



Fra:	Christian Weisæth Monsbakken	Dato:	27.02.2020
Til:	Marianne Højdahl	Dokument nr.:	20/00419-3
Kopi til:			

KS innspill ekspertgruppen skolebidrag

KS takker for muligheten til å gi innspill til ekspertgruppen for skolebidrag. Skolebidragsindikatorer for grunnskole og videregående har blitt publisert på skolenivå siden 2017, og det har vært stor oppmerksomhet om resultatene. Mange skoler har blitt bevisst på sitt positive bidrag, mens andre har blitt overrasket på andre måter. Skolebidragsindikatoren gir ny og nyttig informasjon for skoler og skoleeiere i utviklingen av egen skole.

Skolebidrag er en indikator på skolekvalitet, og må ses i sammenheng med annen informasjon om elevresultater, elevenes trivsel og utvikling, skolens og kommunens arbeid for kvalitetsutvikling for å gi et godt grunnlag for analyser.

Norsk skole preges generelt av små forskjeller, dette gjelder både mellom elever med ulik sosioøkonomisk status og forskjeller mellom skoler. Norge er blant landene i OECD hvor sosial bakgrunn påvirker resultatene i skolen minst. Det er også meget liten variasjon mellom skoler i en internasjonal sammenheng. Store studier, basert på registerdata for 30 kohorter, viser også at hvilken ungdomsskole man gikk på forklarer omtrent 2 prosent av variasjonen i utdanningslengde og enda mindre på inntekt. Effekten er også avtagende over tid (Hermansen, Borgen og Mastekaasa [2019](#)).

KS benytter anledningen til å gi innspill til utformingen av og tolkningen av skolebidragsindikatorerne, da dette er en del mandatet. Det omtales først og fremst metoden for og tolkningsutfordringer for skolebidragsindikatorer for grunnskolen, da mandatet til ekspertgruppen også i hovedsak skal se på dette nivået. KS vil også vise til et nylig avsluttet [FoU-prosjekt](#) som omhandler den politiske og administrative ledelsen og hvordan dette påvirker resultatene i skolen. Prosjektet bruker skolebidrag aktivt i analysene og kan slik ha stor betydning for både del 1 og del 2 av oppdraget til ekspertgruppen.

Metode:

Indikatorerne forsøker å nærme seg skolens bidrag, ved å kontrollere for elevenes tidligere prestasjoner og foreldrebakgrunn. Skolebidragene er relative til hverandre og det nasjonale snittet er 0. Skolebidrag forstås som forskjellen mellom det skolens elever faktisk oppnår og det vi forventer at elever skal oppnå når vi tar hensyn til elevenes forutsetninger. Sett i lys av de små forskjellene i norsk skole i en internasjonal sammenheng bør det knyttes varsomhet til tolkninger av store forskjeller knyttet til skolebidragsindikatorerne, når målet er konstruert for å vise forskjeller. Slik metoden og målene er vil det naturlig vises forskjeller mellom skolene. Det er ikke det samme som å si at forskjellene er store og alvorlige.

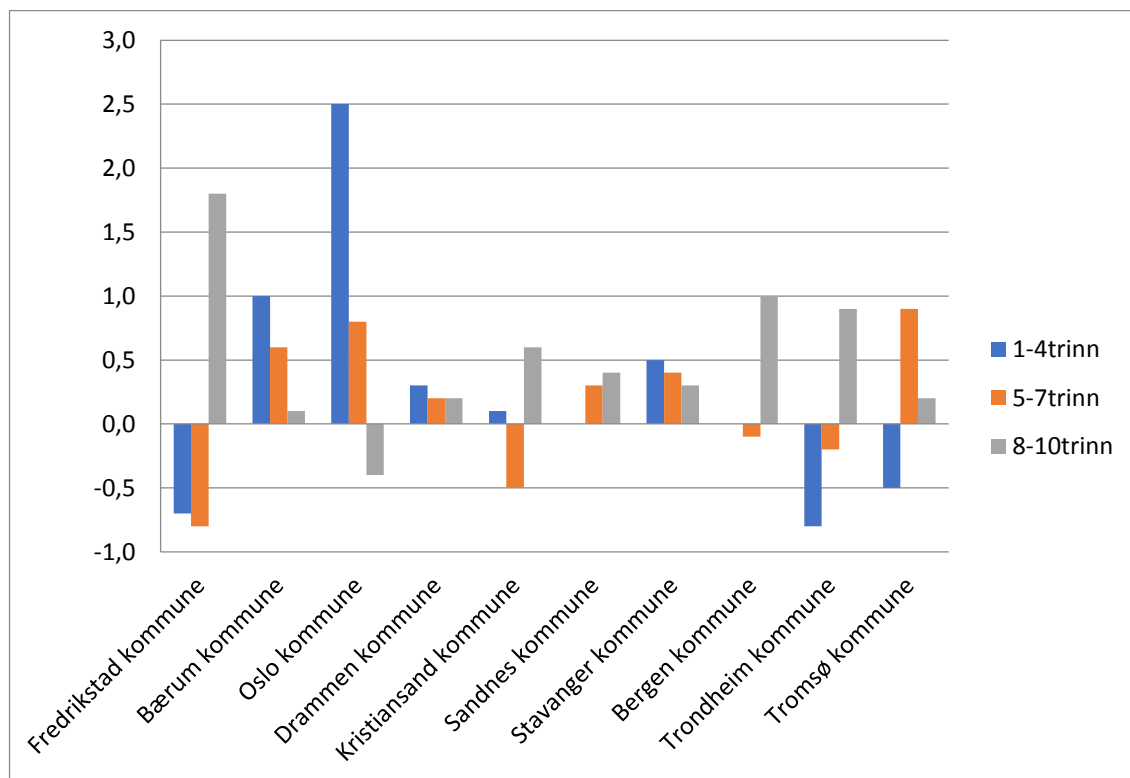
Det er ulike mål som benyttes for de ulike trinnene og mellom skoleslag. Felles er at det kontrolleres for tidligere resultater (unntatt 1-4.trinns indikatoren som kan forstås som en sosioøkonomisk referanse). Hver indikator utarbeides selvstendig, altså kontrollerer man for elevenes tidligere resultater i hver indikator for seg. Det gir utfordringer med tanke på når indikatorene viser skolens bidrag. Er det slik at man underestimerer bidraget på neste trinn om det var høyt bidrag på forrige og visa versa?

For å illustrere dette kan man bruke resultater på kommunenivå for de ti største kommunene. Fredrikstad kommune har lave bidrag på de to laveste nivåene og så et høyt skolebidrag på 8-10 trinn. Er det slik at bidraget

er så stort, fordi «utgangsposisjonen» er lavere enn det man skal forvente. Det motsatte eksempelet kan nevnes for både Oslo og Bærum.

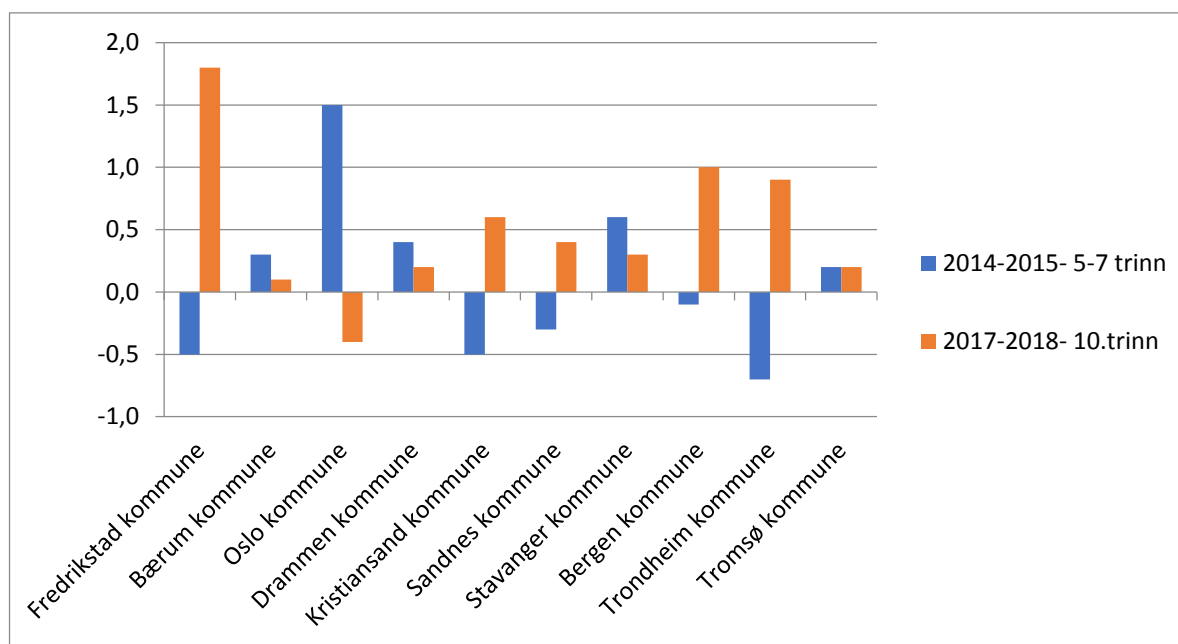
I en videre utredning av metoden som benyttes for å beregne skolebidrag ber vi om at det undersøkes om modellen kan raffineres på en måte som tar høyde for tidligere skolebidrag for samme elevgruppe, i kombinasjon med de resultatmålene som benyttes i dag. På denne måten får man brukt tidligere skolebidrag inn i modellen og bruker dette som mål på hva man forventer av resultat på neste nivå.

Figur 1 Skolebidrag 2017-2018 Større kommuner



Oppfordringen om å se de ulike indikatorene i sammenheng, og i større grad benytte informasjon om skolebidrag for samme elevgruppe tidligere, blir enda tydeligere når man gjør analyser av skolebidrag for samme elevgruppe på ulike trinn. Det kan i noen grad virke som om skolebidraget på ett trinn er betinget av skolebidraget på det forrige trinnet. Spesielt der avviket fra skolebidrag som forventet er størst.

Figur 2 Sammenligning av skolebidrag for samme elevgruppe på ulike trinn- større kommuner



Tolkningsutfordringer

KS vil berømme informasjonen Utdanningsdirektoratet gir om skolebidragsindikatorerne, med en dels detaljert beskrivelse av hvordan indikatorerne er utarbeidet og hvordan skoler og skoleeier bør tolke og benytte indikatorerne.

Samtidig er det ulike mål og metoder som brukes i utarbeidelsen av skolebidragsindikatorerne for ulike trinn og skoletyper. Dette gir noen ekstra utfordringer for kommuner og fylkeskommuner i tolkningen av indikatorerne. I tillegg til over nevnte innspill til videre undersøkelser av metodene peker KS her på andre forhold som gjør det utfordrende for skoler og skoleeiere å bruke informasjonen på en fornuftig måte. KS vil i denne sammenhengen også påpeke at feiltolkning av indikatorerne og hva de betyr allerede er brukt i den nasjonale omtalen av tallene. For eksempel er det brukt eksempel på at forskjellen mellom ungdomskolen med høyest og lavest skolebidrag tilsvarer læringen til et undervisningsråd. Det gjenstår altså en del arbeid for å få på plass en allmenn forståelse av hva skolebidragsindikatorerne er og hvordan de kan brukes.

For grunnskole forklarer modellene ulikt, modellen for småskoletrinnet har en forklaringskraft på under 20 prosent, mellomtrinnet omtrent 70, og ungdomstrinnet omtrent 50 %. Det er altså betydelige forskjeller mellom hvordan mål og metoder fanger opp og predikerer resultatene.

Det er også spesielle utfordringer med å kommunisere resultater som er satt til 0 for landet og som det er knyttet usikkerhet (konfidensintervall) til. For de fleste gjengivelser av resultater må det tas forbehold og tolkningsinformasjon til leseren.

Variasjoner i resultater

En hovedutfordring med bruk av skolebidragsindikatorer er at resultatene varierer mellom trinn og over tid. I perioden 2014-2018 er det kun 8 kommuner som har negative skolebidrag for de tre trinnene i for alle årene¹. Det betyr at de aller fleste kommuner har et eller flere positive skolebidrag i perioden.

KS oppfordrer derfor ekspertgruppen til å se på hvorfor resultatene varierer over tid og mellom trinn, for slik å kunne gi balanserte råd på bakgrunn av analysene av disse variasjonene.

SØF-rapport: Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?

Rapporten gjennomfører en kartlegging av forskjeller mellom kommuner med tanke på organisering og styringssystemer, og knytter det opp mot skolens resultatoppgjør. Det overordnede spørsmålet er hvordan politikere og administrasjon kan påvirke resultatene i skolen. Gjennom kvalitative og kvantitative undersøkelser identifiserer rapporten kjennetegn ved kommuner som lykkes i ulik grad.

Konklusjonen på bakgrunn av den kvalitative analysen identifiserer disse kjennetegnene som betydningsfulle.

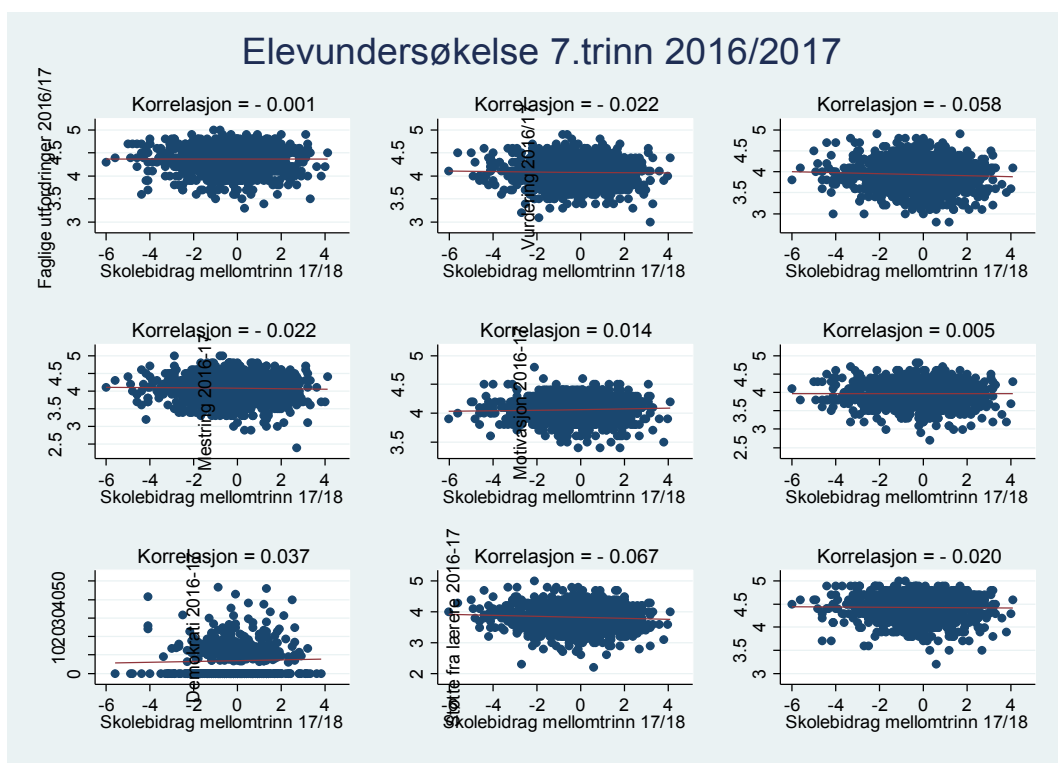
- Resultatstyringsmodell, med oppmerksomhet på skolekvalitet målt som elevresultater, men liten grad av detaljstyring
- Gode relasjoner og klar rolleforståelse mellom politikere og administrasjon
- Administrasjonen er tett på skolene, ofte med et nivå under kommunalsjef som driver utviklingsarbeid, støtter skolene og stiller krav.
- Satsning på kompetanseutvikling for administrasjon, skoleledere og lærere.
- Flere av kommunene med gode resultater har deltatt på ABSOLUTT eller andre folkevalgtprogrammer i regi av KS.

KS er opptatt av at erfaringene fra prosjektet bør få en sentral plass når ekspertgruppen skal drøfte tiltak knyttet både til skoler og skoleeiere. For å få til varige og gode utviklingstiltak som skal løfte kvaliteten er det viktig at politikerne, administrasjon, skoleledelse og profesjonene blir involvert og har et felles utgangspunkt for kvalitetsutviklingen. KS vil understreke at det politiske nivået, som juridisk og økonomisk ansvarlige for opplæringen, kan ikke utelates fra styringskjeden, men aktivt må inkluderes i utformingen av tiltak.

SØF rapporten gjør også analyser med bakgrunn i data fra samtlige kommuner. Det er gjort forsøk på å benytte informasjon om kommunens organisering og styring fra eksisterende kilder (NSD og NIBR), men denne inneholder for lite informasjon om hvilke kjennetegn kommunene har til å kunne gi klare konklusjoner på om dette påvirker skolekvaliteten målt ved skolebidragsindikatorer.

I vedlegg C er det gjort en analyse som i stor grad svarer på oppdraget til ekspertgruppen. Det er ny kunnskap om hvordan skolebidragsindikatorer er korrelert med andre mål i kvalitetsvurderingssystemet og datasettet i Oppfølgingsordningen. Denne analysen viser at det er liten eller ingen sammenheng mellom skolebidragsindikatoren og indikatorene i elevundersøkelsen. Dette er i motstrid til sammenhengen mellom tidligere undersøkelser som viser en positiv sammenheng mellom resultater i skolen og resultater på elevundersøkelsen. Denne sammenhengen er ikke tilstede når man ser på skolebidraget og justerer for elevens forutsetninger.

Figur 3 Korrelasjon mellom skolebidrag og elevundersøkelsen- Kilde SØF



Det ville vært interessant om ekspertgruppen kunne fordypet seg mer i hypotesene om man kan heve elevresultater uten at det går på bekostning av trivsel, mobbing, tilhørighet etc eller om man kan heve elevenes trivsel etc uten at det fører til bedre elevresultater? Ekspertgruppen bør derfor ha et bevisst forhold til at tiltakene som anbefales kun skal ha en direkte effekt på skolebidraget eller om man også skal inkludere og vurdere tiltakene opp mot andre formål og oppdrag for skolene.

¹Det er ikke tatt hensyn til usikkerheten av resultatene i denne enkle analysen. Det er derfor ikke ment som å si at disse kommunene skiller seg fra det nasjonale gjennomsnittet hvert år. Altså er det en forenkling i tolkningen av resultatene som ligger til grunn i denne oversikten.