Fryer, 2014⁴).

SSB vil også understreke at det at Perlic og Ekren (2020) og lignende tidligere analyser som i liten grad avdekker tydelige sammenhenger mellom skolebidragsindikatoren (SBI) og ulike kjennetegn, ikke gir grunnlag for å dra slutninger om SBIs egnethet til å gi gode mål på skolers bidrag. Til å si noe om indikatorernes egnethet trengs det andre typer analyser. Det har gjennom de senere år vært betydelig forskning på indikatorer for skole- og lærerbidrag (se f.eks. Deming, 2014⁵; Angrist m.fl., 2016⁶; Chetty m.fl., 2014⁷). Det er påfallende at ekspertgruppen ikke refererer til denne forskningen. Dette kunne ha gitt et bredere grunnlag for ekspertgruppens oppsummering av muligheter, begrensninger og utilsiktede effekter av skolebidragsindikatorene. Slik det står nå er det ikke klart for oss hva denne oppsummeringen er basert på, eller om oppsummeringen er ment å være uttømmende (i hvert fall for de viktigste forholdene). Sitatene fra ekspertgruppens leder i VG 18.9.2020 går så vidt vi kan se ytterligere utover det ekspertgruppen skriver i rapporten. Dette forsterker inntrykket av at det har vært misforståelser knyttet til analysene, og bidrar til at disse misforståelsene blir stående som en konklusjon i offentligheten.

Omtale av indikatorernes nytte:

Ekspertgruppens sluttrapport inneholder også en del omtale av skolebidragsindikatoren som vi mener kan gi inntrykk av at indikatorene er mer kompliserte og mindre nyttige enn det er grunnlag for å hevde. Ekspertgruppen skriver (sluttrapport, s. 93): «*Kompliserte statistiske analyser gjør også at indikatorene er vanskelig å tolke opp mot andre resultater.*». SSB og Udir er transparente på hvordan indikatorene beregnes, hvordan de skal tolkes, og en styrke sammenlignet med mange andre indikatorer, er at usikkerheten er

² Hægeland, T., L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K. G. Salvanes (2004) Marks across lower secondary schools in Norway: What can be explained by the composition of pupils and school resources? Rapport 2004/11, Statistisk sentralbyrå

³ Dobbie, W. og R.G. Fryer Jr. (2013). "Getting beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City." *American Economic Journal: Applied Economics*, 5 (4): 28-60.

⁴ Fryer, Jr. R.G (2014), "Injecting Charter School Best Practices into Traditional Public Schools: Evidence from Field Experiments", *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (3): 1355-1407

⁵ Deming, D.J. (2014) "Using School Choice Lotteries to Test Measures of School Effectiveness." *American Economic Review*, 104 (5): 406-11.

⁶ Angrist, J.D, P.D. Hull, P.A. Pathak og C.R. Walters (2017) "Leveraging Lotteries for School Value-Added: Testing and Estimation", *The Quarterly Journal of Economics*, 132 (2): 871-919

⁷ Chetty, R., J. N. Friedman, and J. E. Rockoff. (2014) "Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates." *American Economic Review*, 104 (9): 2593-2632.

synliggjort. Det er også gjennomført brukerdialog og gjort tiltak for å formidle indikatorene på en mer tilgjengelig måte enn ved første frigivning, og dokumentasjons- og tolkningsveiledning følger med indikatorene (se f.eks. Perlic, Ekren og Kalcic, 2021⁸). Dette inkluderer også eksempler som viser sammenheng mellom skolebidragsindikatoren og andre resultater (som skolens gjennomsnittresultater på nasjonale prøver og eksamen). Det er derfor noe uklart hva ekspertgruppa mener når de skriver at det er vanskelig å tolke indikatorene opp mot andre resultater. Hvilke andre resultater har gruppen i tankene og hva er det som bidrar til tolkningsvansker?

SSB har i kommunikasjonen rundt skolebidragsindikatorer vært tydelig på at indikatorene ikke er et *uttømmende* mål på skolekvalitet, men likevel gir en relevant indikasjon på skolens bidrag til elevenes grunnleggende ferdigheter slik de testes ved nasjonale prøver (SBI småskole- og mellomtrinn), og kunnskaper slik de testes ved skriftlig eksamen (SBI ungdomstrinn). Det at SBI gir en relevant indikasjon på skolens bidrag innenfor viktige områder, mener vi blir underkommunisert når ekspertgruppen skriver «*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*» (Sluttrapport, s. 26).

I ekspertgruppens sluttrapport legges det også stor vekt på datagrunnlag i form av samtaler med ledere, lærere og elever ved åtte skoler. Som påpekt nedenfor kan det i sluttrapporten virke som at det legges i overkant mye vekt på dette begrensede utvalget, og dette leder til noen konklusjoner i disfavør av nytten ved SBI som ikke samsvarer med funn i andre undersøkelser som det også refereres til i rapporten.

Foreslåtte tiltak og grunnlaget for disse:

I andre del av arbeidet har som nevnt gruppen hatt samtaler med ledere, lærere og elever ved åtte skoler, som har forskjellige nivåer på og utvikling i beregnet skolebidrag. Disse samtalenes virker å være hovedgrunnlaget for gruppens foreslåtte tiltak. Etter vår vurdering er det flere problemer med å basere foreslåtte tiltak på disse samtalenes:

1. Antallet skoler er svært lavt (to av hver av fire «typer»), det er vanskelig å vite hvorvidt eller i hvilken grad disse skolene er representative for andre skoler. Et eksempel som kan være illustrerende, er hvordan ekspertgruppen i sin sluttrapport basert på samtalenes oppgir at «Blant skolelederne er det ingen som aktivt bruker SBI i arbeidet med kvalitetsutvikling.» og at «Skolelederne er noe usikre på hvilken nytteverdi indikatorene har i kvalitetsarbeidet.» Samtidig oppgir ekspertgruppen med referanse til en undersøkelse presentert i kunnskapsgrunnlaget at «67 prosent av skolelederne opplever at indikatorene er nyttige for lokal kvalitetsutvikling».
2. Skolene er valgt ut utfra nivå og utvikling på SBI, og klassifiseres således som mer eller mindre «vellykkede» allerede før første kontakt. Generelt er det, basert på omtalen i rapporten, vanskelig å skille mellom hva som er en beskrivelse av tilstand/praksis ved skolene og hva som er ekspertgruppens tolkning av denne tilstanden/praksisen. Dette kan være en alternativ forklaring på den tilsynelatende motsetningen mellom sitatene i punkt 1.
3. Ekspertgruppen virker å være lite bevisste på utfordringene med å trekke konklusjoner om årsakssammenhenger og effekter av tiltak basert på observasjonelle data som dette. Selv om det er en sammenheng mellom å oppnå et godt skolemiljø og gode elevresultater, trenger ikke dette bety at å bedre skolemiljøet vil føre til bedre resultater. Det kan være underliggende forhold som fører til begge deler. En slik sammenheng representerer heller ikke noe tiltak, ettersom den ikke svarer på hvordan skoler evt. kan bedre skolemiljøet. Disse utfordringene vil være til stede også dersom data som sammenhengen er basert på skulle være representative og objektivt registrert, noe det ikke er klart at er tilfellet her (jf. punkt 1. og 2.).

Oppsummerende refleksjoner:

Vi har ovenfor påpekt hva vi mener er misforståelser/upresise elementer i ekspertgruppens rapporter. I lys av fokuset på skolebidragsindikatorer og effektive tiltak i ekspertgruppens mandat, mener vi det kunne vært en fordel om gruppen i enda større grad hadde intern kompetanse og/eller benyttet fagmiljøer med erfaring med eller kompetanse på SBI samt effektforskning/beskrivelse av årsakssammenhenger. Utover

⁸ Perlic, B., R. Ekren og Kalcic, M. (2021). Dokumentasjon av skolebidragsindikatorer for grunnskolen. Indikatorer beregnet for Skoleporten 2021. Notat 2021/14: Statistisk sentralbyrå.

tabellbestillinger i forkant av rapporten til Perlic og Ekren (2020) har f.eks. SSB ikke blitt konsultert i ekspertgruppens arbeid.

Generelt kan det virke som nytten av skolebidragsindikatorerne blir noe undervurdert av ekspertgruppen. Statistisk sentralbyrå mener at skolebidragsindikatorerne er et viktig supplement til eksisterende informasjon om resultatforskjeller mellom skoler, nettopp fordi de tar hensyn til at det er ulik elevsammensetning ved skolene. SSB har selv holdt foredrag om skolebidragsindikatorer i en rekke mindre og større fora rundt om i skole-Norge. Vi mener ekspertgruppen i sin rapport har lagt for liten vekt på hvordan indikatorerne kan brukes og tolkes som et verktøy i kvalitetsarbeidet ved skoler og hos skoleeier. Det hadde for eksempel vært nyttig om ekspertgruppen kunne gi noen anbefalinger knyttet til kompetansebygging i bruken av skolebidragsindikatorerne blant skoleledere og -eiere.

Mandatet inviterer til å foreslå endringer av skolebidragsindikatorerne, uten at ekspertgruppen følger opp denne invitasjonen. Ekspertgruppen refererer imidlertid til uttalelser fra interesseorganisasjoner og andre knyttet til opplevde utfordringer rundt bruken og tolkningen av SBI. Det er mulig å adressere flere av disse utfordringene, men dette vil typisk innebære avveininger. For eksempel er det mulig å lage indikatorer som i større grad rendyrker skolens stabile bidrag og er mindre følsomt for kortsiktige svingninger. Slike indikatorer vil imidlertid i større grad basere seg på eldre data, og dermed oppfattes som mindre aktuelle.

Statistisk sentralbyrå er positive til en videre dialog med brukerne av SBI, samt en eventuell videreutvikling av indikatorerne, men mener også at indikatorerne i sin nåværende form representerer et godt kompromiss mellom blant annet aktualitet, stabilitet, presisjon og enkle/gjennomsiktige beregningmetoder.

Med vennlig hilsen

Ann-Kristin Brændvang (sign.)
avdelingsdirektør

Kopi: Finansdepartementet