

Saksdokumenter - sak PS 0343/21

Høringsuttalelse på sluttrapport fra ekspertgruppen for skolebidrag; "En skole for vår tid"

TRONDHEIM KOMMUNE

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet

Møtedato: 26.10.2021

Sak: 343/21

Tittel: **Saksprotokoll - Høringsuttalelse på sluttrapport fra ekspertgruppen for skolebidrag; "En skole for vår tid"**

Resultat: Innstilling vedtatt

Arkivsak: 21/31755

Vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende uttalelse til Kunnskapsdepartementets høring om «En skole for vår tid»:

1. Trondheim kommune støtter forslag til tiltak som bidrar til økt vekt på lokale prosesser på skole- og kommunenivå, men ikke på en slik måte at kommunen fratas sin viktige rolle som skoleeier eller handlingsrommet til å utøve denne rollen.
2. Trondheim kommune vil fokusere på en bred forståelse av kvalitet og kompetanse – dette får betydning for hvordan vi vurderer kvalitet og hva som vektlegges i dialogen om skolen.
3. Trondheim kommune mener at forslagene til tiltak til en viss grad undergraver budskapet i kunnskapsgrunnlaget og analysene, og at forslagene kan bidra til å innsnevre kommunens handlingsrom.

Behandling:

Votering

Innstillinga ble enstemmig vedtatt

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

TRONDHEIM KOMMUNE

Saksframlegg

Høringsuttalelse på sluttrapport fra ekspertgruppen for skolebidrag; "En skole for vår tid".

Arkivsak 21/31755

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende uttalelse til Kunnskapsdepartementets høring om «En skole for vår tid»:

1. Trondheim kommune støtter forslag til tiltak som bidrar til økt vekt på lokale prosesser på skole- og kommunenivå, men ikke på en slik måte at kommunen fratas sin viktige rolle som skoleeier eller handlingsrommet til å utøve denne rollen.
2. Trondheim kommune vil fokusere på en bred forståelse av kvalitet og kompetanse – dette får betydning for hvordan vi vurderer kvalitet og hva som vektlegges i dialogen om skolen.
3. Trondheim kommune mener at forslagene til tiltak til en viss grad undergraver budskapet i kunnskapsgrunnlaget og analysene, og at forslagene kan bidra til å innsnevre kommunens handlingsrom.

Saksutredning:

Saken gjelder

Høring «En skole for vår tid - Sluttrapport fra ekspertgruppen for skolebidrag».

Bakgrunn

Ekspertgruppen for skolebidrag ble satt ned av Kunnskapsdepartementet i desember 2019. Gruppens oppdrag var å anbefale tiltak som skal bidra til å redusere den betydningen elevens kjønn, bakgrunn og tidligere resultater kan ha for utbyttet av opplæringen. Videre skulle gruppen 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 leverte sin sluttrapport «En skole for vår tid» 4. mai 2021.

Rapporten beskriver hva som kjennetegner skoler og skoleeiere som lykkes med å løfte elevene, og hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag kan heve kvaliteten. Skolene har ulikt elevgrunnlag, og skolebidrag handler om hvor mye skolene bidrar til elevenes resultater når en tar hensyn til elevenes tidligere resultater og til familiebakgrunn. Skolebidragsindikatorene viser at det varierer hvor mye skolene bidrar til å løfte elevene, men tallene gir ikke svar på hvorfor noen skoler lykkes bedre enn andre.

Ekspertgruppens vurderinger og grunnlag for anbefalinger drøfter fire områder de har identifisert med utgangspunkt i mandatet, kunnskapsgrunnlag og dialogmøter gruppen har hatt med ulike skoler. Videre drøfter ekspertgruppen koblingen mellom skolebasert vurdering, lokal

kompetanseutvikling og arbeid med kvalitetsutvikling. Dette danner grunnlag for gruppens anbefalinger og forslag til tiltak.

Kunnskapsdepartementet ønsker synspunkter og innspill til ekspertgruppens utredning og forslag til tiltak.

Høringsbrevet stiller følgende overordnede spørsmål:

1. *Gir beskrivelsene av kunnskapsgrunnlaget og analysene en god beskrivelse av hva som skal til for å drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid i skoler og kommuner?*
2. *Ivaretar forslagene til tiltak kunnskapsgrunnlaget og analysene på en god måte?*
3. *Ivaretar forslagene til tiltak behovene i skoler og kommuner til å drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid lokalt?*

Fakta

Ekspertgruppa legger stor vekt på skoleeiers rolle. Dette er viktig, gitt skoleeiers brede ansvar for at elevene får den utdanningen de skal ha, men gruppa har i stor grad oppmerksomhet rettet mot administrativ skoleeier. Kommunedirektøren ser det nødvendig å presisere at skoleeier for offentlige skoler er kommunene og fylkeskommunene, ved kommunestyrene og fylkestingene. Det er der det juridiske ansvaret er plassert. Forankring og innsikt hos dem som har det lokalpolitiske ansvaret er etter vår vurdering helt sentralt når vi skal ha dialog om kvalitetsvurdering og utvikling, og hvordan skoleeiere og skoler kan drive et enda bedre kvalitetsutviklingsarbeid.

På bakgrunn av dette er kommunedirektøren noe skeptisk til utvalgets forslag til tiltak som vi mener innskrenker kommunens handlingsrom, og er enig med ekspertgruppens medlem Helene Ohm som i sin merknad ikke støtter flertallets forslag til tiltak. Vi savner også en mer grundig vurdering av skolebidragsindikatorerne i tråd med mandatet og mer konkrete forslag til eventuelle justeringer av disse fra ekspertgruppa.

I det følgende vil vi utdype i tråd med høringsbrevets spørsmål:

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

Ekspertgruppen for skolebidrag har samlet viktig kunnskap om kvalitetsvurdering- og utvikling. Da nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) ble lansert, ble hovedvekten lagt på de nasjonale prøvene og Elevundersøkelsen, altså på deler av datagrunnlaget, og koblingen til den skolebaserte vurderingen, den gang beskrevet i forskrift til Opplæringsloven 2-1, var ikke vektlagt. Skolebasert vurdering er en lovpålagt føring for å sikre systematisk arbeid med kvaliteten på opplæringen. Skolebasert vurdering betyr at skolen jevnlig skal vurdere om organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen bidrar til at målene i læreplanverket blir nådd. Elevene skal involveres i denne vurderingen, og skoleeier har ansvar for å sørge for at vurderingen blir gjennomført.

Ekspertgruppa for skolebidrag beskriver den manglende koblingen mellom datagrunnlaget og den skolebaserte vurderingen nøye. Dessverre ser vi fortsatt at verktøy på udir.no, eksempelvis Ståstedsanalysen som skal bidra til støtte opp om de lokale prosessene med skolebasert vurdering, i liten grad er koblet til datagrunnlaget og det nye analysebrettet på udir.no som viser nøkkeldata fra barnehage og grunnskole til analyse og sammenligning. Disse manglende sammenhengene i hvordan nasjonale myndigheter presenterer datagrunnlag og verktøy for kvalitetsvurdering og -

utvikling, kan ha bidratt til både svakere analysekompetanse og til at det ikke er lagt nok vekt på de skolebaserte prosessene i arbeid med kvalitetsvurdering og -utvikling. I praksis kan dette bety at den skolebaserte vurderingen blir mangelfull eller ikke blir gjennomført etter intensjonen, og at verken kvalitetsvurderingen eller -utviklingen blir så bra som den kunne blitt.

Kommunedirektøren vil derfor støtte opp om tiltak som kan bidra til økt vekt på de lokale prosessene både på skole- og kommunenivå, og ikke minst mellom de ulike lokale aktørene i kommunen, men aldri på en slik måte av det fratar kommunen sin viktige rolle som skoleeier og handlingsrommet til å utøve denne rollen. Skoleeier må ha mulighet til å være i tett samhandling med profesjonsfellesskapene i og mellom skolene, både med støtte, men også for å sette retning.

Vi vil fokusere spesielt på en bred forståelse av kvalitet og kompetanse. En bred forståelse av og for kvalitet får betydning for hvordan vi vurderer kvalitet og hva som vektlegges i dialogen om og med skolen. Dette er en forståelse som ansatte, innbyggere og forskere kan utvikle sammen. Kommunedirektøren mener at ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag og analyse underbygger dette.

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

Kommunedirektøren mener at forslagene til tiltak til en viss grad undergraver budskapet i kunnskapsgrunnlaget og analysene, og at de kan bryte med prinsipper for statlig styring i kommunesektoren. Forslagene til tiltak kan bidra til å innsnevre kommunens handlingsrom:

- Nasjonale rammer som ytterligere spesifiserer skolefaglig kompetanse.
 - Kommunedirektøren mener utvalget går for langt i å definere kommunens kompetansebehov, uten hensyn til lokale forhold og kommunens frihet til å organisere seg. Den ansvarlige for en tjeneste må ha og ta ansvaret for at organisasjonen har nødvendig kompetanse for å ivareta sine forpliktelser.
- En juridisk og pedagogisk lovfortolkning av Oppl. loven § 13-3e.
 - Kommunedirektøren ønsker ikke strammere føringer for hvordan skolene skal gjennomføre sitt vurderingsarbeid. Overordnet del av læreplanverket, samt Opplæringslovens § 13 – 3 e gir etter vår vurdering kommunene og skolene tilstrekkelige føringer for det lokale vurderings- og utviklingsarbeidet.
- Sanksjoner, etter modell av ROBEK, for skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen og som over tid har dårlige resultater på flere områder.
 - Kommunedirektøren mener at en ordning med tvangsmulkt eller andre sanksjoneringsvarianter vil være svært inngripende i kommunens selvstyre. Kommunen følger i stor grad opp tilsyn og er positive til veiledning og støtte. Oppfølgingsordningen er i endring og må få tid til å virke.

Ekspertgruppen siterer fra Stortingsmelding 21 – Lærelyst: “(...) *Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom, slik at de kan være drivkraft for kvalitetsutvikling og tiltak kan tilpasses lokale utfordringer og behov (...)*”. Gruppens forslag går tilsynelatende i motsatt retning. Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner sier blant annet at handlingsrom er nødvendig for at kommunene skal kunne se de forskjellige tjenestene i sammenheng og finne løsninger som er tilpasset lokale behov. Det bør derfor ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på. Kommuner og fylkeskommuner er folkevalgte organer og selvstendige rettssubjekter, og skal selv bestemme hvordan de skal utføre ulike oppgaver.

Forslagene til tiltak er i stor grad innenfor det juridiske området, mens kunnskapsgrunnlaget viser behov for tiltak som handler om kompetanse, prosesser, helhet og sammenheng. I vårt arbeid for å videreutvikle kvaliteten på tjenester ønsker vi å samle ulike aktører. Innbyggere, politikere, forskere og ansatte har ulike roller og ulike innspill til hvordan kvaliteten kan økes. Kommunedirektøren vil i større grad legge til rette for prosesser der alle disse stemmene kan høres. I dette arbeidet jobber aktørene med å tolke og forstå et bredt kunnskapsgrunnlag om barn og unges oppvekst, men med vekt på de universelle arenaene som barnehage og skole er. Vi legger vekt på bred involvering av alle aktører, ikke minst skolene og barnehagene selv, når framtidsbilder skal utvikles, og vi framsnakker å legge til rette for mer pilotering og eksperimenter i skolen og barnehagen. Gjennom å prøve og herunder tåle å feile kan ny og spennende praksis utvikles.

Ekspertgruppens forslag til tiltak legger stor vekt på statlige virkemidler som tilsyn og lovkrav, men også oppfølgingsordning for de svakeste og statsforvalterens rolle. Kommunedirektøren mener at sanksjoner og ROBEK-lister som verktøy for å løfte kommuner med vedvarende lave resultater, henger dårlig sammen med øvrig kunnskapsgrunnlag for kvalitetsutvikling. Kommunen trenger handlingsrom til selv å finne de gode løsningene, og skal samarbeide med ulike aktører for å videreutvikle tjenestene - ikke minst skal barn og unges stemme høres i dette arbeidet.

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

Kommunedirektøren mener at kunnskapsgrunnlaget og analysene i stor grad beskriver viktige grep for hvordan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid lokalt. Vi er imidlertid kritiske til forslagene til tiltak. Kommunedirektøren mener at ekspertgruppens anbefalinger kunne fått større oppmerksomhet i høringsbrevet.

Anbefalingene retter seg til nasjonale myndigheter, til skoleeiere og til skoleledere og inneholder viktige områder som trenger økt oppmerksomhet slik at ulike aktører kan utvikle tillit til hvordan kvalitetsvurdering utøves. Det er helt avgjørende for det videre arbeidet med kvalitetsvurdering at ulike aktører på ulike nivå opplever å ha tillit til både den kunnskapen som utvikles, men også hvordan kunnskapen brukes.

Først og fremst er det skolene selv, elever, lærere og ledere som skal utvikle sin læringsvirksomhet, både individuelt og på systemnivå. Til dette trenger de støttende strukturer, og tiltak må sees i sammenheng. Dette kan både stat og kommune bidra sterkere til. Ekspertgruppen peker blant annet på ordningen med lokal kompetanseutvikling. Hensikten med denne ordningen var at tiltakene treffer best om de er knyttet til lokale vurderinger av kompetansebehov.

Kommunedirektøren mener at vurderingene av kompetansebehov må knyttes til lokale vurderinger av kvalitet. Det er kommunens ansvar å sørge for at skolene vurderer både kvalitet og kompetansebehov, og det er avgjørende at kommunen beholder handlingsrommet til å kunne utøve dette ansvaret og sørge for gode sammenhenger.

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Saken har ingen konsekvenser for klima og det ytre miljø.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Saken har ingen økonomiske konsekvenser for kommunen.

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon

Kommunedirektøren vil fokusere spesielt på en bred forståelse av kvalitet og kompetanse. En bred forståelse for kvalitet får betydning for hvordan vi vurderer kvalitet og hva som vektlegges i

TRONDHEIM KOMMUNE

dialogen om skolen. Dette er en fellesforståelse som må utvikles på tvers av aktører, noe ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag og analyse underbygger.

Kommunedirektøren mener at forslagene til tiltak til en viss grad undergraver budskapet i kunnskapsgrunnlaget og analysene. Forslagene til tiltak kan bidra til å innsnevre kommunens handlingsrom.

Kommunedirektøren mener at kunnskapsgrunnlaget og analysene i stor grad beskriver viktige grep for hvordan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid lokalt. Vi er imidlertid kritiske til forslagene til tiltak.

Kommunedirektøren i Trondheim, 18.10.2021

Lasse Arntsen
oppvekst- og utdanningsdirektør

Anders Abelgaard
avdelingsleder

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift