

Saksprotokoll

Politisk sekretariat

Postadr.: Postboks 8001, 4068 STAVANGER
Besøksadr.: Øvre Kleivegate 15
Telefon: +47 51507090
E-post: politisk.sekretariat@stavanger.kommune.no
http://www.stavanger.kommune.no
Org.nr. 964965226

SAKSBEHANDLER
Øystein Lundestad

ARKIVSAK
21/22493

ARKIVNR.

DATO
dato

Utvalg: Stavanger formannskap
Møtedato: 11.11.2021
Sak: 172/21

Høringsuttalelse "En skole for vår tid"

Resultat: På sakslisten

Arkivsak: 21/22493
Stavanger formannskap har behandlet saken i møte 11.11.2021 sak 172/21

Møtebehandling

Ida Bøe (Ap) fremmet følgende tilleggsforslag på vegne av Ap, FNB, MDG, SV, Rødt og Sp:

Ny linje 169:

«Forøvrig slutter Stavanger kommune seg til Bergen og Oslo kommune sine hørings svar.»

Votering

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt

Tilleggsforslag på vegne av Ap, FNB, MDG, SV, Rødt og Sp ble vedtatt med 11 stemmer (Ap, FNB, MDG, SV, Rødt og Sp)

Formannskapets flertallsvedtak

- 1 **Høringsuttalelse fra Stavanger kommune**
- 2 Stavanger kommune avgir her sin høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet om «En skole for
- 3 vår tid – Sluttrapport fra ekspertgruppen for skolebidrag» (vår ref. 21/22493). Kommunen har ikke
- 4 tatt stilling til forslag og vurderinger som ikke er omtalt i uttalelsen. Uttalelsen bygd opp rundt de
- 5 tre spørsmålene i høringsbrevet (delavsnitt 1-3). Dersom annet ikke er oppgitt: Alle referanser er
- 6 til kapitler i sluttrapporten.
- 7 **Innledning**
- 8 Overordnet stiller kommunen seg bak store deler av ekspertgruppens arbeid, som generelt sett
- 9 framstår som grundig og i tråd med mandatet. Kommunen trekker særlig fram

10 kunnskapsgrunnlaget og gruppens vurderinger i kapittel 2. Flere av forslagene framstår også som
11 gode og viktige.

12 Som det framgår av uttalelsen: Noen punkter kunne likevel ha vært bedre utdypet, og kommunen
13 følger ikke flertallet i alle dets forslag til anbefalinger og tiltak. Her synes flere forslag å begrense
14 kommunalt handlingsrom samt gå imot deler av kunnskapsgrunnlaget. Kommunen vil i det
15 følgende utdype sine innsigelser. Med tanke på videre oppfølging av rapporten er det for
16 kommunen viktigst å komme med innspill der våre vurderinger avviker fra sluttrapporten.

17 I likhet med ekspertgruppen og KS legger kommunen stor vekt på skoleeiers rolle. I likhet med
18 KS vil kommunen påpeke at ekspertgruppens hovedfokus synes å være rettet mot administrativ
19 skoleeier. Det er i denne sammenhengen viktig å understreke at det juridiske ansvaret ligger hos
20 kommunene og fylkeskommunene, ved hhv. kommunestyre og fylkesting.

21 Lokalpolitisk forankring og innsikt er avgjørende for kvalitetsutviklingsarbeid på området.
22 Kommunen er derfor skeptisk til forslag som synes å innskrenke kommunenes handlingsrom. I
23 strid med hensikten vil dette kunne motvirke lokalt utviklingsarbeid.

24 Denne skepsisen kommer tydeligere fram i våre innspill til departementets tre spørsmål, jf.
25 nedenfor. Delavsnitt 2 og 3 er lett redigerte utdrag fra KS' eget høringssvar.

26 *1. Gir beskrivelsene av kunnskapsgrunnlaget og analysene en god beskrivelse av hva som skal til for*
27 *å drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid i skoler og kommuner?*

28 Kommunen stiller seg positiv til arbeidet gruppen har gjort med kunnskapsgrunnlaget. Dette vil
29 være et godt utgangspunkt for videre kvalitetsvurdering og -utvikling i det offentlige. I sum er
30 kommunens vurdering at rapporten her gir en god beskrivelse av kunnskapsgrunnlag og status
31 på området.

32 Kunnskapsgrunnlaget og analysene viser også utfordringer ved hvordan dette arbeidet har blitt
33 drevet, blant annet at det norske systemet for kvalitetsvurdering fortsatt er fragmentert.
34 Kommunen stiller seg bak gruppens og KS' vurdering om at dagens system ikke er godt nok
35 koblet på den skolebaserte vurderingen lokalt. Hovedfokus har heller vært rettet mot nasjonale
36 prøver og Elevundersøkelsen.

37 I likhet med KS vil kommunen støtte opp om tiltak som kan bidra til økt vekt på de lokale
38 prosessene både på skole- og kommunenivå, og ikke minst mellom de ulike lokale aktørene i
39 kommunene. Dette må likevel ikke skje på en slik måte at det fratar kommunene deres viktige
40 rolle som skoleeier og deres handlingsrom til å utøve denne rollen. Skoleeier må ha mulighet til å
41 være i tett samhandling med profesjonsfelleskapene i og mellom skolene. Dette gjelder både
42 med tanke på å gi støtte, men også til å sette retning.

43 Kommunen vektlegger som KS betydningen av en bred forståelse av kvalitet og kompetanse. En
44 bred forståelse får betydning for hvordan man vurderer kvalitet og hva som vektlegges i dialogen
45 om skolen. Dette er en fellesforståelse som må utvikles på tvers av aktører og som
46 kunnskapsgrunnlaget og analysen underbygger.

47 Kommunen vil forutsette at videre oppfølging av sluttrapporten legger dette til grunn og at en ikke
48 innskrenker kommunenes mulighet til å finne gode løsninger i lokalt utviklingsarbeid. Et viktig
49 funn i kunnskapsgrunnlaget er nettopp at det ikke finnes enkeltfaktorer som gir enkle, allmenne
50 svar på utfordringene. Det som fungerer for én skole eller én kommune, er ikke nødvendigvis
51 svaret for andre (jf. kapittel 2.7).

52 Videre oppfølging og tiltak må ta høyde for dette, ved at alle aktører legger til grunn en bred
53 forståelse og at skoleeier ikke får innskrenket sitt handlingsrom. Generelt sett er derfor
54 kommunen positiv til kunnskapsgrunnlaget, men derimot noe skeptisk til flere forslag til tiltak. I lys
55 av mandatet og kunnskapsgrunnlaget savner vi også en grundigere gjennomgang i rapporten av
56 de såkalte skolebidragsindikatorene, særlig med tanke på forbedringer og justeringer av disse.

57 *2. Ivaretar forslagene til tiltak kunnskapsgrunnlaget og analysene på en god måte?*

58 Vi mener at forslagene til tiltak til en viss grad undergraver budskapet i kunnskapsgrunnlaget og
59 analysene. Forslagene til tiltak vil i stor grad være innsnevrende på kommunenes handlingsrom:

- 60 • Nasjonale rammer som ytterligere spesifiserer skolefaglig kompetanse
 - 61 ○ Vi mener utvalget går for langt i å ville definere alle kommuners
 - 62 kompetansebehov, uten hensyn til lokale forhold og kommunenes frihet til å
 - 63 organisere seg. Den ansvarlige for en tjeneste må ha og ta ansvaret for at
 - 64 organisasjonen har nødvendig kompetanse for å ivareta sine forpliktelser.
- 65 • En juridisk og pedagogisk lovfortolkning av opplæringsloven § 13-3 e
 - 66 ○ Vi ønsker ikke strammere føringer for hvordan skolene skal gjennomføre sitt
 - 67 vurderingsarbeid. Overordnet del av læreplanverket, samt opplæringsloven § 13-3
 - 68 e gir etter vår vurdering kommunene og skolene tilstrekkelige føringer for det
 - 69 lokale vurderings- og utviklingsarbeidet.
- 70 • Et veilednings- og læringsorientert tilsyn
 - 71 ○ Vi mener tilsynet må være avgrenset til lovligheitsilsyn, i tråd med
 - 72 kommuneloven. Tilsynet skal ikke overprøve «det frie skjønnet». Dette forutsetter
 - 73 at tilsynsmyndighetene er tydelige på når det føres tilsyn, og når det gis
 - 74 veiledning. Kommuner og skoler ønsker ofte veiledning, men dette forslaget kan
 - 75 bidra til en utydelighet og til at lærere og skoleledere må bruke mer tid på
 - 76 dokumentasjon og rapportering.
- 77 • Sanksjoner, etter modell av ROBEK, for skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for
- 78 kvalitetsutvikling i skolen og som over tid har dårlige resultater på flere områder.
 - 79 ○ Vi mener at en ordning med tvangsmulkt eller andre sanksjoneringsvarianter vil
 - 80 være svært inngripende i kommunenes selvstyre. Kommunene følger i stor grad
 - 81 opp tilsyn og er positive til veiledning og støtte. Oppfølgingsordningen er i endring
 - 82 og må få tid til å virke. Her kan statsforvalteren ta en balansert og koordinerende
 - 83 rolle ved å sammenstille kunnskap fra tilsyn med tiltak i oppfølgingsordningen
 - 84 som f.eks. veilederkorps som kommunene i stor grad er positive til.

85 Ekspertgruppa siterer fra Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*:
86 «Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom, slik at de kan være drivkraft for
87 kvalitetsutvikling og tiltak kan tilpasses lokale utfordringer og behov». Gruppens forslag går, etter
88 vår mening, for langt i motsatt retning.

89 Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner sier blant annet at handlingsrom
90 er nødvendig for at kommunene skal kunne se de forskjellige tjenestene i sammenheng og finne
91 løsninger som er tilpasset lokale behov. Det bør derfor ikke innføres pålegg om bestemte måter å
92 løse en oppgave på. Kommuner og fylkeskommuner er folkevalgte organer og selvstendige
93 rettssubjekter, og skal selv bestemme hvordan de skal utføre ulike oppgaver. Vi mener at
94 ekspertgruppen i større grad burde lagt denne veilederen til grunn for sine forslag til tiltak.

95 Forslagene til tiltak er i stor grad innenfor det juridiske området, mens kunnskapsgrunnlaget viser
96 behov for tiltak som handler om kompetanse, prosesser, helhet og sammenheng. Gjennom KS'
97 utviklingsprogram ABSOLUTT samles ulike aktører i kommunene, nettopp for å utvikle forståelse
98 for de ulike rollene som politikere, administrasjon, tillitsvalgte og tjenesteledere har.

99 Ikke minst har KS understreket behovet for i større grad å legge til rette for medvirkning fra barn
100 og unge selv. I dette programmet jobber aktørene med å tolke og forstå et bredt
101 kunnskapsgrunnlag om barn og unges oppvekst, men med vekt på de universelle arenaene som
102 barnehage og skole er. Vi legger vekt på bred involvering av alle aktører, ikke minst skolene og
103 barnehagene selv.

104 Ekspertgruppens forslag til tiltak legger stor vekt på statlige virkemidler som tilsyn, lovkrav, men
105 også oppfølgingsordning for de svakeste og statsforvalterens rolle. Sanksjoner og ROBEK-lister
106 som verktøy for å løfte kommuner med vedvarende lave resultater, henger dårlig sammen med
107 øvrig kunnskapsgrunnlag for kvalitetsutvikling.

108 Vi mener at denne vektleggingen faktisk kan bidra til å svekke de kommunene som allerede
109 driver god kvalitetsutvikling i sine kommuner. Kommunene trenger handlingsrom til selv å finne
110 de gode løsningene, men vil gjerne ha støtte av både UH, statsforvalter og KS på veien.

111 *3. Ivaretar forslagene til tiltak behovene i skoler og kommuner til å drive et systematisk* 112 *kvalitetsutviklingsarbeid lokalt?*

113 Vi mener at kunnskapsgrunnlaget og analysene i stor grad beskriver viktige grep for hvordan
114 drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid lokalt. Vi er imidlertid meget kritiske til forslagene til
115 tiltak. Høringsbrevet legger i liten grad vekt på ekspertgruppens anbefalinger. Vi mener at disse
116 anbefalingene kunne fått større oppmerksomhet.

117 Vi vil derfor anbefale at aktørene som skal foreta den videre gjennomgangen av
118 kvalitetsvurderingssystemet tar utgangspunkt i disse anbefalingene som i større grad vil kunne
119 møte de lokale behovene. Anbefalingene retter seg til nasjonale myndigheter, til skoleeiere og til
120 skoleledere og inneholder viktige områder som trenger økt oppmerksomhet slik at ulike aktører
121 kan utvikle tillit til hvordan kvalitetsvurdering utøves. Det er helt avgjørende for det videre arbeidet
122 med kvalitetsvurdering at ulike aktører på ulike nivå opplever å ha tillit til både den kunnskapen
123 som utvikles, men også hvordan kunnskapen brukes.

124 Først og fremst er det skolene selv, elever, lærere og ledere som skal utvikle sin
125 læringsvirksomhet, både individuelt og på systemnivå. Til dette trenger de støttende strukturer,
126 og tiltak må sees i sammenheng. Dette kan både stat og kommune bidra sterkere til.
127 Ekspertgruppen peker på ordningen med lokal kompetanseutvikling, en ordning som mange
128 kommuner opplever som en omstendelig prosess som de får for lite igjen for.

129 Det er imidlertid et viktig poeng at hensikten med denne ordningen var at tiltakene treffer best om
130 det er knyttet til lokale vurderinger av kompetansebehov. Da må selvsagt vurderingene av
131 kompetansebehov knyttes til de lokale vurderingene av kvalitet. Det er kommunenes og
132 fylkeskommunenes ansvar å sørge for at skolene vurderer både kvalitet og kompetansebehov, og
133 det er avgjørende at kommunene og fylkeskommunene beholder handlingsrommet til å kunne
134 utøve dette ansvaret og sørge for gode sammenhenger.

135 Vi ber om at tiltakene i ekspertgruppens rapport legges til side når partene skal drøfte
136 kvalitetsvurderingssystemet, og anbefaler at i den videre gjennomgangen må nytt læreplanverk
137 legges til grunn, jf. *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen*:

138 *Læreplanverket og opplæringsloven med forskrifter setter målene og rammene for*
139 *grunnopplæringen og kvalitetsutvikling i skolen. Kvalitet i skolen handler derfor om i*
140 *hvilken grad disse målene preger arbeidet og realiseres. Overordnet del av*
141 *læreplanverket gir retning for opplæringen i alle fag. Den slår fast at alle fag bidrar til å*
142 *realisere skolens brede formål. Skolen har både et danningsoppdrag og et*
143 *utdanningsoppdrag. Oppdragene henger sammen og er gjensidig avhengig av hverandre.*
144 *Opplæringen skal danne hele mennesket og gi hver og en mulighet til å utvikle sine*
145 *evner.*

146 *Avslutning*

147 Kommunen er med andre ord positiv til utarbeidet kunnskapsgrunnlag og flere av forslagene til
148 tiltak. Vi stiller oss derimot ikke bak de forslagene som innskrenker kommuners handlingsrom og
149 mener disse legger klare begrensninger på våre muligheter til å drive godt og lokalt tilpasset
150 utviklingsarbeid.

151 Selv om det er viktig med nasjonal og forpliktende innsats på området: Kunnskapsgrunnlaget
152 som ekspertgruppen har utarbeidet viser at det verken finnes enkle eller allmenne svar på hva
153 som gir god skoleutvikling. Vi mener at flere av gruppens forslag til dels motvirker egen hensikt
154 og eget kunnskapsgrunnlag: Langt mer er det nødvendig med en bred og lokalt tilpasset
155 tilnærming. Det vil derfor være uheldig å innskrenke skoleeiers mulighet til å drive godt
156 utviklingsarbeid.

157 Kommunen stiller seg her bak KS' vurderinger og støtte til merknadene mot flertallets innstilling i
158 sluttrapporten. I likhet med KS savner vi også en grundigere vurdering av
159 skolebidragsindikatorene, i tråd med mandatet og kunnskapsgrunnlaget.

160 Forøvrig slutter Stavanger kommune seg til Bergen og Oslo kommune sine høringssvar.

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.