
Innspill til ekspertgruppen for skolebidrag

Om innspillet fra Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet takker for muligheten til å komme med innspill til Ekspertgruppen for skolebidrag.

Ekspertgruppen skal avholde et første dialogmøte, med blant annet orientering av arbeidet så langt, først etter at relevante aktører har levert skriftlige innspill. Utdanningsforbundet er dermed ikke kjent med hvor langt ekspertgruppen er kommet i arbeidet, hvilke faktorer som allerede er identifisert å se nærmere på, eventuelle avgrensninger i mandatet o.l. Dette betyr at vårt innspill kan peke på forhold som ekspertgruppen allerede har bestemt seg for å vurdere, eventuelt av ulike grunner har valgt å definere bort. Innspillet fra Utdanningsforbundet har derfor i denne omgang en noe overordnet karakter og er ikke uttømmende med hensyn til ulike perspektiver som vi mener kan være relevante for ekspertgruppen.

Som en del av dialogmøtet 5. mars kan det komme fram nye elementer som vi ønsker å peke på eller allerede påpekte perspektiver som vi mener det er behov for å utdype. Vi oppfordrer derfor ekspertgruppen til å invitere til ytterligere innspill i etterkant av dialogmøtet og i god tid før delrapporten skal leveres Kunnskapsdepartementet.

I henvendelsen fra Udir, understrekes det at ekspertgruppen i første omgang ønsker å *«få skriftlige innspill fra sentrale aktører på hvilke perspektiver dere mener det kan være viktig å ha med seg i lys av mandatet som er gitt.»*

I dette innspillet har vi innledningsvis noen overordnede momenter, før vi peker på noen utvalgte perspektiver vi mener er relevante for ekspertgruppen. Til sist har vi løftet fram noen betraktninger knyttet til skolebidragsindikatorene spesielt.

1. Overordnede momenter

Oppdraget til ekspertgruppen er blant annet å finne ut mer om hvorfor noen skoler og lokale skolemyndigheter klarer å jobbe bedre med å løfte elevene enn andre, og hva som skal til for å øke skolens bidrag.

Gruppen skal identifisere og analysere kjennetegn på kommuner, fylkeskommuner og skoler med stabile skolerresultater på den positive eller negative siden, og finne mulige årsaker til forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorene og andre relevante kilder, som for eksempel elevundersøkelsen, nasjonale prøver og annen relevant statistikk. For å kunne fylle dette mandatet er det noen overordnede momenter som Utdanningsforbundet mener er særskilt viktig at ekspertgruppen tar med seg.

Hva er kvalitet i utdanningen?

I mandatet til ekspertgruppen kommer det frem som sentralt å se nærmere på skolebidragsindikatorene og stabiliteten i skolerresultater. En viktig del av første delen av oppdraget er «å beskrive hva som kjennetegner skoler og skoleeiere som lykkes best i arbeidet med å løfte

kvaliteten på opplæringen for elevene». Det er ikke nærmere beskrevet hva det innebærer å lykkes med å heve kvaliteten – men indirekte kan det leses som at resultater og læringsutbytte er tilnærmet lik skåre på eksamener og nasjonale prøver, så vel faktiske som justerte. Noe som Utdanningsforbundet mener er en snever og instrumentell forståelse av god utdanning som sektoren i liten grad vil kjenne seg igjen i. Dette står i motsetning til en tilnærming som vektlegger utdanning, dannelse og grunnleggende verdier i samfunnet. Utdanningsforbundet mener at begreper som kvalitet og resultater bør koples til hele læreplanverket, inkludert overordnet del, og ikke bare til kompetansemålene for fag – og at dette bør være en rød tråd i hele arbeidet til ekspertgruppen. Det vil være sentralt for gruppen å gjøre rede for.

Internasjonale undersøkelser brukes ofte som en sentral kilde for å si noe om status for kvalitet i grunnopplæringen. Utdanningsforbundet mener at for ofte brukes PISA-undersøkelsen og andre OECD-undersøkelser som et objektivt mål på kvalitet. Samtidig utelates ofte resultater fra internasjonale og nasjonale undersøkelser som viser hvordan norske elever skårer med hensyn til demokratiforståelse, tillit (ICCS), hvilken kompetanse voksne har sammenlignet med andre land (f.eks. PIAAC), og informasjon knyttet til elevenes trivsel og motivasjon (f.eks. Elevundersøkelsen).

Samtidig viser for eksempel PISA undersøkelsen at det er små resultatforskjeller mellom skoler i Norge sammenlignet med andre land, og at de største forskjellene er innad i skoler. Utdanningsforbundet mener at dette er viktig å få fram i delrapporten som ekspertgruppen skal levere til Kunnskapsdepartementet.

Utdanningsforbundet er opptatt av en bred tilnærming til kvalitet i utdanningen, og mener det er en sammensatt rekke faktorer som påvirker hva skoler bidrar til med tanke på elevers læring og utvikling. Vi vil derfor løfte frem viktigheten av at ekspertgruppen gjør rede for hva det innebærer å «lykkes best» - og at skolens bidrag blir sett i lys av det brede samfunnsoppdraget som er lagt til skolen.

Profesjonens handlingsrom og kunnskapsgrunnlag

Opplæringslovutvalgets NOU 2019:23 *Ny opplæringslov*, har gode drøftinger knyttet til handlingsrom for kvalitetsutvikling og profesjonelt skjønn. Blant annet tillegges faglig-pedagogiske vurderinger i profesjonsfellesskapet stor vekt som grunnlag for utvikling av den pedagogiske praksisen på skolen. At en vurdering eller beslutning skal bygge på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag, innebærer å bruke et sammensatt og fylldig sett av kilder, i lys av både erfaringer, forskningsgrunnlag og den lokale konteksten. Det er store lokale variasjoner knyttet til både hvordan og i hvilken grad kommunen og skolen legger til rette for kvalitetsutvikling, bruk og utvikling av et bredt kunnskapsgrunnlag for å skape gode faglig-pedagogiske vurderinger. Selv om dette er et omfattende tema, bør ekspertgruppen omtale dette og gjerne løfte frem eksempler fra skoler og kommuner.

Et godt opplæringstilbud til elevene fordrer handlingsrom for kommunene til å drive kvalitetsutvikling, samtidig som profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse. Et stort lokalt handlingsrom kan være en risiko for at barn, unge og voksne ikke får et likeverdig opplæringstilbud uavhengig av bosted. Videre er det en risiko for at lokale prioriteringer, og vektlegging av hensynet til for eksempel økonomi, kan gå ut over elevenes rettigheter og dermed opplæringstilbudet. Overordnet sett aktualiserer dette forholdet mellom rammestyring og prinsippet om et likeverdig opplæringstilbud.

Styringsprinsipper

Flere regjeringer har over tid pekt på forskjellene i resultater mellom skoler og innad på skoler som en hovedutfordring. Senest i Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* gir regjeringen uttrykk for at:

«Samlet sett mener regjeringen at disse resultatene indikerer at norske skoler og kommuner i ulik grad har greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever. Det har gitt for store forskjeller i elevens faglige og sosiale utvikling, og for store forskjeller i læringsmiljø».

I NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring* peker Borge-utvalget på flere kjente svakheter ved rammestyring. Ifølge utvalget vil rammestyring skape aksept for forskjeller mellom kommunene i kvaliteten på kommunale tjenester. I tillegg kan rammestyring føre til et uklart politisk ansvarsforhold mellom staten og kommunene. Også i Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* blir det understreket at rammestyring innebærer at det må være aksept for en viss variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner. Det er store variasjoner i lokale forhold og behov, og derfor vil rammestyring og lokal handlefrihet være en forutsetning for å kunne gi tilpasninger til disse lokale variasjonene.

Forholdet mellom disse overordnede styringsprinsippene bør etter vårt syn drøftes i sammenheng med det som altså er kjente utfordringer med rammestyring som overordnet styringsprinsipp, og målet om et likeverdig opplæringstilbud gjennom mindre forskjeller mellom elever og skoler.

Spenningen mellom hensynene til utvikling av den lokale skolepolitikken på den ene siden og hva som ligger i at kommunen er et instrument for staten i gjennomføringen av statlig skolepolitikk, bør også vies oppmerksomhet. I denne forbindelse viser Utdanningsforbundet til Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, der det blant annet blir vist til at siden kommunene løser viktige velferdsoppgaver på vegne av staten, må staten sette premisser for den kommunale virksomheten. Spørsmålet om statlig styring vil ikke dreie seg om staten skal styre, men om *hvordan* den skal styre.

Finansiering

Det er bred politisk enighet om at kommunene skal kunne tilby likeverdige tjenester i hele landet. Gjennom barnehagen og skolen skal kommunene gi tidlig innsats for å forebygge sosiale ulikheter i utdanning og helse. Bevilgningene som fordeles gjennom inntektssystemet (blant annet delkostnadsnøkkelen for barnehage og skole) skal gi alle kommuner en økonomisk mulighet til å gi et slikt tjenestetilbud.

Samtidig som Stortinget bevilger betydelige økonomiske ressurser til å gjennomføre denne politikken, øker de *sosiale* forskjellene i Norge, og de øker mer enn i land vi sammenligner oss med. I hvilken grad kan en del av forklaringen være at bevilgningene som skal møte denne utfordringen, ikke i tilstrekkelig grad når fram dit behovene er størst og dit mulighetene til å skape endring er størst?

Utdanningsforbundet mener at spørsmålet om i hvilken grad finansieringen av velferdstjenestene i kommunene, herunder innretningen av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, legger til rette til for å forebygge sosiale ulikheter i utdanning og helse bør være en del av drøftingen til ekspertgruppen. I hvilken grad den statlige finansieringen av kommunesektoren, herunder fordelingsprinsippene i inntektssystemet, tar hensyn til forskjeller i utgifter som skyldes at den sosiale strukturen varierer fra kommune til kommune, er da en relevant problemstilling.

Om rangering av skoler og kommuner

Utdanningsforbundet er generelt kritisk til rangering av skoler og kommuner på bakgrunn av elevenes resultater. Det er stor fare for at rangeringen gir et falskt bilde av kvaliteten på arbeidet ved den enkelte skole, både på grunn av statistisk usikkerhet og fordi det er så mange resultater i opplæringsarbeidet som ikke lar seg måle. Vi mener at ekspertgruppen må behandle kritikken knyttet til offentliggjøringen av skolebidragsindikatorer og andre resultater som grunnlag for rangering av skoler.

Utdanningsforbundet mener som tidligere nevnt at det er en risiko for at det settes likhetstegn mellom skolens resultater på nasjonale prøver og kvalitet på skolen. Medias offentliggjøring av de enkelte skolers resultater fører til at prøvene får økt betydning slik at skoler vil endre fokus til å

først og fremst arbeide for å unngå dårlige resultater på nettopp disse indikatorene, noe som igjen vil kunne ha uintenderte konsekvenser for undervisningen i klasserommet, og elevenes læringsmiljø. Offentliggjøring og rangering av resultater vil også kunne innebære en stigmatisering av skoler som arbeider under trange rammevilkår på ulike måter.

Ulike publiserte rapporter om skolebidragsindikatorer, legger i betydelig grad premisser for debatten om kvalitet i skolen. I NIFU¹ sin rapport fra 2017 om skolebidragsindikatorer i videregående opplæring, blir det pekt på at et interessant fenomen er at debatten i stor grad har et innhold som om resultatene gir et bilde av situasjonen på skolene i samtid. «*Man har glemt at disse resultatene er basert på data om elever som for lengst er ferdige i videregående skole. Dette betyr at debatten ikke er reell: Man diskuterer noe som var på en måte som om det er. Dette kan være uheldig, særlig for skoler med lav skåre som har opplevd en forbedring de siste årene.*»

Utdanningsforbundet har også erfart at offentliggjøringen av resultatene/indikatorer og særlig samle-karakteren på den enkelte skole har skapt stor uro blant lærere, rektorer, utdanningsbyråkrater og utdanningspolitikere på fylkesnivå, særlig når man har skåret lavt. I noen tilfeller uten grunn, fordi man har bekymret seg over skoler med lav skåre uten å ha oppfattet at resultatene ikke skiller seg signifikant fra landsgjennomsnittet.

En mulig konsekvens av endring av fokus kan være at man legger om kursen for det utviklings- og forbedringsarbeidet man driver på skolene og i fylkeskommunene. Man tar nye initiativ som følge av skolebidragsindikatorer, og konsekvensen kan være at tidligere prioriteringer gjøres om og at tidligere satsinger nedprioriteres. En relevant problemstilling for ekspertgruppen i forlengelse av dette er spørsmålet om i hvilken grad rangering og offentliggjøring bidrar til kvalitetsutvikling.

2. Perspektiver som er viktig for ekspertgruppen å ha med seg

I del 1 av dette innspillet har vi pekt på noen overordnede momenter som vi mener er viktig for ekspertgruppen å ha med seg i kunnskapsgrunnlaget som skal overleveres Kunnskapsdepartementet. I denne delen konkretiserer vi med noen perspektiver som vi mener er viktig å behandle når årsaker til forskjeller i skolen skal undersøkes. Som nevnt over er ikke dette en uttømmende liste, men noen forhold som vi mener er særlig viktige.

2.1 Nasjonalt og lokalt partssamarbeid, og profesjonens medbestemmelse

Utviklingsarbeid drevet fram av de ansatte har vært et av fortrinnene i det organiserte arbeidslivet. Trepartssamarbeid på nasjonalt nivå blir supplert med partssamarbeid lokalt – i fylker, kommuner og på virksomhetsnivå. Særlig den delen som innebærer samarbeid om utvikling på virksomhetsnivå har blitt framhevet som en «nordisk spesialdisiplin». For eksempel har EUs analyseinstitusjon Eurofund framhevet sosial dialog mellom partene i arbeidslivet som et virkemiddel for å utjevne forskjeller og skape en inkluderende samfunnsutvikling.

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. I utdanningssektoren er det tydelige parter på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og etablerte arenaer for samarbeid. Tillitsvalgte er representanter for profesjonen og medlemmer både i spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår og i profesjonsfaglige spørsmål. Partssamarbeid forutsetter kunnskap og motivasjon hos begge parter og det er stor variasjon i kommunesektoren og på skolene knyttet til organisering og reell involvering. Ekspertgruppen bør drøfte vilkårene for medbestemmelse og involvering (både historisk og i dag) og vurdere tiltak for å styrke dette viktige elementet i utdanningssystemet – som et ledd i arbeidet med å styrke skolers bidrag.

¹ <https://www.nifu.no/publications/1474357/>

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/cce6902a2e3646a09de2f132c681af0e/rapport-om-laererrollen-1.pdf>

Velferdsprofesjonenes fagkunnskap må brukes bedre for å oppnå kvalitativt bedre tjenester. I utdanningssektoren vil lærernes kvalitative, faglige vurderinger i mange tilfeller gi den mest relevante styringsinformasjonen. De tillitsvalgte i utdanningssystemet er representanter for de ansatte og kan være viktige formidlere av profesjonsfaglig kunnskap inn mot beslutningstakere på alle nivå. Kvalitetsvurderingsarbeidet er lite produktiv dersom lærere, elever og foreldre bare er informanter som leverer data. De må også være premissleverandører for hva som blir undersøkt og hvilke endringer som trengs. En god drøfting av hvordan profesjonen, administrasjonen og politikerne kan inngå som medskapende deltakere i kvalitetsarbeidet, vil være spesielt viktig for den andre delen av ekspertgruppens oppdrag.

En styrking av profesjonens medbestemmelse henger også sammen med å støtte opp under lærerprofesjonens eget arbeid for videreutvikling og profesjonalisering. Utdanningsforbundet mener det er avgjørende at ekspertgruppen i det videre arbeidet diskuterer hvordan staten kan støtte opp under og bidra til handlingsrom for slike prosesser innad i profesjonen, og hvordan staten kan gi føringer for og legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner skal støtte opp under «profesjonalisering innenfra». Hvilke elementer ved dagens system kan være til hinder for en slik profesjonalisering? Dersom slike drøftinger ikke tas med i ekspertgruppens rapporter, kan vi i verste fall få anbefalinger som ikke lærere kjenner seg igjen i, noe som vil gi et dårlig utgangspunkt for utforming av gode tiltak i sektoren.

2.2 Kunnskapsløftet, styring, og desentraliseringens paradoks

Rapporten Om lærerrollen inneholder grundige beskrivelser og analyser av utviklingen av styringssystemet i norsk skole de siste 15 årene. Rapporten viser til at lokal handlefrihet var en sentral målsetting med Kunnskapsløftet i kombinasjon med at lærere, rektorer og kommuner i større grad ble ansvarliggjort for elevenes resultater (med vekt på nasjonale prøver). Denne spenningen mellom handlingsrom på den ene siden og ekstern kontroll på den andre blir viktig for ekspertgruppens arbeid.

Lærerrollerapporten beskriver hvordan Kunnskapsløftet har blitt fulgt opp av verktøy og tiltak for å sikre at lærerne tar ansvaret de har fått. Disse verktøyene og tiltakene har igjen generert informasjon som politikere oppfatter at de må gjøre noe med. Resultatet har blitt omfattende støtte- og kontrolltiltak i kjølvannet av implementeringen av Kunnskapsløftet. Denne floraen av tiltak og kontroll, kombinert med en generell rettsliggjøring av utdanningsfeltet og forsterket tilsynsvirksomhet, har for mange lærere gitt mindre handlingsrom for utøvelse av profesjonelt skjønn og en følelse av overstyring, stikk i strid med intensjonen i Kunnskapsløftet. Dette omtaler lærerrollerapporten som *desentraliseringens paradoks*.

I tillegg beskriver Lærerrollerapporten at mange lærere opplever motsetninger og dilemmaer mellom det prestasjonsorienterte ansvaret som fulgte med Kunnskapsløftet og det faglig-profesjonelle ansvaret som har lang tradisjon i norsk skole og som kommer til uttrykk i formålsparagraf, generell del og læreplanene for fag. Slike dilemmaer oppleves som særlig krevende dersom de utfordrer lojaliteten lærerne føler overfor elevene.

Når ekspertgruppen skal diskutere forskjeller i resultater, læringsutbytte, etc. bør den også ta med seg dilemmaene og spenningene mellom sentralisering og desentralisering samt handlingsrom og kontroll.

2.3 Forholdet mellom utdanningspolitikk og annen sektorpolitikk

Et viktig perspektiv i diskusjonen om forskjeller i skolen, er forholdet mellom utdanningspolitikk og annen sektorpolitikk og om det samlede virkemiddelapparatet er innrettet slik at det får betydning for elevenes læring og utvikling. Utdanningspolitikken favner bredt og andre sentrale politikkområder griper inn i utdanningspolitikken. Utdanningspolitikken utformes i et

spenningsforhold med andre sektorpolitiske forhold. Bruk og utvikling av for eksempel fordelings-, familie-, sysselsettings- og sosialpolitiske virkemidler får betydning for utdanningspolitikken.

Utdanningsforbundet mener at forskjellene i skolen også 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, endringer i kommuneloven tidlig på 1990-tallet og den generelle økte vektlegging på mål- og resultatstyring som prinsipp for statens styring av kommunesektoren.

2.4 Vurderingspraksis

Som omtalt tidligere i dette innspillet, er det over tid blitt en dreining i retning av at begreper som «læringsutbytte», «skolekvalitet» o.l. er blitt synonyme med kvantifiserbare størrelser i skolen. Et viktig element i denne sammenhengen er dermed å drøfte og belyse vurderingspraksis i skolen. For eksempel så har NOVA³ pekt på at Kunnskapsløftet har endret lærernes vurderingspraksis slik at karakterskalaen skiller tydeligere mellom elevenes kunnskapsnivå. Endringen er et svar på Kunnskapsløftets dreining mot de mer faglige og kunnskapsmessige sidene ved skolen, uttaler NOVA.

Når ekspertgruppen skal undersøke årsaker til forskjeller, mener altså Utdanningsforbundet at vurderingsfeltet bør vies stor plass. Dahl m.fl.⁴ har blant annet pekt på at det er stor sannsynlighet for at du ville kunne fått en annen standpunkt karakter på en annen skole dersom du hadde vist de samme ferdigheter der. Det er en betydelig andel av «andre forhold» enn elevenes ferdigheter som er avgjørende for karaktersettingen.

Et sentralt spørsmål knyttet til vurderingspraksis er om bestemte ferdigheter og kunnskaper hos elevene blir vurdert likt av lærere og skoler. Blant annet har OECD⁵ i en gjennomgang av det norske vurderingssystemet, påpekt at det er indikasjoner på en betydelig variasjon mellom skoler og lærere når det gjelder vurdering, karaktersetting og rapportering. Ifølge OECD, reiser dette spørsmålet om hvor rettferdig og samsvarende vurdering lærerne gir.

SSB⁶ har også vist en betydelig variasjon i karaktersetting som kan knyttes til andre forhold enn det rent faglige og det er forskning som peker på betydelige forskjeller i hvordan standpunkt karakter settes mellom fag og i skoleløpet. Utdanningsforbundet mener at dette er viktige forhold for ekspertgruppen å se nærmere på.

Mulige årsaksforklaringer

Over har vi pekt på noen momenter og perspektiver som vi mener bør drøftes av ekspertgruppen. I tillegg til disse, er det en rekke mer konkrete problemstillinger og utfordringer innenfor grunnopplæringen som bør behandles og inngå i en årsaksforklaring for skolers bidrag. Utdanningsforbundet mener det blant annet kan være relevant å se nærmere på:

- Innslaget av og store variasjoner i bruken av ukvalifisert undervisningspersonale
- Ulik kompetanse og praksis knyttet til vurderingsarbeid på skolene (jf. punkt 2.4 over)
- Store forskjeller i graden av skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen
- Betydelig variasjon i lærertetthet i sammenlignbare kommuner og skoler
- Store forskjeller i ressursbruk mellom skoler og kommuner

³ https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2012/nova_slutt.pdf

⁴ Bedre Skole nr. 3/2015

⁵ http://www.oecd.org/education/school/Evaluation-and-Assessment_Norwegian-version.pdf

⁶ https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa124/4_systematiske_forskjeller.pdf

- Den sterkt økende andelen elever som går på private grunn- og videregående skoler
- At nasjonale tilsyn over tid har vist manglende regelverksetterlevelse i kommunene. I hvilken grad bidrar dette til de store forskjellene i resultater?
- Grad av samarbeid mellom ulike aktører i skolen, for eksempel helse- og sosialsektoren
- Laget rundt barn, unge og voksne under utdanning; i hvilken grad varierer det «elevretta arbeidet» mellom skoler?
- Kompetanse i og tilgjengelighet til PP-tjenesten, og andre instanser
- Gode relasjoner mellom lærere og elever. Hvordan kan dette eventuelt avdekkes og hvordan kan relasjoner eller andre «prosessfaktorer» forklare skolers bidrag?
- Kulturelle og verdimeslige aspekter knyttet til syn på behov for utdanning, herunder arbeidsmarkedsforhold

3. Nærmere om skolebidragsindikatorer

I mandatet til ekspertgruppen er skolebidragsindikatorerne lagt stor vekt på som kilde for å påpeke forskjeller i skolerresultater. Utdanningsforbundet mener at det dermed er naturlig at ekspertgruppen også legger vekt på å peke på fordeler og ulemper med skolebidragsindikatorerne og hvilke utilsiktede konsekvenser som kan ligge i bruken av disse. Vi ønsker å peke på noen slike i det følgende.

Utvikling av skolebidragsindikatorer er et forsøk på å justere resultatene for å utjevne forskjeller som skyldes elevenes familiebakgrunn. Elevenes bakgrunn er fra før godt kjent for lærerne og skolen. De får derfor ikke så mye ny informasjon gjennom denne typen sammenligninger. En kan heller si at fordi man offentliggjør rangeringer mellom skoler på bakgrunn av elevenes resultater på eksamen og nasjonale prøver, så oppstår det et behov for å justere disse resultatene for elevenes bakgrunn.

Selv om man intenderer å justere for elevenes bakgrunn, så er denne justeringen kun knyttet til familiebakgrunn. Samtidig vet vi at andre forhold utenfor skolen også påvirker læring. Det gjelder både vennekultur, sykdom, skolens plass og status i lokalsamfunnet og voksenkontakter utenfor familien. Det er forhold med betydning for elevenes resultater som vi ikke kjenner eller ikke kan måle. Når det gjelder elevresultater i videregående skole, skapes og påvirkes disse blant annet av kunnskaper, ferdigheter og holdninger elevene har tilegnet seg i grunnskolen. Dette vil ikke skolebidragsindikatorerne for videregående skole synliggjøre. Utdanningsforbundet mener derfor at det ikke er mulig å rendyrke skolens virkelige bidrag, men vi kan få en indikasjon på skolens bidrag.

Som tidligere nevnt i dette innspillet, er det viktig å være klar over at både skolebidragsindikatorerne og annen type statistikk bare uttrykker en liten del av skolens fag og mål. I tillegg er det stor usikkerhet forbundet med metoden, særlig når den brukes på et lite antall elever. Det avholdes nasjonale prøver i ganske mange land innenfor OECD-området, men det er forholdsvis uvanlig å justere disse resultatene slik det blir gjort med de norske skolebidragsindikatorerne. Det skyldes blant annet at statistikere har advart mot å bruke denne metodikken i rangering av elevresultater fordi det er såpass stor usikkerhet knyttet til metoden. SSB presiserer blant annet at det hefter usikkerhet til skolebidragsindikatorer og gir uttrykk for at en ofte ikke kan si sikkert at skolebidraget eller kommunebidraget skiller seg fra snittet for hele landet eller en annen skole/kommune. SSB presenterer, og anbefaler andre å presentere, indikatoren med usikkerhetsintervall.

Skolebidragsindikatorer og kvalitet

I en rapport fra Senter for økonomisk forskning (rapport 1/2016)⁷ er temaet skolekvalitet i videregående opplæring.

«Denne rapporten utvikler syv skolebidragsindikatorer for videregående skoler, samt et samlemål på skolekvalitet. Vi konkluderer med at disse indikatorene samlet sett gir rimelig robust informasjon om kvaliteten på den enkelte videregående skole. En samlet vurdering av flere skolebidragsindikatorer tar hensyn til at skolenes målsettinger er mangesidige. Vi beregner separate skolebidragsindikatorer for ulike mål på deltagelse, fullføring og faglig læring for den enkelte skoleelev på en måte som tar hensyn til ulikheter i elevgrunnlaget mellom skoler.»

Fire av indikatorene handler om gjennomføring av videregående opplæring og tre handler om faglige prestasjoner målt med karakterer. Det er en sentral målsetting for videregående opplæring i Norge at flest mulig skal fullføre og bestå, og skolen jobber for at flest mulig skal prestere best mulig. Skolekvalitet må basere seg på langt flere aspekter ved det som foregår på en skole. Utdanningsforbundet mener det verken er mulig eller ønskelig å lage ett godt samlemål på skolekvalitet, uttrykt ved en tallstørrelse.

Også forfatterne av SØF-rapporten er inne på at noen indikatorer mangler når de skriver at «Vi kunne for eksempel tenke oss å inkludere informasjon om hvor dyktig skolene er til å skaffe lærlingeplasser, samt informasjon om ikke faglige ferdigheter slik som for eksempel sosiale ferdigheter og samarbeidsevner». Så skriver de også: «Det er imidlertid ikke mulig å inkludere alle ønskelige resultatmål i en databasert kvantitativ studie som denne».

En analyse og drøfting av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet for skolene i Østfold fylkeskommune ble utarbeidet av NIFU i 2016⁸, som kommenterer dette poenget i SØF-rapporten slik: «Dette kan forstås slik at forfatterne ser at et mål på skolekvalitet burde bygge på et utvalg av indikatorer som representerer en større bredde av det som kjennetegner skolers virksomhet og av det som er skolens målsettinger. Men fordi dette ikke er informasjon som fins tilgjengelig for kvantitative analyser, velger man å bruke det som fins. Dette er forståelig.» NIFU mente at bruk av kvalitetsbegrepet kunne signalisere at man har inkludert flere aspekter ved skolens oppgaver og målsettinger enn kun fullføring og gjennomføring samt faglige prestasjoner. Bruk av dette begrepet kan love mer enn man kan holde.

En målsetting med arbeidet med skolebidragsindikatorer er at informasjon om skolekvalitet til skoler kan utgjøre et grunnlag for forbedringsarbeid. Informasjonen skal gi grunnlag for bedre beslutninger knyttet til skoleutvikling enn om en ikke hadde denne informasjonen.

Det er i en slik sammenheng en betydelig utfordring at indikatorene ikke gir noe svar på hva som er årsaken til at en skole havner på et bestemt sted på skalaen. En kan da spørre seg om det er grunnlag for å hevde at de som jobber med å utvikle sine skoler med utgangspunkt i skolebidragsindikatorer kommer fram til bedre beslutninger enn de som bruker annen informasjon. Utdanningsforbundet mener at det er liten grunn til å tro at det er tilfellet. Forestillingen om at denne typen rangeringer kan gi reell beslutningsstøtte, er sterkt overdrevet.

NIFU trekker også fram en annen konsekvens. Det kan bli mindre viktig for skolene å gi gode tilbud til skolefaglig svake elever. I undersøkelsen til SØF er elever som har karakter fra

⁷ Torberg Falch/Simon Bensnes /Bjarne Strøm (2016): «Skolekvalitet i videregående opplæring. Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet», SØF-rapport nr. 01/16

⁸ <https://www.nifu.no/publications/1370524/>

grunnskolen i færre enn ti fag ikke inkludert. Heller ikke spesialskoler. Det betyr at mange skolefaglig svake elever ikke er inkludert i datamaterialet. Når disse ikke blir målt og ikke inngår i målet på skolekvalitet, kan en konsekvens bli at det ikke blir like viktig å prioritere disse elevene.

Utdanningsforbundets syn på skolebidragsindikatorer

Utdanningsforbundet mener det er all grunn til å være svært forsiktig med å trekke konklusjoner om årsakene til de forskjellene som kommer fram på bakgrunn av undersøkelser basert på skolebidragsindikatorer. Vi mener det kan leses for mye inn i disse tallene og at man overvurderer nytteverdien. I forbindelse med publiseringen av skolebidragsindikatorer for videregående skoler, ble det av Utdanningsforbundet gjennomført en spørreundersøkelse hos våre fylkeslag om bruken av indikatorene for skoleutvikling. Hovedinntrykket var at disse indikatorene i veldig liten grad ble brukt til utvikling av de videregående skolene. Derimot ble det skapt en del støy på grunn av at noen skoler var kommet dårlig ut.

Indikatorene er basert på vanskelig tilgjengelige statistiske analyser, som framstår som fremmedgjørende for de som eventuelt skal ta dette i bruk. De fleste lærerne i skolen har ikke kompetanse i avanserte statistiske metoder. At analysemetodene er avanserte og at formidlingen av dem har vært vanskelig å forstå, kan i flere tilfeller ha ført til at skoler og kommuner/fylkeskommuner har oppfattet skåren de har fått, og ikke alle forbeholdene og anbefalinger i rapporten om forsiktighet ved tolkning av resultatene. Dermed har man fått en unyansert debatt og gjerne iverksatte tiltak, på grunnlag av én karakter.

For at skolebidragsindikatorer skal ha bruksverdi for den enkelt skole eller kunne brukes for å identifisere skoler med betydelige utfordringer, bør resultatene ha en viss stabilitet over tid og ulike resultater bør ha en viss grad av konsistens på samme skole. Det er en utfordring med dagens skolebidragsindikatorer at det kan se ut til å være relativt lav stabilitet i resultatene. F.eks. er det kun 18 grunnskoler på 8.-10. trinn som har hatt signifikant dårligere resultater enn gjennomsnittet sammenhengende de 4 siste årene. Tilsvarende tall for 5.-7. og 1.-4. trinn er henholdsvis 62 og 72 skoler.

Det er i liten grad sammenfall mellom hvilke skoler som har signifikante dårlige resultater på 1.-4. trinn og 5.-7. trinn. Som hovedregel er jo disse to hovedtrinnene oftest på samme skole slik at man burde forvente at vedvarende kvalitetsutfordringer på skolen burde komme tydelig til syne på begge hovedtrinnene på samme skole, men det gjør det i liten grad. Dette illustreres også av at det er en svak negativ samvariasjon mellom resultatene på 1.-4. trinn og 5.-7. trinn på samme skole. Tilsvarende utfordringer finnes også på videregående, der samme skole ofte har svært ulike resultater over tid, på trinn og på de forskjellige indikatorene som publiseres for videregående.

Denne typen resultater kan gjøre det utfordrende for mange skoler å bruke disse indikatorene i sitt utviklingsarbeid. Utvalget bør analysere og diskutere hvorfor resultatene viser relativt stor ustabilitet over tid og hvorfor samme skole kan ha svært ulike resultatet på ulike nivåer og indikatorer. Utvalget bør drøfte nøye hvordan skoler og lokale skolemyndigheter skal forholde seg til denne typen resultater i sitt videre arbeid.

Utdanningsforbundet er opptatt av at skoler systematisk skal jobbe for å gi best mulig tilbud til elevene sine. Skolene må selv velge de virkemidlene som er tilpasset lokale forhold og egne elever. Som tidligere nevnt gir skolebidragsindikatorer ingen forklaring på hvorfor bidraget er som det er. De må sees i sammenheng med lokalt kunnskapsgrunnlag og annen tilgjengelig informasjon om skolens tilstand, slik som læringsresultater og læringsmiljø. Et bredt syn på utvikling innebærer ikke bare refleksjon rundt læringsresultater, men også andre temaer må være gjenstand for felles refleksjon i skolefeltet. Det gjelder for eksempel etiske og verdimesige dilemmaer, ressurser og rammefaktorer samt refleksjon rundt faglige samarbeidsprosesser og medbestemmelse.