



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

«En skole for vår tid» - sluttrapport fra ekspertgruppe for skolebidrag. Høringsuttalelse fra Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet viser til høringsbrev av 21. juni 2021, hvor Kunnskapsdepartementet ber om synspunkter og innspill til ekspertgruppen for skolebidrag sin utredning og forslag til tiltak. Vi takker for muligheten til å komme med våre synspunkter på ekspertgruppens sluttrapport. Vår høringsuttalelse er delt inn slik at vi har både noen overordnede betraktninger til ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger, samtidig som vi kommenterer de anbefalte tiltakene.

Utdanningsforbundet har hatt en egen høringsprosess i organisasjonen som har involvert alle fylkeslag. Vurderingene og innspillene fra denne interne prosessen er innarbeidet i vår høringsuttalelse.

1. Overordnede synspunkter på ekspertgruppens sluttrapport

Utdanningsforbundet stiller seg i all hovedsak bak hovedlinjene i ekspertgruppens vurderinger, anbefalinger og forslag til tiltak, og er enig i at et godt skolemiljø med høy grad av tillit, respekt og elevmedvirkning er en viktig og nødvendig forutsetning for god utvikling av skolens arbeid.

Samtidig skulle Utdanningsforbundet ønske at ekspertgruppens mandat i større grad kommuniserte en forventning som gjorde det naturlig å brette ut og diskuterer sammenhengen mellom kvalitet og bredden og kompleksiteten i hva skolens samfunnsmandat egentlig består i. Uten en slik diskusjon blir begrepsbruken lite distinkt, og det kan fremstå som uklart hvilke forståelser ekspertgruppens vurderinger hviler på når det gjelder spørsmål om blant annet skolebasert vurdering og kvalitetsutvikling.

Til tross for at ekspertgruppen også fremhever skolens brede samfunnsmandat, læreplanens overordnede del og skolens bidrag til elevenes danning, ligger premisset for gruppens mandat i skolebidragsindikatoren orientering mot elevenes prestasjoner innenfor smalt definerte vurderinger av læringsutbytte. Utdanningsforbundet mener dette er en snever og instrumentell forståelse av hva god utdanning er, og opplever ikke at ekspertgruppen i tilstrekkelig grad bryter med en slik forståelse. Dette blir særlig tydelig når skolens «doble oppdrag» foreslås løst ved at elevene skal «lære både i fellesskap og som individer».

Ekspertgruppa for skolebidragsindikatorer er opptatt hva som skal være grunnlaget for skolebasert vurdering. Vi tolker utvalget dithen at de er opptatt av å finne den rette balansen mellom skolens

utdanningsoppdrag og danningsoppdrag og mellom resultater som kan måles og resultater som verken kan eller bør måles. Samtidig henviser gruppa til sin egen forskningsgjennomgang, der «mangel på felles problem- og målforståelse» og «manglende anerkjennelse av verdikonflikter» blir identifisert som barrierer mot systematisk kvalitetsutvikling.

Utdanningsforbundet opplever også at manglende felles problemforståelse og manglende anerkjennelse av verdikonflikter er til hinder for systematisk kvalitetsutvikling. Vi frykter at overdreven oppmerksomhet rundt å finne «rett balanse» mellom ulike kunnskapskilder, kan tilsløre faktiske motsetninger i synet på hva kvalitet er. Vi støtter utvalget i at ulike kunnskapskilder skal ligge til grunn for den skolebaserte vurderingen. Men det er likevel slik at de ulike kunnskapskildene må inngå i en helhetlig forståelse av hva utdanningskvalitet er.

Som påpekt mener Utdanningsforbundet at premisset for ekspertgruppens mandat er en kvalitetsdiskusjon fundert på skolebidragsindikatorenens ensidige vektlegging av økt læringsutbytte, i form av bedre karakterer og prøveresultater. Denne ensidige vektleggingen av skolens resultat kvalitet åpner i liten grad opp for diskusjoner om hvilke mål som bør settes for utformingen av et bedre system for kvalitetsutvikling. Dette mener Utdanningsforbundet er uheldig, da manglende fokus på sider ved skolens mandat som bare kan forstås prosessuelt forsvinner ut av diskusjonen om skolebasert vurdering og kvalitetsutvikling.

Et eksempel på dette kan hentes fra læreplanens overordnede del der det uttrykkes en forventning om at «skolen må anerkjenne barndommens og ungdomstidens egenverdi». Dette er en forventning som ikke kan operasjonaliseres i form av resultatmål, men som Utdanningsforbundet like fullt mener det er viktig å legge til grunn for utformingen av et system for skolebasert vurdering og utvikling av skolens praksis.

Med dette ønsker Utdanningsforbundet å tydeliggjøre at den videre diskusjonen om skolebasert vurdering og utvikling av skolens praksis, ikke bare kan kretse rundt spørsmål om hvordan et system for slik vurdering og utvikling skal utformes, men også hvilke målsettinger det skal bidra til å nå. Et spørsmål som kan bidra til å finne svar på dette er: «Hva mener vi det er viktig at kjennetegner skolens praksis, uavhengig av om det fører til økt læringsutbytte i form av bedre resultater»? Eksempelvis mener Utdanningsforbundet at elevenes trivsel på skolen ikke primært må anses som en forutsetning for læring og kunnskapstilegnelse, men at trivsel har en verdi i seg selv som ikke kan underordnes ønsket om økt læringsutbytte. Ekspertgruppen fremhever selv at skolene som driver god kvalitetsutvikling arbeider godt med relasjoner, og kjennetegnes ved mye humor, morsomme arbeidsmåter, interessante oppgaver og utprøvende og kreative lærere, og Utdanningsforbundet mener dette er av verdi, også om det ikke skulle vise seg å gi utslag i form av økt læringsbidrag.

Lokal skoleutvikling er et avgjørende virkemiddel for å nå målene med grunnopplæringen og er framhevet i Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen punkt 3.5 om profesjonsfellesskap og skoleutvikling. Det heter her blant annet at kompliserte pedagogiske spørsmål sjelden har sikre svar. De ansatte i skolen må derfor ha aksept og rom for å bruke sin vurderingsevne i yrkesutøvelsen. Lærere må tenke nøye over elevenes trivsel, hva, hvordan og hvorfor elevene lærer, og hvordan lærerkollegiet best mulig kan skape gode skoledager og samtidig lede og støtte elevenes læring, utvikling og dannelse. Lærere som i fellesskap reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler en rikere forståelse av god pedagogisk praksis. Dette må gjøres med utgangspunkt i både lærerprofesjonens etikk og kunnskapsgrunnlag.

Vi henviser i denne sammenheng til opplæringslovutvalgets NOU 2019:23 som poengterer at en vurdering eller beslutning skal bygge på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag, som innebærer å

bruke et sammensatt og fyldig faglig kunnskapsgrunnlag i lys av både erfaringer, forskning og innsikt i den lokale konteksten. Også i rapporten Om lærerrollen fra 2016, blir det understreket at profesjonsfellesskap kan spille en viktig rolle for endrings- og utviklingsarbeidet i skolen. Profesjonsfellesskap kan fungere som arenaer for tilbakemeldinger og faglig utvikling der lærere og skoleledere reflekterer over og vurderer det pedagogiske arbeidet.

Utdanningsforbundet vil understreke at Kunnskapsdepartementet nå har fått flere uavhengige anbefalinger om hvor avgjørende det er at utviklingsarbeidet tar utgangspunkt i profesjonsfellesskapet på den enkelte skolen. Dette er viktige tilrådninger som Kunnskapsdepartementet må følge opp, blant annet i arbeidet med gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet og i det pågående arbeidet med ny opplæringslov.

Om sosial ulikhet og forskjeller i elevenes læringsutbytte

I bakgrunnen for ekspertgruppens mandat, blir det pekt på at *“sammenlignet med mange andre land, er det forholdsvis 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”*.

Utdanningsforbundet mener at forskjellene i skolen blant annet må forstås og drøftes ut ifra politiske prioriteringer knyttet til den overordnede statlige styringen av kommunesektoren. Sentralt her er blant annet endring i finansiering av kommunene på 1980-tallet, betydelige endringer i kommuneloven tidlig på 1990-tallet og den generelle økte vektlegging på mål- og resultatstyring som prinsipp for statens styring av kommunesektoren og utdanningssektoren.

Utdanningsforbundet savner at ekspertgruppen diskuterer hvordan forskjeller i skolen også må forstås i lys av forholdet mellom utdanningspolitikk og annen sektorpolitikk, og om det samlede virkemiddelapparatet er innrettet slik at det får betydning for elevenes læring og utvikling. Mange ulike samfunnsproblemer søkes løst gjennom utdanningspolitikken, som dermed utformes i et spenningsforhold med andre sektorpolitiske forhold. Bruk og utvikling av for eksempel fordelings-, familie-, sysselsettings- og sosialpolitiske virkemidler får betydning for utdanningspolitikken. Samtidig som samfunnsutviklingen preges av økte forskjeller, forventes det at skolene og lærerne skal motvirke eller dempe mange av de negative sidene som følger av en konkurranseøkonomi som skaper ulikhet, segregering og utenforskap. Skolen forventes på mange måter å utgjøre en motkultur til samfunnsproblemer som ikke er skapt av utdanningssystemet, samtidig som skolen langt på vei tillegges skylden for at disse problemene ikke allerede er løst. Uten en grundig drøfting av slike forhold, blir forventningene myndigheter og samfunnet ellers har til utdanningssystemet urealistiske.

Om skolebidragsindikatorer

Som påpekt danner skolebidragsindikatorerne premisset for ekspertgruppens arbeid. I mandatet er det presisert at gruppen *“spesielt skal se på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen”*. Skolebidragsindikatorerne har også vært bestemmende for ekspertgruppens utvalg av skoler til dialogmøter. Indikatorerne er dermed blitt lagt stor vekt på både som kilde for å påpeke forskjeller i skoleresultater og som grunnlag for ekspertgruppens anbefalte tiltak.

Samtidig påpeker ekspertgruppen at skolebidragsindikatorerne både har begrensninger og utfordringer som gjør at de verken er ment som eller kan tolkes som et mål på skolekvalitet. Med henvisning til Statistisk sentralbyrås analyse av indikatorerne, som viser at de statistiske sammenhengene er «generelt svake, til dels inkonsistente og ulogiske», er ekspertgruppens videre

vurdering at skolebidragsindikatorene ikke kan tillegges stor vekt. Utdanningsforbundet støtter disse vurderingene. Vi mener det er grunn til å diskutere om ikke ressursene som brukes på skolebidragsindikatorene heller burde kanaliseres til andre formål, når det, som ekspertgruppen flere steder fremhever, er slik at skolebidragsindikatorene ikke gir informasjon som kan forklare forskjellene i skolen, og hva som skal til for å utvikle skolens praksis.

Med dette som grunnlag ønsker også Utdanningsforbundet å understreke at det er liten grunn til å tro at de som jobber med å utvikle skolens praksis med utgangspunkt i skolebidragsindikatorene kommer frem til bedre beslutninger enn de som bruker annen informasjon. En forestilling om at skolebidragsindikatorer kan gi reell beslutningsstøtte i arbeidet med skoleutvikling, er med andre ord feilslått.

Slik Utdanningsforbundet ser det er ikke hovedutfordringen i skolesektoren en mangel på kompetanse til å bruke skolebidragsindikatorer, eller at disse indikatorene ikke gir et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og derfor må suppleres med annen informasjon. Vi mener at skolebidragsindikatorene ikke gir brukbar informasjon, men snarere bidrar til en form for målforskynning som hindrer god skolebasert vurdering og kvalitetsutvikling. Skolebidragsindikatorene fikserer sektorens fokus mot snevert definerte resultatmål og et ønske om stadig forbedrete elevprestasjoner, uten å ta høyde for at en slik instrumentell forståelse av utdanning på mange måter står i veien for utviklingen av en skole som oppleves god og meningsfull for så vel elever som lærere.

Nasjonalt og lokalt partssamarbeid, og profesjonens medbestemmelse

Samlet sett mener Utdanningsforbundet at for mye av tilretteleggingen for skoleutvikling i Norge til nå har skjedd gjennom et ovenfra-og-ned-perspektiv, enten initiativet er tatt på nasjonalt eller kommunalt nivå. Vi mener at begge rapportene fra ekspertgruppen for skolebidrag, sammen med lærerrollerapporten og opplæringslovutvalget, på en god måte viser at utviklingen *innenfra* må styrkes, det vil si at det er lærerne som driver utviklingsarbeidet i nært samarbeid med elevene, og hvor ledelsen er tett på prosessene.¹ Utdanningsforbundet mener derfor at myndighetene, nasjonalt og lokalt, må justere sin rolle i retning av å være tilretteleggere, dialogpartnere, støttespillere og ressurstilbydere i stedet for å bestemme hva skolene skal bruke av vurderingsverktøy og hvilket kunnskapsgrunnlag som skal ligge til grunn for utviklingsarbeidet.

I rapporten Om lærerrollen (Dahl et.al, 2016),² og i annen forskning, er det godt dokumentert at medbestemmelse og god dialog er viktige forutsetninger for utvikling på alle nivå. Utdanningsforbundet etterlyser at ekspertgruppen for skolebidrag har behandlet medbestemmelse som en viktig forutsetning for kvalitetsutvikling, både på skole-, kommune- og nasjonalt nivå.

I utdanningssektoren er det tydelige parter på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og etablerte arenaer for samarbeid. De tillitsvalgte i utdanningssystemet er representanter for profesjonen og medlemmer både i spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår, profesjonsfaglige spørsmål og som viktige formidlere av profesjonsfaglig kunnskap inn mot beslutningstakere på alle nivå. Partssamarbeid forutsetter kunnskap og motivasjon hos begge parter og det er stor variasjon i kommunesektoren og på skolene knyttet til organisering og reell involvering. En styrking av profesjonens medbestemmelse henger også sammen med å støtte opp under lærerprofesjonens eget arbeid for videreutvikling og profesjonalisering.

Utdanningsforbundet mener at ekspertgruppen burde ha drøftet vilkårene for medbestemmelse og involvering og vurdert tiltak for å styrke dette viktige elementet i utdanningssystemet som et ledd i arbeidet med å styrke skolars bidrag.

2. Kommentarer til ekspertgruppens anbefalinger og tiltak

I sluttrapportens kapittel 8, fremmer ekspertgruppen en rekke anbefalinger rettet mot både nasjonale myndigheter, skoleeier og skoleledere, i tillegg til noen forslag til tiltak. Vi kommenterer først ekspertgruppens anbefalinger til nasjonale myndigheter, skoleeier og -ledere

2.1 Anbefalinger til nasjonale myndigheter

Ekspertgruppen anbefaler at gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet bidrar til klar og utvetydig kommunikasjon på alle nivåer om hva som er formålet med kvalitetsvurdering, og identifiserer kompetansebehov. Det blir også anbefalt at gjennomgangen tydeliggjør sammenhenger mellom systemets deler, legger skolebasert vurdering til grunn, og tydeliggjør at resultatene fra vurderingen skal brukes i skolens arbeid med kvalitetsvurdering.

Overordnet sett mener Utdanningsforbundet at et framtidig kvalitetsvurderingssystem i større grad må legge til rette for at rektorer, lærere, tillitsvalgte og eventuelt andre ansatte blir involvert i kvalitetsvurderinger og kvalitetsutvikling på den enkelte skole. Det er lærerprofesjonen som har førstehånds kunnskap om skolevirksomheten og elevene. Det er i første rekke lærernes profesjonelle arbeid i møte med hver enkelt elev og klasse som avgjør skolens kvalitet. Politikere og skoleledere må anerkjenne at lærere i sitt daglige arbeid i stor grad må utøve profesjonelt skjønn i møte med komplekse utfordringer som bare i begrenset grad kan synliggjøres for omverdenen. Samtidig har myndighetene en legitim rett og plikt til å følge med på utviklingen for å sikre at skolens overordnede mål blir realisert. Utdanningsforbundet mener at slik kvalitetsvurderingssystemet i dag er innrettet, er det preget av å ha som formål å ivareta behovet for statlig styringsinformasjon, i mindre grad som virkemiddel for skoleutvikling lokalt basert på hele læreplanverket, og det brede samfunnsmandatet som lærerprofesjonen har ansvar for.

Utdanningsforbundet mener at aggregerte data på kommunenivå, innen noen få utvalgte ferdigheter og trinn, har begrenset verdi som grunnlag for pedagogisk utvikling på skolen. I NOU 2019:23 Ny opplæringslov blir det understreket at å bruke et sammensatt og fylldig faglig kunnskapsgrunnlag betyr at både 1) erfaring, 2) forskningsgrunnlag og 3) den lokale konteksten må ligge til grunn. Utvalget peker blant annet på at kommunen må sørge for at lærere og rektorer får tilgang til oppdatert kunnskap gjennom blant annet etterutdanning og ved å legge til rette for erfaringsutveksling mellom skoler. Også rapporten Om lærerrollen understreker betydningen av et profesjonsfelleskap som kan forvalte normer og standarder, bidra til å utvikle en profesjonell kunnskapsbase og drive aktiv skoleutvikling i samarbeid med skoleledelsen, lokale skolemyndigheter og eksterne interessenter.

I dag er det krav i opplæringsloven om at kommunen skal følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Det er ikke fastsatt nærmere hva som ligger i plikten til å følge opp, men det er klart at hensikten med kravet er at kommunen skal drive kvalitetsutvikling. Dersom en kommune eller en skole, basert på en faglig-pedagogisk vurdering mener at det er andre kilder som gir bedre informasjon om tilstanden i skolen enn kildene som ligger i kvalitetsvurderingssystemet, mener Utdanningsforbundet at det bør legges til rette for dette. Et fastlagt kunnskapsgrunnlag, definert av nasjonale utdanningsmyndigheter, som skal gjelde for alle nivåer i utdanningssystemet gir lite rom for lokal tilpasning.

Utdanningsforbundet mener at det fortsatt bør være statlige utdanningsmyndigheter som innhenter og sammenstiller styringsinformasjon som er av nasjonal interesse. Samtidig mener vi som nevnt over at den samme nasjonale styringsinformasjonen ikke nødvendigvis er like relevant for lokale vurderinger, spesielt ikke på skole-, klasse- og elevnivå. Kravet om skolebasert vurdering

i dagens opplæringslov regulerer at skolene skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen på den enkelte skole medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Denne vurderingen vil være et sentralt grunnlag for kommunens kvalitetsutvikling.

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat om ny opplæringslov, blir det foreslått å innføre et mer generelt krav om kvalitetsutvikling. Utdanningsforbundet mener at det må komme tydelig fram gjennom revisjonen av ny opplæringslov at selv om det er kommunen som har det overordnede ansvaret, skal vurderingen skje på den enkelte skole. Vi viser også til at begrepet skolebasert vurdering er lite håndfast og at ekspertgruppen anbefaler å kartlegge hvordan skoleeiere og skoleledere forstår og praktiserer skolebasert vurdering. Utdanningsforbundet støtter dette, og mener det bør være en naturlig del av departementets videre arbeid med ny opplæringslov. Utdanningsforbundet støtter også ekspertgruppens anbefaling om å kartlegge hvordan skoleeiere og skoleledere forstår og praktiserer skolebasert vurdering, da det virker å være ulik forståelse av dette begrepet.

I tillegg til tilgang på informasjon om læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø, inneholder kvalitetsvurderingssystemet ulike verktøy som skal bidra til lokalt utviklingsarbeid. Ståstedsanalyse og tilstandsrapport er eksempler på dette. Gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet bør innbefatte hvordan medbestemmelse og involvering, for eksempel knyttet til utarbeidelsen av tilstandsrapporten og ståstedsanalysen, kan bidra til at disse i større grad blir reelle virkemidler for kvalitetsutvikling. Vår vurdering så langt er at representanter, i den grad de i det hele tatt blir invitert til å delta i prosessene, blir invitert inn alt for seint i prosessene. Det gjelder særlig forslag til hvilke virkemidler som skal benyttes, hvilke som skal være obligatoriske og hvordan disse i så fall skal utformes.

2.2 Ekspertgruppens anbefalinger til skoleeiere og skoleledere

Samlet sett mener Utdanningsforbundet at ekspertgruppens anbefalinger til både skoleledere og skoleeiere fanger opp flere av utfordringene skoler og kommuner har når det gjelder kvalitetsutvikling i skolen. Utdanningsforbundet kan i all hovedsak slutte seg til anbefalingene.

Samtidig er anbefalingene til både skoleleder og skoleeier mange, og ekspertgruppen peker på at arbeidet må gjøres i tett samarbeid med lærerne. Utdanningsforbundet vil derfor samtidig understreke at arbeid med skoleutvikling krever ressurser i form av både avsatt tid og kvalifisert personale. Det er tidkrevende å involvere personale i et utviklingsarbeid og den tiden opplever mange at de ikke har. Vi savner derfor at ekspertgruppen drøfter og fremmer tiltak knyttet til tidsressurser både for skoleledere og lærere til å delta i utviklingsarbeidet. En viktig forutsetning for å løfte kvaliteten på opplæringen, er lærere med godkjent lærerutdanning. Utdanningsforbundet mener det er en svakhet med ekspertgruppas sluttrapport at den ikke peker på og vurderer konsekvensene av å drive systematisk kvalitetsutviklingsarbeid dersom det ikke skjer i profesjonsfelleskap av lærere med godkjent lærerutdanning.

I sluttrapporten peker ekspertgruppen videre på at *“kvalitetsutvikling forutsetter tilstrekkelig bemanning og nødvendig kompetanse til å iverksette tiltak som bidrar til best mulig opplæring for elevene”*, men denne viktige vurderingen følges ikke opp av ekspertgruppen i form av konkrete tiltak. Både Utdanningsforbundet, offentlige utvalg og ekspertgrupper har over tid pekt på at laget rundt eleven og læreren må styrkes og at dette krever ressurser. En slik styrking kan skje på mange måter, både i form av flere yrkesgrupper som kan avlaste lærere og styrking av kontaktlærerressursen for å legge til rette for bedre oppfølging av enkeltelever. Vi viser her til arbeidsgruppen som fikk i oppdrag av den forrige regjeringen å anbefale tiltak som kan bøte på konsekvensene av koronapandemien for

alle elever og gi dem mulighet til å ta igjen tapt faglig og sosial læring. Arbeidsgruppen løfter frem kontaktlærerrollens betydning for elevenes læring og mulighet til å lykkes. Gruppen framhevet særlig at laget rundt eleven må styrkes og økt tid til kontaktlærerrollen som tiltak for å sikre inkludering for alle i gode skole- og læringsfellesskap.

2.3 Ekspertgruppens forslag til tiltak

Ekspertgruppen anbefaler Kunnskapsdepartementet i samarbeid med referansegruppen for fagfornyelsen og Utdanningsdirektoratet å legge en strategi for hvordan nasjonale myndigheter kan støtte arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet i skolen. Som en del av denne strategien, foreslår et flertall i ekspertgruppen flere tiltak. Utdanningsforbundet har noen kommentarer og innspill til disse.

Skolebasert vurdering

Ekspertgruppa for skolebidrag omtaler skolebasert vurdering som fundamentet for systematisk arbeid med kvalitetsutvikling. I tillegg er ekspertgruppa tydelig på at kommuner og fylkeskommuner må sikre at skolene legger det brede samfunnsmandatet til grunn for skolebasert vurdering. Ekspertgruppa anbefaler at den skolebaserte vurderingen danner grunnlaget for den såkalte tilstandsrapporten, der fylkesstyrer og kommunestyre får informasjon om tilstanden i skolen.

Utdanningsforbundet støtter ekspertgruppa vurderinger på dette feltet. Vi mener det er avgjørende at skolens brede samfunnsmandat ligger til grunn for den skolebaserte vurderingen. Videre mener vi det er svært viktig at informasjonen som kommunestyre og fylkesstyrer får om tilstanden i skolen, fanger opp bredden i samfunnsmandatet. For å sikre dette må informasjonen bygge på et bredt og sammensatt kunnskapsgrunnlag der innsikten fra den skolebaserte vurderingen har en sentral plass. Profesjonsfellesskapets erfaringer, relevant forskning og den lokale konteksten må inngå i kunnskapsgrunnlaget. Utdanningsforbundet mener at dette synet på utdanningskvalitet og skoleutvikling må gjenspeiles i ny opplæringslov. Departementet må i tillegg arbeide for en mest mulig omforent tolkning av ny lovtekst på dette punktet. Dersom vi ikke lykkes med dette, risikerer vi at det sementeres en snever forståelse av utdanningskvalitet som verken fanger opp bredden av det som foregår i skolen eller tar opp i seg bredden skolens mål, slik de er nedfelt i læreplanverket.

Flertallet i ekspertgruppa for skolebidrag foreslår at det utarbeides en omforent tolkning av §13-3e i opplæringsloven som kan ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. Utdanningsforbundet støtter intensjonen i dette forslaget. Imidlertid har Kunnskapsdepartementet sendt forslag til ny opplæringslov på høring etter at ekspertgruppa kom med sin anbefaling. I forslaget til ny opplæringslov er paragraf 13-3e borte. Deler av innholdet er videreført i §17-11, men den nye paragrafen er ikke like detaljert. Departementet mener blant annet at det ikke er nødvendig å videreføre kravet i første avsnitt av 13-3e om å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger som for eksempel nasjonale prøver. I stedet ønsker departementet å lovfeste et generelt krav om kvalitetsutvikling uten at det skal spesifiseres hvilket kunnskapsgrunnlag kvalitetsutviklingen skal baseres på. Hensikten er å gjøre kommunenes og fylkeskommunenes ansvar tydeligere, og å gi et større handlingsrom for lokal tilpassing.

Utdanningsforbundet støtter intensjonen i de foreslåtte endringene fra departementet. I vårt høringssvar til ny opplæringslov vil vi gi mer konkrete innspill til foreslåtte lovteksten i §17-11. Vi mener det er avgjørende at den endelige lovteksten kan bidra til å sikre at kommunal og fylkeskommunal kvalitetsutvikling skal baseres på skolebasert vurdering. I tillegg må den fremme en forståelse av kvalitet som fanger opp bredden i skolens samfunnsmandat.

Sanksjoner mot skoleeiere, tilsyn og videreutvikling av Oppfølgingsordningen

Utdanningsforbundet viser til ekspertgruppens forslag om å iverksette sanksjoner mot skoleeiere som ikke tar sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Det kommer ikke tydelig fram i sluttrapporten hvilke typer sanksjoner som kan være aktuelle, men anbefaler utredning av en strategi, etter modell av for eksempel ROBEK-registeret, som kan brukes overfor kommuner og skoler som over tid har dårlige resultater på flere områder. Forslaget har paralleller til tiltaket som ble lansert i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*, hvor regjeringen foreslo å innføre en nedre grense for skolekvalitet. Det er som en forlengelse av dette innført en oppfølgingsordning for kommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i opplæringen. Utdanningsforbundet er positive til at kommuner som har utfordringer, får ekstra hjelp og støtte fra statlige myndigheter.

Ekspertgruppens forslag om sanksjoner mot skoleeiere, kan også innebære ordninger med bøter eller andre former for økonomiske sanksjoner. Utdanningsforbundet viser til at opplæringslovutvalget i NOU 2019:23 *Ny opplæringslov, drøftet mulighetene for håndheving og sanksjoner*. Det blir der vist til at erfaringene fra tilsyn, er at kommunene i stor grad har vilje til å etterleve regelverket, men at utfordringen er evnen til å etterleve det. Opplæringslovutvalget peker på at det samlet sett er få holdepunkter for at manglende reaksjons- og sanksjonsmulighet er en stor utfordring på opplæringsområdet. Vi viser også til at en åpning for å bruke økonomiske sanksjoner mot kommuner vil innebære at kommunene får mindre ressurser til å bruke på de kommunale tjenestene, noe som igjen går ut over innbyggerne i kommunen og svekkede økonomiske rammebetingelser for skolene.

Utdanningsforbundet mener at i stedet for å vurdere ytterligere sanksjoner mot kommuner og fylkeskommuner, bør departementet i større grad vurdere forholdene og relasjonene mellom Oppfølgingsordningen og Veilederkorpsets aktiviteter og statsforvaltners tilsyns- og veiledningsansvar, og oppgavene knyttet til både utvikling av kommunenes organisasjon og formidling av nasjonal politikk/mål.

Vi viser her til ekspertgruppens forslag om videreutvikling av Oppfølgingsordningen og forslaget om lærende og veiledningsorienterte tilsyn. Utdanningsforbundet vil understreke at selv om tilsyn og veiledning har det samme formålet om økt regelverksetterlevelse, skiller veiledning seg fra tilsyn ved at det er frivillig å motta veiledning. Veiledningen er ikke rettslig bindende og er ikke offentlig myndighetsutøvelse.

Forslag om nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse

Utdanningsforbundet deler ekspertgruppens vurderinger knyttet til hvor viktig den skolefaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen er for utvikling av skolen. Vi mener at en av de store utfordringene i arbeidet med å bedre kvaliteten i skolen, er at skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen er blitt bygget ned som en konsekvens av svake krav i lov- og regelverk.

Mangelfull skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen har negativ påvirkning på systematisk utviklingsarbeid, koordinering, partssamarbeid, kvalitetsvurdering, kompetanseutvikling og regelverksetterlevelse i skolen. Utdanningsforbundet viser i denne sammenheng til forskningen på skoleeierskap, som er omtalt i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*, kapittel 4. Forskningen viser at kommuner som lykkes og får gode resultater, jobber på en måte som staten ikke kan regulere seg fram til. Statlige myndigheter kan legge til rette, men arbeidet må skje lokalt. Kommuner som lykkes, kjennetegnes av en aktiv dialog fra klasserom til kommunestyre. De kjennetegnes av politiske myndigheter med engasjement og ambisjoner for utvikling av skolen. De kjennetegnes også av en aktiv skoleadministrasjon som er et koordinerende ledd med innsikt og

kompetanse. Kommuner som lykkes, bidrar til skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling gjennom å delegere ansvar og sikre at alle kjenner sine ansvarsområder.

Ekspertgruppen anbefaler at nasjonale myndigheter sammen med sentrale interesseorganisasjoner utformer nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse. Utdanningsforbundet vil understreke at opplæringsloven er det sentrale styringsvirkemiddelet for nasjonale myndigheter i styringen av skolen og at krav til skolefaglig kompetanse må nedfelles der.

I vår høringsuttalelse til opplæringslovutvalgets NOU 2019:3 Ny opplæringslov, viste vi til at det er betydelige forskjeller i hvordan de ulike kommunene tolker hva som ligger i kravet i dagens § 13-1 fjerde avsnitt, og at dette utfordrer likeverdigheten i utdanningen. Utdanningsforbundet vil derfor understreke betydningen av at Kunnskapsdepartementet ikke bare følger opp forslaget til ny opplæringslov som handler om å videreføre kravet om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen i kommunen og å innføre et tilsvarende krav til administrasjonen også i fylkeskommunen. Basert på anbefalingene fra ekspertgruppen, bør departementet også vurdere hvordan denne bestemmelsen ytterligere kan styrkes.

Med vennlig hilsen

Björg Unstad
seksjonsleder

Eirik Lund
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevet signatur.