



Kunnskapsdepartementet - KD

Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Vår referanse: 20/00419-5  
Arkivkode: A00  
Saksbehandler: Marianne Lindheim  
Deres referanse:  
Dato: 05.10.2021

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

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?*

Ekspertgruppen for skolebidrag leverte sin sluttrapport *En skole for vår tid* 4. mai 2021. KS var invitert til å kommentere rapporten og ga støtte til mange av beskrivelsene og anbefalingene for å lykkes med det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet. Vi la særlig vekt på betydningen av dialog og samhandling mellom de mange aktørene som har en aksje i skolens arbeid og betydningen av sterke profesjonsfelleskap som fordrer både tillit og handlingsrom.

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. KS ser det derfor 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.

KS er derfor skeptisk til utvalgets forslag til tiltak som vi mener innskrenker kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom og er enig med ekspertgruppas medlem Helene Ohm som i sin merknad ikke støtter flertallets forslag til tiltak. KS 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?*

KS setter stor pris på at ekspertgruppa har samlet viktig kunnskap om kvalitetsvurdering- og utvikling. KS har selv gjennom egen FOU- ordning bidratt til å framskaffe kunnskap om dette, bl.a. gjennom FOU-

prosjektet *Hvordan lykkes som skoleeier* og sluttrapporten fra dette prosjektet *Kom nærmere*. Mye av kunnskapen om dette ble utviklet i det første tiåret etter at vi fikk kvalitetsvurderingssystemet. Det gjelder også OECD-rapporten som kom i 2011 som pekte på at det norske kvalitetssystemet var for fragmentert, altså ikke presentert som et system. Dette var innspill som KS også hadde pekt på overfor ekspertgruppa fra OECD og som mange ulike aktører vil kunne kjenne seg igjen i.

Da kvalitetsvurderingssystemet 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. Dette beskriver ekspertgruppa for skolebidrag nøye, og KS støtter disse vurderingene. Dessverre ser vi fortsatt at verktøy på Udir.no, som 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. 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.

KS 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 kommunene og fylkeskommunene, men aldri på en slik måte av det fratrukk kommunene og fylkeskommunene deres viktige rolle som skoleeier og deres handlingsrom til å utøve denne rollen. Skoleeier må ha mulighet til å være i tett samhandling med profesjonsfelleskapene i og mellom skolene, både med støtte, men også for å sette retning.

Våre medlemmer løfter spesielt betydningen av den brede forståelsen av kvalitet og kompetanse. En bred forståelse for kvalitet får betydning for hvordan man vurderer kvalitet og hva som vektlegges i dialogen om skolen. Dette er en fellesforståelse som må utvikles på tvers av aktører og som kunnskapsgrunnlaget og analysen underbygger.

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

KS mener at forslagene til tiltak til en viss grad undergraver budskapet i kunnskapsgrunnlaget og analysene. Forslagene til tiltak er i stor grad innsnevrende på kommunenes handlingsrom:

- Nasjonale rammer som ytterligere spesifiserer skolefaglig kompetanse.
  - KS mener utvalget går for langt i å ville definere alle kommuners kompetansebehov, uten hensyn til lokale forhold og kommunenes 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.
  - KS 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 tilstrekkelig føringer for det lokale vurderings- og utviklingsarbeidet.
- Et veilednings- og læringsorientert tilsyn.
  - KS mener tilsynet må være avgrenset til lovlighestilsyn, i tråd med kommuneloven. Tilsynet skal ikke overprøve «det frie skjønnet». Dette forutsetter at tilsynsmyndighetene er tydelige på når det føres tilsyn, og når det gis veiledning. Kommuner og skoler ønsker ofte veiledning, men dette forslaget kan bidra til en utydelighet og til at lærere og skoleledere må bruke mer tid på dokumentasjon og rapportering.
- 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.

- KS mener at en ordning med tvangsmulkt eller andre sanksjoneringsvarianter vil være svært inngripende i kommunenes selvstyre. Kommunene følger i stor grad opp tilsyn og er positive til veiledning og støtte. Oppfølgingsordningen er i endring og må få tid til å virke. Her kan statsforvalteren ta en balansert og koordinerende rolle ved å sammenstille kunnskap fra tilsyn med tiltak i oppfølgingsordningen som f. eks. veilederkorps som kommunene i stor grad er positive til.

Ekspertgruppa 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.* Gruppas forslag går, etter vår mening, for langt 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. KS mener at ekspertgruppa i større grad burde lagt denne veilederen til grunn for sine forslag til tiltak.

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. Gjennom KS utviklingsprogram ABSOLUTT samler vi ulike aktører i kommunene, nettopp for å utvikle forståelse for de ulike rollene som politikere, administrasjon, tillitsvalgte og tjenesteledere har. Ikke minst har vi understreket behovet for i større grad å legge til rette for medvirkning fra barn og unge selv. I dette programmet 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 feile kan ny og spennende praksis utvikles.

Ekspertgruppens forslag til tiltak legger stor vekt på statlige virkemidler som tilsyn, lovkrav, men også oppfølgingsordning for de svakeste og statsforvalterens rolle. Sanksjoner og ROBEK lister som verktøy for å løfte kommuner med vedvarende lave resultater, henger dårlig sammen med øvrig kunnskapsgrunnlag for kvalitetsutvikling. KS mener at denne vektleggingen faktisk kan bidra til å svekke de kommunene som allerede driver god kvalitetsutvikling i sine kommuner. Kommunene trenger handlingsrom til selv å finne de gode løsningene, men vil gjerne ha støtte av både UH, statsforvalter og KS på veien.

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

KS mener altså at kunnskapsgrunnlaget og analysene i stor grad beskriver viktige grep for hvordan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid lokalt. Vi er imidlertid meget kritiske til forslagene til tiltak. Høringsbrevet legger i liten grad vekt på ekspertgruppens anbefalinger. KS mener at disse anbefalingene kunne fått større oppmerksomhet. I vår dialog med kommunene hører vi at det er disse som får positiv oppmerksomhet. Ja, kanskje i den grad at oppmerksomheten om effekten av tiltakene drukner.

KS vil derfor anbefale at aktørene som skal foreta den videre gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet tar utgangspunkt i disse anbefalingene som i større grad vil kunne møte de lokale behovene. 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 på ordningen med lokal kompetanseutvikling, en ordning som mange kommuner opplever som en omstendelig prosess som de får for lite igjen for. Det er imidlertid et viktig poeng at hensikten med denne ordningen var at tiltakene treffer best om det er knyttet til lokale vurderinger av kompetansebehov. Da må selvsagt vurderingene av kompetansebehov knyttes til de lokale vurderingene av kvalitet. Det er kommunenes og fylkeskommunenes ansvar å sørge for at skolene vurderer både kvalitet og kompetansebehov, og det er avgjørende at kommunene og fylkeskommunene beholder handlingsrommet til å kunne utøve dette ansvaret og sørge for gode sammenhenger.

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

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