

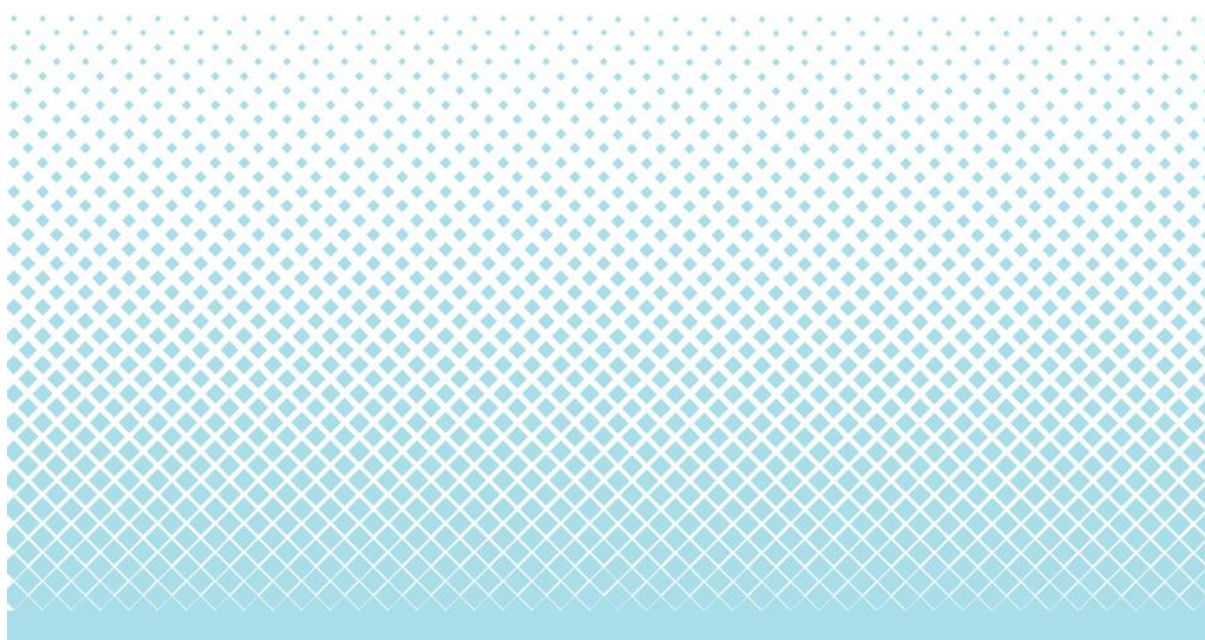


Ekspertgruppe  
for skolebidrag

## KUNNSKAPSGRUNNLAGET

Del 1 av oppdrag fra Kunnskapsdepartementet

september 2020



# Innhold

Sammendrag .....	4
Ekspertgruppens mandat og sammensetning .....	4
Oppsummering av rapportens innhold.....	5
Kjennetegn ved skoler som lykkes med å løfte skolens bidrag til elevenes læring .....	7
Ekspertgruppens arbeid med del 2 av oppdraget .....	8
1. Innledning .....	10
1.1. Mandat og oppdrag .....	10
1.2. Ekspertgruppens sammensetning .....	10
1.3. Ekspertgruppens utgangspunkt .....	11
1.4. Tolkning og gjennomføring av del 1 i mandatet .....	12
1.5. Avklaring av sentrale begreper .....	13
1.6. Arbeidsmåter i del 1 av oppdraget .....	14
1.7. Rapportens struktur .....	15
2. Bakgrunn for interessen for skolens bidrag til elevenes læring.....	17
2.1. Fremveksten av interessen for skolens bidrag internasjonalt.....	17
2.2. Interessen for skolens bidrag til elevenes læring i Norge.....	18
2.3. Oppsummering .....	19
3. Om det norske kvalitetsvurderingssystemet .....	20
3.1. Deler i det norske kvalitetsvurderingssystemet .....	20
3.2. Ansvar for lokalt arbeid med kvalitetsvurdering .....	21
3.3. Et utdanningspolitisk tilbakeblikk på utviklingen av kvalitetsvurderingssystemet .....	22
3.3.1. Tidlige diskusjoner om behovet for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem .....	22
3.3.2. Innføringen av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering (NKVS) .....	24
3.3.3. Kunnskapsløftet som styringsreform og skoleeierens ansvar for kvalitetsutvikling ....	24
3.3.4. Fagfornyelsen og desentralisert kompetanseutvikling.....	25
3.3.5. Oppsummering .....	26
3.4. Muligheter og utfordringer ved det norske kvalitetsvurderingssystemet .....	26
3.5. Oppsummering .....	27
4. Om skolebidragsindikatorer.....	28
4.1. Dagens skolebidragsindikatorer.....	28
4.2. Utviklingen av skolebidragsindikatorer i Norge .....	29
4.2.1. Skolebidragsindikatorer for grunnskoler .....	29
4.2.2. Skolebidragsindikatorer for videregående skoler .....	30
4.3. Politiske intensjoner med skolebidragsindikatorene.....	32
4.4. Muligheter og begrensninger ved bruk av skolebidragsindikatorene .....	33

4.5.	Ulike typer skolebidragsindikatorer .....	37
4.6.	Eksempler fra andre land .....	39
4.7.	Oppsummering .....	41
5.	Statistisk analyse av skolebidragsindikatorene.....	43
5.1.	Gjennomføring av analysen av skolebidragsindikatorene.....	43
5.2.	Oppsummering av funn i SSBs analyse .....	44
5.3.	Andre studier av skolens betydning for elevenes læring.....	46
5.4.	Ekspertgruppens betraktninger rundt den statistiske analysen.....	47
5.5.	Oppsummering .....	48
6.	Forskningsgjennomgang: Hva må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte? 49	
6.1.	Kjennetegn ved skoleeiere som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte.....	49
6.1.1.	Kort oppsummering kjennetegn ved skoleeiere.....	53
6.2.	Betydningen av skolemiljø og skolens kontekst .....	53
6.2.1.	Kort oppsummering betydning av skolemiljø og skolens kontekst .....	55
6.3.	Kjennetegn ved skoleledelse som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte.....	56
6.3.1.	Kort oppsummering kjennetegn ved skoleledelse.....	59
6.4.	Systematisk bruk av informasjon og data i arbeid med kvalitetsutvikling .....	59
6.4.1.	Kort oppsummering bruk av informasjon og data i arbeid med kvalitetsvurdering ....	63
6.5.	Oppsummering av forskningsgjennomgangen .....	64
7.	Oppsummering og arbeid med del 2 av oppdraget.....	65
7.1.	Oppsummering av kapitler og funn i rapporten .....	65
7.2.	Kjennetegn ved skoler som lykkes med å løfte skolens bidrag til elevenes læring .....	68
7.3.	Arbeid med del 2 av oppdraget .....	69
8.	Referanser.....	71
	Vedlegg 1: Mandat Ekspertgruppe for skolebidrag .....	80
	Vedlegg 2: Liste over kjennetegn i SSBs analyse (variabelliste).....	82
	Vedlegg 3: Bidrag fra Kunnskapscenter for utdanning .....	83
	Vedlegg 4: Oversikt over deler i det norske kvalitetsvurderingssystemet og nasjonale støttestrukturer (per 2020).....	87

## Sammendrag

Ekspertgruppen for skolebidrag ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet høsten 2019 og hadde oppstartsmøte med politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet den 19.12.2019. Den 1.9.2020 leverte ekspertgruppen «Delrapport: Kunnskapsgrunnlaget».

### Ekspertgruppens mandat og sammensetning

Ekspertgruppens mandat påpeker at det også i Norge er en systematisk sammenheng mellom elevers sosiale bakgrunn og skoleresultater, selv om sammenhengen er betydelig mindre her enn i mange andre land. Mandatet understreker at skolen skal bidra til at alle barn, uavhengig av bakgrunn, får muligheter til å leve et selvstendig liv. Skolebidragsindikatorene viser imidlertid at det er forskjeller mellom hvor mye skoler, kommuner og fylkeskommuner bidrar til elevenes læring. Ifølge mandatet skal ekspertgruppen bidra med kunnskap om hvordan skoler og skoleeiere bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og øke deres læringsutbytte. Ekspertgruppen skal identifisere hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte elevenes læringsresultater, og hva som skal til for at skoler med lavt bidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen. Arbeidet skal munne ut i anbefalinger og forslag til tiltak rettet mot nasjonale myndigheter, skoleeier- og skolenivå.

Mandatet legger opp til at ekspertgruppens arbeid skal gjennomføres i to deler:

- Del 1 av oppdraget er å presentere et kunnskapsgrunnlag og en analyse av resultater fra relevante kilder<sup>1</sup>. En del av arbeidet skal være å undersøke resultatene fra skolebidragsindikatorene, og identifisere og analysere kjennetegn ved fylkeskommuner, kommuner og skoler med stabile resultater på den positive eller negative siden. Ekspertgruppen skal finne mulige årsaker til forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorene og andre relevante kilder.
- I del 2 av oppdraget skal ekspertgruppen utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolenes område. Basert på kunnskapsgrunnlaget fra del 1 og dialogen med sektoren i del 2 skal ekspertgruppen gi anbefalinger og foreslå tiltak. Ekspertgruppen skal levere sin hovedrapport innen 1. februar 2021.

Hovedvekten av gruppens arbeid skal ligge på grunnskolefeltet, mens videregående opplæring bare skal inkluderes i første del av gruppens arbeid.

Ekspertgruppen er bredt sammensatt, og medlemmene har lang og variert kompetanse fra arbeid på ulike nivåer i utdanningssektoren:

- Sølvi Lillejord (leder), fagdirektør ved Universitetet i Bergen
- Ann Kristin Bolstad, kommunalsjef oppvekst i Vaksdal kommune
- Helene M. Ohm, direktør oppvekst og utdanning i Stavanger kommune
- Lars Arild Myhr, assisterende senterleder ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU), Høgskolen i Innlandet
- Lasse Skogvold Isaksen, førsteamanuensis ved Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap, NTNU
- Svein-Erik Fjeld, tidligere opplæringsdirektør i Hordaland fylkeskommune

---

<sup>1</sup> Ifølge mandatet skulle kunnskapsgrunnlaget leveres 15.5.2020. Ekspertgruppen fikk etter avtale med Kunnskapsdepartementet ny frist 1.september 2020.

- Torbjørn Lund, førsteamanuensis ved Institutt for lærerutdanning og pedagogikk, Universitetet i Tromsø

Samlet sett har ekspertgruppen kompetanse på bruk av statistikk og forskning på utdanningsfeltet, samt kompetanse på organisasjons- og kvalitetsutvikling i skolen. Ekspertgruppen har også erfaring som lærere, skoleledere og fra skoleeiernivå.

Med utgangspunkt i mandatet og oppdragets begrensede tidsramme har ekspertgruppens arbeid med kunnskapsgrunnlaget bestått av tre hovedaktiviteter:

- **Dokumentstudier:** Ekspertgruppen har analysert en rekke utdanningspolitiske dokumenter med relevans for oppdraget. Hensikten med dokumentanalysene har vært å klargjøre politiske argumenter for utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet og skolebidragsindikatorene i et historisk perspektiv. I rapporten har ekspertgruppen redegjort for intensjoner, drøftinger og utviklingstrekk basert på dokumentanalysen.
- **Statistisk analyse:** I del 1 av oppdraget skulle ekspertgruppen undersøke resultatene fra skolebidragsindikatorene og identifisere og analysere kjennetegn på kommuner, fylkeskommuner og skoler med stabile skoleresultater på den positive eller negative siden. Ekspertgruppen har valgt å legge skolebidragsindikatorene til grunn for en statistisk analyse av kjennetegn ved skoler, kommuner og fylkeskommuner som ligger stabilt høyt og stabilt lavt på skolebidragsindikatorene. Statistisk sentralbyrå (SSB) fikk i oppdrag å gjennomføre den statistiske analysen. Analysen presenteres i kortversjon i kapittel 5 i denne rapporten, og i sin helhet i publikasjonen «Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring?» (Perlic og Ekren, 2020).
- **Forskningsgjennomgang:** Ekspertgruppen har gått gjennom relevant forskning. Målet har vært å finne forskning som kan si noe om hva skoler kan gjøre for å øke sitt bidrag til elevenes læring, hva som kan forklare mulige forskjeller i elevenes læringsresultater, og hva kommuner og skoler kan gjøre for å løfte kvaliteten på opplæringen. 27 artikler publisert mellom 2003 og 2020 er inkludert i forskningsgjennomgangen, og de er supplert med andre kilder som ekspertgruppen har vurdert som relevante for norske forhold.

Rapporten består av syv kapitler, en referanseliste og fire vedlegg i tillegg til sammendraget.

### [Oppsummering av rapportens innhold](#)

I det følgende oppsummeres rapportens kapitler og hovedfunn:

**Kapittel 2: Bakgrunn for interessen for skolens bidrag til elevenes læring** viser at spørsmålet om hvilke forhold som kan forklare skolens bidrag til elevenes læring, ikke er nytt. Siden 1970-årene har forskere fra ulike tradisjoner gjennomført studier med det formål å undersøke sammenhenger mellom elevenes læringsresultater og skolens fysiske, økonomiske og menneskelige ressurser og arbeidsinnsats. Ved å introdusere økonomifagets begrep om *produksjonsfunksjon* i utdanningsforskningen sidestilte økonomer bedrifters avkastning på investeringer med hvordan investeringer i skole ga avkastning i form av vekst i elevenes læringsresultater. Denne tenkningen ga inspirasjon til å utvikle «value-added»-modeller (merverdimodeller). Modellene tar sikte på å undersøke hva som er skolens bidrag til elevenes læringsresultater, ved å kontrollere for andre faktorer, som for eksempel familiebakgrunn. Både internasjonal og norsk forskning viser at sosioøkonomisk bakgrunn er den faktoren som har størst sammenheng med elevenes læringsresultater. I forskningen er det enighet om at både læreren, skoleledelsen og andre faktorer ved skolen som institusjon er av stor betydning. Også skolens lokale kontekst, elevsammensetning og læringsmiljø spiller en rolle. Så langt har det vært vanskelig for forskningen å påvise *hvilke* forhold ved skolen, læreren eller skolelederen som er av størst betydning for elevenes læring. At det er

vanskelig å påvise hvilke forhold som er av størst betydning, kan skyldes at flere forhold er av betydning og må sees i sammenheng. Det er indikasjoner i forskningen på at kvalitetsutvikling i skolen best skjer gjennom en helhetlig tilnærming med utgangspunkt i den enkelte skoles muligheter og utfordringer.

**Kapittel 3: Om det norske kvalitetsvurderingssystemet** viser at selv om målstyring ble innført i norsk skole i 1990<sup>2</sup>, tok det over ti år før det nye styringssystemets vekt på resultatvurdering ble fulgt opp gjennom Kvalitetsutvalget<sup>3</sup>. I 2004 ble det norske kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) innført. Formålet med systemet er å gi tilgang på informasjon som skal brukes til å vurdere og utvikle kvalitet i skolen, og å bidra til åpenhet, dialog om og kontroll med skolens virksomhet. Gjennom kvalitetsvurderingssystemet har både allmennheten, nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere fått tilgang til informasjon om resultater av opplæringen og mulighet for å sammenstille ulike data. Skoleeiere og skoleledere har fått et tydeligere ansvar for å følge opp resultatene på måter som bidrar til utvikling av kompetanse og kvalitet i skolen, innenfor rammene av opplæringsloven og læreplanverket. Utdanningssektoren får et stadig bedre kunnskapsgrunnlag som kan brukes til å utvikle kvaliteten på opplæringen, noe som forutsetter lokal kompetanse og kapasitet til å bruke data og resultater til systematisk utvikling og forbedring av skolens praksis.

**Kapittel 4: Om skolebidragsindikatorer** viser at skolebidragsindikatorer har vært i utvikling siden det norske kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004. Indikatorene nyanserer resultatene fra nasjonale prøver, karakterer og tall på gjennomføring, og intensjonen er at de skal inngå i skoleeiere og skolelederes arbeid med kvalitetsvurdering. Skolebidragsindikatorer beregnes ved hjelp av statistiske modeller som tar hensyn til at elevgrunnlaget varierer mellom skoler. De skal dermed gi en mer utfyllende indikasjon på skolens bidrag til elevenes læring enn det resultater alene gjør. Skolebidragsindikatorer skal gi en indikasjon på om elevenes prestasjonsutvikling er større eller mindre enn den gjennomsnittlige prestasjonsutviklingen til elever med tilsvarende forutsetninger. Dagens skolebidragsindikatorer har blitt offentliggjort av Utdanningsdirektoratet siden høsten 2018 for videregående skoler og siden våren 2019 for grunnskoler. Et flertall av skoleeiere og skoleledere rapporterer om at de bruker og har nytte av indikatorene. Det finnes så langt lite informasjon om hvordan indikatorene brukes i arbeidet med kvalitetsutvikling.

**Kapittel 5: Statistisk analyse av skolebidragsindikatorer** presenterer funn fra den statistiske analysen Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført for ekspertgruppen. I mandatet ble ekspertgruppen bedt om å undersøke resultatene fra skolebidragsindikatorer for å identifisere og analysere kjennetegn ved skoler, kommuner og fylkeskommuner med stabile resultater på den positive og negative siden. SSB har analysert sammenhengen mellom skolebidraget og ulike forhold ved skolen som skolestruktur, eierforhold, skolestørrelse, elevsammensetning, læreres alder og kompetanse, stabilitet i lærerkollegiet og skoleledelse og skoleressurser. Overordnet er SSBs konklusjon at ingen av kjennetegnene har en sterk eller veldig tydelig sammenheng med sannsynligheten for at en skole eller kommune bidrar stabilt mer eller mindre enn forventet. Det meste av variasjonen i å være en skole som bidrar stabilt høyt eller lavt, kan altså forklares ved forhold som SSB ikke har fanget opp i sine analyser. SSB påpeker også at det er stor variasjon i hvilke kjennetegn som har betydning for grunnskole og videregående opplæring og på ulike institusjonsnivåer. Forskjellene gjør det vanskelig å trekke klare konklusjoner på tvers av nivå. Også andre studier av sammenhenger mellom ulike forhold ved skolen og skolens bidrag viser at det er vanskelig å identifisere klare kjennetegn som kan forklare hvorfor enkelte skoler lykkes med å løfte

---

<sup>2</sup> St.meld. nr. 37 (1990–1991): *Om organisering og styring av utdanningssektoren*. Kirke-, utdanning- og forskningsdepartementet.

<sup>3</sup> *Utvalget for kvalitet i grunnpoplæringen* (Kvalitetsutvalget) ble nedsatt i 2001.

elevene. Både begrenset variasjon mellom skoler, begrenset tilgang på informasjon i eksisterende datakilder og det at ulike faktorer ikke virker uavhengig av hverandre, gjør det vanskelig å avdekke sterke sammenhenger og trekke konklusjoner. Ettersom de statistiske sammenhengene SSB finner, generelt er svake og til dels inkonsistente og ulogiske, vurderer ekspertgruppen at det ikke kan legges stor vekt på de enkelte kjennetegnene og deres betydning.

**Kapittel 6: Forskningsgjennomgang: Hva må til for at skoler skal kunne øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte?** presenterer forskningsartikler og andre relevante kilder har undersøkt kjennetegn ved lokale administrative nivå (skoleeier), ved skoleledelse og ved lærere som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte. Gjennomgangen viser at forskningen tidlig på 2000-tallet var opptatt av å finne effekten av skolens, skolelederens og lærerens bidrag til elevenes læringsutbytte. Det har imidlertid vist seg vanskelig å finne klare sammenhenger og årsaker. I dag er forskningen mer opptatt av at kunnskapen og kompetansen som trengs for å bruke data til skoleutvikling, ikke er godt nok utviklet i skolen. Kvalitetsutvikling i skolen forutsetter tett samarbeid mellom skoleeiere, skoleledere og lærere. Det må være enighet mellom nivåene om felles mål, hva man skal gjøre, hvordan og hvorfor. Forskningen anbefaler økt satsing på arbeidsplassforankret lederutvikling som har som mål å bygge lokal kapasitet og heve kompetansen i kvalitetsutvikling. Arbeidet med å tolke og forstå resultatdata må følges opp med realistiske planer for hvordan resultatene kan brukes til konstruktive forbedringstiltak. Det må stilles ressurser til rådighet, og elevene må være involvert ettersom de kan ha oversikt over og innsikt i hva som skal til for at de skal lære mer og bedre.

#### Kjennetegn ved skoler som lykkes med å løfte skolens bidrag til elevenes læring

Kunnskapsgrunnlaget viser at utdanningssektoren gjennom systematisk arbeid med å samle og sammenstille data og informasjon om resultater, får et stadig bedre kunnskapsgrunnlag til å utvikle kvaliteten på opplæringen. Om kunnskapen blir brukt til utvikling, avhenger imidlertid av hvorvidt de ulike nivåene i utdanningssektoren har kompetanse og kapasitet til å bruke informasjon og data til å utvikle skolens praksis.

Forskning viser at det er vanskelig å identifisere kjennetegn og påvise hvilke forhold som har størst betydning for skolens bidrag til elevenes læring, men både politikktutforming, skoleeiere, skoleledere og lærere er av betydning. Samordnet innsats mellom aktører og nivåer ser ut til å være av stor betydning.

#### Kjennetegn ved skoleeiere som lykkes

- Skoleeier er resultatorientert, og balanserer støtte og oppfølging med skolens egne ambisjoner for elevene.
- Skoleeier har tett dialog med skolelederne slik at det er enighet mellom nivåene om mål og kvalitetsutviklende tiltak.
- Skoleeier har kompetanse og kapasitet til å sammen med skolene analysere resultater, drøfte nødvendige tiltak og bidra til skoleutvikling.
- Skoleeier prioriterer kompetanse- og profesjonsutvikling i skolen, slik at arbeidet i skolen er kunnskapsbasert.
- Skoleeier er ambisiøs på skolens vegne, og har engasjement for og kunnskap om skolene.
- Det er en tydelig avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt skoleeiernivå.
- Skoleeiere i mindre kommuner deltar i interkommunalt samarbeid.

#### Kjennetegn ved skoleledere som lykkes

- Skolelederne drøfter opplæringens kvalitet med lærerne, og etablerer felles forståelse og retning for arbeidet ved å koble bruk av resultater til tiltak for å forbedre undervisningen.



- Skolelederne tenker fleksibelt, bruker varierte lederstrategier og har kontinuerlig oppmerksomhet på skolens resultater, arbeidsmåter og læringsmiljø.
- Skolelederne forstår grunnprinsipper for lærernes profesjonelle læringsfellesskap og tar ansvar for ledelse av læringsfellesskapene.
- Skolelederne etablerer koblinger mellom faglig læringsmiljø, fellesskap og trygghet og institusjonelle omgivelser.
- Skolelederne ser skolen i en større kontekst og skaper koblinger mellom skolen og lokalsamfunnet.
- Skolelederne tenker helhetlig om elevenes læring og lærernes læring.
- Skolelederne forstår betydningen av et godt skolemiljø, og tilbyr sosiale aktiviteter i tillegg til undervisningen.

### Kjennetegn ved systemer for å vurdere og utvikle kvalitet

- Skoleeier og skoleleder har felles forståelse av hva som kjennetegner gode prosesser for kvalitetsvurdering, og de samarbeider om å analysere resultater og drøfte mulige tiltak.
- Skoleledere må engasjere seg aktivt og konstruktivt i arbeidet med å bruke data som en kunnskapskilde i kontinuerlig skoleutvikling.
- Arbeidsmiljøet ved skolen er preget av gjensidig respekt, myndiggjorte ansatte og en felles oppfatning av hva det vil si å følge opp resultater.
- Skolene bruker informasjon og data fra tester og prøver til å utvikle undervisningen og arbeidsmåtene, men har ikke all oppmerksomheten rettet mot tall og statistikk fordi det kan gjøre det vanskelig å få til kvalitetsutvikling og profesjonslæring.
- Tall må presenteres på en måte som hjelper lærerne til å lykkes, ikke slik at tallene blir stående som en barriere mellom lærerne, opplæringen og elevene.

Et funn som er relevant å fremheve er at forskning som identifiserer «best practice» eller «what works» basert på funn fra høyt presterende skoler, ikke nødvendigvis gir råd som er til nytte for lavt presterende skoler. Ledere og lærere i lavt presterende skoler kan ha helt andre utfordringer enn i høyt presterende skoler. Det viser igjen betydningen av at vurdering og utvikling av kvalitet må skje i lys av kunnskap om den enkelte skolens lokale kontekst og utfordringer.

Barrierer identifisert i forskningen er mangel på reelt samarbeid, mangel på felles problem- og målforståelse, manglende anerkjennelse av verdikonflikter og motstand mot bruk av data og resultater.

### Ekspertgruppens arbeid med del 2 av oppdraget

Ekspertgruppen skal vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene. Ekspertgruppen skal beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten, og se spesielt på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen.

I del 2 av sitt oppdrag skal ekspertgruppen «utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere». Denne dialogen skal, sammen med kunnskapsgrunnlaget i del 1, danne utgangspunkt for anbefalinger og forslag til tiltak. Anbefalingene skal være rettet mot nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivå, og tydeliggjøre hva som vil være de viktigste tiltakene.

Ekspertgruppen legger til grunn at dialogbaserte prosesser skal omfatte deltakere som har forskjellige posisjoner og ansvarsområder, og som har ulike perspektiver på de spørsmålene



ekspertgruppen skal besvare. Hovedaktiviteter i del 2 vil derfor være å gjennomføre dialogmøter med skoleeiere, skoleledere og lærere. Formålet med dialogmøtene er at ekspertgruppen skal få innsikt i hvordan deltakerne har jobbet med prosesser knyttet til vurdering og utvikling av kvalitet, og få innspill til mulige tiltak som kan bidra til et godt, systematisk kvalitetsutviklingsarbeid.

Dialogmøtene skal brukes til å

- drøfte kunnskapsgrunnlaget som er utviklet i del 1 av oppdraget
- få deltakernes perspektiver på og innspill til mulige anbefalinger og tiltak
- skape aksept for at deltakerne har ulike oppfatninger om hvilke tiltak som kan være relevante, og hvordan de kan gjennomføres ut fra lokale erfaringer og kontekst

Med utgangspunkt i mandatet vil ekspertgruppen gjennomføre dialogmøter med ulike skoler og skoleeiernivå innenfor følgende profiler:

- Profil 1: Skoler som over tid har hatt høyt skolebidrag
- Profil 2: Skoler som løfter stabilt høyt og har elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn (SØS)<sup>4</sup>
- Profil 3: Skoler som har hatt jevn årlig progresjon i skolebidraget
- Profil 4: Skoler som over tid har hatt lavt skolebidrag

Innenfor disse profilene vil ekspertgruppen også vektlegge resultater på Elevundersøkelsen, nasjonale prøver og eksamen.

Ekspertgruppen legger til grunn at lokal kunnskap og erfaringer må ligge til grunn for endringer og forbedringer. I og med at deltakerne representerer ulike praksiser og nivåer, vil dialogmøtene ivareta mange perspektiver på hva som kan bidra til gode kvalitetsutviklende tiltak. Poenget er at det er den samlede kunnskapen fra ulike posisjoner og perspektiver som danner utgangspunktet for anbefalingene om hensiktsmessige tiltak.

Kunnskapsgrunnlaget og innspill til del 2 av oppdraget vil også være tema i et dialogmøte med sentrale aktører representert ved Elevorganisasjonen, KS, Lektorlaget, Skolenes landsforbund, Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet.

Andre aktuelle deltakere til et dialogmøte er veiledere i Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen. Disse veilederne har selv skoleeier- og skoleledererfaring, i tillegg til at de har kompetanse på arbeid med kvalitetsutvikling i skolen.

Ekspertgruppen vil ut fra utviklingen i koronasituasjonen vurdere nærmere hvordan dialogmøtene skal gjennomføres rent praktisk. Dersom de gjeldende smitteverntiltakene tilsier det, vil dialogmøtene gjennomføres digitalt.

---

<sup>4</sup> Dette er skoler der foreldrenes utdanningsbakgrunn er lavere enn landsgjennomsnittet og skolebidraget stabilt høyt.

## 1. Innledning

Ekspertgruppen for skolebidrag hadde oppstartsmøte med den politiske ledelsen i Kunnskapsdepartementet 19. desember 2019. Gruppen skal levere en sluttrapport i februar 2021. Denne rapporten utgjør leveransen for del 1 av oppdraget – kunnskapsgrunnlaget<sup>5</sup>.

### 1.1. Mandat og oppdrag

Ekspertgruppens mandat (vedlegg 1) tar utgangspunkt i at det er en systematisk sammenheng mellom elevers sosiale bakgrunn og skoleresultater, selv om denne sammenhengen er betydelig mindre i Norge enn i mange andre land. Mandatet påpeker at skolen er viktig for å gi alle barn muligheten til å leve selvstendige liv, uavhengig av hvilken bakgrunn de har, og bevare små forskjeller i samfunnet. Skolebidragsindikatorerne viser at det er forskjeller mellom hvor mye skoler, kommuner og fylkeskommuner bidrar til elevenes læring. Ekspertgruppen skal vurdere hvordan skoler og skoleeiere bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene. Ekspertgruppen skal identifisere hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte elevenes læringsutbytte, og hva som skal til for at skoler med lavt bidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen. Arbeidet skal munne ut i anbefalinger og forslag til tiltak rettet mot nasjonale myndigheter, skoleeier- og skolenivå.

Mandatet legger opp til at arbeidet skal bestå av to deler, og skisserer hvilke oppgaver som skal utføres:

- Ekspertgruppen skal levere en delrapport innen 15. mai 2020 som presenterer et kunnskapsgrunnlag og en analyse av resultater fra relevante kilder. På grunn av behov for utsettelse ble ny dato for levering satt til 1. september 2020. Del 1 av oppdraget skal bestå av kunnskapsinnhenting. En del av kunnskapen skal handle om resultatene fra skolebidragsindikatorerne, og å identifisere og analysere kjennetegn ved fylkeskommuner, kommuner og skoler med stabile resultater på den positive eller negative siden. Ekspertgruppen skal finne mulige årsaker til forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorerne og andre relevante kilder.
- Ekspertgruppen skal levere en hovedrapport innen 1. februar 2020 med forslag til tiltak. I del 2 skal gruppen utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolenes område. Basert på kunnskapsgrunnlaget fra del 1 og dialogen med sektoren i del 2 skal ekspertgruppen gi anbefalinger og foreslå tiltak.

Hovedvekten av gruppens arbeid skal ligge på grunnskolefeltet, mens videregående opplæring bare skal inkluderes i første del av gruppens arbeid.

### 1.2. Ekspertgruppens sammensetning

Ekspertgruppen er bredt sammensatt, og medlemmene har lang og variert kompetanse fra arbeid på ulike nivåer og i ulike deler av utdanningssektoren:

- Sølvi Lillejord (leder), fagdirektør ved Universitetet i Bergen
- Ann Kristin Bolstad, kommunalsjef oppvekst i Vaksdal kommune
- Helene M. Ohm, direktør oppvekst og utdanning i Stavanger kommune

---

<sup>5</sup> Ekspertgruppens medlemmer har hatt flere diskusjoner rundt mandatforståelse og gjennomføring av oppdraget. Fem av syv medlemmer stiller seg bak innholdet i denne delrapporten, mens medlemmene Lasse Skogvold Isaksen og Helene Ohm uttrykker at de ikke stiller seg bak. De har blitt oppfordret til å skrive dissensuttalelser, men har ikke levert dissens innen 1.9.2020.

- Lars Arild Myhr, assisterende senterleder ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU), Høgskolen i Innlandet
- Lasse Skogvold Isaksen, førsteamanuensis ved Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap, NTNU
- Svein-Erik Fjeld, tidligere opplæringsdirektør i Hordaland fylkeskommune
- Torbjørn Lund, førsteamanuensis ved Institutt for lærerutdanning og pedagogikk, Universitetet i Tromsø

Samlet sett har ekspertgruppen kompetanse på bruk av statistikk og forskning på utdanningsfeltet, kompetanse på organisasjons- og kvalitetsutvikling, og erfaring som lærere, skoleledere og skoleeiere.

Sekretariatet for ekspertgruppen er i Utdanningsdirektoratet og består av Marianne Højdahl (leder), Hilde Hjorth-Johansen og Hannah Kvamsdal.<sup>6</sup>

### 1.3. Ekspertgruppens utgangspunkt

Sammen med mandatet danner ekspertgruppens kompetanse, sammensetning og ulike perspektiver på sektoren bakgrunnen for tilnærmingen til og gjennomføringen av arbeidet med del 1 av oppdraget.

Ekspertgruppens utgangspunkt er at politikernes forventninger om hva skolen skal bidra med til elevenes læringsutbytte, er nedfelt i opplæringsloven § 1. Den sier at opplæringen skal bidra til at elevene tilegner seg nødvendige kunnskaper, ferdigheter og holdninger for å delta i arbeids- og samfunnsniv og mestre sine egne liv. I tillegg skal opplæringen fremme demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte, og motarbeide diskriminering. Elever og lærlinger skal dessuten gå ut av skolen med evne til kritisk tenkning, etisk og miljøbevisst handling og med forståelse av nasjonal og internasjonal kulturarv. De skal få utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang, og ha medansvar og rett til medvirkning. Formålet tydeliggjøres nærmere gjennom den gjeldende Overordnet del og læreplanene, som samlet gir føringer for verdigrunnlaget skolen skal bygge sin virksomhet på, og kompetansen elevene skal utvikle.

Skoleeiere og skoler i alle landets 356 kommuner og 11 fylkeskommuner er forpliktet til å ivareta opplæringslovens overordnede formål og føringene som ligger i læreplanverket. Skolene må drives og utvikles på måter som balanserer og ivaretar dette komplekse formålet. Elevene i norsk skole er en mangfoldig og heterogen gruppe med ulik bakgrunn, ulike interesser og ulike behov, og i skolen skal elevene få en likeverdig og tilpasset opplæring som bidrar til trivsel, utvikling og læring. Nye stortingsmeldinger påpeker imidlertid at selv om mye har gått riktig vei og mange barnehager og skoler har inkluderende fellesskap og følger opp barn og elever på en god måte, har vi likevel «store utfordringer å ta tak i. Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger» (Meld. St. 6 (2019–2020), s. 9). Videre fremheves det 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 elevenes faglige og sosiale utvikling, og for store forskjeller i læringsmiljø» (Meld. St. 21 (2016-2017), s. 10).

Gjennom det norske kvalitetsvurderingssystemet får nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere tilgang på mye informasjon om elevenes læringsresultater. Denne informasjonen skal suppleres med annen kunnskap og lokale informasjonskilder. I henhold til opplæringsloven ligger ansvaret for arbeidet med å vurdere og videreutvikle kvaliteten på opplæringen hos skoleeiere og skoleledere. Opplæringsloven gir både ansvar og handlingsrom for lokal tilpasning. Det er viktig fordi

<sup>6</sup> Jf. oppdragsbrev 2019-032 om å etablere sekretariat for Ekspertgruppe for skolebidrag.

de enkelte lærerne, skolelederne og skoleeierne er de som best kjenner elevene, personalet og den lokale konteksten kvalitetsutviklingen skal foregå i. Kvalitetsutvikling forutsetter at skoleeierne og skolelederne har nødvendig kompetanse og kapasitet til å iverksette tiltak som bidrar til økt kvalitet og en best mulig opplæring for elevene. Mange skoler og skoleeiere arbeider systematisk med å vurdere, drøfte og utvikle kvalitet i skolen, mens andre ikke lykkes i like stor grad med dette. I sin tolkning av mandatet har ekspertgruppen lagt til grunn at det varierer i hvilken grad skoler og skoleeiere har lyktes med det systematiske arbeidet med kvalitetsutvikling.

#### 1.4. Tolkning og gjennomføring av del 1 i mandatet

Ekspertgruppens mandat inneholder to tidsavgrensede oppgaver, del 1 (kunnskapsgrunnlaget) og del 2 (dialogbaserte prosesser som utgangspunkt for å utforme tiltak). Ekspertgruppen har forstått mandatet slik at selv om oppdraget skal løses i to deler, henger disse sammen. Mandatet presiserer at ekspertgruppen på bakgrunn av funnene i del 1 og dialogen i del 2 skal utforme forslag til tiltak som kan bidra til å utjevne forskjellene i det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling, slik at skolens bidrag til elevenes læring kan økes. Dette har dannet utgangspunkt for hvordan ekspertgruppen har valgt å ivareta sitt samlede oppdrag.

Kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten tar sikte på å klargjøre kompleksiteten i spørsmål om skolens bidrag til elevenes læringsutbytte. Rapporten skal gi innblikk i historikken og bakgrunnen for interessen for skolens bidrag til elevenes læring, og i de politiske intensjonene bak innføringen av det norske kvalitetsvurderingssystemet og skolebidragsindikatorene. Ekspertgruppen har ansett dette som viktig fordi skolebidragsindikatorene nevnes som en sentral del av arbeidet med oppdragets del 1. Dessuten skal ekspertgruppen vurdere hva som kan få flere skoler og skoleeiere til å ta i bruk resultatdata i et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene.

For ekspertgruppen har det vært viktig at kunnskapsgrunnlaget skal oppleves som relevant for ulike nivåer i utdanningssystemet – både nasjonale og lokale myndigheter, skoleledere og lærere. Som utgangspunkt for å utarbeide kunnskapsgrunnlaget, i tråd med tidsrammen i mandatet, har ekspertgruppen konsentrert seg om tre hovedaktiviteter i del 1 av oppdraget:

- dokumentanalyser
- statistisk analyse
- forskningsgjennomgang

Samlet sett er aktivitetene ment å gi grunnlag for å identifisere kjennetegn som er av betydning for at skoler og kommuner lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen og gjennom det også elevenes læringsutbytte. De tre hovedaktivitetene beskrives nærmere i det følgende:

**Dokumentanalyser:** Ekspertgruppen har analysert flere utdanningspolitiske dokumenter med relevans for oppdraget. Hensikten med dokumentanalysene har vært å få innsikt i historikk, politiske intensjoner og bakgrunn for utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet og skolebidragsindikatorene.

**Statistisk analyse:** I del 1 av oppdraget gis det føringer i mandatet om «å undersøke resultatene fra skolebidragsindikatorene og identifisere og analysere kjennetegn på kommuner, fylkeskommuner og skoler med stabile skoleresultater på den positive eller negative siden». Ekspertgruppen har valgt å legge skolebidragsindikatorene til grunn for en statistisk analyse av kjennetegn ved skoler, kommuner og fylkeskommuner som ligger stabilt høyt og stabilt lavt på skolebidragsindikatorene. Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført den statistiske analysen. Ekspertgruppen har via sekretariatet spilt inn relevante kjennetegn til analysene (se vedlegg 2).

Ifølge mandatet skal ekspertgruppen også «finne mulige årsaker til de forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorerne og andre relevante kilder, for eksempel elevundersøkelsen, nasjonale prøver og annen statistikk». Skolebidragsindikatorerne kan egne seg som utgangspunkt for en statistisk analyse fordi de tar hensyn til at skolens elevgrunnlag er forskjellig, noe de andre kildene ikke gjør. Mandatets formulering «og andre relevante kilder, for eksempel elevundersøkelsen, nasjonale prøver og annen statistikk» har vært diskutert i ekspertgruppen. Ettersom andre resultater (for eksempel nasjonale prøver, gjennomføringsstatistikk og eksamensresultater) ikke er sterkt nok korrelert med skolebidragsindikatorerne<sup>7</sup>, har ekspertgruppen valgt å bruke skolebidragsindikatorerne. Det å finne kjennetegn som kan forklare forskjeller i elevenes resultater, har allerede vært undersøkt i flere norske studier (se kapittel 2.2). Ekspertgruppen ba SSB om å inkludere indekser fra Elevundersøkelsen (elevenes trivsel, støtte fra lærerne, faglig utfordring, læringskultur, mestring og motivasjon) i den statistiske analysen.

**Forskningsgjennomgang:** Ekspertgruppens mandat er todelt, og kunnskapsgrunnlaget i del 1 skal både være en selvstendig del av gruppens arbeid og informere arbeidet som skal gjennomføres i del 2. En viktig del av kunnskapsgrunnlaget er forskning, og gjennomgående refereres det til forskningsartikler i de ulike kapitlene i rapporten.

For å identifisere forskningsartikler av høy kvalitet med relevans for oppdraget ba ekspertgruppen Kunnskapssenter for utdanning om søkehjelp (vedlegg 3). Målet var å finne forskning som kan si noe om hvordan skoler på best mulig måte kan bidra til elevenes læring, forklare mulige forskjeller i elevenes læringsresultater, og som kan belyse hva kommuner og skoler kan gjøre for å løfte kvaliteten på opplæringen. Kapittel 6 om forskningen på området gjengir flere av artiklene som ble identifisert i Kunnskapssenterets søk. Ekspertgruppen valgte å bruke disse artiklene som utgangspunkt for mer spissede søk som ble gjennomført i Google Scholar. Det ble søkt etter empiriske studier publisert mellom 2003 og 2020 som har undersøkt spørsmål om skolebidrag generelt, og studier som har undersøkt arbeid med kvalitetsutvikling som involverer aktører på ulike nivå. Det ble særlig søkt etter norsk forskning om skolens bidrag til elevenes læringsutbytte. Forskningsgjennomgangen er supplert med andre relevante kilder som ekspertgruppen har vurdert som nyttige for norske forhold. På grunn av tidsrammen for arbeidet gir forskningen gir et bilde av ulike utviklingstrekk i forskningen i perioden, ikke en systematisk oversikt over all forskning.

### 1.5. Avklaring av sentrale begreper

I det følgende avklares noen sentrale begreper som er brukt i mandatet og denne rapporten:

*Skolen:* Mandatet omtaler flere steder skolen. For eksempel vises det til at skolen er vårt viktigste verktøy for å gi alle barn uavhengig av bakgrunn muligheter til å leve selvstendige liv, at det er forskjeller mellom hvor mye skolene bidrar til elevenes læring, og at ekspertgruppen skal vurdere hvordan blant annet skoler kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen. Slik ekspertgruppen ser det, omfatter skolen som organisasjon både elevene, foreldrene, ledelsen og det øvrige personalet ved en skole. Imidlertid er ikke skolen i seg selv en juridisk ansvarlig part eller handlende aktør. Ansvar for kvalitetsutvikling ligger på skoleeierne og skolelederne. Ekspertgruppen omtaler disse aktørene eksplisitt der det er mest relevant, mens «skolen» brukes der det vises til skolen som organisasjon mer generelt.

*Skoleeier* er en samlebetegnelse på den politiske og den administrative kommunale og fylkeskommunale skoleeierfunksjonen som etter loven er den øverste juridisk ansvarlige for kvaliteten på elevenes skoletilbud.

---

<sup>7</sup> Jf. SØF (2019, s. 11).

*Skoleleder* brukes som en samlebetegnelse om skolens formelle ledelse, med rektor som øverste ansvarlige leder for drift og kvalitetsutvikling ved skolen. Skoleledelse benyttes om skolens lederteam.

*Skolebidrag*: Mandatet bruker ulike formuleringer i omtalen av skolebidrag. Det viser til «forskjeller i elevens resultater», «skoleeier og skolens bidrag til elevens læring», «læringsresultater», «elevens læringsutbytte», «tidligere resultater», «resultater», «resultatforskjeller», «løfte skolens bidrag» og «løfte kvaliteten på opplæringen». Ekspertgruppen har tolket «bidrag til elevens læring» som at opplæringsloven og læreplanverket skal ligge til grunn for arbeidet. «Elevenes læringsutbytte» omfatter, slik ekspertgruppen ser det, både det som kan måles, og det som ikke kan måles. Når rapporten bruker «læringsresultater», viser den til det som måles gjennom prøver, tester og andre vurderingsformer som nedfelles i for eksempel karakterer.

*Skolebidragsindikatorer*: De uttalte intensjonene fra nasjonale myndigheter er at skolebidragsindikatorerne først og fremst skal betraktes som et supplement til andre informasjonskilder i kvalitetsvurderingssystemet. Indikatorerne skal gi en ekstra dimensjon til skoleeierne og skoleledernes arbeid med kvalitetsvurdering og -utvikling ved at de tar hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag. En annen viktig funksjon er å nyansere resultater slik de går frem av nasjonale prøver, karakterer og tall på gjennomføring. Isolert sett kan ikke indikatorerne gi tilstrekkelig informasjon om kvalitetsforskjeller mellom skoler, men de kan, sammen med andre kilder til informasjon, gi et mer utfyllende bilde til bruk i kvalitetsvurdering. Ekspertgruppen har i tråd med mandatet tatt utgangspunkt i skolebidragsindikatorerne fordi de er utviklet for å gi en indikasjon på skolens bidrag til elevenes læring. Allikevel er det viktig å understreke at skolen har både kortsiktige og langsiktige mål, og at skolebidragsindikatorerne ikke fanger opp skolens bidrag til elevenes læring i sin helhet. De er heller ikke ensbetydende med skolekvalitet.

*Det norske kvalitetsvurderingssystemet*: I 2003 vedtok Stortinget å innføre «et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem» (NKVS) for norsk skole. I Meld. St. 20 (2012–2013) kom det frem at regjeringen vil bruke benevnelsen «kvalitetsvurderingssystemet» om det kunnskapsgrunnlaget som produseres fra nasjonale myndigheters side. Regjeringen forutsetter at det suppleres med annet kvalitativt og kvantitativt materiale for vurderings- og utviklingsformål, på både nasjonalt og lokalt nivå (s. 147). Ekspertgruppen bruker i rapporten begrepet «det norske kvalitetsvurderingssystemet» som samlebetegnelse om prøver, verktøy, portaler og støttestrukturer som er utviklet av nasjonale utdanningsmyndigheter for å bidra med informasjon om ulike sider ved opplæringen i norsk skole. Informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet skal suppleres med lokal kunnskap om opplæringen. En nærmere gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet er gitt i kapittel 3.

*Lokalt arbeid med kvalitetsvurdering*: Lokalt arbeid med kvalitetsvurdering viser til prosesser der skoleeiere, skoleledere og lærere bruker informasjon fra det norske kvalitetsvurderingssystemet til å vurdere, analysere og iverksette tiltak som skal bidra til kvalitetsutvikling. I det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet inngår lokale kilder til informasjon i tillegg til de informasjonskildene som er pålagt fra nasjonalt hold. Arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet i skolen skjer både i de enkelte klasserommene, i samarbeidet mellom lærerkollegiet og lederne ved de enkelte skolene, og med støtte fra de ansvarlige skoleeierne.

## 1.6. Arbeidsmåter i del 1 av oppdraget

Arbeidet med kunnskapsgrunnlaget som presenteres i denne rapporten, har pågått i perioden desember 2019 til og med august 2020, og har bestått av følgende arbeidsmåter:

- **Møtevirksomhet for ekspertgruppen:** I løpet av perioden for del 1 av oppdraget har ekspertgruppen hatt fem fysiske møter. Det videre arbeidet har foregått gjennom ti fellesmøter i Zoom og et felles digitalt arbeidsrom (UESP).
- **Faglig samarbeid:** Ekspertgruppen fikk søkehjelp fra Kunnskapscenter for utdanning til å finne mulig relevante artikler. Med utgangspunkt i dette ble det søkt mer spisset etter relevante artikler. Statistisk sentralbyrå har gjennomført den statistiske analysen som skulle gjøres i del 1 av oppdraget.
- **Nettside:** For å styrke den utadrettete kommunikasjonen og åpenheten rundt arbeidet har ekspertgruppen ved hjelp av DSS opprettet en egen nettside på <https://nettsteder.regjeringen.no/skolebidrag>. Nettsiden skal gjøre det mulig for interessenter å finne informasjon om mandatet, medlemmene i gruppen og status for arbeidet. Her blir det også publisert skriftlige innspill som ekspertgruppen har fått av sentrale parter, og i del 2 av oppdraget vil nettsiden kunne brukes til en mer dynamisk kommunikasjon.
- **Skriftlige innspill:** For å få sentrale aktørers perspektiver på mandatet og innspill til videre arbeid inviterte ekspertgruppen følgende organisasjoner til å gi skriftlige innspill: Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG), Forum for fylkesutdanningsjefene (FFU), KS, Norsk Lektorlag, Sametinget, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund og Utdanningsforbundet. Innspillene som ekspertgruppen mottar underveis i arbeidet, blir med aktørenes godkjenning publisert på ekspertgruppens nettside.
- **Dialogmøte:** For å få anledning til å diskutere perspektiver og innspill inviterte ekspertgruppen noen sentrale aktører til et dialogmøte. Her la aktørene frem sine innspill, og ekspertgruppen og aktørene fikk dermed anledning til å drøfte oppdraget og de skriftlige innspillene nærmere. Aktørene som var representert i møtet, var KS, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund og Utdanningsforbundet. Elevorganisasjonen var invitert, men hadde ikke anledning til å stille. Av ekspertgruppens syv medlemmer var fem til stede i møtet sammen med sekretariatet.

## 1.7. Rapportens struktur

Rapporten består i tillegg til innledningskapittelet av følgende kapitler:

**Kapittel 2: Bakgrunn for interessen for skolens bidrag til elevenes læring.** Spørsmål om skolens bidrag til elevenes læring står sentralt i ekspertgruppens mandat. Kapittelet har til hensikt å gi en historisk bakgrunn for når og hvordan oppmerksomheten rundt skolens bidrag til elevenes læring oppstod og har utviklet seg, og å synliggjøre noe av kompleksiteten på forskningsfeltet.

**Kapittel 3: Om det norske kvalitetsvurderingssystemet (NKVS).** Det ligger i mandatet at ekspertgruppen skal vurdere hvordan skoleeiere og skoler *bedre* kan drive systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen. Formålet med kapittelet er å gi en oversikt over utviklingen av og intensjonene bak det norske kvalitetsvurderingssystemet, ettersom det gir en viktig bakgrunnsforståelse for muligheter og utfordringer i lokalt kvalitetsutviklingsarbeid.

**Kapittel 4: Om skolebidragsindikatorer.** Skolebidragsindikatorer har en sentral plass i ekspertgruppens mandat. Hensikten med kapittelet er å gi innsikt i skolebidragsindikatorer og intensjonene med disse, og å synliggjøre noen muligheter og begrensninger ved bruk.

**Kapittel 5: Statistisk analyse av skolebidragsindikatorer.** I mandatets del 1 skulle ekspertgruppen undersøke resultater fra skolebidragsindikatorer og analysere kjennetegn på skoler, kommuner og fylkeskommuner med stabile resultater på den positive eller negative siden. Kapittelet oppsummerer funnene i den statistiske analysen, som er gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB). Analysen



presenteres i sin helhet i publikasjonen «Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring?» (Perlic og Ekren, 2020).

**Kapittel 6: Forskningsgjennomgang. Hva må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte?** En del av ekspertgruppens mandat er å identifisere og drøfte kjennetegn og mulige årsaker til forskjeller i skolebidrag. Kapitlet inneholder en oppsummering av forskningsartikler som fra ulike perspektiver og på ulike måter sier noe om kjennetegn ved skoleeiere, skoleledere og skoler som bidrar til å øke elevens læringsutbytte, og hva som skal til for at skoleeiere, skoleledere og lærere skal kunne bruke resultatdata i tiltak for kvalitetsutvikling.

**Kapittel 7: Oppsummering, konklusjoner og videre arbeid med del 2 av oppdraget.** Kapitlet oppsummerer kunnskapsgrunnlaget i sin helhet og gir et frempek mot del 2 av ekspertgruppens arbeid.

Til slutt følger en referanseliste. Rapporten inneholder også et sammendrag og fire vedlegg.

## 2. Bakgrunn for interessen for skolens bidrag til elevenes læring

Ekspertgruppens mandat viser til at skolen er viktig for at alle barn får mulighet til å leve selvstendige liv. Alle nivåer i utdanningssystemet må jobbe kunnskapsbasert og bevisst for at sammenhengen mellom elevenes bakgrunn og læringsresultater blir så liten som mulig. Også i Norge er det systematisk sammenheng mellom sosial bakgrunn og skolerresultater, og det er forskjeller mellom hvor mye skolene bidrar til elevenes læring.

Hensikten med dette kapittelet er å gi et innblikk i når og hvordan interessen for skolens bidrag til elevenes læring oppstod, og hvordan kunnskapen på feltet har utviklet seg. Kapittelet presenterer eksempler på forskning på feltet, og får dermed frem noe av kompleksiteten ved ulike forskningstradisjoner som har hatt ambisjoner om å finne ut hva som kan forklare forskjellene i skolens bidrag til elevenes læring.

### 2.1. Fremveksten av interessen for skolens bidrag internasjonalt

I 1966 publiserte sosiologen James Coleman og kollegaer rapporten *Equality of Educational Opportunity*. Rapporten bygger på en studie av 650 000 elever. Forskerne fant at det allerede ved skolestart var store forskjeller i kunnskaper og ferdigheter mellom elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn, og at disse forskjellene vedvarte gjennom hele skoleløpet. Det som best kunne forklare resultatforskjellene, var foreldrenes utdanningsnivå og økonomiske situasjon. I tillegg til familiebakgrunnen var kjennetegn ved den enkelte læreren den skolefaktoren som var av størst betydning for elevenes læringsutbytte. Et funn som overrasket, var at skolens fasiliteter og økonomiske betingelser så ut til å ha liten betydning for læringsutbyttet.

Etter Coleman-rapporten økte interessen for å studere skolens bidrag til elevenes læringsutbytte og forholdet mellom ressursbruk og læringsutbytte. Blant annet ble økonomiske modeller i økende grad tatt i bruk for å undersøke dette. Spørsmål som ble stilt i denne forskningen, var om det som ble investert i skolen, såkalt *input*, stod i forhold til det som kom ut av investeringen, såkalt *output* (Hanushek, 1979). Produksjonsfunksjonsmodeller, som brukes til å gjøre analyser av hvilke investeringer som gir størst mulig avkastning for bedrifter, ble overført til skolen og kalt «The Education Production Function» (EPF). Avkastningen av ressursinnsatsen måles som veksten i elevenes læringsresultater. Produksjonsfunksjonen tar sikte på å vise hvilke investeringer som gir størst mulig avkastning, mens prosesser i skolen ikke er gjenstand for analyse.

Hanushek (1971) fant at både de enkelte lærerne og skolen hadde betydning for forskjeller i elevenes læringsutbytte. I sin mest siterte artikkel hevder han at elevene som hadde «de dårligste lærerne», kunne ligge et helt skoleår bak jevnaldrende. Likevel var det vanskelig å si hvilke ferdigheter enkeltlærere hadde som gjorde at de var særlig «produktive» sett i lys av prinsippet om produksjonsfunksjon (Hanushek, 1992). Hanushek konkluderer med at forskningen ikke har klart å påvise at det er en sterk og konsistent sammenheng mellom skoleressurser og elevenes læringsresultater, når det er tatt hensyn til elevenes sosioøkonomiske bakgrunn (Hanushek, 1997). Senere hevdet han også at klassestørrelsen ikke var av betydning for elevenes læringsresultater, og konkluderte i likhet med Coleman-rapporten med at elevenes sosioøkonomiske bakgrunn så ut til å være den faktoren som har størst betydning (Hanushek, 1999).

Downey og Condrón (2016) har gått gjennom forskning som er publisert de siste 50 årene etter Coleman-rapporten. De viser at forskningen ikke gir entydige svar på spørsmål om skolens utjevne funksjon eller skolens bidrag til elevenes læring. Denne konklusjonen kom også Gamoran og Long (2006) til da de ti år tidligere gjorde en tilsvarende gjennomgang. De mest interessante spørsmålene, ifølge Downey og Condrón, er om skolen *reproduserer* eksisterende ulikhet, *forsterker* allerede eksisterende ulikheter eller bidrar til å *redusere* dem. De påpeker at forskere i for liten grad

har interessert seg for det siste av disse tre spørsmålene, og at det er for lite kunnskap om hvorfor noen elever lærer raskere enn andre. De advarer om at det er uheldig både å ignorere skolens kompensatoriske potensial og å overse betydningen sosiale forhold *utenfor* skolen har for forskjellene i elevenes læringsutbytte. Videre fremhever de behovet for en kritisk gjennomgang av *antakelsene* forskningen på feltet legger til grunn for sine funn og anbefalinger.

Selv om mange økonomer har konkludert med at ressurser har liten effekt på elevenes læringsutbytte, er det funnet sterke sammenhenger ved å ta i bruk nye metoder og stille andre forskningsspørsmål. Greenwald mfl. (1996) fant at effekten av ressurser som for eksempel klassestørrelse var sterkere for elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn enn for elever med høy sosioøkonomisk bakgrunn. Woessmann (2016) har gjennomført en studie med utgangspunkt i produksjonsforskningsperspektivet basert på resultatene i matematikk i PISA 2012 og TIMSS 2011. Han påpeker at avstanden mellom gjennomsnittet på de beste og de dårligste prestasjonene blant 15-åringene fordelt på land tilsvarer seks til åtte år med læring. Spørsmålet er da om de store resultatforskjellene mellom elever i ulike land bare handler om elevenes bakgrunn, eller om skolesystemet faktisk utgjør en forskjell. I artikkelen argumenterer han for at både det nasjonale skolesystemet og skolens organisering, som er innenfor skolens kontroll, synes å bidra til å forklare variasjoner i elevenes læringsutbytte (Woessmann, 2016). Mens økonomiske ressurser og klassestørrelse i liten grad så ut til å spille en rolle, var kvaliteten på undervisningen av stor betydning. Woessmann (2016) mener dette antyder at det ikke nødvendigvis er økonomiske innsatser i skolesystemet som er avgjørende, men hvordan ressursene blir brukt – i tillegg til at den nasjonale skolekonteksten i ulike land er av betydning.

Debatten om skolens bidrag til elevenes læringsutbytte som kom i kjølvannet av studiene til Coleman mfl. (1966) og Hanushek (1971, 1992), bidro til at det på 90-tallet ble interesse for «value-added models» (VAM) eller såkalte merverdimodeller. Utgangspunktet for merverdimodellene er at de skal beregne elevenes forventede resultater på bakgrunn av deres tidligere resultater. Forskjellen mellom de faktiske og de forventede læringsresultatene anses som et uttrykk for skolens bidrag til elevens læringsresultater.

## 2.2. Interessen for skolens bidrag til elevenes læring i Norge

Også i Norge vokste interessen for merverdimodeller i løpet av 90-tallet. Bonesrønning og Rattsø (1994) gjennomførte en studie av forskjeller i skolebidrag mellom 34 videregående skoler i Nordland og Trøndelag. De mente at det var interessant å sammenligne data fra velferdssamfunnet Norge med data fra USA, og viste til Coleman mfl. (1966) og Hanushek (1986) som utgangspunkt for sin studie. Deres hovedfunn var at det ikke var positiv sammenheng mellom elevenes læringsresultater og lærertettheten ved skolen, og at det er betydelige forskjeller i hvor mye de ulike skolene bidrar til elevenes læring – altså samme funn som i flere amerikanske produksjonsfunksjonsstudier (s. 299). I konklusjonen påpeker de paradokset i at det norske skolesystemet, som lenge har vært orientert mot en likeverdig opplæring, har systematiske forskjeller når det gjelder skolens bidrag til elevenes læringsresultater.

Mye forskning har blitt gjennomført i Norge for å undersøke hva som kan forklare forskjellene i elevenes læringsresultater. Forskingen viser at årsakene til variasjonene i læringsresultater er sammensatte og komplekse, og at de kan forklares med faktorer som er både innenfor og utenfor skolens kontroll. Eksempler på faktorer som er utenfor skolens kontroll, kan være elevenes bakgrunn og elevgrunnlaget, mens også faktorer innenfor skolens kontroll som arbeidsformer og undervisningsaktiviteter kan være av betydning (Bakken og Danielsen, 2011; Grøgaard, 2012; Grøgaard mfl., 2008; Haug og Solbrekke, 2003; Lie mfl., 2001; Opheim mfl., 2013; Solheim og Tønnessen, 2003).

Bakken (2009) har undersøkt hvordan sammenhengen mellom foreldrenes utdanning og elevenes karakterer varierer mellom ungdomsskolene i Norge, og konkluderte med at foreldrenes utdanning er en svært robust faktor som påvirker elevenes læringsresultater. Det synes å være vanskelig for skolen å kompensere for de forutsetningene elevene kommer til skolen med. Imidlertid fant studien noen skoler der foreldrenes utdanning så ut til å ha mindre betydning for elevenes læringsresultater, uten at dette hadde noen sterk sammenheng med skolens ressursituasjon. Ifølge Bakken kan det å styrke skolens læringskultur være en viktig vei å gå dersom målet er å redusere sosiale forskjeller i læringsutbytte fra grunnskolen. Videre konkluderer Bakken (2009) med at ulikhet i skolen er et resultat av komplekse prosesser som trolig best angripes gjennom en helhetlig tilnærming med utgangspunkt i de enkelte skolenes særskilte utfordringer.

Opheim mfl. (2013) gjennomførte på oppdrag for Utdanningsdirektoratet i perioden 2010–2013 prosjektet «Ressursbruk og læringsresultater i opplæringen». Forskningsprosjektet skulle bruke eksisterende forskning og datakilder og undersøke sammenhenger mellom elevresultater og ulike innsatsfaktorer i skolen. Et gjennomgående funn i rapporten var at kjennetegn ved elevene som kjønn, sosioøkonomisk bakgrunn og innvandrerbakgrunn er sterkt knyttet til elevenes læringsresultater og prestasjonsutvikling. De fant også at mesteparten av variasjonen i læringsresultatene er mellom elever i samme klasse og ved samme skole, og ikke mellom skoler. Det er altså relativt lite av forskjellene mellom elevenes læringsresultater som kan forklares med hvilken skole eleven går på. Analysene viser at alle elevgrupper tjener på et godt læringsmiljø, og at skolens ressurser har liten grad av sammenheng med elevenes læringsresultater.

Samlet viser den norske forskningen, i likhet med forskningen fra USA, at forskjellen i læringsresultater eller læringsprogresjon mellom elever ikke har noen sterk sammenheng med skolens ressursituasjon. Forskningen viser også at det er vanskelig å identifisere enkeltfaktorer fordi årsakene til forskjellene er sammensatte og komplekse, men at læringsmiljøet og det som skjer i klasserommet, har betydning for læringsresultatene.

### 2.3. Oppsummering

Kapittel 2 viser at spørsmålet om hvilke forhold som kan forklare skolens bidrag til elevenes læring, ikke er nytt. Forskere fra ulike forskningstradisjoner har gjennomført studier som har hatt som mål å undersøke sammenhenger mellom skolens fysiske, økonomiske og menneskelige ressurser, arbeidsinnsats og elevenes læringsresultater. Ved å introdusere økonomifagets begrep om *produksjonsfunksjon* i utdanningsforskningen sidestilte økonomer bedrifters avkastning på investeringer med hvordan investeringer i skole ga avkastning i form av vekst i elevenes læringsresultater. Denne tenkningen ga inspirasjon til «value-added»-modeller, også kalt merverdimodeller, som tar sikte på å undersøke skolens merverdi. Forskerne har forsøkt å finne ut mer om hvilke faktorer som har størst betydning for skolens bidrag til elevenes læring. Både internasjonal og norsk forskning viser at sosioøkonomisk bakgrunn er den faktoren som har størst betydning for elevenes læringsresultater. Det er enighet i forskningen om at både skolen og læreren er av stor betydning, og at den lokale konteksten, elevsammensetningen og miljøet ved skolen spiller en rolle. Så langt har det vært vanskelig for forskningen å påvise hvilke forhold ved skolen eller læreren som er av størst betydning for elevenes læring, noe som kan skyldes at flere forhold er av betydning og må sees i sammenheng. Ikke alle forhold av betydning for skolens bidrag til elevenes læring lar seg nødvendigvis måle, ettersom skolens mål er både kort- og langsiktige. Forskningen gir klare indikasjoner på at kvalitetsutvikling i skolen best skjer gjennom en helhetlig tilnærming med utgangspunkt i de enkelte skolenes særskilte utfordringer og muligheter.

### 3. Om det norske kvalitetsvurderingssystemet

Ifølge mandatet skal ekspertgruppen som del av sitt arbeid vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen. Dette kapittelet presenterer det norske kvalitetsvurderingssystemet, som ble etablert for dette formålet. Kapittelet redegjør også for ansvaret for lokalt arbeid med kvalitetsvurdering slik det omtales i opplæringsloven.

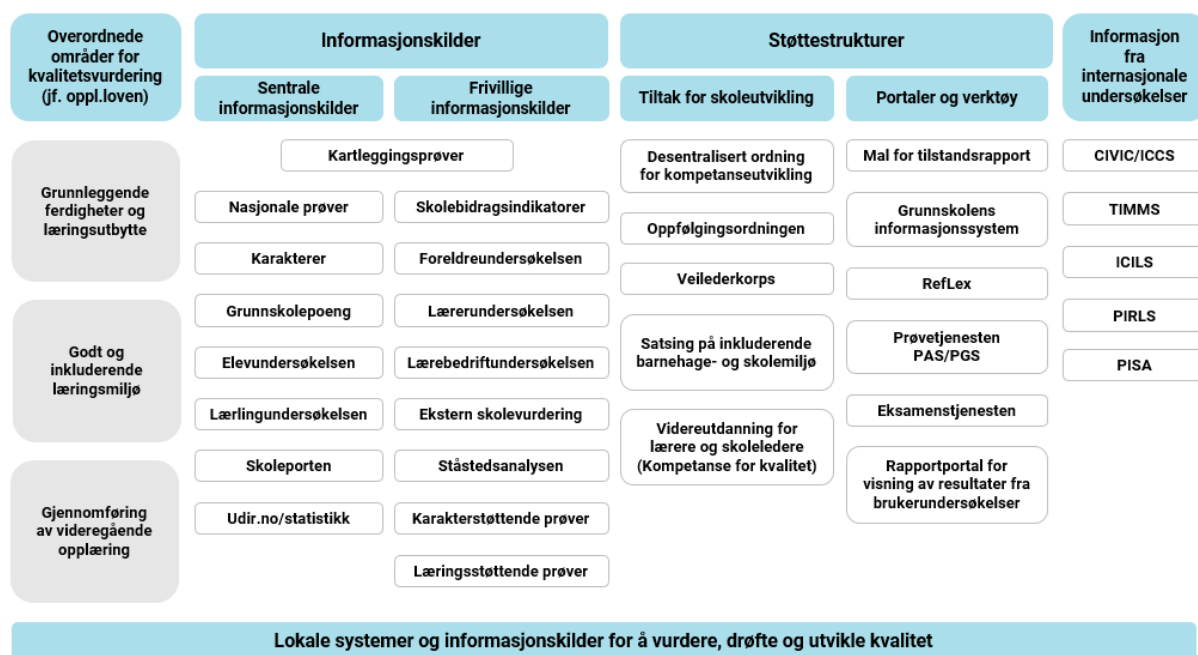
Hensikten med kapittelet er å gi en bakgrunn for etableringen av det norske kvalitetsvurderingssystemet og vise hvordan det kan støtte lokalt kvalitetsutviklingsarbeid. Kapittelet tar også opp forholdet mellom det å ha tilgang på informasjon og data og arbeidet med å utvikle kvalitet i skolen. Til slutt omtales noen muligheter og utfordringer ved kvalitetsvurderingssystemet.

#### 3.1. Deler i det norske kvalitetsvurderingssystemet

Det norske kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004 og består i dag av ulike informasjonskilder. Noen av dem er obligatoriske og skal inngå i det lokale arbeidet med kvalitetsvurdering, mens andre er frivillige å ta i bruk. Systemet inneholder også nasjonalt utviklede verktøy og tiltak som kan støtte arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet i skolen (for eksempel Ståstedsanalysen).

Figuren under gir en oversikt over informasjonskilder i kvalitetsvurderingssystemet, og støttestrukturer som består av verktøy og tiltak som er utviklet nasjonalt med ulike formål<sup>8</sup> (for en nærmere beskrivelse av de ulike delene som inngår i figuren, se vedlegg 4):

Figur 1: Illustrasjon av informasjonskilder i det norske kvalitetsvurderingssystemet og nasjonale tiltak for å støtte arbeidet med kvalitetsutvikling



Nasjonale myndigheter understreker at kvalitetsvurderingssystemet skal gi informasjon som er nyttig for alle lærere, skoleledere og skoleeiere (se for eksempel Meld. St. 21 (2016–2017), s. 70): «I

<sup>8</sup> Hensikten med figuren er ikke å gi en uttømmende oversikt. Flere av delene kunne vært plassert flere steder eller kanskje vært utelatt fra figuren. Poenget har vært å illustrere at det er mange informasjonskilder, portaler og verktøy som kan betraktes som deler av en samlet innsats for å administrere, legge til rette for eller støtte arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet i skolen.

de prosessene som kvalitetsvurderingssystemet legger til rette for, kan lærere, skoleledere og skoleeiere i fellesskap identifisere utfordringer og finne løsninger.» Kvalitetsvurderingssystemet forutsetter altså at det lokalt tas ansvar for og initiativ til vurdering og utvikling av kvalitet.

Departementet fremhever at dagens kvalitetsvurderingssystem gjør det mulig å vurdere sentrale sider av skolens brede formål, og å skape gode prosesser for kvalitetsutvikling i opplæringen (jf. Meld. St. 21 (2016–2017)). Videre fremheves betydningen av at elever og foreldre aktivt får påvirke hvordan informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet følges opp, og at systemet skal bidra til å skape en god dialog med foresatte og elever om elevens læringsutbytte og utvikling i skolen.

I utviklingen av systemet har det blitt lagt vekt på at informasjonen skal brukes til kvalitetsutvikling i skolen. Forventningen er at lærerne i fellesskap kan bruke informasjonen i utviklingen av sin pedagogiske praksis. Det profesjonelle handlingsrommet er avgjørende for kvalitetsutvikling, og informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet må brukes i en lokal kontekst (Meld. St. 21 (2016–2017)). Det kan imidlertid variere hvordan skoleeiere, skoleledere og lærere lokalt forholder seg til kvalitetsvurderingssystemet.

### 3.2. Ansvar for lokalt arbeid med kvalitetsvurdering

Opplæringsloven (1998) og friskoleloven (2003) med forskrifter inneholder krav til skoleeierne, skolene og opplæringen. Regelverket skal bidra til å sikre barn, unge og voksne en grunnleggende rett til opplæring, og samtidig gi fleksibilitet og handlingsrom slik at skoleeiere og skoler lokalt kan utvikle gode praksiser. I dette delkapittelet gjør vi rede for lovhjemplene som gir rammer for ansvaret for å vurdere og følge opp kvalitet i opplæringen.

Ifølge opplæringsloven § 13-10 *Ansvarsomfang* har skoleeieren ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt.<sup>9</sup> Skoleeieren skal ha et forsvarlig system for å vurdere dette, og stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for å innfri kravene. Som en del av oppfølgingsansvaret skal skoleeiere for grunn- og videregående skole utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen. Rapporten skal som et minimum handle om læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Kommunestyret, fylkestinget eller den øverste ledelsen ved de private skolene skal drøfte rapporten.<sup>10</sup>

Opplæringsloven § 10-8 *Kompetanseutvikling* slår fast at skoleeieren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, det vil si et system som gir undervisningspersonalet, skolelederne og personalet som har særoppgaver, muligheten til nødvendig kompetanseutvikling.

Ifølge forskrift til opplæringsloven § 2-1 skal skolen jevnlig gjennomføre skolebasert vurdering for å vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene som er fastsatt i læreplanverket. Også elevene skal være involvert i den skolebaserte vurderingen. Skoleeieren har ansvar for at vurderingen gjennomføres, og skal ifølge § 2-2 bidra til å etablere administrative systemer og innhente statistiske og andre opplysninger som trengs for å

---

<sup>10</sup> Opplæringsloven § 13-10 blir erstattet med en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven når den trer i kraft i løpet av 2020. Denne nye internkontrollbestemmelsen skal erstatte særlovgivningens bestemmelser om internkontroll rettet mot kommunesektoren (kommuneplikter). Hensikten er å gi en bedre, mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll for kommunene. Målet for god internkontroll, som en del av kommunens samlede styring og ledelse, er å levere gode tjenester som er innenfor kravene som er fastsatt i lover og forskrifter. Av den nye kommuneloven (1992) § 25-1 følger det at internkontrollen skal være systematisk, risikobasert og tilpasset de konkrete forholdene og behovene i kommunen som helhet og i de ulike delene av kommunens virksomhet. Med gode risikovurderinger og andre konkrete tilpasninger blir internkontrollen spisset mot de områdene der det er mest behov, slik at internkontrollen blir mest mulig effektiv (Prop. 81 L (2019–2020)).

vurdere tilstanden til og utviklingen av opplæringen. I samme forskrift § 2-3 heter det at skoleeieren skal sørge for at resultatene fra nasjonale undersøkelser om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedvirkning, elevdemokrati og fysisk miljø blir fulgt opp. § 2-4 slår fast at elevene skal delta i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser som er fastsatt av departementet.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 3 går det frem at alle elever i offentlig grunnskoleopplæring og elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater i offentlig videregående opplæring har rett til undervisvurdering og sluttvurdering og til dokumentasjon av opplæringen. Av § 3-2 går det frem at formålet med vurderingen er å bidra til læring underveis, og at vurderingen skal være nyttig for eleven.

De nevnte paragrafene danner hver for seg og sammen rammen for et minimum av det som skal gjennomføres av vurdering og oppfølging av resultater, både på skoleeiernivå, ved skolen og i klasserom og lærebedrift. Fylkesmannen skal, som tilsynsmyndighet, følge opp rettssikkerhetsområder og gi veiledning på opplæringsfeltet, følge opp kompetanseutviklingsfeltet og veilede skoler og skoleeiere i arbeidet med å følge opp resultater fra prøver og eksamener (*Virksomhets- og økonomiinstruks for Fylkesmannen 2019*).

Ut fra kravene i lovverket har skoleeiere og skoleledere ansvar for og handlingsrom til å utvikle lokale systemer for å vurdere og utvikle kvalitet i opplæringen. Beslutninger om hvilke kilder til informasjon som skal inngå, hvordan resultatene analyseres og følges opp, og hvilke arenaer som tas i bruk for å drøfte resultatene, gir retning for det lokale arbeidet med kvalitetsvurdering. Hvordan handlingsrommet blir benyttet, og hvilke tiltak som iverksettes, vil påvirkes av både kapasitet og kompetanse.

### 3.3. Et utdanningspolitisk tilbakeblikk på utviklingen av kvalitetsvurderingssystemet

I det følgende presenterer vi fremveksten og utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet. I kapittel 6.3 presenteres forskning som har undersøkt hvordan ulike nivåer i utdanningssektoren arbeider med data fra kvalitetsvurderingssystemet. Hensikten med dette kapittelet er å vise den politiske bakgrunnen for og intensjonene med kvalitetsvurderingssystemet.

#### 3.3.1. Tidlige diskusjoner om behovet for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Kravene om at skoleeiere og skoler systematisk skal vurdere kvaliteten på opplæringen, har vært fastslått i opplæringsloven med forskrifter siden 1990-tallet. Bakgrunnen for dette er blant annet en evaluering som en ekspertgruppe fra OECD gjorde i perioden 1987 til 1988 (OECD, 1989). I evalueringen ble flere kjennetegn ved Norge fremhevet, blant annet den sterke likhetsideologien og respekten for nasjonale myndigheter kombinert med en lang tradisjon for lokalt selvstyre og desentralisering. OECD registrerte også en utbredt skepsis til kunnskap fra forskning og forskere i utdanningssektoren. De påpekte at nasjonale myndigheter hadde lite kunnskap om forholdet mellom ressursinnsats og læringsresultater, og at det var svært få kontroll- og evalueringsfunksjoner i det norske utdanningssystemet. OECD konkluderte med at det i Norge var behov for mer systematisk kvalitetsvurdering, og foreslo et nasjonalt evaluerings- og informasjonssystem med gjennomføring av stikkprøver: «Prøver som kan gi sentrale myndigheter en viss idé om kunnskapsnivået i norske skoler, uten at det fremgår hvilke enkeltpersoner eller skoler det dreier seg om, kan være et verdifullt diagnostisk redskap hvis man bruker det forsiktig.» (OECD, 1989, s. 158)

Etter at OECD hadde levert sin rapport, ble behovet for å utvikle et system for kvalitetsvurdering i Norge omtalt i flere stortingsmeldinger. Meld. St. 37 (1990–1991) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* problematiserte skolens tradisjon for å kartlegge innsatsfaktorer og aktiviteter og i mindre grad kartlegge elevenes kunnskaper og kompetanse. Meldingen innførte målstyring i utdanningssektoren og innledet slik utviklingen mot økt oppmerksomhet om resultater. I sin



behandling av stortingsmeldingen vektla komiteen ved Stortinget at den formelle og systematiske evalueringen av skolen stort sett var avgrenset til eksamener for elevene, og påpekte behovet for en mer systematisk skoleevaluering med ambisjon om å måle et bredere spekter av skolens arbeidsområde (Innst. S. nr. 186 (1990–1991)).

Meld. St. nr. 29 (1994–1995) *Om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole – ny læreplan* gjorde rede for oppbygningen av og innholdet i den nye læreplanen L97 (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1996). Etter å ha drøftet ulike forhold ved vurdering i og av skolen slo meldingen klart fast at vurderingens overordnede formål er læring og utvikling. Dette skulle gjelde både elevvurdering, skolebasert vurdering og et nasjonalt vurderingssystem. Meld. St. nr. 47 (1995–1996) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem* poengterte at kunnskap om ressursbruk alene ikke var tilstrekkelig for å vite om skolen når sine mål, og at sammenhengen mellom ressursbruken, den pedagogiske virksomheten og elevenes resultater også måtte vurderes. Ved å gi grunnlag for utviklingsarbeid, gi relevante styringsdata og medvirke til mer målrettet ressursbruk skulle kvalitetsvurdering prinsipielt bidra til å sikre kvaliteten på utdanningen, i tillegg til å gi informasjon til allmennheten. Skolebasert vurdering ble i meldingen løftet frem som et viktig redskap for utvikling og endring i skolen, og det ble fremmet et forslag om å forskriftsfeste skolebasert vurdering.

Det var tverrpolitisk enighet om behovet for å styrke vurderingskulturen i skolen, og skolebasert vurdering ble forskriftsfestet i 1997. Ansvaret for å se til at arbeidet ble gjennomført og fulgt opp, ble lagt til skoleeierne. De politiske diskusjonene handlet om at et mindretall ønsket at vurderingen av skolene skulle bli lagt til et eget inspektorat fremfor hos skoleeierne og skolene. Mindretallet i komiteen ville også gå lenger når det gjaldt åpenhet om de enkelte skolenes kvalitet, blant annet ved å innføre både obligatoriske diagnostiske tester og standardiserte tester (Innst. S. nr. 96 (1996–1997)).

I 1997 nedsatte departementet et utvalg (Moe-utvalget) med mandat om å foreslå «et helhetlig nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen». I drøftingen av kvalitetsbegrepet skilte utvalget mellom ulike sider ved kvalitet, og fremhevet dokumentasjon av måloppnåelse, læringsutbytte og arbeid i klasserommet som viktige bidrag til kvaliteten i utdanningssystemet. Utvalget konkluderte blant annet med at skoleeiere og skoler la for stor vekt på rammefaktorer, og var for lite opptatt av elevenes læringssituasjon. Utvalget poengterte hvor viktig det er å sette elevenes læringsutbytte i sentrum, ved å fremheve: «Det er viktig at vurderingen i større grad enn nå nærmer seg det som er hensikten med opplæringen, at elevene skal ha et positivt utbytte.» (1997, s. 2)

Meld. St. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål* viste til «en samlet nasjonal strategi for å videreutvikle systematisk vurdering og kvalitetsutvikling i skolen» (kapittel 5). Meldingen fremhevet det å forbedre opplæringen for elever og lærlinger som det overordnede målet med vurderingsarbeidet i skole og lærebedrift, og at skoler gjennom vurdering av kvalitet skal videreutvikle seg som lærende organisasjoner. Videre presiserte meldingen at informasjon og tilstandsvurderinger først og fremst skulle brukes til kvalitetsutvikling, og ikke som grunnlag for ekstern kontroll og rangering. I innstillingen til denne meldingen kom en politisk uenighet for dagen. Utdanningskomiteens flertall signaliserte reservasjon i spørsmålet om et nasjonalt vurderingssystem, og viste til at den pågående læreplanreformen (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1996) allerede krevde mye av skolene. Mindretallet i komiteen ønsket et uavhengig skoletilsyn, og fremmet forslag om at regjeringen skulle følge opp forslaget om obligatoriske diagnostiske prøver i grunnskolen med å fastsette faglige minstestandarder i lesing, skriving og regning på alle klassetrinn (Innst. S. nr. 214 (1998–1999), s. 3).

Diskusjonene som foregikk på 90-tallet, viser at det var politisk enighet om behovet for en mer systematisk vurdering av kvaliteten i skolen, og at målet med vurdering skulle være utvikling. Det var imidlertid politisk uenighet rundt hvordan et kvalitetsvurderingssystem skulle utformes, hvilke deler det skulle bestå av, og hvor mye åpenhet og kontroll det skulle innebære.

### 3.3.2. Innføringen av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering (NKVS)

Siden begynnelsen av 2000-tallet har Norge deltatt i internasjonale undersøkelser som gir informasjon om hvordan norske elevers kompetanse utvikler seg over tid, og hvordan norske elever presterer sammenlignet med andre land. Den første PISA-rapporten i 2001 viste at Norge skåret under OECD-gjennomsnittet i sentrale ferdigheter, og dermed fikk Norge, i likhet med flere andre land, et såkalt «PISA-sjokk» (Lundgren, 2011).

I 2001 nedsatte regjeringen *Utvalget for kvalitet i grunnopplæringen* (Kvalitetsutvalget) med mandat om å vurdere opplæringens innhold, kvalitet og organisering. Utvalget identifiserte tre kvalitetsmål i skolen: resultat kvalitet, prosesskvalitet og strukturkvalitet. Disse organiserte de hierarkisk, med resultat kvalitet øverst, noe som kan beskrives som et paradigmeskifte i norsk skole (Fevolden og Lillejord, 2005). Som eksempler på gode utgangspunkt for å vurdere kvalitet fremhevet utvalget eksamen, utvalgsundersøkelser og deltakelse i internasjonale prosjekter i tillegg til nasjonale prøver som måler kunnskaper i basisferdigheter eller basisfag. Videre påpekte utvalget at resultatene måtte presenteres i en slik form at skoler og skoleeiere kunne bruke dem, og foreslo å etablere en kvalitetsportal. Utvalget påpekte at det på vurderingsfeltet i skolen manglet både redskaper og kompetanse, og at det var behov for opplæring i hvordan resultater skulle følges opp.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) ble innført i 2004 for å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen med mål om tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte elev. Kvalitetsvurderingssystemet skulle også bidra til åpenhet, innsyn i og dialog om skolens virksomhet, gi beslutningsgrunnlag basert på dokumentert kunnskap om tilstanden i skolen lokalt og nasjonalt, og danne grunnlag for lokalt vurderings- og utviklingsarbeid gjennom skoleeierens og skoleledernes oppfølging av resultatene (Allerup mfl., 2009, s. 1).

Meld. St. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* beredte grunnen for utdanningsreformen Kunnskapsløftet, og varslet et systemskifte i styringen av grunnopplæringen. Skolene skulle bli lærende organisasjoner gjennom klare nasjonale mål, kunnskaper om resultater, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering ble fremhevet som en del av systemskiftet ved at det skulle gi informasjon om læringsresultater, ressurser, trivsel og læringsmiljø.

### 3.3.3. Kunnskapsløftet som styringsreform og skoleeierens ansvar for kvalitetsutvikling

Reformen Kunnskapsløftet ble iverksatt i 2006. Dette var både en innholdsreform med nytt læreplanverk og vekt på grunnleggende ferdigheter og kompetansemål, og en styringsreform med økt lokal frihet og ansvar for å følge opp resultater. Sammen skulle innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) og Kunnskapsløftet fungere som et systemskifte med klare nasjonale mål, tilgang på kunnskap om elevenes og skolens resultater, tydelig ansvars plassering, lokalt ansvar og handlefrihet, og et godt støtte- og veiledningsapparat. Skoleeierens ansvar for å vurdere og bidra til å utvikle kvaliteten på opplæringen ble tydeligere vektlagt.

Stortingsmeldinger etter innføringen av Kunnskapsløftet la vekt på at utdanningssystemet skal bidra til at alle barn og unge får like muligheter til å utnytte sine evner og nå sine mål, uavhengig av sosial bakgrunn (Meld. St. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring og Meld. St. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*). I Meld. St. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* viser Kunnskapsdepartementet til at «kvaliteten i grunnopplæringen kjennetegnes av i hvilken grad de

ulike målene for grunnopplæringen i samfunnsmandatet faktisk virkeliggjøres» (s. 7). Videre omtales «gapet» mellom statens forventninger og variasjonen i hvordan skoleeierne og skolene følger opp med kvalitetsutvikling i egne skoler, noe meldingen omtaler som «en systemutfordring». Som ett av flere tiltak foreslo meldingen en «tettere oppfølging og styring av sektoren gjennom å utvide og forbedre kvalitetsvurderingssystemet og støtte skoler med spesielle utfordringer». I 2009 ble det i opplæringsloven § 13-10 innført krav om at kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private skolene årlig skulle drøfte en tilstandsrapport om læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring. Samtidig ble også Ståstedsanalysen, et verktøy som kan brukes i forbindelse med skolebasert vurdering og utvikling av egen praksis, utviklet og innlemmet i Skoleporten.

I Meld. St. nr. 20 (2012–2013) *På rett vei* skifter omtalen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) til kvalitetsvurderingssystemet. Årsaken til navneskiftet omtales slik: «Det kan være misvisende å omtale vurderingssystemet som et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. [...] Regjeringen vil derfor heretter bruke betegnelsen kvalitetsvurderingssystemet om det kunnskapsgrunnlaget som produseres fra nasjonale myndigheters side, og forutsetter at dette suppleres med annet kvalitativt og kvantitativt materiale for vurderings- og utviklingsformål, på både nasjonalt og lokalt nivå. Systemet er primært etablert for å fremme kvalitetsutvikling på den enkelte skole, selv om også nasjonalt nivå bruker systemet» (s. 147). Her vektlegges altså nytten av kvalitetsvurderingssystemet for skoler og skoleeiere, og behovet for en felles forståelse av mål og hensikt med systemet.

#### 3.3.4. Fagfornyelsen og desentralisert kompetanseutvikling

Meld. St. nr. 28 (2015–2016) *Fag – fordypning – forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet* la grunnlag for en videreutvikling av læreplanverket for grunnopplæringen. Ett av målene var å bidra til at elevene gjennom fordypning og god progresjon i opplæringen oppnår økt mestring og forståelse i fag og på tvers av fag. Om kvalitetsvurderingssystemets vurderingsordninger sier meldingen at de «må støtte opp under en opplæring som skal legge større vekt på dybdelæring og systematisk progresjon». Meldingen fremhever ansvaret kommunene og fylkeskommunene har for den lokale organiseringen og gjennomføringen av opplæringen. Ifølge meldingen har en god skoleeier tydelige politiske prioriteringer, gir støtte og veiledning og tilrettelegger for gode arbeidsbetingelser for sine ansatte». Skolene forventes å utvikle opplæringen gjennom gode systemer for vurdering av opplæringens kvalitet og resultater. Meldingen påpeker: «Skoleeieren gir skoleleder og lærere tillit i dette arbeidet, og griper ikke inn i deres profesjonelle handlingsrom med mindre det er gode grunner til det. Skoleledelsen og skoleeier har et viktig ansvar i å støtte skolenes pedagogiske arbeid. Skolebaserte utviklingsprosesser der de faglige diskusjonene av læreplanene er knyttet til å forbedre undervisningen og elevenes læring, bidrar til kompetanseutvikling og forbedring av opplæringen for elevene» (s. 70). I komiteens innstilling til Meld. St. nr. 28 (2015–2016) ble regjeringen bedt om å vurdere en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet.

Meld. St. nr. 21 (2016–2017) *Lærelyst. Tidlig innsats og kvalitet i skolen* slår fast: «De skolene som bidrar mest til elevenes læring, løfter alle elevgrupper: både elever med et godt og et svakere faglig utgangspunkt, elever med og uten foreldre med høyere utdanning og elever med og uten minoritetsspråklig bakgrunn.» (s. 7) En utfordring er at det er for store forskjeller, både mellom skoler og innad på skoler, også når man tar hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag. Meldingen beskriver et skifte i hvordan kompetanseutvikling skal skje i skolen: «Målet er at alle skoler, kommuner og fylkeskommuner, gjennom samarbeid med universiteter og høyskoler, skal ta ansvar for og å ha handlingsrom til å drive kvalitetsutvikling lokalt. Samtidig skal nasjonale myndigheter stille krav til at lokale skolemyndigheter jobber systematisk for å bedre elevenes læringsmiljø og læringsutbytte i alle fag.»

Med dette bereder meldingen grunnen for en ny kompetansemodell. I kompetansemodellen står lokal kvalitetsutvikling sentralt sammen med behovet for å styrke skolenes og skoleeiernes evne til å omsette og bruke kunnskap i utviklingsarbeid. Som tiltak for å styrke arbeidet med kvalitetsvurdering foreslår meldingen å videreføre hovedtrekkene i kvalitetsvurderingssystemet, med justeringer som følger av fagfornyelsen. Et annet forslag er å styrke kompetansen til skoler og skoleeiere når det gjelder å forstå og bruke data og informasjon for kvalitetsutvikling, og å vurdere om videreutdanningen for skoleledere skal ha en egen modul om kvalitetsvurderingssystemet.

### 3.3.5. Oppsummering

Helt siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført, har dets viktigste funksjon vært å legge grunnlag for lokalt utviklingsarbeid, i tillegg til å synliggjøre skolens resultater og skape åpenhet og diskusjon rundt skolens virksomhet. Slik har kvalitetsvurderingssystemet både en informasjonsfunksjon og en kontrollfunksjon. Hele tiden har det blitt påpekt at både skoleeiere, skoleledere og lærere må ha kompetanse og kapasitet til å forstå hvordan de kan bruke resultatene som presenteres i kvalitetsvurderingssystemet, i sitt arbeid med kvalitetsutvikling. Samtidig har det vært en økende erkjennelse av at den nødvendige kompetansen og kapasiteten i varierende grad finnes, og at det kan være nødvendig med en større innsats for å sette skolesektoren i stand til å dra nytte av kvalitetsvurderingssystemet.

### 3.4. Muligheter og utfordringer ved det norske kvalitetsvurderingssystemet

Siden det ble innført tidlig på 2000-tallet, har det norske kvalitetsvurderingssystemet vært i utvikling. I det følgende beskriver vi noen av mulighetene og utfordringene som er påpekt ved det norske kvalitetsvurderingssystemet.

Hatch (2013) påpeker at reformene som ble gjennomført i Norge mellom 2000 og 2009, markerte en vesentlig endring av utdanningspolitikken. Mens debatten hadde vært dominert av ressursproblemer og en antakelse om at tilstrekkelige ressurser ville gi en velfungerende utdanningssektor, ble oppmerksomheten nå rettet mot resultater og hva man fikk igjen for investeringene. Ettersom det å ha ressurser ikke er det samme som å vite hvordan ressursene kan utnyttes på en god måte, har «kapasitetsbygging nå blitt et sentralt begrep i forskningen om skoleutvikling. Kapasitet kan defineres som evnen til å omdanne ressurser til forventede resultater» (Malen og Rice 2004, s. 636).

Utformingen av kvalitetsvurderingssystemet forutsatte at skoleledere og skoleeiere har en forståelse av sammenhengen mellom skolens arbeid og de resultatene skolen oppnår. Fevolden og Lillejord (2005) påpekte kort tid etter innføringen av kvalitetsvurderingssystemet at «Det store skillet går mellom skoler som forstår hvordan deres arbeidsmåter påvirker elevenes læring, og de skolene som ikke forstår det. Dersom en ikke forstår hvorfor en lykkes, kan et godt resultat bare være ren flaks. Det er også usikkert om en vil oppnå gode resultater over tid, ganske enkelt fordi det mangler en dypere forståelse av hva som blir gjort riktig» (2005, s. 38–39).

OECD har lenge hatt stor tro på at systemer for kvalitetsvurdering kan fungere kvalitetsutviklende, og at elevvurdering, lærervurdering, skolebasert vurdering og systemvurdering kan bidra til å øke elevenes læringsutbytte (OECD, 2013). I en norsk landrapport fra 2011 (Nusche mfl., 2011) anbefalte OECD at Norge styrker kompetansen i å tolke og følge opp resultater fra nasjonale prøver og øker lærernes kompetanse i formativ vurdering. OECD uttrykte bekymring for at det i Norge ikke er enighet mellom ulike nivåer i utdanningssektoren om hva som er formålet og hensikten med det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (Allerup mfl., 2009). OECD påpekte også at det er varierende grad av kunnskap om hvordan informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet kan brukes i utviklingsarbeid. Videre mente OECD at skoleledere i for stor grad fungerte som administratorer og

trengte opplæring i pedagogisk ledelse. De må lære å gi gode tilbakemeldinger, fungere som mentor og lede arbeidet med skolebasert vurdering (Allerup mfl., 2009).

Det viktigste kritikkpunktet fra OECD i 2011 var at det norske kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) bestod av en rekke komponenter uten innbyrdes sammenheng (Nusche mfl., 2011). At de ulike instrumentene ble innført som enkeltkomponenter på ulike tidspunkt og med ulike begrunnelser og formål, kan være en underliggende årsak til at det norske kvalitetssystemet har blitt karakterisert som fragmentert og lite sammenhengende (Blömeke og Olsen, 2018). Nusche mfl. (2011) anbefalte at Norge utviklet et rammeverk for vurdering med god sammenheng mellom de delene som systemet består av, og fremhevet særlig lærervurdering som et effektivt virkemiddel. At dette ikke enkelt lar seg gjennomføre i Norge fordi det forutsetter både kompetanseheving og kapasitetsutvikling hos skoleledere, er påpekt av Lillejord mfl. (2018) og Lillejord og Børte (2020).

### 3.5. Oppsummering

Dette kapitlet viser at selv om målstyring ble innført i norsk skole på 90-tallet, tok det ti år før det nye styringssystemets vekt på resultatvurdering ble fulgt opp gjennom Kvalitetsutvalget. I 2004 ble det norske kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) innført, og siden har oppmerksomheten om skolens resultater økt. Innføringen av det norske kvalitetsvurderingssystemet hadde et dobbelt siktemål. Det skulle både gi innsyn i skolens resultater og være et utgangspunkt for systematisk arbeid med å vurdere og utvikle kvalitet i skolen. Kvalitetsutvalget, som foreslo å etablere et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, argumenterte både for offentlighetens legitime behov for innsyn i hva som kommer ut av innsatsen i utdanningssektoren, og for nytten et slikt system ville ha for dem som har ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Siden det ble innført i 2004, har kvalitetsvurderingssystemet vært i stadig utvikling, og flere informasjonskilder er lagt til og videreutviklet etter hvert som behov for brukervennlig informasjon og støtte er identifisert.

Kvalitetsvurderingssystemet består i dag av flere ulike informasjonskilder som gir viktig informasjon til lærere, skoleledere og skoleeiere om elevenes resultater på ulike områder og læringsmiljøet i skolen. Forventningen fra nasjonale utdanningsmyndigheter er at lærere og skoleledere i fellesskap kan bruke informasjonen til å utvikle pedagogisk praksis, og at informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet må brukes i en lokal kontekst. Det er en utfordring at kvalitetsvurderingssystemet forutsetter at skoleeiere, skoleledere og lærere har nødvendig kapasitet og kompetanse til å bruke informasjonen, tolke den og gjøre den forståelig og relevant slik at den kan brukes til skoleutvikling. Å bevege seg fra tall til handling forutsetter kompetanse og at det lokalt finnes møtesteder for arbeidet med kvalitetsvurdering. Der kan man i fellesskap analysere og drøfte resultater og utvikle pedagogisk vurderingskompetanse og forståelse av hva som kan være realistiske og hensiktsmessige tiltak basert på resultatene.

## 4. Om skolebidragsindikatorer

Mandatet ber ekspertgruppen om å undersøke resultatene av skolebidragsindikatorerne. Kunnskapsgrunnlaget gir derfor en presentasjon av dagens skolebidragsindikatorer, bakgrunn for utviklingen av dem og de politiske intensjonene med å publisere indikatorerne som en del av kvalitetsvurderingssystemet. Ekspertgruppen har også drøftet muligheter og begrensninger ved skolebidragsindikatorerne<sup>11</sup>, og hvilken nytte skoleeiere og skoleledere har av dem. Fordi det har vært diskusjoner om hvordan skolebidragsindikatorerne skal beregnes, har ekspertgruppen beskrevet ulike typer skolebidragsindikatorer. Kapittelet gir også noen eksempler på hvordan skolebidragsindikatorer beregnes og brukes internasjonalt.

### 4.1. Dagens skolebidragsindikatorer

Skolebidragsindikatorerne har vært under utvikling siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004. I Prop. 1 S (2017–2018) fremmet regjeringen forslag om en fast publisering av skolebidragsindikatorer for grunn- og videregående skoler. Utdanningsdirektoratet publiserer skolebidragsindikatorer i Skoleporten, og har gjort det siden høsten 2018 for videregående skoler og for grunnskoler siden våren 2019.

Det publiseres i dag skolebidragsindikatorer for hele grunnskoleløpet:

- Skolebidrag 1.–4. trinn: Modellen kontrollerer kun for elevenes familiebakgrunn (foreldrenes utdanningsnivå, husholdningsinntekt og innvandringsbakgrunn), fordi det ikke finnes tidligere elevresultater å kontrollere mot. Sammenlignet med skolebidragsindikatorerne på de andre trinnene gir den derfor et mindre presist estimat av bidraget.
- Skolebidrag 5.–7. trinn: Modellen kontrollerer for tidligere resultater på nasjonale prøver på 5. trinn og for elevenes familiebakgrunn.
- Skolebidrag 8.–10. trinn: Modellen kontrollerer for tidligere resultater på nasjonale prøver på 8. trinn og for elevenes familiebakgrunn.

Det publiseres også indikatorer for kommunens samlede skolebidrag (kun for offentlige skoler som skoleeierne er ansvarlige for), og en indikator for det samlede skolebidraget i fylket. Indikatorerne er beregnet på bakgrunn av to elevkull.

For videregående skole beregnes skolebidragsindikatorerne med en modell som kontrollerer for kjønn, utdanningsprogram, trinn og tidligere resultater. Det publiseres tre indikatorer som skal gi en pekepinn på hvordan skolen bidrar til

- å løfte elevene faglig (karakterpoeng)
- å få elevene til å fullføre og bestå (årsbestått)
- å holde på elevene slik at de ikke slutter (deltakelse)

Det publiseres separate indikatorer for studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram, som ikke er direkte sammenlignbare fordi de er beregnet uavhengig av hverandre. Det publiseres også indikatorer for fylkets samlede skolebidrag (kun for offentlige skoler som skoleeierne er ansvarlige for). Indikatorerne er beregnet på bakgrunn av ett elevkull.

Det estimerte skolebidraget gir en indikasjon på om prestasjonsutviklingen til skolens elever er større eller mindre enn den gjennomsnittlige utviklingen for elever med tilsvarende forutsetninger på landsnivå. Skolebidraget er også et uttrykk for forskjellen mellom det resultatet elevene faktisk oppnår, og det resultatet de forventes å oppnå (det modellen predikerer når det kontrolleres for

---

<sup>11</sup> Dette er basert på dokumentanalyser og innspill fra sentrale aktører.

elevenes forutsetninger og/eller familiebakgrunn). For å tydeliggjøre hva som ligger til grunn for beregningen av bidraget, publiseres også en indikator for «faktiske resultater» og en for «forventede resultater», i tillegg til skolebidragsindikatorerne.

Skolebidragsindikatorerne presenteres i Skoleporten på samme skala som det resultatmålet det beregnes et bidrag til, for eksempel skalapoeng for nasjonale prøver, karakterpoeng for karakterer og prosentpoeng for gjennomføring. Det gjennomsnittlige bidraget til alle elevene i landet er satt til null. Skolens positive eller negative avvik fra landsgjennomsnittet kan dermed leses som hvor mange poeng mer eller mindre enn forventet skolens elever oppnår. Skolebidragsindikatorerne presenteres sammen med et usikkerhetsmål for å tydeliggjøre hvor sikker skolen kan være på at den skiller seg fra landsgjennomsnittet.

#### 4.2. Utviklingen av skolebidragsindikatorer i Norge

Det er godt dokumentert at det er en sterk sammenheng mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og hvordan de gjør det på skolen (se for eksempel Coleman mfl., 1966; Lie og Turmo, 2004; Hægeland mfl., 2004; Helland og Lauglo, 2005; Bakken, 2009; Opheim mfl., 2013). Ettersom elevgrunnlaget varierer fra skole til skole, vil elevenes resultatgjennomsnitt derfor ikke gi tilstrekkelig informasjon om skolens bidrag til elevenes læring (Hægeland mfl., 2011). Denne erkjennelsen har ført til at nasjonale utdanningsmyndigheter har vært opptatt av å få et bedre mål på *skolens* samlede innsats. Skolebidragsindikatorer beregnes ved hjelp av statistiske modeller som tar hensyn til at elevgrunnlaget varierer mellom skoler, ved å kontrollere for elevenes forutsetninger. De skal dermed gi en bedre indikasjon på skolens bidrag til elevenes læring enn det læringsresultatene gjør.

Som nevnt i kapittel 3.2.2. beskrev Kvalitetsutvalget i 2002 rammeverket for et norsk system for kvalitetsvurdering i grunnskolene. I vurderingen av det foreslåtte kvalitetssystemet kom det frem at departementet delte høringsinstansenes skepsis til rangering av skolerresultater (Prop. 1 S, tillegg nr. 3. (2002–2003)). Det kom blant annet frem bekymringer for at media kunne publisere rangeringer av skoler basert på elevresultatene, og uten å ta hensyn til for eksempel skolens ulike elevgrunnlag. Kunnskapsdepartementet ønsket derfor en nærmere vurdering av hvordan man kunne ta hensyn til skolens ulike elevgrunnlag ved bruk og vurdering av elevresultater. Departementet ønsket videre at arbeidet med å utvikle kvalitetsindikatorer skulle baseres på anerkjent internasjonal forskning.

##### 4.2.1. Skolebidragsindikatorer for grunnskoler

Utdanningsdirektoratet ga Statistisk sentralbyrå (SSB), i samarbeid med Frischsenteret og Norges Handelshøyskole, i oppdrag å kvantifisere forskjellene mellom skolene når det gjaldt skolens bidrag til elevenes læring (Hægeland mfl., 2005a). Samtidig fikk den samme forskergruppen i oppdrag av Oslo kommune å undersøke om indikatorer beregnet separat for Oslo-skoler ga et annet bilde av Oslo-skolens bidrag enn indikatorer beregnet på grunnlag av et nasjonalt datasett (Hægeland mfl., 2005b). Forskerne konkluderte med at de to ulike beregningsgrunnlagene i liten grad påvirket bildet indikatorerne gav av Oslo-skolens bidrag. De første grunnskoleindikatorerne ble beregnet for resultatmålene grunnskolepoeng, karakterer i basisfag og skriftlige eksamenskarakterer. Modellene kontrollerte for forskjeller i elevgrunnlaget ved hjelp av diverse variabler for familiebakgrunn (foreldrenes økonomi, utdanningsnivå, sivilstatus og sysselsetting) og innvandringsbakgrunn. Indikatorerne ble publisert i Skoleporten i 2005, men både datidens Skoleporten og skolebidragsindikatorerne ble midlertidig stanset i 2005 som følge av behov for videreutvikling.



Høsten 2008 ba Stortinget regjeringen om å vurdere å gjenoppta arbeidet med å utarbeide kvalitetsindikatorer<sup>12</sup>. Statistisk sentralbyrå (SSB) fikk deretter i oppdrag å utrede et metodisk rammeverk for å beregne «value-added»-indikatorer som en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS). SSB gjorde i sin rapport rede for det metodiske grunnlaget for hvordan merverdiindikatorer («value-added»-indikatorer) kunne beregnes for 5.–7. trinn med utgangspunkt i nasjonale prøver på 5. og 8. trinn, og for 8.–10. trinn med utgangspunkt i skriftlig eksamen på 10. trinn og nasjonale prøver på 8. trinn (Hægeland mfl., 2011).

Selv om indikatorene som Statistisk sentralbyrå (SSB) anbefalte, ble betraktet som interessant informasjon for skolene i kvalitetsutviklingsarbeid, uttrykte politikere bekymring for utilsiktede konsekvenser av bruken av slike indikatorer. Regjeringen ønsket ytterligere utredning av hvordan indikatorene kunne brukes (Meld. St. nr. 20 (2012–2013)). Etter regjeringsskiftet i 2013 fikk Statistisk sentralbyrå (SSB) og Senter for økonomisk forskning (SØF) i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utvikle skolebidragsindikatorer for henholdsvis grunnskoler og videregående skoler. En del av oppdraget var å publisere skolebidragsindikatorer for hver enkelt navngitt skole.

SSB tok utgangspunkt i metodegrunnlaget fra Hægeland mfl. i 2011, og beregnet tre indikatorer: en tverrsnittsindikator<sup>13</sup> for 1.–4. trinn og merverdiindikatorer for 5.–7. og 8.–10. trinn (Steffensen mfl., 2017). Selv om Hægeland mfl. (2011) mente at modeller som kontrollerte for kjønn og tidligere resultater, var tilstrekkelig for å beregne robuste merverdiindikatorer, valgte SSB nå å kontrollere for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn i alle de tre trinnmodellene. Begrunnelsen var at det vil være fordelaktig for brukerne å kunne forholde seg til en konsistent modell på tvers av de tre trinnene. De sosioøkonomiske bakgrunnsvariablene i modellene omfatter foreldrenes utdanningsnivå og husholdningsinntekt og elevens innvandringsbakgrunn. SSBs modell, som i dag benyttes til å beregne skolebidragsindikatorerne i Skoleporten<sup>14</sup>, kontrollerer også for ulike årsaker til at elever mangler resultater i et eksamensfag eller på en nasjonal prøve. I tillegg tar modellen også hensyn til at det er grenser for hvor mye høytpresterende elever kan forbedre sine prestasjoner, og motsatt hvor mye lavtpresterende elever kan forverre sine resultater mellom måletidspunktene.

Våren 2019 publiserte Utdanningsdirektoratet de nye skolebidragsindikatorerne for grunnskolene i Skoleporten. Format, skala, presentasjonsform og navn på indikatorene ble drøftet med representanter for skoleeiere og skoleledere for å styrke brukervennligheten.

#### 4.2.2. Skolebidragsindikatorer for videregående skoler

Forskere fra SSB og Frischsenteret beregnet i 2006 skolebidragsindikatorer for videregående skoler på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. For å undersøke resultatforskjeller i basisfag mellom videregående skoler brukte Hægeland mfl. (2006) tilsvarende rammeverk som for grunnskolene. Formålet med rapporten var å gi en grundig beskrivelse av datagrunnlag og beregningsmetoder, og å kartlegge begrensninger, problemer og muligheter ved å beregne skolebidragsindikatorer for videregående skoler, sammenlignet med grunnskolen. Ett av funnene i rapporten var at bildet av hvilke skoler som gjør det godt eller dårlig, endrer seg betraktelig når det korrigeres for at skolene rekrutterer fra forskjellig elevgrunnlag når det gjelder grunnskolerresultater.

---

<sup>12</sup> På bakgrunn av kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling om kvalitet i skolen (Innst. S. nr. 42 (2008–2009)).

<sup>13</sup> Se delkapittel 4.5 for en forklaring på ulike typer skolebidragsindikatorer.

<sup>14</sup> Skoleporten er Utdanningsdirektoratets nettjeneste der skoler og skoleeiere finner relevant informasjon til bruk i det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet.

På oppdrag fra Oslo kommune ble metodegrunnlaget fra Hægeland mfl. (2006) videre benyttet til å beregne skolebidragsindikatorer basert på karakterer og gjennomføring blant elever på studieforbereende og yrkesfaglige programmer i Oslo (Hægeland mfl., 2010). I rapporten presenteres fire typer skolebidragsindikatorer: gjennomsnittskarakter i basisfag, fullført Vg1, oppnådd kompetanse fra videregående på normert tid og oppnådd kompetanse inntil ett år forsinket. Forfatterne konkluderte med at en modell som kontrollerer for kjønn, standpunkt i basisfag og skriftlig eksamen på 10. trinn, er en robust beregningsmåte, fordi utfallet påvirkes lite av å inkludere familiebakgrunn i tillegg. Hægeland mfl. (2010) maner likevel til forsiktighet ved bruk av standpunkt-karakterer fordi det er et grunnleggende problem at det er vanskelig både å vite omfanget av og å ta hensyn til eventuelle forskjeller i karakterpraksis.

Forskere fra Senter for økonomisk forskning (SØF) benyttet en annen tilnærming da de noen år senere beregnet skolebidragsindikatorer for videregående skoler (Falch og Strøm, 2013). Forfatterne brukte gjennomsnittskarakteren fra 10. trinn til å kontrollere for elevenes forutsetninger ved starten på videregående opplæring, og beregnet seks ulike skolebidragsindikatorer. Tre av indikatorene var knyttet til deltakelse og fullføring, og tre var knyttet til karakterer. Ettersom disse seks indikatorene målte flere sider ved skolekvalitet, beregnet de også et vektet gjennomsnitt av alle enkeltindikatorene. Denne samleindikatoren ble presentert som et mål på «skolekvalitet». For å øke presisjonen i estimatene benyttet Falch og Strøm tre årskull i beregningen. I studien undersøkte de også betydningen av å kontrollere for ytterligere elevkarakteristika, som kjønn, fødselsmåned og ulike sosioøkonomiske bakgrunnsvariabler. I likhet med Hægeland mfl. (2010) fant de at dette har liten betydning når de allerede har kontrollert for elevenes karakterer på 10. trinn.

Falch mfl. (2016) tok utgangspunkt i modellene til Falch og Strøm (2013) da de senere på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet beregnet skolebidragsindikatorer for alle videregående skoler (Falch mfl., 2016). I dette arbeidet gjorde forfatterne det de omtaler som en rekke forbedringer. Blant annet inkluderte de karakterer for elever på yrkesfaglige løp i tillegg til karakterer for elever på studieforbereende løp. De la også til indikatoren «normert progresjon», og presenterte dermed syv ulike skolebidragsindikatorer for videregående skoler mot de tidligere seks. I tillegg beregnet de også her gjennomsnittsmålet «skolekvalitet». Falch mfl. (2016) erkjenner at skolens ulike vurderingspraksiser kan påvirke den målte størrelsen på skolebidraget, men argumenterer for at standpunkt-karakterer samlet sett gir mer informasjon om de ulike fagene enn skriftlig eksamen. At samleindikatoren for «skolekvalitet» påvirkes lite av om indikatoren «standpunkt-karakterer» er med eller ikke, ble også brukt som argument for å inkludere delindikatoren som ble beregnet på bakgrunn av elevenes standpunkt-karakterer.

Falch mfl. (2016) anbefalte blant annet at samleindikatoren «skolekvalitet» burde vektlegges mest, noe som ble gjenstand for kritikk. Kritikken gikk blant annet ut på at skolebidragsindikatorerne hadde begrenset nytteverdi, siden tallene var et uttrykk for skolens bidrag til elevkull som for lengst var ferdige med videregående opplæring. Videre ble betegnelsen «skolekvalitet» dårlig mottatt i sektoren. Begrunnelsen var at skolens mandat og formål, og dermed også kvalitet, er bredere enn det som lot seg omfatte av samleindikatoren. En annen kritikk handlet om at samleindikatoren «skolekvalitet» uttrykt som ett tall ga for lite informasjon til å ha noen verdi i arbeidet med kvalitetsutvikling.

I 2016 fikk Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å oppdatere og videreutvikle analysene til Falch mfl. (2016), og foreslå hvilke indikatorer som var best egnet til å gi skoler og skoleeiere nyttig informasjon om skolebidraget i

videregående opplæring. Markussen mfl. (2017) beregnet da fem typer av skolebidragsindikatorer: 1) skoleårsindikatorer, 2) trinnvise skoleårsindikatorer, 3) overgangsindikatorer, 4) en spesialundervisningsindikator og 5) kullindikatorer. Disse indikator typene ble beregnet for tre ulike resultatmål: fullføring (fullført og bestått i alle fag), gjennomføring (ikke sluttet) og justerte karakterer. Karakterene ble justert for å ta høyde for ulik vurderingspraksis på tvers av skoler.

I motsetning til studien til Falch mfl. (2016) inkluderte ikke Markussen mfl. (2017) læretiden i indikatoren for fullføring og gjennomføring av yrkesfaglige løp, men beregnet kun bidraget for skoleløpet og overgangen til læretiden. I tillegg beregnet de separate indikatorsett for henholdsvis studieforbereende og yrkesfaglig utdanningsprogram, og et eget for påbygging til generell studiekompetanse. Merverdimodellen til Markussen mfl. (2017) kontrollerer for om elever er borteboere, i tillegg til en rekke sosioøkonomiske bakgrunnsvariabler og tidligere resultater. Den tok også hensyn til at det er vanskelig for elever som i utgangspunktet presterer veldig høyt, å bedre sine karakterer ytterligere, og motsatt hvor mye lavt presterende elever kan forverre sine resultater. Forfatterne konkluderer med at blant de mange ulike indikator typene var det skoleårsindikatorne som i størst grad kunne gi skolene aktuell, relevant og forståelig informasjon (Markussen mfl., 2017).

Utdanningsdirektoratet tok videre utgangspunkt i skoleårsindikatorne da de utviklet modellen som benyttes til å beregne dagens skolebidragsindikatorer. Til forskjell fra NIFUs modell kontrollerer den nåværende modellen for hvilket utdanningsprogram eleven går på, samtidig som den ikke kontrollerer for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og borteboerstatus. Argumentet for å utelate mål på elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og borteboerstatus, var at disse faktorene hadde marginalt utslag på skolebidraget når det allerede var kontrollert for elevenes karaktergjennomsnitt på trinnet under. Fra NIFU startet sitt arbeid i 2016 og frem til skolebidragsindikatorne ble publisert av Utdanningsdirektoratet i 2018, var en referansegruppe involvert i utviklingsarbeidet. Referansegruppen bestod av representanter for videregående skoler og skoleeiere, KS og forskere fra SSB, SØF og etter hvert NIFU.

#### 4.3. Politiske intensjoner med skolebidragsindikatorne

I Meld. St. nr. 20 (2012–2013) *På rett vei* står det i kapittel 7.1.6 at skolebidragsindikatorer er utviklet for å supplere kunnskapsgrunnlaget som brukes i lokal kvalitetsutvikling. Meldingen fremhever at skolebidragsindikatorer kan gi interessant informasjon for skolene i deres kvalitetsutviklingsarbeid, dersom resultatene blir brukt på en faglig måte og innenfor forsvarlige rammer. Videre viser meldingen til at resultatene fra de nasjonale prøvene kan bli brukt på en for enkel og unyansert, og i noen tilfeller også feilaktig, måte. Med begrunnelsen om at kvalitetsverktøy kan benyttes på andre måter enn slik de var tiltenkt, uttrykte departementet skepsis mot å innføre skolebidragsindikatorer. De mente at det var behov for mer kunnskap om hvordan skolebidragsindikatorer kunne brukes for å fremme kvalitet, og hvordan man kan unngå utilsiktede effekter av bruken av slike indikatorer. I 2015 fikk Statistisk sentralbyrå (SSB) og Senter for økonomisk forskning (SØF) i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utvikle skolebidragsindikatorer for henholdsvis grunn- og videregående skoler. Forskningsrapportene skulle bidra til et bredere kunnskapsgrunnlag for en vurdering av fremtidig publisering av skolebidragsindikatorer.

I Meld. St. nr. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* står det at hensikten med skolebidragsindikatorer er å få informasjon om hvor mye de enkelte skolene, kommunene eller fylkeskommunene har bidratt til elevenes læring. Dette blir fremhevet som viktig informasjon for sentrale og lokale utdanningsmyndigheter, og for de enkelte skolene. Som en av flere datakilder skal

skolebidragsindikatorerne gi supplerende informasjon om resultatene fra nasjonale prøver og eksamen, og være en av flere informasjonskilder i det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling. I tabell 1 gjengis utdrag fra dokumenter som omtaler det som i henhold til noen utdanningspolitiske dokumenter har vært hensikten med å videreutvikle skolebidragsindikatorerne<sup>15</sup>:

Tabell 1: Oversikt over omtaler av formål og intensjoner med skolebidragsindikatorerne i noen utvalgte utdanningspolitiske dokumenter

Kilde	Omtale
Prop. 1 S (2017–2018).	Skolebidragsindikatorer utfyller og nyanserer informasjonen fra resultatene på nasjonale prøver og eksamen på 10. trinn, ved å ta hensyn til at elevgrunnlaget mellom skoler og kommuner varierer.
Oppdragsbrev 14-16 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet	Skolebidragsindikatorerne skal være et supplement til allerede eksisterende informasjon om kvalitetsforskjeller mellom fylker og skoler, ved at de tar hensyn til at elevgrunnlaget varierer mellom skoler.
Oppdragsbrev 02-18 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet	Skolebidragsindikatorer for grunnskolen skal nyansere resultatene fra nasjonale prøver og eksamen, og bør være et utgangspunkt for kvalitetsutvikling for skoler og skoleeiere. De bør tolkes sammen med andre indikatorer og annen kunnskap om skolekvalitet på lokalt nivå. Informasjon om skolers bidrag til elevenes læring er i tillegg viktig styringsinformasjon for nasjonale myndigheter, og er også av generell offentlig interesse.

Den *uttalte* intensjonen fra nasjonale utdanningsmyndigheter er at skolebidragsindikatorerne først og fremst skal betraktes som et supplement til andre informasjonskilder i kvalitetsvurderingssystemet. Indikatorerne skal gi en ekstra dimensjon til skoleeierne og skoleledernes arbeid med kvalitetsvurdering og -utvikling ved at de tar hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag. En annen viktig funksjon er å nyansere resultatene slik de fremgår av nasjonale prøver, karakterer og tall på gjennomføring. Isolert sett kan ikke indikatorerne gi tilstrekkelig informasjon om kvalitetsforskjeller mellom skoler, men de kan sammen med andre kilder til informasjon gi et mer utfyllende bilde til bruk i kvalitetsvurderingen.

#### 4.4. Muligheter og begrensninger ved bruk av skolebidragsindikatorerne

Utviklingen av skolebidragsindikatorerne, som er presentert i delkapittel 4.2, og de utdanningspolitiske intensjonene med skolebidragsindikatorerne, slik de presenteres i delkapittel 4.3., viser at det er både muligheter og begrensninger ved skolebidragsindikatorerne. I det følgende oppsummerer vi noen av mulighetene, begrensningene og utilsiktet bruk. Grunnlaget oppsummeringen baserer seg på, er de foregående kapitlene og undersøkelsen «Spørsmål til Skole-Norge», som gjennomføres hvert halvår av NIFU på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. I tillegg har vi i ekspertgruppen benyttet oss av eksempler vi har fått tilsendt fra én skoleeier og skoleledere i tre kommuner som fikk et åpent spørsmål om hva som er deres erfaringer med bruk av skolebidragsindikatorer. Ekspertgruppen har også mottatt skriftlige innspill fra noen sentrale aktører (Lektorlaget, KS, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund og Utdanningsforbundet) i forkant av dialogmøtet med ekspertgruppen (5. mars 2020).

<sup>15</sup> Eksemplene er ikke ment som en uttømmende oversikt.

Høsten 2019 undersøkte NIFU på vegne av Utdanningsdirektoratet bruk og nytte av skolebidragsindikatorerne blant skoleledere og skoleeiere (Rogde mfl., 2020). Undersøkelsen ble distribuert til en tredjedel av skolene og skoleeierne i grunnskolen og til alle fylkeskommunene.

Når det gjelder bruk, oppga 79 prosent av grunnskoleeierne at de hadde brukt skolebidragsindikatorerne i sin dialog med skolelederne. Fordelt på kommunestørrelse viser det seg at en signifikant lavere andel skoleeiere i små og mellomstore kommuner oppgir å bruke skolebidragsindikatorerne i dialogen enn i store kommuner. 94 prosent av skoleeierne for videregående skoler oppgir at de har brukt skolebidragsindikatorerne i sin dialog med skolelederne.

Når det gjelder nytte, svarer totalt 67 prosent av skolelederne at de synes skolebidragsindikatorerne er nyttige for lokal kvalitetsutvikling i noen eller stor grad. Når svarene fordeles på skoletype, kommer det frem at ledere ved rene ungdomsskoler og videregående skoler vurderer skolebidragsindikatorerne som mer nyttige enn skoleledere ved skoler som har 1.–7. eller 1.–10. trinn. At skolebidragsindikatorerne i liten eller ingen grad er til nytte, er oppgitt av 34 prosent av skolelederne i grunnskolen og 23 prosent av skolelederne i videregående skoler. 78 prosent av grunnskoleeierne og 88 prosent av skoleeierne for videregående svarer at de opplever at skolebidragsindikatorerne i noen eller i stor grad er nyttige å bruke.

«Spørsmål til Skole-Norge» høsten 2019 belyser ikke mer konkret hvorfor skolebidragsindikatorerne oppleves som nyttige, eller hvordan de brukes i arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet. Det fremgår heller ikke hva skoleeiere og skoleledere vurderer som styrker og svakheter ved bruken. For å få et innblikk i dette ba ekspertgruppen én skoleeier og fem skoleledere i tre kommuner om å dele sine erfaringer, se nedenfor.

### **Eksempel 1: Skoleeier, kommune**

*Når det gjelder skolebidragsindikatoren, så har vi i vår gått igjennom med våre enhetsledere hva dette kan måle, og hva det ikke kan måle. Vi hadde en presentasjon av resultatene i en tabell på kommunenivå og på skolenivå (den enkelte skole). Vi ønsker å være en transparent skoleeier med fokus på åpenhet mellom skolene gjennom systematisk deling og erfaringslæring. Selv om skolebidragsindikatoren må ses i sammenheng med de øvrige dataene en skole og en skoleeier må ha, så måler skolebidragsindikatoren skolens/kommunens bidrag. Nettopp det gjør at disse resultatene «treffer» hardere enn en del andre resultater som presenteres og skal analyseres. Selv om vi har en åpen delingskultur der skolenes analyser av resultater ligger på et felles SharePoint-område (den enkelte skoleleder har tilgang til alle skolenes kvalitetsmeldinger), så var det enkelte skoleledere som reagerte på at resultatene ble vist på skolenivå. Vi er usikre på om vi vil gjøre den øvelsen på nytt ved neste publisering. Utover dette annonserte vi at skolebidragsindikatoren ville være et tema på ledersamtalen samme høst. Selv om vi har jobbet en del med hvordan jobbe med resultater på skolene gjennom resultatmøter og lignende, så kunne vi nok ha brukt tid på refleksjoner i grupper om hvordan bruke skolebidragsindikatoren i eget kollegium.*

*Som skoleeier har vi oppfordret skolene til å reflektere med sitt personale om skolens bidrag – gjerne med utgangspunkt i pedagogisk analyse som metode. I ledersamtalen fulgte vi dette opp med følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i Skolebidragsindikatoren 2019 for din enhet; hvilke tanker gjør du deg om skolens ståsted?». Her gjorde vi konkrete avtaler med lederne om veien videre for sin enhet. De som enda ikke hadde gjennomført en prosess med sine ansatte på tidspunktet ledersamtalen ble gjennomført, fikk det som et «tiltak som skal følges opp». Vi som skoleeier har brukt denne indikatoren når vi har fulgt opp skolene gjennom kvalitetsmeldingene (skolens årlige egenmelding til skoleeieren) og kvalitetsoppfølgingsamtalene (årlig) med skolene. Når det gjelder*

skolens kvalitetsmeldinger, så analyserer de et utvalg av resultater der de formulerer mål og tiltak. Vi har en egen plan for kvalitetsoppfølging av kommunens skoler – hvordan skoleeieren følger opp skolene. I år har skolebidragsindikatoren vært løftet inn som ett av flere datagrunnlag som skolene skal kommentere gjennom sin ståstedsanalyse. Skolene må beskrive skolens ståsted ved å si noe om hva som er bra og hvorfor, og hva som kan bli bedre og hvordan – gjennom mål og tiltak.

### **Eksempel 2: Rektor, barneskole**

Ved vår skole bruker vi skolebidragsindikatoren som ett av flere verktøy når vi vurderer kvaliteten på våre resultater. X skole har et elevgrunnlag med noe blandet, men totalt sett relativt høy sosioøkonomisk bakgrunn. Dette tilsier at vi bør ligge på eller over landsgjennomsnitt på nasjonale prøver, og også ha relativt få under kritisk grense på de statlige kartleggingsprøvene. Det har også vært vår profil (hvis man ser på de to tidligere skolene samlet) gjennom flere år. Men det har likevel vært vanskelig å vite om vi som skole faktisk bidrar med mer eller mindre enn det man skulle forvente ut fra elevgrunnlaget.

Etter at skolebidragsindikatoren kom, har vi mulighet til å se resultatene våre korrigert for den sosioøkonomiske bakgrunnen til elevene. Gjennom bruk av indikatoren har vi fått frem et klarere og mer tydelig bilde av at våre elever presterer godt på mellomtrinnet og veldig godt dersom vi følger dem over på ungdomstrinnet, men at vi muligens har mer å hente på de laveste trinnene. Dette så vi tydelig for noen år tilbake, både på vår skole, og i hele X kommune. Fokuset har derfor de siste årene i stor grad vært å øke kvaliteten på det ordinære opplæringstilbudet på småskoletrinnet. Det som nå er hyggelig å se, er at vi har en positiv utvikling på skolebidragsindikatoren for de laveste trinnene på X skole. Dette indikerer at innsatsen vi legger ned i utvikling av begynneropplæringen, har effekt, og at vi må videreføre dette arbeidet.

Slik jeg kort beskriver over, bruker vi skolebidragsindikatoren som en ekstra temperaturmåler på læringen vi bidrar til, og dermed også på om undervisningen vi legger til rette for, fungerer. Det er nok vi i ledergruppen som først og fremst studerer skolebidragsindikatoren nøye, men vi deler det vi ser, med de ansatte, og slik sett er det med på å definere og legitimere hvor vi skal legge ned en innsats – hva som skal være våre utviklingsområder.

### **Eksempel 3: Rektor, skole med 1.–10. trinn**

Jeg har vært rektor på en skole som alltid har plassert seg på nivå med eller like over det kommunale snittet på eksempelvis nasjonale prøver. Vi i ledelsen har sammen med lærere og øvrige ansatte klappet hverandre på skuldrene og delt rosen med både elever og foresatte. Vi har alltid reflektert over resultatene på både nasjonale prøver, kartleggingsprøver og elevundersøkelsen, jf. læring i profesjonsfellesskapet, men blendet av suksess var ikke refleksjonene særlig kritiske eller utviklende, helt til ...

Jeg husker ikke helt når skolebidragsindikatoren ble publisert, men vi på skolen ble på mange måter avkledd. Det viste seg at skolens innsats var negativ, og det ble særlig synlig da en av naboskolene som alltid hadde vært bak oss på «den kommunale resultatlista», plutselig passerte oss! Hovmod stod for fall. Krisen var et faktum. Selvransakelse er vel kanskje et passende uttrykk, men plutselig fikk fellesmøtene både fart, spenning og selvkritiske røster. Hvor ble læringstrykket av? Hvordan er vår kultur for læring, egentlig? Har vi glemt prinsippene for VFL? Hva er tilpasset opplæring? Hva med tidlig innsats? Spørsmålene haglet! Jeg husker at vi gjennomførte en ståstedsanalyse med tilhørende SWOT, og det endte i en revidert kvalitetsutviklingsplan med fokus på vurdering og tilpasset opplæring. Jeg tror vår skole var preget av en overflatisk idyll, den tause kontrakten blir den vel også kalt. Lærerne puslet med sitt uten at rektor med sin ledergruppe blandet seg særlig inn. Med



*innføringen av skolebidragsindikatorer fikk hele personalet en større iver til kollektivt å arbeide for bedre læringsresultater. Det nyttet ikke med pedagogiske bortforklaringer. Jeg tror det var av stor verdi at lærerne selv var med på å stake ut kurs, prioritere og samskape den gode praksis, og viktigst av alt: Med eierskap til, ansvar for og sunn skepsis til egen praksis (hos både lærere og ledere) har vi beholdt klærne på!*

#### **Eksempel 4: Rektor, ungdomsskole**

*Skolebidragsfaktoren som ble publisert vår 2019, har opptatt meg og oss på x skole mye.*

*Bekymringa her er jo at vi ikke greier å ta ut elevenes potensiale (skoleeier har også tatt dette opp med meg på ulike måter). Her har jeg/vi spekulert mye:*

*Jeg vet vi har gjort det dårlig på de skriftlige eksamenene de seinere år, og spesielt kanskje for de som gikk ut i 2018. Vi har i år jobbet ganske så fokusert med hvordan vi forbereder elevene våre på skriftlig eksamen (synd at den nå er blitt avlyst – kunne ha gitt oss en pekepinn på om vi er på rett veg).*

*Det interessante her er likevel at jeg ikke klarer å se at andre resultater bekrefter at vi er «en skole som bidrar lite til elevenes læring». For eksempel gjennomfører 92 % av samme kull (2018, de som gjorde det dårlig på eksamen) første år på vgs. Det tror jeg er «byens beste». Elevundersøkelsen viser heller ikke store variasjoner i forhold til andre skoler med hensyn til faglig utfordring, trivsel, mobbing, etc. De er dog noe mindre motivert for skolearbeid.*

#### **Eksempel 5: Rektor, ungdomsskole**

*Vi har de siste årene sett en del på skolebidragsindikatorer, først og fremst for å nyansere avgangsresultatene. De siste årene har vi hatt en gradvis forbedring, og nedgangen i år var som fryktet. Vi har siden 2015 drøftet fokus i arbeidet: Skal vi sette innsatsen mot de aller svakeste, eller greier vi å spre innsatsen? (Det siste viser seg å være en nødvendighet hvis det skal slå positivt ut på skolebidraget.)*

*2003-kullet greide vi ikke å hente ut potensialet på. De hadde høy input i 8. klasse – og vi var ikke godt nok forberedt på hvordan jobbe med en slik elevgruppe (dette ser vi også i læringsmiljøundersøkelser vi har gjennomført på denne gruppen).*

*Skolebidragsindikatorer brukes stort sett i ledergruppe – men vi drøfter resultatforbedringer (NP 8. trinn–9. trinn, samt avgangsprøveresultat over tid).*

*Kort oppsummert:*

*Forholdet mellom input og output er uklart. Merkelig at resultater på nasjonale prøver (som måler grunnleggende ferdigheter i alle fag) kan danne grunnlag for forventet resultat i for eksempel norsk skriftlig.*

*Som «Spørsmål til Skole-Norge» høsten 2019 (Rogde mfl., 2020) og eksemplene ovenfor viser, er skolebidragsindikatorene tatt i bruk av mange. De kan ha både nytteverdi og begrensninger. I det følgende oppsummerer ekspertgruppen noen muligheter, begrensninger og utilsiktede effekter av skolebidragsindikatorene.<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> Mange av momentene som er nevnt som begrensninger og utfordringer ved skolebidragsindikatorene, er innvendinger som kan gjelde for all bruk av tall, statistikk, testresultater o.l.



### Muligheter ved skolebidragsindikatorene

- De kan være et utfyllende supplement til analysen av resultater fordi de tar hensyn til at elevgrunnlaget på skolene er forskjellig.
- De kan nyansere det bildet som vises gjennom andre resultater, ved at de synliggjør at skoler med lave resultater bidrar mer enn det som kommer frem av resultatene alene.
- De kan brukes til å identifisere skoler og skoleeiere som bidrar høyt, for å undersøke hva som kjennetegner deres praksis.
- De kan sammen med annen relevant kunnskap gi skoleeiere og skoleledere en pekepinn om utfordringer og behov for tiltak.
- De kan gi informasjon om utvikling og fremgang over tid.

### Begrensninger ved skolebidragsindikatorene

- De gir ingen forklaring på hvorfor det beregnede skolebidraget er som det er, eller hva skoler kan gjøre for å øke bidraget.
- De er et relativt mål på om skolens bidrag er større eller mindre enn bidraget fra andre skoler i Norge, og uttrykker ikke en standard for hva som kan anses som tilstrekkelig progresjon.
- Modellen kontrollerer for de forholdene som har størst betydning for en skoles resultater, men den kontrollerer ikke for *alle* forhold som påvirker elevenes læring.
- De gir begrenset informasjon om skolens fulle bidrag til elevenes ferdigheter, kunnskapsnivå og kompetanse, og er for snevert til å tolkes som et mål på skolekvalitet.
- De publiseres ikke for små skoler og kommuner.

### Mulige utfordringer ved bruk av skolebidragsindikatorene

- Kompliserte statistiske analyser gjør indikatorene vanskelige å forstå, og dette kan føre til misforståelser, feil bruk og kommunikasjonsproblemer.
- Presisjonen på indikatorene varierer mellom trinn, noe som kan gjøre det vanskelig å vurdere dem opp mot hverandre.
- Rangering og konfrontering av resultater kan bidra til at indikatorene oppleves som problematiske, fremfor nyttige.
- Et ensidig fokus på skolebidragsindikatorene kan i verste fall føre til at innsatsen til lavt presterende elever nedprioriteres for å maksimere utslaget på indikatorene.

Som med all annen tilgjengelig informasjon fra kvalitetsvurderingsarbeid er hovedpoenget med bruk av skolebidragsindikatorene lokalt at de kan ha en verdi ved å inngå i kvalitetsvurderingsprosesser i kommunene, fylkeskommunene og de enkelte skolene. Samtidig er det nyttig å være bevisst på både muligheter, begrensninger og mulige utfordringer ved bruk av skolebidragsindikatorene.

#### 4.5. Ulike typer skolebidragsindikatorer

Dette delkapittelet gir en oversikt over de to grunntypene av skolebidragsindikatorer og de statistiske modellene som vanligvis benyttes for å beregne slike indikatorer.

Grovt sett kan skolebidragsindikatorer deles inn i to grupper: tverrsnittsindikatorer og merverdiindikatorer («value-added»-indikatorer). Tverrsnittsindikatorer beregnes ved å kontrollere for ulike forhold som har betydning for elevens læringsresultat, for eksempel sosioøkonomiske og demografiske forhold. Merverdiindikatorer skiller seg fra tverrsnittsindikatorer ved at modellene benytter tidligere resultater til å kontrollere for elevenes forutsetninger (Hægeland mfl., 2011). I

noen merverdimodeller inkluderes kun tidligere resultater, mens det i andre modeller kontrolleres for diverse sosioøkonomiske og demografiske forhold, i tillegg til tidligere resultater. Hvilken type skolebidragsindikator som benyttes, styres av om det finnes informasjon om elevenes tidligere resultater (Hægeland mfl., 2011).

Merverdiindikatorer anses som et mer presist mål på skolens bidrag enn tverrsnittsindikatorer fordi tidligere resultater gjennomgående forklarer en større andel av resultatforskjellene mellom elever enn det familiebakgrunnsvariabler gjør (se for eksempel Raudenbush, 2004; Hægeland mfl., 2011; Steffensen mfl., 2017; Markussen mfl., 2017). For eksempel finner Steffensen mfl. (2017) at merverdimodellen som inkluderer elevenes tidligere resultater (nasjonale prøver på 5. trinn), forklarer 70 prosent av prestasjonsforskjellene mellom elever på nasjonale prøver på 8. trinn, mens tverrsnittsmodellen kun forklarer 21 prosent. Forskjellen i forklaringskraft kan forklares med at elevenes personlige preferanser, motivasjon, evne til å lære, familiebakgrunn og tidligere skoleopplevelser allerede har påvirket elevenes prestasjoner, som dermed er et bedre uttrykk for elevenes forutsetninger enn de målbare sosioøkonomiske og demografiske forholdene. Ved at merverdimodeller kontrollerer for en større andel av forskjellene mellom elever, gir de et mer presist estimat på skolens bidrag.

De fleste studier har brukt enten lineær regresjon eller flernivå-modeller til å beregne skolebidraget (Levy mfl., 2019). De norske studiene har hovedsakelig benyttet lineær regresjon, en ettnivå-modell, med skoler som faste effekter. Noen land benytter flernivå-modeller (med skoler som tilfeldige effekter), som tar hensyn til at elevene er gruppert innen skoler, noe som gir mer presise estimat på usikkerheten knyttet til skolebidragene. Fordelen med flernivå-modellene er at det også er mulig å kontrollere for forhold som påvirker skolen som helhet (skolens kontekst). Ulempen med å inkludere mål på skolens kontekst, som for eksempel ved å inkludere skolens gjennomsnittlige prøveresultater eller andelen elever med en bestemt bakgrunn, er at modellen risikerer å overjustere for visse forhold (OECD 2008). En annen ulempe med flernivå-modellene er at eventuelle korrelasjoner mellom andre forklaringsvariabler og den tilfeldige skoleeffekten kan gi feilaktige mål på skolens bidrag. Dette er ikke et problem med modeller som behandler skoler som faste effekter (OECD, 2008). Flere studier finner at valg av statistisk modell ikke har de store utslagene på indikatorene (Jakubowski, 2007; Hægeland mfl., 2011). Hvilke forhold det kontrolleres for i modellen, har større betydning for utslaget (Tekwe mfl., 2004).

Det er også andre viktige hensyn som må ivaretas, og som påvirker modellvalget. Hvordan indikatorene skal brukes, kan ha betydning for hvilken modell som velges. For eksempel vil en mer kompleks modell som tar hensyn til alle tenkelige forhold på både elev- og skolenivå, være å foretrekke dersom skolebidragsindikatorerne skal brukes til å ansvarliggjøre skolene. Etiske aspekter har, som vi skal se i neste delkapittel, også vært en del av diskusjonen rundt hvilke elevbakgrunner modellen skal kontrollere for.

#### 4.6. Eksempler fra andre land

For å gi et bredere perspektiv på hvordan skolebidragsindikatorer beregnes, hvordan de formidles, og hva som er formålet, presenterer vi her en beskrivelse av utvikling og bruk av merverdiindikatorer i fire andre land (USA, England, Australia og Danmark). Til slutt følger et sitat fra Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (UK)).

##### **Eksempel 1: Tennessee, USA**

I 1992 ble det politisk besluttet at utdanningsmyndighetene i Tennessee skulle måle elevenes prestasjonsutvikling. Tennessee var dermed den første delstaten som beregnet elevenes prestasjonsutvikling ved hjelp av en statistisk modell (Score, 2017). Modellen brukes til å beregne distriktets, skolens eller lærerens bidrag til elevenes prestasjonsutvikling. Skolebidragsindikatorene har blitt gjort tilgjengelige for både skoler og allmennheten siden 1994 (SAS EVAAS, 2019). Tennessee har beregnet lærerbidragsindikatorer siden 1996. Disse er kun tilgjengelige for skolene (skoleledelsen og lærerne) (Kupermintz, 2003). Utdanningsmyndighetene bruker indikatorene, i kombinasjon med andre kvalitetsmål, for å sikre at skoler og lærere tar sitt ansvar og bidrar til kvalitetsutvikling, og for å identifisere skoler som kan ha behov for ekstra ressurser. Lærerbidragsindikatorene brukes sammen med kvalitative mål (observasjoner av undervisningen) som beslutningsgrunnlag for både fornyelse og oppgradering av lærerlisenser (Bradley County Schools, 2020).

Modellen måler elevgruppers faglige utvikling på tvers av flere trinn i en rekke fag. Et mål på forventet utvikling er at elevenes relative posisjon, sammenlignet med elevpopulasjonen i delstaten, er lik på tvers av trinnene. Det justeres ikke for sosioøkonomiske eller demografiske bakgrunnsforhold, fordi disse forholdene allerede har påvirket elevens tidligere læringskurve (Carey, 2004). Det fremheves også som fordelaktig at de på denne måten unngår et system som har ulike forventninger til elevgrupper med ulike bakgrunner.

Modellen baserer seg på et langt mer omfattende testregime enn det som er innført i Norge, i tillegg til å beregne lærernes bidrag til elevenes læring. Lærervurdering har ikke en sterk tradisjon i Norge (Lillejord mfl., 2014).

##### **Eksempel 2: England**

I England ble de første skolebidragsindikatorene for ungdomsskoler publisert i 2002, og for barneskoler i 2003. Modellen målte hvor mye høyere eller lavere skolens elever presterte på eksamen og prøver enn hva som kunne forventes ut fra tidligere prestasjoner. Skolens bidrag ble målt opp mot en nasjonal median-linje for skolebidrag. Modellen ble raskt kritisert for ikke å ta nok hensyn til at også forhold utenfor skolen påvirker elevenes resultater og progresjon (Leckie og Goldstein, 2017). For eksempel tok modellen ikke hensyn til at det var sosioøkonomiske og demografiske forskjeller i elevgrunnet på tvers av skoler. I 2006 ble modellen erstattet av en flernivåmodell som kontrollerte for en lang rekke forhold som alder, etnisitet, kjønn og sosioøkonomisk status på både individ- og skolenivå, i tillegg til tidligere prestasjoner (Ray, 2006). I 2011 ble denne modellen skrinlagt fordi den var vanskelig for brukerne å forstå, og fordi det var ansett som «umoralsk» å ha lavere forventninger til elever basert på deres kjønn eller etnisitet (Dfd, 2010; Leckie og Goldstein, 2017).

Den kontekststøttede modellen ble i 2011 erstattet av en enkel merverdimodell som kun kontrollerte for tidligere elevprestasjoner. I tillegg ble det laget en indikator som målte andelen elever per skole som hadde forventet progresjon på faglig nivå. Fra og med 2016 har England publisert skolebidragsindikatorer (kalt progresjonsmål), som beregnes ved at elevene deles inn i

prestasjonsgrupper etter tidligere prestasjoner. For å måle progresjon fra 3. til 6. trinn deles for eksempel elevene inn i 24 ulike prestasjonsgrupper på bakgrunn av prestasjonene på 3. trinn. Hver elevs progresjon beregnes som differansen mellom elevens prestasjoner på 6. trinn og gjennomsnittlig prestasjon for alle elever i samme prestasjonsgruppe. Skolens progresjonsskår beregnes som gjennomsnittet av elevenes progresjonsskår. Skolens progresjon deles inn i fem grupperinger med tilhørende fargekoder som uttrykker i hvilken grad skolen ligger over, under eller på snittet. Progresjonsindikatorne publiseres for både grunnskoler og videregående skoler. For 6. trinn publiseres progresjonen fra 3. trinn i emnene lesing, skriving og matematikk. For 11. trinn og videregående opplæring beregnes en samlet progresjonen ut fra flere fag.

Indikatorne brukes til lokal kvalitetsutvikling og ansvarliggjøring, og skal fungere som et utgangspunkt for dialog om skolens tilstand og kvalitetsutvikling. Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) er et statlig, uavhengig skoleinspektorat som skal bidra til kvalitetsutvikling i opplæringen gjennom uavhengig inspeksjon, rapportering og kunnskapsbasert rådgivning. Ofsted benytter et bredere informasjonsgrunnlag enn progresjonsskår og elevprestasjoner, for eksempel brukerundersøkelser til lærere og foreldre, når de gjennomfører inspeksjoner (Ofsted, 2005).

Også i Norge benyttes informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet i forbindelse med oppfølging av kvalitet og i tilsyn som gjennomføres av fylkesmennene. Med oppfølgingsordningen er det også satt en kritisk grense for kommuner som ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i opplæringen. Disse kommunene identifiseres ved hjelp av et indikatorsett, der indikatorer på læringsmiljø og læringsresultater danner utgangspunkt for en nedre grense for kvalitet.

### **Eksempel 3: New South Wales, Australia**

Utdanningsmyndighetene i New South Wales i Australia publiserte i 2014 et sett med skolebidragsindikatorer for de statlige skolene som skal gi en indikasjon på skolens bidrag til elevenes læring relativt til bidraget til en gjennomsnittlig skole. Det er utviklet indikatorer for 3.–5. trinn, 5.–7. trinn, 7.–9. trinn, og 9.–12. trinn. Resultater fra nasjonale prøver i lesing og regning på 3., 5., 7. og 9. trinn, og resultater på prøver i engelsk og matematikk på 12. trinn, brukes til å beregne de ulike indikatorene. I tillegg beregnes skolebidraget til inntakspoeng til høyere utdanning ved at modellen kontrollerer for et samlet resultat for lesing og regning på 9. trinn.

Merverdiindikatorne beregnes ved hjelp av flernivå-modeller, som i tillegg til å kontrollere for elevens tidligere resultater også kontrollerer for en rekke sosioøkonomiske og demografiske forhold, på både elev- og skolenivå. Disse forholdene inkluderer foreldrenes utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknypning, elevenes kjønn og etniske bakgrunn, skolens sosioøkonomiske status, andelen høytpresterende elever på skolen, og om det er rene jente- eller gutteskoler.

Indikatorne skal brukes til å identifisere skoler som bidrar mer enn gjennomsnittlig til elevenes læring, og til lokal skoleutvikling. Målet er å identifisere kjennetegn ved god praksis, slik at skoler og politikere kan få et bedre beslutningsgrunnlag (Centre for Education, Statistics and Evaluation, 2014). Indikatorne er kun tilgjengelige for skolene (skoleledelsen og lærerne).

Intensjonen med skolebidragsindikatorne i New South Wales har flere likhetspunkter med de uttalte intensjonene i Norge ved at de skal bidra til lokal kvalitetsutvikling og gi indikasjoner på god praksis. Til forskjell fra Norge har utdanningsmyndighetene i New South Wales valgt å ikke offentliggjøre skolebidragsindikatorne.

#### Eksempel 4: Danmark

Styrelsen for It og Læring i Danmark har siden 2011 publisert indikatorer kalt sosioøkonomiske referanser, for grunnskoler og kommuner (2020a). Sosioøkonomiske referanser gir en indikasjon på hvordan elever med samme sosioøkonomiske bakgrunn som skolens elever presterer på avgangsprøvene i en rekke fag, og samlet sett, på 9. trinn. Indikatorene beregnes ved hjelp av en flernivå-modell som kontrollerer for elevenes kjønn og etnisitet og dessuten foreldrenes utdanning og inntekt. I tillegg kontrolleres det for to skolekjennetegn: andelen elever med innvandrerbakgrunn og andelen elever som har foreldre med mellomlang eller lang høyere utdanning. Ved å sammenligne den sosioøkonomiske referansen, som tilsvarer skolens forventede karaktersnitt, med skolens faktiske karaktersnitt, får man en indikasjon på om skolens elever har klart avgangsprøvene bedre, dårligere eller likt med nasjonalt nivå. Forskjellen mellom forventet og faktisk resultat gir et uttrykk for skolens løfteevne, som tilsvarer det som omtales som skolebidraget i Norge.

Skolebidragsindikatorer for videregående skoler beregnes ut fra en tilsvarende modell som for grunnskolen, men det kontrolleres i tillegg for elevens avgangskarakterer fra 9. trinn (Børne- og undervisningsministeriet, 2020b). Modellen for videregående skoler inkluderer derimot ingen skolekjennetegn, slik som modellen for grunnskolen, fordi disse viste seg å ikke ha en sterk sammenheng med elevenes læringsresultater. Det beregnes både en samleindikator på tvers av fag og indikatorer for hvert enkelt fag. For yrkesfaglige skoler beregnes kun en frafallsindikator. Skoler som over tid har et meget lavt bidrag, er pålagt å utarbeide en oppfølgingsplan som beskriver mulige årsaker til det lave bidraget, og en plan for gjennomføring av mulige forbedringstiltak.

I Norge er det ikke et krav fra nasjonale myndigheter at skoler med lave resultater lager oppfølgingsplaner med refleksjoner over egen praksis og beskrivelse av mulige tiltak. Nasjonale myndigheter har utviklet et refleksjons- og prosessverktøy, Ståstedsanalysen, som skoler kan velge å bruke til skolebasert vurdering.

**Ofsted (UK)** varslet i 2019<sup>17</sup> at de nå legger om sine inspeksjonsrutiner slik at de skal fange opp reell læring, ikke bare forberedelse til tester: «Inspectors will spend less time looking at test data, and more time looking at what is taught and how it is taught» (Ofsted, 2019). I flere land handler det nå om å flytte oppmerksomheten fra tall og over på forholdet mellom resultatdata, skoleutvikling og arbeidsmåtene i skolen.

#### 4.7. Oppsummering

Som dette kapittelet har vist, er skolebidragsindikatorerne en av flere informasjonskilder som inngår i det norske kvalitetsvurderingssystemet. De beregnes ved hjelp av statistiske modeller som tar hensyn til at elevgrunlaget varierer mellom skoler, og skal dermed gi utfyllende informasjon om skolens bidrag til elevenes læring i tillegg til det som dokumenteres gjennom karakterer, nasjonale prøver og andre resultater. I Norge er de utdanningspolitiske intensjonene at skolebidragsindikatorerne skal fungere som supplement til andre informasjonskilder i arbeidet med å vurdere og utvikle kvaliteten på opplæringen. Skolebidragsindikatorerne har vært under utvikling siden innføringen av kvalitetsvurderingssystemet i 2004, og siden høsten 2018 (videregående skoler) og våren 2019 (grunnskoler) er de publisert av Utdanningsdirektoratet. Kapittelet har vist at mange skoleeiere og skoleledere har tatt skolebidragsindikatorerne i bruk i det lokale arbeidet med kvalitetsvurdering, og har ulike opplevelser av både nytteverdi og begrensninger.

<sup>17</sup> <https://www.gov.uk/government/news/ofsted-is-changing-how-it-inspects-schools>.

Skolebidragsindikatorne brukes i dialogen mellom skoleeiere og skoleledere og gir tilleggsinformasjon til det lokale arbeidet med kvalitetsvurdering. Internt på skolen brukes de som utgangspunkt for refleksjon over praksis og til å identifisere behov for tiltak. Kunnskapen om hvordan skolebidragsindikatorne mer konkret brukes og følges opp, er fortsatt begrenset. Eksempler fra fire andre land viser at bruk av skolebidragsindikatorer er utbredt, og at intensjonene med indikatorne er nokså like på tvers av landene. Gjennomgangen har også vist at det er store forskjeller i hvordan noen ulike land følger opp arbeidet med kvalitetsutvikling.

## 5. Statistisk analyse av skolebidragsindikatorerne

I henhold til mandatet skal ekspertgruppen i del 1 av oppdraget undersøke resultatene fra skolebidragsindikatorerne og identifisere og analysere kjennetegn på kommuner, fylkeskommuner og skoler med stabile skoleresultater på den positive eller negative siden. Ekspertgruppen skal også finne mulige årsaker til de forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorerne og andre relevante kilder, for eksempel elevundersøkelsen, nasjonale prøver og annen relevant statistikk.

På oppdrag fra ekspertgruppen har Statistisk sentralbyrå (SSB) våren 2020 analysert skolebidragsindikatorerne for å avdekke mulige mønstre og årsaksforklaringer. SSB publiserer analysen i sin helhet i «Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring?» (Perlic og Ekren, 2020)<sup>18</sup>. I dette kapittelet gjengis først gjennomføring og funn fra SSBs analyser. Deretter presenteres funn fra andre undersøkelser som har analysert skolens betydning for elevenes læringsresultater, og til slutt omtales ekspertgruppens betraktninger rundt den statistiske analysen.

### 5.1. Gjennomføring av analysen av skolebidragsindikatorerne

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført analysen av skolebidragsindikatorerne med utgangspunkt i ekspertgruppens mandat for del 1 av oppdraget. Målet med analysene har vært å undersøke hva som kjennetegner grunnskoler, videregående skoler og kommuner som lykkes med å løfte elevenes prestasjoner mer eller mindre enn forventet ut fra elevgrunnet. Tilgjengelige målbare kjennetegn som kan ha betydning for skolebidraget, er inkludert i analysene. Dette omfatter skolestruktur, eierforhold, skolestørrelse, kjennetegn ved elevene (som sosial bakgrunn, spesialundervisning, etc.), læreres alder og utdanning, lærerkompetanse, stabilitet i lærerkollegiet og skoleledelsen, skoleressurser (som lærertetthet, leksehjelp, timer til fysisk aktivitet og timer over minstekravet) og resultater fra elevundersøkelsen (se vedlegg 2). Som SSB påpeker i sin publikasjon, vil det også kunne være andre faktorer som er av betydning for skolebidraget, men som ikke lar seg måle, eller som det ikke finnes tilgjengelige data på (Perlic og Ekren, 2020).

Statistiske analyser av sammenhenger mellom skolebidragsindikatorer og andre forhold ved skolen eller kommunen kan ikke si noe om årsakssammenhenger, og gir dermed ikke alene tilstrekkelig grunnlag for å finne mulige årsaker til forskjellene. En utfordring med analyser av sammenhenger er også at de ulike faktorene ikke virker uavhengig av hverandre, og det er derfor ikke mulig å isolere betydningen av de enkelte faktorene.

Analysen har omfattet følgende:

- For grunnskolen har SSB gjort analyser av skolebidragsindikatorer for 5.–7. trinn og 8.–10. trinn, for både skoler og skoleeiere (kommuner). SSB har ikke gjort analyser av indikatoren for 1.–4. trinn fordi den kun kontrollerer for sosioøkonomiske bakgrunnsforhold. Den er dermed vanskelig å sammenligne med indikatoren for de to andre trinnene.
- For videregående skoler har SSB gjort analyser av de tre skolebidragsindikatorerne karakterpoeng, bestått og deltatt. Indikatoren sier noe om henholdsvis «Skolens bidrag til å løfte elevene faglig», «Skolens bidrag til å få elevene til å fullføre og bestå» og «Skolens bidrag til å holde på elevene slik at de ikke slutter». Det lave antallet fylkeskommuner gir

---

<sup>18</sup> [Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, mindre enn forventet til elevenes læring?](#)



ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjøre statistiske analyser av sammenhenger mellom kjennetegn og skolebidrag.

For å identifisere kjennetegn ved skoler og kommuner med stabile skoleresultater på den positive eller negative siden har SSB benyttet de fire tilgjengelige årgangene med publiserte skolebidragsindikatorer, og delt disse inn i ulike profiler. Gjennomsnittlig skolebidrag for hele landet er lik 0. Kravet for å tildeles profilen «bidrar stabilt mer enn forventet» er dermed at skolen eller kommunen har et skolebidrag større enn 0 alle de fire årene. På samme måte er alle skoler eller kommuner som har et skolebidrag under 0 alle de fire årene, tildelt profilen «bidrar mindre enn forventet». Fordi ekspertgruppen spesielt skal se på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen, har SSB også identifisert skoler eller kommuner som har hatt progresjon i skolebidraget hvert av de fire årene, under profilen «progresjon hvert år».

Tabell 2. Antall skoler og kommuner i de ulike profilene

	Alle skoler/kommuner	Bidrar stabilt mer enn forventet	Bidrar stabilt mindre enn forventet	Progresjon hvert år
Mellomtrinnet – skoler	1457	313	335	125
Ungdomstrinnet – skoler	802	165	165	67
Mellomtrinnet – kommuner	379	92	92	45
Ungdomstrinnet – kommuner	369	72	98	35
VGS/studiespesialiserende – deltatt	325	88	33	20
VGS/studiespesialiserende – bestått	323	85	42	16
VGS/studiespesialiserende – karakter	324	31	23	12
VGS/yrkesfag – deltatt	270	62	33	16
VGS/yrkesfag – bestått	271	70	40	18
VGS/yrkesfag – karakter	268	21	19	8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

SSB har brukt data fra skoleåret 2014–2015 for å analysere kjennetegn ved skoler og kommuner, fordi det kan ta tid fra skoler og kommuner iverksetter tiltak, til de kan ha påvirket skolebidraget. For å finne kjennetegn på skoler der elevene i snitt får høyere eller lavere resultater enn forventet ut fra elevenes forutsetninger, har SSB utført flere statistiske analyser. SSB har brukt både bivariate (kun én forklaringsvariabel) og multivariate (flere forklaringsvariabler) regresjonsanalyser, og begrunner dette med at bivariate analyser er lettere å tolke, mens multivariate analyser gir et bedre bilde av hvordan sammenhengen mellom skolebidraget og et kjennetegn påvirkes av andre kjennetegn. Ulempen med de multivariate analysene, slik SSB ser det, er at de er vanskelige å tolke. I sin oppsummering vektlegger SSB resultatene fra de bi- og multivariate analysene likt.

## 5.2. Oppsummering av funn i SSBs analyse

Overordnet er SSBs konklusjon at ingen av variablene har en sterk eller veldig tydelig sammenheng med sannsynligheten for at en skole eller kommune bidrar stabilt mer eller mindre enn forventet gitt elevenes forutsetninger. Det meste av variasjonen i å være en skole som bidrar stabilt høyt eller lavt, kan altså forklares ved forhold som SSB ikke har fanget opp i sine analyser. Som SSB påpeker i sin rapport, kan sterkere årsakssammenhenger eventuelt avdekkes av forskning som kombinerer ulike metoder og typer data, og som inkluderer faktorer som i mindre grad lar seg fange opp gjennom eksisterende data og kvantitative tilnærminger.

Selv om ingen av sammenhengene er særlig sterke, finner SSB flere kjennetegn ved skolene og kommunene som har en signifikant sammenheng med det å bidra stabilt mer eller mindre enn

forventet. SSB påpeker at det er stor variasjon i hvilke kjennetegn som slår inn på ulike utdannings- og institusjonsnivåer (skole og kommuner). Det gjør det vanskelig å trekke noen tydelige konklusjoner på tvers av nivå.

SSB fremhever følgende funn i sitt sammendrag:

- Samlet sett for *grunnskolen* viser analysen at sannsynligheten for å være en *skole* med høyt skolebidrag over tid øker med skolestørrelsen, antallet elever per lærer og andelen elever med foreldre som har høyere utdanning.
  - For 5.–7. trinn har kombinerte barne- og ungdomsskoler høyere sannsynlighet for å bidra mer enn forventet enn barneskoler. I tillegg øker sannsynligheten i takt med andelen elever med særskilt norskopplæring. Når Oslo er inkludert i analysene, øker sannsynligheten med timetall over minstekrav, elevtimer til fysisk aktivitet og leksehjelp, mens den minker med økende lærerstabilitet og andel lærere over 40 år. Disse sammenhengene forsvinner om Oslo-skolene holdes utenfor analysene.
  - For 8.–10. trinn har andelen lærere med fagkompetanse og lærerstabilitet en positiv sammenheng med at skolen bidrar mer enn forventet over tid. Det samme gjelder elevenes opplevelse av trivsel, støtte fra lærer, faglig utfordring, læringskultur, mestring og motivasjon. Sannsynligheten minker med økende andel lærere uten godkjent utdanning og andel elever med spesialundervisning.
  - I grunnskolen har sannsynligheten for å være en *kommune* som bidrar mer enn forventet, en positiv sammenheng med sentralitet, antall elever per lærer, andel elever med foreldre med høyere utdanning og elevenes opplevelse av mestring.
- På videregående skole finnes det tre typer indikatorer – deltatt, karakterpoeng og bestått.
  - Deltatt: Felles for *studieforberedende* og *yrkesfaglige* utdanningsprogram er at skolestørrelse og andel innvandrerelever<sup>19</sup> har en negativ sammenheng<sup>20</sup> med sannsynligheten for at skolen bidrar stabilt mer enn forventet til å *holde på elevene slik at de ikke slutter*.
  - Bestått: Sannsynligheten for at skoler bidrar mer enn forventet til å *få elevene til å fullføre og bestå*, øker med elevenes opplevelse av trivsel, støtte fra lærer, mestring og motivasjon. Sannsynligheten for at skolen bidrar mer enn forventet, minker med skolestørrelse, median dags- og timesfravær, andel innvandrerelever og andel elever med høyt utdannede foreldre.
  - Karakterpoeng: Sannsynligheten for at en skole bidrar mer enn forventet til å løfte elevene faglig, øker dersom skolen ligger i Oslo, og med andel lærere med lang utdanning og pedagogikk, både for studieforberedende og for yrkesfaglige utdanningsprogram.

Ekspertgruppen finner det vanskelig å vurdere relevansen av funnene når kjennetegn for å være en skole som bidrar stabilt mer enn forventet, varierer på tvers av trinn, eller har motsatt betydning for de to trinnindikatorerne på grunnskolen. For eksempel er sammenhengen mellom andelen elever

---

<sup>19</sup> Andel innvandrerelever omfatter kun elever som selv har innvandret, og ikke norskfødte elever med innvandrerforeldre.

<sup>20</sup> En negativ statistisk sammenheng mellom to variabler defineres ved at høye verdier av den ene variabelen generelt forekommer sammen med lave verdier av den andre, og motsatt.

med spesialundervisning positiv for 5.–7. trinn og negativ for 8.–10. trinn. Enkelte kjennetegn gir også ulike utslag på skolebidrag og kommunebidrag.

Noen av kjennetegnene ved skoler som bidrar stabilt mer enn forventet, er dessuten kontraintuitive. For eksempel kan den positive sammenhengen mellom antall elever per lærer og sannsynligheten for å være en grunnskole som bidrar stabilt mer enn forventet, ikke tolkes som at flere elever per lærer er positivt for skolens bidrag. Dette uttrykker kun at skoler som bidrar stabilt mer enn gjennomsnittet, oftere har flere elever per lærer enn de som ikke ligger stabilt over gjennomsnittet. Sammenhengen kan like gjerne skyldes at andre bakenforliggende faktorer påvirker begge forholdene.

### 5.3. Andre studier av skolens betydning for elevenes læring

I kapittel 2 viser en gjennomgang av norsk og amerikansk forskning at det ikke har vært mulig å påvise sterke sammenhenger mellom skolens ressursituasjon og elevenes læringsresultater eller prestasjonsutvikling fordi årsakene til forskjellene er sammensatte og komplekse. SSBs funn om at flere enkeltfaktorer har en signifikant, men ikke særlig sterk, sammenheng med skolebidraget (prestasjonsutviklingen), er dermed i tråd med tidligere forskningsfunn. I dette delkapittelet gir vi et bilde av hvor stor del av variasjonen i elevenes læringsresultater og prestasjonsutvikling som kan knyttes til hvilken skole eleven går på. Vi presenterer også funn fra en ny dansk undersøkelse, som i likhet med SSBs analyse hadde som mål å avdekke kjennetegn ved høyt- og lavtpresterende skoler.

Tall fra OECD (2019b) viser at Norge skiller seg ut, sammen med Finland og Island, ved at en relativt liten andel av resultatforskjellene mellom elever kan knyttes til hvilken skole elevene går på. I Norge kan for eksempel 9 prosent av elevvariasjonen i leseferdigheter knyttes til skolen de går på, mens tilsvarende tall for Sverige og Danmark er henholdsvis 15 og 13 prosent. Snittet for OECD-medlemslandene er 29 prosent (OECD average-36a).

Tidligere norske studier, som har benyttet merverdimodeller («value-added»-modeller) til å analysere skolens bidrag til elevenes prestasjonsutvikling, viser at skolens betydning er relativt lav (Wiborg mfl., 2011; Grøgård mfl., 2012). Studiene viser at den skolen eleven går på, maksimalt kunne forklare 11–15 prosent av den totale variasjonen i elevenes prestasjonsutvikling fra 5. til 8. trinn. Tilsvarende kunne 6–10 prosent av den totale elevvariasjonen i prestasjonsutvikling fra nasjonale prøver på 8. trinn til skriftlig eksamen på 10. trinn knyttes til skolen eleven går på (Wiborg mfl., 2011). Også SSB konkluderte med at det er vesentlig mindre forskjeller mellom skoler og mellom kommuner i bidraget til elevenes læring enn det er i de faktiske resultatene (Steffensen mfl., 2017). Skolebidragsindikatorene for 5.–7. trinn eller 8.–10. trinn viser at to av tre skoler ikke bidrar signifikant forskjellig fra landsgjennomsnittet til elevenes læring fra 5.–7. eller 8.–10. trinn.

I Danmark har Epinion (2020) på oppdrag fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet undersøkt både skolens betydning for elevenes læringsprogresjon og hva som kan forklare forskjellene i elevenes progresjon i lesing og regning på grunnskolen (nasjonale prøver på 4. til 8. trinn). Analysene viser at 7–10 prosent av progresjonen kan forklares med hvilken skole eleven går på, og 4–6 prosent med hvilken kommune eleven bor i. Et annet funn er at variasjoner i elevenes trivsel i enda mindre grad kan knyttes til forskjeller mellom skoler. Kun 3–4 prosent av variasjonen i elevenes trivsel kan tilskrives hvilken skole elevene går på. Forfatterne konkluderer dermed med at det er stor homogenitet i de danske grunnskolenes evne til å løfte elevene og skape trivsel.

I likhet med analysen SSB har utført på oppdrag fra Ekspertgruppen for skolebidrag, var et av formålene med den danske studien å finne kjennetegn ved de skolene som løfter elevene mest eller minst (20 prosent høyest og lavest). De finner få kjennetegn ved de skolene som løfter elevene mest eller minst. Kjennetegn ved skolene som løfter mest, er at de er større skoler, har en høyere andel

elever med foreldre med høyere utdanning, og har flere etnisk danske elever. I rapporten konkluderer de med at mye av variasjonen i resultater eller trivsel mellom skolene skyldes elevenes bakgrunn, og at bare en liten del av forskjellene kan knyttes til at skolene gjør noe markant forskjellig.

Samlet viser analysen av de danske skolene, SSBs analyse og andre norske studier av sammenhenger mellom kjennetegn ved skoler og skolens betydning for elevenes prestasjonsutvikling (se kapittel 2) at det er vanskelig å identifisere kjennetegn som kan forklare hvorfor enkelte skoler lykkes med å løfte elevene. Det er trolig flere forhold som spiller inn her. For eksempel kan det være vanskelig å isolere betydningen av de enkelte kjennetegnene når flere kjennetegn med henholdsvis positiv og negativ effekt på elevens prestasjonsutvikling virker sammen. At det generelt sett ikke er store forskjeller mellom norske skoler i deres bidrag til elevenes læring, kan også ha betydning for hvor sterke sammenhenger det er mulig å avdekke. I tillegg fanger vi gjennom eksisterende data og kvantitative tilnæringer trolig ikke opp de viktigste årsakene til at skolene bidrar ulikt. Selv om det overordnede bildet viser at norske skoler ikke preges av store forskjeller i bidraget til elevenes prestasjonsutvikling, kan det likevel finnes store forskjeller mellom enkelte skoler. SSB peker på behovet for videre forskning og analyser som kombinerer ulike metoder og typer av data, for å avdekke årsakene til disse forskjellene.

#### 5.4. Ekspertgruppens betraktninger rundt den statistiske analysen

Ekspertgruppen skal ifølge mandatet komme med anbefalinger og forslag til tiltak basert på kunnskapsgrunnlaget (del 1) og de dialogbaserte prosessene (del 2). Som en del av arbeidet skal ekspertgruppen vurdere hvordan skoleeierne og skolene bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. I dette inngår det å se på hva som kjennetegner kommuner og skoler som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen, og hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag kan løfte kvaliteten.

Ettersom de statistiske sammenhengene SSB finner, generelt er svake og til dels inkonsistente og ulogiske, vurderer ekspertgruppen at det ikke kan legges stor vekt på betydningen av de enkelte kjennetegnene. SSBs metode for å identifisere skoler med ulike profiler kan videre brukes til å velge ut deltakere på skole- og skoleeiernivå til de dialogbaserte møtene. De aktuelle profilene er:

- Profil 1: Skoler som over tid har hatt høyt skolebidrag
- Profil 2: Skoler som løfter stabilt høyt og har elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn (SØS)<sup>21</sup>
- Profil 3: Skoler som har hatt jevn årlig progresjon i skolebidraget
- Profil 4: Skoler som over tid har hatt lavt skolebidrag

I tillegg er det relevant å basere utvelgelsen på kriterier, som for eksempel resultater på nasjonale prøver, skriftlig eksamen og elevundersøkelsen, og ta hensyn til geografiske og demografiske kjennetegn.

Som en del av mandatet kan ekspertgruppen foreslå endringer av skolebidragsindikatorene for at de skal gi bedre nytte for skoler og skoleeiere. Med utgangspunkt i dette og kunnskapsgrunnlaget i del 1 vil ekspertgruppen i dialogmøtene undersøke hvilke muligheter og utfordringer de har med bruk av

---

<sup>21</sup> Dette er skoler der foreldrenes utdanningsbakgrunn er lavere enn landsgjennomsnittet og skolebidraget stabilt høyt.

skolebidragsindikatorene, og hvilke forandringer som eventuelt må til for at skolebidragsindikatorene skal bli mer nyttige i arbeidet med kvalitetsvurdering og -utvikling.

### 5.5. Oppsummering

SSB har identifisert skoler og kommuner og plassert dem i ulike profiler, og har videre undersøkt hvilke sammenhenger det er mellom sannsynligheten for å bidra stabilt høyt eller lavt og en rekke målbare forhold ved skolen eller kommunen. Analysene viser at de statistiske sammenhengene SSB finner mellom ulike forhold og sannsynligheten for å være en skole eller kommune som bidrar stabilt mer eller mindre enn forventet, generelt er svake og til dels inkonsistente og ulogiske.

Ekspertgruppen vurderer det derfor slik at det ikke kan legges stor vekt på de enkelte kjennetegnene og deres betydning. Videre forskning og analyser som kombinerer ulike metoder og typer data, kan ifølge SSB eventuelt avdekke sterkere årsakssammenhenger. Slik forskning bør inkludere faktorer som ikke nødvendigvis lar seg fange opp gjennom eksisterende data og kvantitative tilnærminger.

I tillegg til den statistiske analysen vil ekspertgruppen i kapittel 6 undersøke hva forskning og andre relevante kilder til informasjon viser. Dette kunnskapsgrunnlaget vil bidra til å identifisere kjennetegn ved skoler og kommuner som klarer å løfte kvaliteten på opplæringen, og å «finne mulige årsaker til de forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorene og andre relevante kilder, for eksempel elevundersøkelsen, nasjonale prøver og annen relevant statistikk». Skole- og kommuneprofilene SSB har identifisert, vil være relevante som utgangspunkt for valget av deltakere til de dialogbaserte møtene som ekspertgruppen skal gjennomføre i del 2 av oppdraget.

## 6. Forskningsgjennomgang: Hva må til for at skoler kan øke sitt bidrag til elevenes læringsutbytte?

Ekspertgruppen skal ifølge mandatet beskrive hva som kjennetegner skoler som klarer å løfte kvaliteten på opplæringen, og vurdere hvordan skoleeiere og skoler gjennom systematisk kvalitetsutviklingsarbeid kan bidra til bedre læringsresultater. Ekspertgruppen har derfor søkt etter forskning som har undersøkt skolens bidrag til elevenes læringsutbytte fra ulike perspektiver og med ulike metoder, og som til sammen viser hva som kjennetegner skoler som bidrar mer enn andre til elevenes læringsutbytte. Forskningen belyser også hvordan skolene støttes av lokale utdanningsmyndigheter i arbeidet.

Forskningsgjennomgangen dekker perioden 2003–2020. Perioden er sammenfallende med tidsperioden for utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet (se kapittel 3), og viser nasjonale og internasjonale trender i denne perioden.

Ekspertgruppen fikk søkehjelp fra Kunnskapssenter for utdanning (vedlegg 2), og åtte av artiklene som ble identifisert i søket, er inkludert i dette kapittelet. Basert på begreper og betegnelser i disse artiklene og litteraturlistene har ekspertgruppen fulgt «snowball»-søkeprosedyrer (Brings m fl., 2018) og søkt videre i Google Scholar. Gruppen lette etter review-artikler og metaanalyser, og gjennom mer spissede søk ble totalt 45 artikler identifisert og lest i fulltekst av ekspertgruppens medlemmer. 27 av disse artiklene er inkludert i forskningsgjennomgangen, og de øvrige inngår i andre kapitler. Det ble søkt særskilt etter norsk forskning om skoleeieres og skolers arbeid med kvalitetsutvikling og bidrag til elevenes læringsutbytte.

I dette kapittelet presenteres de 27 artiklene som ekspertgruppen har vurdert som mest relevante for mandatet. Artiklene er av høy kvalitet og relevans, det vil si at de er publisert i fagfelleverderte tidsskrift, og at de har undersøkt forhold ved skolen med betydning for elevenes læringsutbytte. Kapittelet er supplert med andre kilder som ekspertgruppen har vurdert som relevante for norske forhold.

Første delkapittel presenterer kunnskap om skoleeiere som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte. Andre delkapittel handler om betydningen av skolemiljø og skolens kontekst. Tredje delkapittel presenterer kunnskap om skoleledelse som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte. I fjerde delkapittel presenteres kunnskap om systematisk bruk av informasjon/data i arbeid med kvalitetsutvikling. Til slutt oppsummeres hovedfunnene fra forskningsgjennomgangen.

### 6.1. Kjennetegn ved skoleeiere som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte

Ekspertgruppens søk etter forskning om hvordan skoleeiere kan bidra til å øke elevenes læringsutbytte, viste at det internasjonalt er publisert få artikler med relevans for norske forhold og gruppens mandat. Kapittelet innledes derfor med norske studier, rapporter og policydokumenter.

Med innføringen av kvalitetsvurderingssystemet i 2004 og Kunnskapsløftet i 2006 fikk norske skoleeiere økt ansvar for å følge opp skolens kvalitetsarbeid. Aasen og Sandberg (2010) har undersøkt iverksettingen av Kunnskapsløftet som styringsreform ved hjelp av kvalitative intervjuer og spørreskjema. Funnene tyder på at det varslede systemskiftet med Kunnskapsløftet ikke virket etter hensikten de første årene. Det var uklart for skoleeierne hva systemskiftet innebar, og hvordan det påvirket styringen av grunnopplæringen. Studien fant begrenset tillit og dialog mellom forvaltningsnivåene og at skoleeierne ikke opplevde den lokale handlingsfriheten som var varslet. Forskerne tror funnene kan forklares med mangel på felles forståelse, uklare styringssignaler og manglende forbindelseslinjer mellom styringsnivåene.

Et par år etter innføringen av Kunnskapsløftet tok KS initiativ til prosjektet *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å bedre elevenes læringsresultater* (Langfjæran mfl., 2009). Prosjektet avdekket at aktører i utdanningssektoren hadde ulike oppfatninger av *hvem* som er skoleeier. Rapporten fremhever behovet for mer synlige skoleeiere, og at både politisk og administrativt skoleeiernivå bør ha ambisjoner, engasjement for og innsikt i skolen. Skoleeieres kompetanse, kapasitet og evne til å formidle kunnskap ble fremhevet som viktig, i tillegg til ansvarliggjøring og profesjonsutvikling av skoleledere og lærere. Prosjektet pekte også på behov for et nytt og bedre kunnskapsgrunnlag for styring av skolen, og at skolene har behov for å omsette politiske prioriteringer og mål til «sitt» språk og gjennomførbare tiltak. En viktig forutsetning for at elevenes læringsutbytte skal bli bedre, er at skoleledere har god faglig og pedagogisk innsikt i elevenes og lærernes læring. Når lærere skal følge opp resultater fra læringsmiljøundersøkelser, nasjonale tester og kartleggingsprøver med målrettede tiltak for tilpasset opplæring, trenger de analyse- og vurderingskompetanse. Dette funnet samsvarer med Hatch (2013), som påpeker at statlige myndigheter ofte undervurderer behovet for investering i kapasitet og kompetanse når de innfører kvalitetsvurderingssystemer som skal brukes til skoleutvikling.

Dyrkorn mfl. (2013) fant, etter å ha evaluert den nasjonale ordningen med veilederkorps, at kommuner og skoler som ber om veiledning, gjennomgående har svake elevresultater, høy andel elever med spesialundervisning eller ønsker hjelp til kompetanseheving. Skoleeierne rapporterer om utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse og kapasitet i kommunen, og utfordringer med dialogen mellom skoleeier og lederskap på skolenivå. Skolelederne ønsker hjelp til å prioritere og fokusere, og hjelp til å «henge med på utviklingen» fra nasjonalt hold. Veilederne rapporterer om følgende fellestrekk hos de skolene som ber om veiledning:

- svakt og lite systematisk utviklingsarbeid
- manglende kommunikasjon og samarbeid mellom skoleledere og skoleeier
- manglende klare og realistiske kommunale mål og prioriteringer

I *Evaluering av årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling (2011–2013)* fant Rambøll (2013) at det hovedsakelig var det administrative skoleeiernivået som utarbeidet tilstandsrapporten. Det politiske skoleeiernivået ble betraktet som den viktigste målgruppen for rapporten, mens skolene i varierende grad ble involvert i utarbeidelsen. Rambøll påpekte i delrapport 1 blant annet at tilstandsrapportene (s. 5):

- bærer preg av å være en ren deskriptiv statusbeskrivelse som i liten grad ser fremover
- mangler informasjon om lokale forhold og forutsetninger som virker inn på de resultatene som presenteres
- ikke ser resultatene i sammenheng med det øvrige kvalitetsutviklingsarbeidet og i liten grad viser hva som skal gjøres videre, hvem som skal gjøre det, og hvordan det skal gjøres

Et annet funn var at bare rundt halvparten av kommunene svarer at tilstandsrapportene skal gi grunnlag for lokal styring og kvalitetsutvikling i opplæringen på skoler (s. 11). Evalueringen konkluderte med at kravet om årlig tilstandsrapport har økt skoleeierens bevissthet om kvalitetsutvikling. Samtidig påpeker den at det må etableres bedre sammenheng mellom drøftingene på skoleeiernivå og arbeidet i skolene, og at resultatene må bearbeides og kontekstualiseres når de presenteres. Et forslag fra Rambøll var å endre rapportens navn, siden «tilstandsrapport» signaliserer at rapporten skal beskrive en status, mens intensjonen er at rapporten også skal danne bakgrunn for å utvikle kvalitet i skolen. Et annet forslag var å videreutvikle verktøyene som brukes i den årlige tilstandsrapporteringen, for eksempel ved at verktøyene ikke bare legger til rette for



innsamling av data, men også for det analytiske arbeidet som det forventes at ansatte i administrasjonen (og skolelederne) skal gjøre (s. 8).

Mausethagen mfl. (2018) har undersøkt hvordan lærere på tre ungdomsskoler bruker ulike kunnskapskilder når de drøfter elevenes resultater på nasjonale prøver. Forskerne fant variasjon i lokale kvalitetsvurderingssystemer som hadde sammenheng med kommunens størrelse og organisering. De påpeker at det er få nasjonale føringer og begrenset veiledning om hvordan lokale kvalitetsystemer skal utformes, og hvordan de kan brukes til å utvikle kvalitet i opplæringen. Slik kvalitetsvurdering omtales i utdanningspolitiske dokumenter, kan det se ut som om nasjonale myndigheter tar for gitt at når skoleeiere, skoleledere og lærere har informasjon om elevenes resultater, vet de også automatisk hva de skal gjøre for å bedre de pedagogiske prosessene. Selv om forventningene er at skolen skal bruke resultater fra nasjonale prøver, karakterer og andre typer vurderingsdata til å videreutvikle undervisning og læring, betyr ikke det at alle skoleeiere, skoleledere og lærere har den kunnskapen de trenger for å tolke og «oversette» data til pedagogisk praksis og bruke dette til forbedrings- og utviklingsprosesser.

Paulsen (2019) finner en positiv utvikling i mange fylker og kommuner i tiden etter at systemet for kvalitetsvurdering ble etablert og kravet om årlige tilstandsrapporter innført. Flere skoleeiere har endret rapportens navn til «kvalitetsmelding», og mange har erkjent at tall og indikatorer verken påvirker prosesser i skolen eller oppleves som støtte til skoleutvikling (s. 32). Mange skoleeiere har beveget seg fra en «forvaltningslogikk» til en «læringslogikk» (Roald, 2012). Mens forvaltningslogikk legger vekt på å samle inn data og formulere mål for ønsket utvikling basert på informasjonen, innebærer læringslogikken samarbeid mellom nivåer og aktører i kvalitetsarbeidet. Tilgjengelig informasjon blir analysert og drøftet av skolens ledelse og i lærerkollegiet, for så igjen å involvere skoleeieren. I den sirkulære læringslogikken står samarbeid, prosess, dialog og involvering sentralt. Gjennom dialogbasert styring utvikler alle nivåene analysekompetanse og metodiske ferdigheter. Slik kan kvalitetsutvikling bli en pedagogisk verdikjede (Paulsen, 2019) der summen av alle aktørers innsats bidrar til resultatet. Viktige dimensjoner for å skape synergi og utvikling i den pedagogiske verdikjeden er at relasjonene mellom aktørene er produktive og basert på gjensidig tillit.

Også Meld. St. nr. 21 (2016–2017) påpeker at kjennetegn ved skoleeiere som lykkes, er aktiv dialog fra klasserom til kommunestyre (s. 31). Meldingen viser til at evalueringen av Kunnskapsløftet viste svake forbindelseslinjer mellom skoleeier og skole, og mellom skoleledelse og lærernes pedagogiske praksis, noe som kan forklare lokale forskjeller. Mange lærere og skoleledere opplevde at skoleeierne i liten grad bidro til å utvikle den kompetansen skolen trengte. Som vist til i kapittel 2.3 viser Meld. St. nr. 21 (2016–2017) til forskning som finner at desentralisering av beslutninger om organisering, oppgaveløsning og bruk av ressurser har positive effekter på elevenes læring, gitt at det lokale nivået har kompetanse og vilje til å ta ansvaret.

Bonesrønning og Iversen (2019) har brukt kvantitative og kvalitative data til å undersøke hvordan kommunens politiske og administrative styring og ledelse påvirker resultatene i skolen. Rapporten deres gir følgende anbefalinger basert på statistiske analyser og caseundersøkelser med politisk og administrativ ledelse, skoleledere og PPT i åtte store og mellomstore kommuner:

- balanse mellom skolens autonomi, tett oppfølging, ansvarliggjøring og kvalitetssikring fra skoleeier
- utvidet kapasitet på skoleeiernivået for å skape økt «trykk» på skolene
- mer vekt på kompetanse i skolen
- resultatorientert organisasjon
- avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå

- interkommunalt samarbeid for mindre kommuner

Avslutningsvis i dette delkapittelet presenteres tre artikler som har undersøkt hvordan skoleeiere kan bidra til at skolene kan løfte elevenes læringsutbytte. I artiklene argumenterer forskerne for at skolene må ha støtte fra skoleeierne om de skal lykkes med å bedre elevenes læringsutbytte. De påpeker nødvendigheten av at både skoleeiere og skoleledere kjenner til og respekterer grunnleggende prinsipper for vellykket ledelse av profesjonsfellesskap, og at det å ha oppmerksomhet på elevenes sosiale kapital kan bidra til å øke elevenes læringsutbytte.

Talbert (2010) påpeker at det er økende interesse for profesjonelle læringsfellesskap i utdanningssektoren, men at den ukritiske begeistringen for disse fellesskapene må møtes med en edruelig gjennomgang av hva forskningen sier om dem. Talbert har derfor gått gjennom ti år med forskning utført ved *Center for Research on the Context of Teaching (CRC)* ved Stanford University, for å identifisere utfordringer ved profesjonelle læringsfellesskap (PLC). Hun fremhever at hvis skoleeiere og skoleledere ikke forstår prinsippene for fellesskapene, eller organiserer dem på måter som virker fremmedgjørende for lærerne, vil arbeidet mislykkes før det har kommet i gang. Talbert har formulert følgende seks prinsipper for profesjonelle læringsfellesskap:

- Systemforandring må ta hensyn til spenninger mellom byråkratiske og profesjonelle perspektiver og strategier.
- For å kunne drive endringsprosesser må ledere på tvers av nivåene ha en dyp forståelse av grunnprinsippene for profesjonelle læringsfellesskap.
- Å endre profesjonskultur er en utviklingsprosess.
- Å innføre profesjonelle læringsfellesskap innebærer en sammenhengende profesjonsstrategi på alle nivåer av systemet over tid.
- Ledelse av profesjonelle læringsfellesskap må mobilisere tilgjengelige ressurser for å iverksette profesjonsstrategier.
- Ledere må håndtere internt og eksternt press for å mobilisere støtte i utviklingen av profesjonelle læringsfellesskap.

Ifølge Talbert mangler mange ledere i utdanningssektoren kunnskap om hvordan de skal få lærere til å samarbeide om å forbedre elevenes læringsresultater, selv om de kjenner til forskningen om profesjonelle læringsfellesskap. For at profesjonelle læringsfellesskap skal lykkes, må det foreligge en detaljert plan, læringsressurser, lokale kunnskapsressurser, robuste data og et system for å vurdere resultater. En forutsetning for å lykkes er også at det settes av tilstrekkelig tid til lærersamarbeid og møter, og at skolelederne vier arbeidet tid og oppmerksomhet.

Levin mfl. (2012) har gått gjennom forskning om og praksis ved høyt presterende skoledistrikter i USA for å undersøke hvordan skoledistrikter kan støtte skolens kvalitetsutvikling. De finner at måten skoledistriktene er organisert på, har betydning for elevenes læringsresultater. Forskingen viser at det er viktig med samsvar mellom det man vil oppnå, og skoledistriktets strukturer, politikk og organisasjonskulturer. Forskerne lister opp *produktive praksiser* som skoledistrikter kan bruke for å støtte nytenkning generelt og elevsentrerte læringsaktiviteter spesielt:

- tydelig vektlegging av ledelse for å bedre elevenes læringsresultater
- forpliktelse på likeverd (*equity*) og høy kvalitet (*excellence*)
- en kombinasjon av «top-down»-støtte og «bottom-up»-nytenking
- læringsfokuserte partnerskap mellom kommuner og skoler
- avgjørelser på bakgrunn av tilgjengelige data
- kapasitetsbygging på alle nivåer

- produktive partnerskap mellom lokale og nasjonale organisasjoner

Leithwood og Azah (2017) har undersøkt sammenhengen mellom kjennetegn ved skoledistrikter og elevresultater, både for å identifisere kjennetegn og for å si noe om hvordan de utvikles. Ved hjelp av en spørreundersøkelse distribuert til skoleledere og skoledistriktsledere i 49 distrikter i Ontario undersøkte de hvilke kjennetegn som best beskrev deres praksis. Det ble også gjennomført intervjuer i tre høyt presterende distrikter som ga utfyllende informasjon om hvert av kjennetegnene. Undersøkelsen viser at de fleste kjennetegnene som ble identifisert, hadde en signifikant positiv sammenheng med elevenes ferdigheter og utvikling av ferdigheter i lesing og regning. Videre viser undersøkelsen at de høyt presterende distriktene bruker flere felles fremgangsmåter for å utvikle disse kjennetegnene:

- bredt forankret og felles forståelse av skolens brede mandat
- felles forståelse av hva som kjennetegner god undervisning
- bevisst og konsistent bruk av flere kunnskapsressurser i alle avgjørelsesprosesser
- læringsorientert forståelse av utviklingsprosesser
- kompetanseheving og læring på arbeidsplassen
- produktive samarbeidsrelasjoner mellom ansatte og ledere
- en helhetlig plan for profesjonsrettet lederutvikling
- en sammenheng mellom distriktets overordnede mål og økonomi, strukturer, tidsbruk, personalpolitikk og prosedyrer

#### 6.1.1. Kort oppsummering kjennetegn ved skoleeiere

I dette delkapittelet har vi presentert utviklingen i Norge siden Kunnskapsløftet ble lansert i Stortingsmelding nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, med et varslet *systemskifte* i styringen av utdanningssektoren. Systemskiftet innebar klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Delkapittelet har gått gjennom meldinger, rapporter og forskningsartikler publisert i perioden fra 2003 til 2019. Gjennomgangen viser at det tidlig i prosessen var uklart hvem som var ansvarlig. Det var liten felles forståelse, og styringssignalene og styringslinjene ble oppfattet som uklare. Etter at KS tok initiativ til flere prosjekt, ble det rundt 2010 registrert en bedring. De sist publiserte rapportene og artiklene peker på at skoleeiere som lykkes, har tett og god kobling til skolene, bruker tid på samarbeid, prosess, dialog og involvering og kombinerer resultatforventninger («læringstrykk») med støtte og kompetanseutvikling. Både den norske forskningen og de tre artiklene som er gjennomgått sist i kapittelet, viser at hvis skolene skal kunne bidra til å løfte elevenes læringsutbytte, må resultatene presenteres slik at skoleledere og lærere skjønner dem og opplever dem som relevante for praksis. En forutsetning for å lykkes er at skolene har nødvendig analyse- og vurderingskapasitet, og at skoleeierne gjør sin del av jobben på dette området. Det er også viktig at skoleeierne og skolelederne har lik forståelse av hva som kjennetegner gode prosesser for kvalitetsutvikling. Forskningsgjennomgangen tyder på at den delen av systemskiftet som hadde mål om tydeligere ansvars plassering, til en viss grad har lyktes, og at arbeidet med å bygge kompetanse og kapasitet for analyse av resultater i vid forstand må styrkes. Som påpekt i *Kultur for læring* trenger skolene et godt støtte- og veiledningsapparat dersom de skal klare å øke sine bidrag til elevenes læringsutbytte.

#### 6.2. Betydningen av skolemiljø og skolens kontekst

Ekspertgruppen har opplæringslovens formuleringer om skolens samfunnsmandat som en del av sitt utgangspunkt for arbeidet (se kapittel 1.2). Førrige delkapittel viste at policydokumenter siden stortingsmeldingen *Kultur for læring* (2002–2003) understreker at skolens resultater skal forstås i vid forstand. Derfor presenter dette delkapittelet fire artikler som har undersøkt sammenhenger

mellom skolemiljø og læringsutbytte. Studiene viser at skoler som tenker helhetlig, og som ser sammenhenger mellom elevresultater og sosiale aktiviteter, har større sjanse for å lykkes med å bedre elevenes læringsutbytte.

Agasisti og Longobardi (2017) har reanalysert tall fra PISA 2009 for å undersøke hva som kjennetegner skoler med lav sosioøkonomisk status som, til tross for dette, har flere høytpresterende elever fra hjem med lav sosioøkonomisk status enn andre lignende skoler. Forskerne omtaler disse elevene som «resilient» (motstandsdyktige). De antar at i den svært lite homogene gruppen elever med lav sosioøkonomisk status vil *noen* kunne prestere bedre under gitte omstendigheter. Forskerne går ut fra at noen skoler gjør «noe» med noen elever som under andre omstendigheter ikke ville ha gjort det godt på skolen, og ønsker å identifisere hva dette «noe» er. De har gjennomført en logistisk regresjonsanalyse av PISA-resultater fra 13 EU-land<sup>22</sup> for å undersøke forhold ved skolen som har betydning for om disse elevene oppnår et høyt nivå av leseferdigheter. Studien viser at skoler som klarer å øke læringsutbyttet for denne elevgruppen, tilbyr flere aktiviteter utenom undervisningen (kulturelle aktiviteter, sport og andre sosiale tiltak), og at skolen har et svært godt læringsmiljø.

Wang og Degol (2016) har analysert forskning om skolemiljøets betydning for elevenes læring. De fant fire kategorier: *faglig læringsmiljø, fellesskap, trygghet og institusjonelle omgivelser*. *Faglig læringsmiljø* handler om kvaliteten på lærernes arbeid: hvordan de tolker læreplanmål, planlegger, gjennomfører og evaluerer undervisningen, og kvaliteten på deres profesjonsutvikling. *Fellesskap* handler om kvaliteten på relasjonene mellom alle skolens aktører. *Trygghet* handler om aktørens fysiske og emosjonelle sikkerhet, inkludert forutsigbare sanksjoner for uønsket atferd. *Institusjonelle omgivelser* handler om hvordan arbeidet i skolen organiseres og ledes. Wang og Degol påpeker at Bronfenbrenners (1979) økologiske perspektiv står sentralt i forskning om skolemiljø<sup>23</sup>, fordi et godt skolemiljø kjennetegnes av at skolens ansatte får de ulike dimensjonene til å samvirke. Barn og unge skal både lære fag, utvikle utholdenhet, oppleve tilhørighet og medvirkning, teste grenser og forstå og respektere mangfold og sosiale spilleregler. Derfor har kvaliteten på skolemiljøet stor betydning for elevenes faglige læringsutbytte, deres atferd og psykologiske tilpassing.

Sklad mfl. (2012) har gjennomført en metaanalyse av 75 artikler som har undersøkt effekten av skolebaserte program rettet mot elevers sosiale, emosjonelle og atferdsmessige forhold. Artikkelen tar utgangspunkt i at det er enighet om at skolene må bidra til utviklingen av elevenes mentale og emosjonelle ferdigheter slik at de forberedes best mulig på voksenlivet og sin rolle i samfunnet. Studien viser at program som hadde gode prosedyrer for implementering, klarte å bedre elevenes sosiale ferdigheter og redusere antisosial atferd. Det var stor variasjon i hvordan programmene vektla sosiale og emosjonelle ferdigheter. Noen rettet seg mot å utvikle elevenes ferdigheter, for eksempel grensesetting. Andre hadde som mål å utvikle selvfølelse og selvspekt. Flere program kombinerte de to tilnærmingene. Metaanalysen viste at programmene som hadde positiv effekt på deltakernes selvbilde, også hadde positiv effekt på læringsutbytte. Forfatterne konkluderer med at skolebaserte program rettet mot sosiale og emosjonelle ferdigheter har både kortsiktige og langsiktig virkninger, og kan bidra til å øke skolens innvirkning på elevenes utvikling ut over kognitive ferdigheter.

---

<sup>22</sup> Østerrike, Belgia, Danmark, Finland, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Sverige og England.

<sup>23</sup> Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell benyttes ofte for å forklare hvordan miljøfaktorer fra storsamfunn og individets nære kontekst henger sammen og påvirker hverandre gjennom samspill mellom individ og miljø.

Salloum mfl. (2018) har undersøkt forholdet mellom skolens ulike kapitalformer<sup>24</sup>. Forskerne mener at politikere ofte er mest opptatt av økonomisk kapital fordi penger er en kapitalform som er enkel å forstå. I artikkelen spør de om ikke sosial kapital bør tas med i kostnad–nytte–tenkningen for sårbare elever. De har brukt SEM (strukturell ligningsmodellering) for å måle den relative effekten sosial og økonomisk kapital har på elevers læring i grunnskoler i Michigan, og for å identifisere sammenhenger mellom økonomisk kapital og elevers læring. For å få en indikasjon på hvor mye sosial kapital det var i skolene, ble lærerne intervjuet. Skalaen som ble brukt for å måle sosial kapital, var tilpasset begrepene i Coleman (1988): 1. *tillit* (forpliktelse og forventninger), 2. *nettverk* (informasjonsflyt og bytterelasjoner) og 3. *normer og sanksjoner*. Menneskelig kapital (humankapital) formes når mennesker utvikler kunnskaper, ferdigheter og evner som setter dem i stand til å utnytte de andre kapitalformene mest mulig effektivt. Forskerne påpeker at skolen gir barn og unge en unik adgang til sosial kapital, som derfor bør betraktes som et sosialt gode som kan berike alle medlemmene i en gruppe – særlig de barna som har minst av den i sitt hjemmemiljø.

Studien finner tre til fem ganger sterkere sammenheng mellom skolens sosiale kapital og elevenes grunnleggende lese- og regneferdigheter enn for økonomisk kapital. De finner også at den sosiale kapitalen betyr mer for læringsutbyttet enn skolens elevsammensetning (socioøkonomisk status, etnisk sammensetting og elevenes tidligere læringsresultater). Disse funnene støtter tidligere forskning og illustrerer at de tre formene for sosial kapital hos Coleman (1988) – tillit, nettverk og normer – gir grunnleggende støtte til elevers læring og faglige resultater. Tilliten mellom lærerne, elevene og familiene og kvaliteten på relasjonene mellom dem har betydning for hvor mye elevene lærer, og skolens resultater.

Forskerne finner også at når en skoles fattigdomsnivå øker, reduseres skolens sosiale kapital. De understreker imidlertid at mer enn halve variasjonen i skolens sosiale kapital ikke hang sammen med skolens demografiske sammensetting og utgifter til undervisning. Selv etter at de i analysene kontrollerte for elevdemografi og økonomi, var det noen skoler som lyktes bedre enn andre med å utvikle sosial kapital. Salloum mfl. (2018) spør derfor om sosiale relasjoner er avhengige av en annen type investeringer enn økonomisk kapital.

Forskerne mener at funnene tyder på at det å investere i sosial kapital kan øke læringsresultatene for barn og unge, men at mange skoler ikke synes å ha et bevisst forhold til hvordan de skal utvikle skolens sosiale kapital. Forskerne understreker at funnene deres ikke skal tolkes som at en skoles økonomi er av mindre betydning, men at skoler bør ha større oppmerksomhet på potensialet i relasjonene mellom mennesker. En implikasjon av studien er for eksempel at de sosiale relasjonene mellom elever, lærere og familier bør få oppmerksomhet fordi det å styrke disse relasjonene vil støtte elevenes læringsarbeid – hovedsakelig for elever som trenger særlig støtte.

#### 6.2.1. Kort oppsummering betydning av skolemiljø og skolens kontekst

Delkapittelet har vist at skoler som klarer å øke elevenes læringsutbytte, tilbyr flere aktiviteter utenom undervisningen (kulturelle aktiviteter, sport og andre sosiale tiltak) og har et svært godt læringsmiljø. Nyere forskning bekrefter tidligere forskningsfunn som viser at kvaliteten på skolemiljøet har betydning for elevenes faglige læringsutbytte, deres atferd og utvikling. Et godt skolemiljø kjennetegnes av at skolens ansatte får ulike dimensjoner (faglig arbeid, fellesskap, trygghet og institusjonelle omgivelser) til å samvirke. Av de programmene som er prøvd ut, ser vi at de programmene som hadde positiv effekt på deltakernes selvbilde, også hadde en positiv effekt på læringsutbytte. Det ser også ut som om skolen kan ha en kompensatorisk effekt ved å investere i

---

<sup>24</sup> Kapitalformer er penger (økonomisk kapital), fysisk kapital (bygninger mv.), naturkapital (energi mv.), sosial kapital (relasjoner mellom mennesker) og menneskelig kapital (human capital).

elevenes sosiale kapital, særlig for elevgrupper som har lite sosial kapital med seg til skolen. Et gjennomgående funn er at skoler som tenker helhetlig, har størst mulighet for å bidra positivt til elevenes læringsutbytte.

### 6.3. Kjennetegn ved skoleledelse som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte

Meld. St. nr. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* påpeker at bare halvparten av skolelederne i grunnskolen iverksetter tiltak når den skolebaserte vurderingen viser at det er behov for endringer. Det er også stor variasjon mellom skolene i hvordan de bruker informasjon om elevresultater i skoleutvikling. En stor andel skoleledere opplever at de mangler kompetanse og ikke klarer å nyttiggjøre seg resultatene fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Meldingen viser til TALIS<sup>25</sup>, som finner at norske rektorer i noe mindre grad enn gjennomsnittet ser ut til å være aktive i det pedagogiske utviklingsarbeidet. De observerer sjeldnere undervisningen, støtter i litt mindre grad samarbeid mellom lærere om å utvikle ny praksis og tar i noe mindre grad ansvar for at lærere utvikler sin undervisningspraksis.

Her presenteres ti studier som har undersøkt hvordan skoleledere kan bidra til å bedre elevenes læringsutbytte. Først gjengis to studier fra tidlig 2000-tall, en periode som var preget av desentralisering og at skolene fikk ansvar for resultatoppfølging. Skolelederne ble identifisert som viktige aktører i skolens arbeid med kvalitetsutvikling. Deretter presenteres fire studier som har undersøkt forhold ved skoleledelse og elevenes sosiale og faglige læring. De konkluderer med behovet for å bygge profesjonskompetanse og kapasitet i skolen og skolelederens betydning i dette arbeidet. To påfølgende metaanalyser dekker publiseringsperioden 1986–2017 og har undersøkt om «effekten» av skoleledelse på elevenes prestasjoner er direkte eller indirekte. De konkluderer med at effekten er svak, og anbefaler at skoleledere tar hensyn til både elevresultater, læringsmiljø og utviklingsorienterte skolekulturer. Delkapittelet avsluttes med to studier som har undersøkt samarbeid mellom skoleledere og lærere om analyse og bruk av resultatdata. Når mer ansvar delegeres til skolen, får skoleledere nye utfordringer. Forskningen viser at økt frihet krever kompetente skoleledere med fleksibel lederstil som tenker helhetlig og bruker et bredt ledelsesrepertoar i arbeidet med kontinuerlig å heve skolens prestasjoner.

Med utgangspunkt i spørsmålet om skolelederens betydning for elevens læringsutbytte har Lewis og Murphy (2008) drøftet funn fra tidligere forskning opp mot nyere forskning både på skoleledelse og på ledelse mer generelt. Utgangspunktet deres er at det tidligere ikke har vært nok utveksling av ideer på tvers av forskning på ledelse innenfor ulike fagfelt. De anbefaler at lederes læring må være arbeidsplassforankret, og at læringssituasjoner må veksle mellom teori og praksis og ta sikte på å utvikle kritisk og refleksiv kapasitet. Det kan skje gjennom lærende nettverk, aksjonslæring og kvalitetssirkler. Artikkelen konkluderer med at lederkompetanse utvikles best på egen arbeidsplass.

Gamage mfl. (2009) har gått gjennom forskning om skoleledelsens rolle i arbeidet med å forbedre elevenes resultater. De påpeker at forskningen tidlig på 2000-tallet var svært opptatt av at skoleledere må gjøre en innsats for å utvikle en skolekultur som motiverer til innsats for bedre undervisning og læringsmiljø. Særlig fremhever de betydningen av

- å ha en sterk ledelse med tydelige mål og høye forventninger
- å legge vekt på elevprestasjoner og skolemiljø
- å legge vekt på lærernes engasjement og kompetanse

---

<sup>25</sup> TALIS (Teaching and Learning International Survey) er en OECD-undersøkelse som gir innsikt i sider ved læringsmiljøet og lærernes arbeidsforhold i over 40 deltakerland.

Mulford (2013) har gjennomført en spørreundersøkelse blant skoleledere og lærere ved 131 skoler i Tasmania for å finne sammenhenger mellom forhold ved skoleledelse, elevenes sosiale ferdigheter og faglige prestasjoner i lesing, skriving og regning. En flernivåanalyse avdekket at elevenes sosiale ferdigheter, og skolens arbeid med å styrke og myndiggjøre elevene, har en positiv sammenheng med elevenes prestasjoner i grunnleggende ferdigheter. Studien finner også en klar sammenheng mellom elevenes resultater og skolens evne til å bygge utviklingskapasitet, som beskrives som et samspill mellom følgende fire forhold:

- tillit og respekt
- myndiggjøring
- felles oppfatning av hva det vil si å følge opp resultater
- støtte til å undersøke og forbedre undervisningen

Disse fire forholdene ser ut til å være additive, det vil si at de forutsetter, bygger på hverandre og forsterker resultatet. At ledelsen støtter lærernes arbeid med å forbedre undervisningen, vil for eksempel forutsette høy grad av tillit og respekt. Funnet viser at det vil variere hva som er effektive skolelederstrategier, avhengig av skolens behov.

Day mfl. (2016) har over tre år undersøkt hvordan engelske skoleledere på ulike måter har kombinert *endringsledelse* (visjon og inspirasjon, struktur og kultur for forbedring, felles retning og kompetanseutvikling) og *pedagogisk ledelse* (tydelige mål, læreplanarbeid, evaluering og oppfølging av undervisningen) i skoleutvikling. Studien skiller mellom «effektive» og «vellykkede» skoler og skoleledere. Mens «effektive» skoler var mest opptatt av elevenes målbare læringsutbytte, vektla «vellykkede» skoler i tillegg verdier, medborgerskap og danning og tok hensyn til skolens personlige og sosiale ressurser. Studien bestod av en forskningsgjennomgang, en nasjonal spørreundersøkelse der skoleledere og andre nøkkelpersoner ble spurt om hvilke tiltak og strategier de mente bidro til å forbedre elevenes prestasjoner, og en dybdestudie av 20 skoler. Day mfl. (2016) finner at skoler som klarer å gjøre forbedringer som varer over tid, kombinerer pedagogisk ledelse og endringsledelse. «Vellykkede» skoleledere identifiserer og klarer å forstå sin egen skoles behov, og sørger for at de ansatte gir sin tilslutning til og slutter opp om tydelig formulerte mål og verdier. De tar i bruk varierte lederhandlinger og tilpasser lederinitiativene sine til dem de leder. Det handler om helt konkrete ting som timing, systematikk, i hvilken rekkefølge saker presenteres, og hvordan tiltak planlegges. Vellykkede ledere arbeider hele tiden strategisk med å utvikle skolens arbeidsmåter, kultur og prestasjoner.

Hitt og Tucker (2016) har gjennomgått 56 empiriske studier publisert mellom 2000 og 2014 om ulike former for skolelederpraksis og elevers læringsutbytte. Målet var å avdekke kjennetegn ved effektive lederpraksiser ved hjelp av tre etablerte rammeverk for effektiv skoleledelse: Ontario Leadership Framework (Leithwood, 2012), Learning-Centered Leadership Framework (Murphy mfl., 2006) og The Essential Supports Framework (Sebring mfl., 2006). Ved hjelp av rammeverkene identifiserte de 28 kategorier av effektive skolelederpraksiser. Disse ble igjen gruppert slik:

- etablere og skape felles oppfatning av skolens formål og visjon
- bygge profesjonell kapasitet
- skape en støttende organisasjon for lærernes læring
- legge til rette for læringsomgivelser av høy kvalitet for elevene
- skape koblinger til lokalsamfunn og eksterne partnere



Hitt og Tucker (2016) mener at overordnede anbefalinger som at «skoleledere må være pedagogiske ledere», er til liten nytte for skolelederne, og at forskere må bli flinkere til å konkretisere hva som ligger bak deres konklusjoner og anbefalinger.

Cosner og Jones (2016) stiller spørsmål ved nytten av tradisjonell skoleeffektforskning, som identifiserte lederadferd i skoler med høyt presterende elever med mål om å overføre forbilledlige lederpraksiser til andre skoler. For å undersøke lederadferd i lavt presterende skoler brukte de tre dimensjoner fra Robinson mfl. (2008): a) målformuleringer og planlegging, b) fremme og delta i lærernes kompetanseutvikling, c) koordinere og evaluere undervisningen og det pedagogiske arbeidet. De fant at det er vanskelig å overføre kjennetegn ved ledere i høyt presterende skoler til lavt presterende skoler fordi lederne her har helt andre behov og utfordringer enn ledere i høyt presterende skoler. Det er ingen automatikk i at forskning om ledelse i høyt presterende skoler er nyttig for ledere i lavt presterende skoler. Stadig mer forskning understreker behovet for endringskapasitet, og ledere i lavt presterende skoler trenger et ledelsesrepertoar som kan hjelpe dem til å utvikle organisatorisk kapasitet. Skoleledere i skoler som sliter, forholder seg til andre problemer enn skoler som presterer godt. Det er altså ingen garanti for at det forskningen identifiserer som «best practice», fungerer i alle sammenhenger.

Uysal og Sarier (2018) har gjennomført en metaanalyse av 39 studier publisert i perioden 2000–2017 for å finne effekten av skoleledelse på elevprestasjoner i USA og Tyrkia. Majoriteten av studiene var gjennomført i USA og publisert etter 2009. De finner en svak positiv effekt av skoleledelse på elevenes læringsresultater, og at lederstiler er mest avgjørende. Pedagogisk ledelse har større effekt på elevenes resultater enn andre lederhandlinger. Basert på funnene foreslår Uysal og Sarier (2018) at skoleledere som vil forbedre skolens resultater, konsentrerer seg om klare visjoner, opplæring for lærerne og godt læringsmiljø. Studien bekrefter funn i en tidligere metaanalyse av 27 studier publisert mellom 1986 og 1996, der Witziers mfl. (2003) ville fastslå om skoleledelse har noen effekt, om effekten er direkte eller indirekte, og hvor stor effekten på elevresultater er. De fant kun en svak positiv effekt av skoleledelse på elevprestasjoner. Effekten varierte imidlertid mye på tvers av studiene, og mer detaljerte analyser viste at det ikke kunne påvises effekt av skoleledelse på elevprestasjoner i ungdomsskoler og videregående skoler. Forskerne mener at det må stilles kritiske spørsmål ved tradisjonell skoleeffektforskning som har hatt et ensidig fokus på ledelsesadferd som *styring* av praksis i klasserommet. De argumenterer for at vi trenger mer kunnskap om hvordan skoleledere kan utvikle og opprettholde utviklingsorienterte skolekulturer.

Liebowitz og Porters (2019) påpeker at det finnes relativt lite forskning om hvilke konkrete lederhandlinger som kan bidra til å forbedre elevens læringsresultater. De har gått gjennom 51 studier av sammenhenger mellom lederadferd og skolerresultater og funnet fem kategorier av lederhandlinger: 1) pedagogisk ledelse, 2) interne relasjoner, 3) organisasjonsledelse, 4) administrasjon og 5) eksterne relasjoner. Målet var å identifisere direkte sammenhenger mellom lederhandlinger og elevenes læringsutbytte, lærernes trivsel og undervisningspraksis og dessuten virkninger av skolens organisasjonskultur. Forskerne forventet å finne at rektorenes ferdighetsnivå og tidsbruk på de fem ledelsesområdene var direkte relatert til elevenes læringsresultater. Studien finner 1) at det er fra moderat til sterk sammenheng mellom de fem handlingsområdene og elevenes læringsresultater, lærernes trivsel, lærernes pedagogiske praksis og kvaliteten på skolens arbeidsmiljø, og 2) at ikke bare rektors pedagogiske ledelse, men også annen ledelsesinnsats er potensielt viktig for å forbedre elevenes læringsresultater. Overraskende nok viser studien at strategier for pedagogisk ledelse ikke var sterkere relatert til elevenes resultater enn andre lederaktiviteter, og Liebowitz og Porters (2019) spør om tidligere forskning har overvurdert sammenhengen mellom pedagogisk ledelse og elevens læringsutbytte. De mener at selv om studien

ikke er basert på forskning som påviser kausaleffekter, tilsier likevel funnene at det bør investeres mer i skoleledelse, både i kapasitet og i kompetanse.

Tolo mfl. (2020) har reanalysert data fra et tidligere prosjekt som fulgte implementeringen av den nasjonale satsingen *Vurdering for læring* i norske skoler (Hopfenbeck mfl., 2015). De kvalitative intervjuene viste stor forskjell i hvordan skolelederne engasjerte seg i implementeringsprosessen, og ledernes atferd ble analysert i tre kategorier. Ledere i den første kategorien overlot ansvaret for implementeringen til lærerne og så ut til å stole blindt på lærernes kunnskap, kompetanse og arbeidsinnsats. Den andre kategorien skoleledere hadde ikke tillit til lærerne, men stolte på de eksterne ekspertene som var engasjert for å følge implementeringen av prosjektet. Grunnen til at lederne i den andre kategorien ikke stolte på lærerne, var at de tidligere hadde opplevd mye motstand fra lærerne, og at de i tillegg hadde lite støtte fra kommunenivået. I disse skolene ble prosjektimplementering vanskelig gjort på grunn av relasjoner preget av mistillit og ganske passive skoleledere. Skolelederne i den tredje kategorien hadde en kunnskapsbasert og undersøkende tilnærming til implementeringen. De engasjerte seg i aktivt samarbeid med lærerne og viste dem tillit, samtidig som de utfordret dem. På den måten bidro de til å styrke lærernes profesjonsarbeid. Studien avdekket også store forskjeller i relasjonene mellom skoleledere og skoleeiere. Mens noen skoleledere opplevde lite eller ingen støtte fra skoleeieren, var andre godt fornøyd med det lokale samarbeidet. Artikkelen konkluderer med at den balanserte ledertilnærmingen, der lærerne både utfordres og støttes, er den mest lovende.

#### 6.3.1. Kort oppsummering kjennetegn ved skoleledelse

Forskning om effekt av skoleledelse på elevprestasjoner har motstridende funn, noe som kan skyldes forskningsfeltets kompleksitet og at forskerne diskuterer om effekten av ledelse på elevprestasjoner er direkte eller indirekte.

Tidlig på 2000-tallet var forskningen opptatt av sterk ledelse med tydelige mål og høye forventninger, vekt på elevprestasjoner og skolemiljø og lærernes engasjement og kompetanse. Disse rådene er nå supplert med at skoleledere i tillegg må skape en støttende organisasjon for elevenes læring, bygge skolens profesjonelle kapasitet og skape koblinger til lokalsamfunn og eksterne partnere. Forskere påpeker at det har lite for seg å koble lederadferd direkte til elevprestasjoner uten å ta hensyn til skolekultur, fordi de lederne som lykkes med å bedre elevenes læringsutbytte, balanserer flere forhold i skolen. Skal elevenes læring være av høy kvalitet, må også lærerne ha et støttende læringsmiljø. Vellykkede ledere tenker helhetlig og arbeider vedvarende med å utvikle skolens arbeidsmåter, kultur og prestasjoner. De er opptatt av sammenhenger, har tydelige mål og høye forventninger samtidig som de har oppmerksomhet på at skolen skal bidra til å utvikle elevenes sosiale ferdigheter. Forskere påpeker at det er svært vanskelig å overføre kjennetegn ved ledelse i høyt fungerende skoler til lavt presterende skoler. Det er altså ingen garanti for at det forskningen identifiserer som «best practice», fungerer i alle sammenhenger. Ettersom lederkompetanse utvikles best på egen arbeidsplass, må lederes læring være arbeidsplassforankret.

#### 6.4. Systematisk bruk av informasjon og data i arbeid med kvalitetsutvikling

I dette delkapittelet presenteres åtte artikler som har undersøkt hvordan skolene følger opp elevenes resultater, og hva som må til for at resultater fra tester og prøver skal bli brukt i skoleutvikling og forbedringstiltak. Når skoleledere og lærere samarbeider om å tolke og analysere tilgjengelig informasjon om elevenes læringsutbytte i skolene, kalles det gjerne «datateam» eller «resultatmøter». Forskning på hvordan skolens datateam arbeider med å analysere resultater og data, har utbredt seg raskt internasjonalt og etableres nå som forskningsfelt også i Norge.

Først presenteres to artikler som påpeker at det i både USA og Norge er en lang vei fra tall som viser gjennomsnittresultat, til bedre praksis. De to neste artiklene har undersøkt hva som skal til for at skolen skal kunne ta i bruk resultater fra nasjonale prøver. De fremhever behovet for å utvikle skolens kompetanse i analyse og bruk av resultatdata. Det samme gjør den femte artikkelen, som har undersøkt forholdene i Nederland. Deretter følger to artikler som har undersøkt arbeidet i skolens datateam, en fra California og en fra Norge. Begge artiklene viser at hvis målet er å bedre elevenes læringsutbytte, er det uheldig dersom skolens brede mandat og oppdrag neglisjeres. Avslutningsvis presenteres en artikkel som over tid har sammenlignet arbeidet i datateam i Nederland og USA, og som viser hvordan arbeidet utvikles.

Betts mfl. (2017) viser til at stadig mer forskning påpeker at det har lite for seg å gi lærere tall i form av elevenes samlede testskårer (rådata). Lærere prøver gjerne ut nye måter å undervise på hvis de bare får informasjon som gir mening for arbeidet deres, men tall på kommune- eller institusjonsnivå i form av prosenter og gjennomsnitt hjelper ikke lærere og ledere til å forstå hva de skal gjøre for å forbedre praksis. Forskerne mener at «diagnostisk testing», altså tester som gir detaljert informasjon om enkeltelevers styrker og svakheter, er mer nyttige. Studien er gjennomført i California, der informasjon om skolens gjennomsnittlige prestasjonsnivå blir offentliggjort i en kvalitetsvurderingsportal. Den gir imidlertid ingen informasjon om spesifikke faglige utfordringer lærerne må ta hensyn til, eller informasjon de kan bruke til å gi elevene gode tilbakemeldinger. Skolen får en samleskår og informasjon under merkelapper som «forståelse av begreper og prosedyrer» eller «kommunikasjon og evne til å resonnerer». Forskerne fant at da lærerne fikk prøve diagnostisk testing, klarte de å bruke resultatene til å forbedre elevenes læringsresultater. Først analyserte de seg frem til styrker og svakheter i klassen, deretter endret de undervisningen slik at de særlig jobbet med det elevene hadde misforstått.

Hovdhaugen mfl. (2017) har undersøkt hvordan norske myndigheter offentliggjør funn fra nasjonale prøver i Skoleporten. De påpeker at det er en sammenheng mellom hvordan data presenteres, og hvor nyttige de er, og mener at det har vært en klar forbedring i måten resultatene presenteres på. Etersom mange norske kommuner er små, med mange små skoler, vil informasjonen som kan hentes ut av aggregerte data, ha begrenset informasjonsverdi i kvalitetsvurderingsarbeidet. I mange tilfeller har de som er forventet å bruke tallene til skoleutvikling, lite nytte av dem. Forskerne mener at skoleeiere i små kommuner, og skoleledere og lærere på små skoler, vil ha liten eller ingen nytte av aggregerte testresultater på skole- og kommunenivå på grunn av stor usikkerhet knyttet til gjennomsnittresultatet. Lokal kunnskap og kompetanse har betydning for om, hvordan og i hvilken grad tallene kan tolkes og brukes. Forskerne påpeker at når data på aggregert nivå blir gjort offentlig tilgjengelig, bør myndighetene tydelig si at dataene kan være av liten nytte for små skoler og/eller små kommuner – både når det gjelder hvilken informasjon dataene gir om skolens og kommunens prestasjoner, og når det gjelder hvilken nytte tallene har for skoleutvikling.

Roe og Gunnulfsen (2019) spør hva som påvirker hvordan resultater fra nasjonale prøver blir brukt. Artikkelen bygger på et doktorgradsprosjekt (Gunnulfsen, 2018) som undersøkte hvordan lærere og skoleledere på ungdomstrinnet i en middels stor norsk kommune brukte resultatene fra nasjonale prøver. Dataene besto av intervju med skoleledere ved fire skoler, observasjon av møter i leder- og lærerteam på niendetrinn ved to skoler og en spørreundersøkelse til lærere på 13 skoler med ungdomstrinn. Intervjuene og observasjonene ble gjennomført høsten 2015 og spørreundersøkelsen høsten 2016. Verken lærerne eller lederne var kritiske til prøvene, men noen lærere var bekymret for at det ble brukt mye tid på nasjonale prøver i forhold til andre – og viktigere – bidrag til elevens læring. Skolelederne mente at det var vanskelig å forstå hvordan resultatene kan være til nytte for *alle* elevene, ikke bare for de svakeste. Spørreundersøkelsen viste at jo mer kunnskap lærerne oppga

at de hadde om prøvene, jo bedre mente de prøvene fungerte i arbeidet med de enkelte elevenes læring. Rektors rolle som pådriver i arbeidet med resultatene hadde stor betydning for lærernes praksis og holdninger. Forskerne konkluderer med at det ved mange skoler er et gap mellom den funksjonen prøveresultatene forventes å ha, og den funksjonen de i realiteten har. Både skoleledere og lærere trenger kunnskap om hvordan de kan bruke prøveresultatene til å utvikle de enkelte elevenes læring.

Horn mfl. (2015) har observert teammøter i to ungdomsskoler der lærere og ledere diskuterte elevresultater. De fant at skolelederne hadde gode muligheter til å påvirke lærernes kunnskaper om hvordan elevdata kan brukes. Selv om skolene lå i samme kommune og var ganske like, arbeidet de forskjellig med databruk. I den ene skolen forsto lærerne resultatforbedring som enkeltelevers resultater. I den andre var lærerne mer opptatt av hvordan elevene tenkte og resonnererte, og hvilke konsekvenser elevenes forståelse hadde for deres undervisning. Når skoleledere deltok i datateammøter, bidro de først og fremst til å fokusere diskusjonene ved å understreke betydningen av å analysere data. De klarte å gi retning til diskusjonene ved å øke lærernes forståelse av relevans. Når skolelederne forklarte hensikten med analyse og bruk av data på måter som virket fornuftige, ble lærerne mer opptatt av å analysere og forstå data. Dette bidro igjen til å øke lærernes forståelse av databruk. Distrikter og skoler i USA arbeider forskjellig med dataanalyse – noen lar tallene være styrende for undervisningen, andre investerer i økt profesjonslæring for skoleledere og lærere, med mål om en generell forbedring av undervisning og læringsmiljø.

Schildkamp og Poortman (2015) påpeker et stort behov i utdanningssektoren for å utvikle ansattes profesjonskompetanse i tolkning og bruk av resultatdata. De mener at resultatdata må forstås i bred forstand som all kvantitativ og kvalitativ informasjon som er systematisk innsamlet og organisert med mål om å gi informasjon om ulike forhold ved skolen. Etter å ha fulgt arbeidet i fire datateam over en periode på to år fant Schildkamp og Poortman (2015) at kjennetegn ved data (som tilgang til data), kjennetegn ved skolen (for eksempel enighet om skolens mål) og kjennetegn ved hvert enkelt datateam (for eksempel pedagogisk kunnskap) hadde betydning for hvordan teamene fungerte. De konkluderer med at skoleledere og lærere må samarbeide om å tolke data, gjøre tallene forståelige og legge en plan for hvordan de kan brukes på en strukturert måte. Det er et mål å få samlet alle vurderingsdata skolen har tilgjengelig, observasjoner av klasseromsinteraksjoner og elevundersøkelser, og sørge for at skoleledere og lærere sammen utvikler både kapasitet og kompetanse for slikt arbeid.

Datnow mfl. (2020) rapporterer fra et treårig prosjekt i fire skoler der resultatene i en årrekke hadde ligget stabilt under snittet for California. I prosjektperioden fikk lærerne faglig og pedagogisk støtte til arbeidet med å bruke resultatdata til å forbedre undervisningen sin, slik at elevene kunne øke sine testskårer i regning. 40 matematikklærere i fire lavt presterende skoler deltok i studien, og forskerne observerte hvordan lærerne samarbeidet mens de analyserte data. I tillegg til 180 timer med observasjoner ble det gjennomført 128 intervjuer med skoleledere og lærere. Forskerne fant at samtalene i møtene hovedsakelig kretset om betydningen av å forbedre elevenes testskårer. Noen ganger diskuterte lærerne pedagogiske spørsmål som muligheter for å endre på undervisningen eller vurderingsformene, men dette skjedde bare spredt og sporadisk, og lærerne vendte raskt tilbake til å snakke om tallene. Når skolelederne deltok i møtene, dreide dialogen seg stort sett bare om tall og elevenes testskårer. Forskerne beskriver samtalen som overflatisk og lite analytisk. Studien bekrefter tidligere forskning, som finner dette mønsteret i lavt presterende skoler, der skoleledelsen ofte har en tendens til å se data som en enkel vei til bedre testresultater. Når all oppmerksomhet rettes mot tallene, snevres diskusjonen inn, og det skjer lite profesjonslæring. Ensidig søkelys på testresultater gjør at skolene går glipp av gyldne muligheter til å mobilisere til bredt profesjonssamarbeid for å

bedre både elevenes læringsmiljø og læringsutbytte (Braaten mfl., 2017; Diamond og Cooper, 2007). I noen lavt presterende skoler bruker også skoleledere data på måter som påfører lærerne «skyld og skam» i stedet for å utvikle deres profesjonskompetanse (Schildkamp og Poortman, 2015).

Mausethagen mfl. (2020) har sammenlignet hvordan tre skoler i ulike norske kommuner arbeider med resultater fra nasjonale prøver. De påpeker at for lærere gir ofte verdidilemma seg uttrykk i praktiske problemer som de ikke riktig vet hvordan de skal løse, fordi dilemma må veies mot hverandre og har ingen enkle løsninger. De tre skolene var: A) en skole med over 500 elever i en bykommune som har innført mange tester og systemer for oppfølging; B) en skole med vel 100 elever i en mindre kommune, som nylig har innført et kvalitetsvurderingssystem; C) en skole med rundt 500 elever i en mindre bykommune med få kvalitetsvurderingsmekanismer. Forskerne har intervjuet 5 skoleledere, 15 lærere og 3 ansatte i kommuneadministrasjonen, og i tre år observert hvordan skolene arbeider med data. For å avdekke dilemma registrerte forskerne først når det ble brukt ord som *god* og *dårlig*, og i hvilken sammenheng ordene ble brukt. Deretter ble spenninger identifisert, og til slutt ble skolene sammenlignet. Det var klare fellestrekk mellom de tre skolene, blant annet at lærerne hadde lang tradisjon for å teste og vurdere elevenes kunnskaper og kompetanse, og var positive til de nasjonale prøvene. Når testing ble problematisk, handlet det om antall tester og hvordan resultatene ble brukt. Da testene ble innført, hadde resultatene fått så stor oppmerksomhet at det gikk ut over andre aktiviteter. Lærerne ser det som sin oppgave å hjelpe elever som strever, og data brukes til å identifisere disse elevene. Situasjoner preget av dilemma oppstår når lærerne opplever at de kan hjelpe noen elever til å fullføre, eller hjelpe dem på andre måter, men at det ikke alltid er mulig å gi alle elever et læringsløft som vises på testene. Hvis prøve- og testresultater får all oppmerksomhet, kan tallene bli stående *mellom* lærere og elever. Lærernes verdikonflikter handlet om at de mener at læringsresultater er viktige, men at de ikke representerer *hele* oppdraget deres. Et dilemma studien avdekket, var at lærere føler avmakt når de får informasjon om elevers prestasjonsnivå og samtidig føler at de ikke kan hjelpe disse elevene.

Lederintervjuene viste store forskjeller i gruppen skoleledere. Mens lederen på skole A var mest opptatt av å kontrollere lærernes arbeid og styre arbeidet i ønsket retning, var lederne på skole B og C mer opptatt av at lærere har profesjonsstandarder og må ha autonomi i sin yrkesutøvelse. Også blant skoleeierne var det variasjon. De hadde ulike oppfatninger om hva elevsentrert betyr, og ulike tolkninger av hva som ligger i «elevenes behov». I kommunen der skole A ligger, var skoleeieren opptatt av at lærere skal kontrolleres og ledes. I kommunen der skole B ligger, var skoleeieren opptatt av dialog, av å motivere lærerprofesjonen til innsats. Skoleeieren i kommune C var mest opptatt av at kommunen skulle ha et læringsfokus, at det ikke handlet om kontroll eller å fortelle lærere og skoleledere hva de skal gjøre, men om å snakke med skolelederne om kvalitetsutvikling. Ettersom verdidilemma representerer reelle, praktiske problemer, trengs det mer forskning om hvordan ledere på ulike nivå håndterer slike spenninger.

Schildkamp og Datnow (2020) tar utgangspunkt i at det er like mye å lære av feil som av det som lykkes. De har derfor reanalysert to tidligere studier de har gjennomført i USA og Nederland, for å identifisere hva som forårsaket problemer i datateam, og hva som gjorde at arbeidet i teamene ikke førte til skoleutvikling. De finner mange fellestrekk i problemene teamene i de to landene opplevde, for eksempel at arbeidet ble mer styrt av spørsmål om resultater enn av spørsmål om forbedring og utvikling. Forskning har vist at datateam trenger støtte i arbeidet sitt. Støtte påvirker om og i hvilken grad teamene klarer å utvikle en læringscyklus der data analyseres, tolkes og «oversettes» til bedre undervisning. For at lærere skal klare dette, trenger de hjelp til å utvikle profesjonskompetanse i databruk. De må ha tid til arbeidet og adgang til data av høy kvalitet som også er relevante for hele

bredden av mål for læreryrket. Forskning viser økt sannsynlighet for at datateam lykkes, når skolelederen bidrar til å utvikle teamets forståelse for sammenhengen mellom data og avgjørelser om praksis.

De innledende samtaler i det nederlandske datateamet ble beskrevet som *grunne*, preget av egne meninger, erfaringer og antakelser og få analytiske spørsmål. At mange elever skåret lavt i matematikk, ble forklart ved eksterne forhold som lav inntakskvalitet, lav elevmotivasjon og stort fravær. Det ble også fremhevet at matematikk er vanskelig, og at ikke alle elever kan gjøre det godt i alle fag. Arbeidet i datateamet var preget av lav tillit mellom lærerne og ledelsen, passiv ledelse og uenighet mellom lærerne og ledelsen om hva som var de «egentlige» problemene. Også i det amerikanske datateamet var samtaler overflatiske. Lærerne var mest opptatt av de større mønstrene, som hvor elevene gjorde det bra og dårlig. Lave resultater ble forklart med at elevene hadde svakt kunnskapsgrunnlag fra tidligere skolegang, eller at de hadde engelsk som andrespråk. Selv om hensikten med arbeidet var at teamet skulle komme med forslag til forbedringer, kom det få praktiske forslag. Først og fremst snakket teamet om krav fra kvalitetsvurderingssystemet, noe som overskygget målet om at dataanalyse skal være et steg på veien til å utvikle bedre praksis.

Forskerne påpeker at skoleledere ikke passivt skal observere samtalen i teamene, men engasjere seg aktivt i dialogen og sørge for at diskusjonene tar opp analytiske spørsmål. Manglende eller dårlig tillit mellom lærere og skoleledere kan forklare problemer i datateam, særlig når skolelederen bruker tallene til å fordele skyld og skam. Barrierer som ble identifisert i teamene, var mangel på reelt samarbeid og på felles problem- og målforståelse og dessuten motstand mot databruk. For at databruk skal kunne bidra til kvalitetsutvikling, må overflatiske samtaler preget av få undersøkende spørsmål vendes til analytiske samtaler som går i dybden på sentrale problemstillinger. Antakelser om at problemene skyldes ytre forhold, må vendes til at problemene også kan finnes i skolen, og at de kan løses der. Å bruke data til å plassere elevene i kategorier må vendes til å bruke data til økt forståelse. Det er skoleledernes oppgave å sikre datateamet tid til arbeidet, sørge for at teamet har adgang til varierte data, at teamet samarbeider godt, har den nødvendige støttestrukturen og ikke blir satt til å følge en «oppskrift» for arbeidet. Skolelederen må løfte utdanningens overordnede mål og aktivt delta i diskusjoner.

6.4.1. Kort oppsummering bruk av informasjon og data i arbeid med kvalitetsvurdering  
Artiklene som er presentert i dette delkapittelet, viser at hvis lærere skal kunne bruke data fra tester og prøver til å utvikle og forbedre sin undervisning, må de ha nytte av informasjonen. Lærere prøver gjerne ut nye måter å undervise på hvis de får informasjon som gir mening for konteksten de arbeider i. Når prøvene gir informasjon på klassenivå, er det lettere for lærerne å bruke resultater til å forbedre undervisningen. Data som presenteres på aggregert nivå fra nasjonale myndigheter, er av liten nytte for skoler og kommuner som mangler kompetanse og kapasitet til å omdanne informasjonen til bedre praksis. Også studier av nasjonale prøver viser at lærere og ledere mangler kunnskap om hvordan resultater fra prøvene kan brukes til å øke elevenes læringsutbytte. Ved stadig flere skoler samarbeider lærere og ledere om å tolke data i datateam. Slike team fungerer best når de har god tilgang på flere datakilder og bruker sin pedagogiske kompetanse og kunnskap om skolens verdigrunnlag. En forutsetning for at datateam skal lykkes, er at skolelederne engasjerer seg aktivt og sørger for at det blir etablert prosedyrer for arbeidet som støtter lærerne og bidrar til å forbedre arbeidet deres. Skoleledere som kun fokuserer på tall og målbare resultater, lykkes ikke nødvendigvis i å bruke testresultater som grunnlag for kvalitetsutvikling.

## 6.5. Oppsummering av forskningsgjennomgangen

Forskingsgjennomgangen viser to utviklingstrekk i forskningen. Tidlig på 2000-tallet var det stor interesse for å finne effekter av skolens, ledernes og lærernes bidrag til elevenes læringsutbytte. Disse studiene ga mye interessant informasjon, men viste også at det er vanskelig å finne kausale (årsak–virkning) forklaringer på hva som påvirker elevenes læringsutbytte. Det andre utviklingstrekket er at stadig flere forskere finner at kunnskapen og kompetansen som trengs for å kunne bruke tilgjengelige data til skoleutvikling, ikke er godt nok utviklet i skolen. Til tross for at forskningen lenge har advart mot at det å ha data ikke er det samme som at data blir brukt, har ikke spørsmålet om kunnskap og kompetanse i dataanalyse blitt satt høyt nok på dagsordenen.

Forskningen som er gjennomgått, viser at skoler som bidrar mye til elevenes læringsutbytte, tilbyr sosiale aktiviteter i tillegg til undervisningen og har et svært godt læringsmiljø. Studier av skolemiljø finner at skoleledere som klarer å gjøre forbedringer som varer over tid, ser sammenhenger mellom faglig læringsmiljø, fellesskap, trygghet og institusjonelle omgivelser. De tenker fleksibelt, bruker varierte lederstrategier og har kontinuerlig oppmerksomhet på skolens arbeidsmåter, kultur og prestasjoner. Skoleledere som tenker helhetlig om elevenes læring og lærernes læring, har de beste forutsetningene for å bidra til å øke elevenes læringsutbytte.

Gjennom systematisk arbeid med å samle og sammenstille data får utdanningssektoren et stadig bedre kunnskapsgrunnlag som kan brukes til å fatte beslutninger om hva som må gjøres. Om kunnskapen blir brukt til utvikling, avhenger imidlertid av sektorens evne til å bruke tilgjengelig informasjon til å utvikle skolens praksis. Forskningen tegner et klart bilde av at både skoleeiere, skoleledere og lærere trenger opplæring og støtte i arbeidet. Forskningen anbefaler at skoler bygger *utviklingskapasitet*. Det forutsetter et tillitsfullt arbeidsmiljø preget av gjensidig respekt, myndiggjorte ansatte, felles oppfatning av hva det vil si å følge opp resultater, og at analyse av data får konsekvenser for undervisningen og den pedagogiske praksisen. Kjennetegn ved data (som tilgang til data), kjennetegn ved skolen (for eksempel enighet om skolens mål) og kjennetegn ved hvert enkelt datateam (for eksempel pedagogisk kunnskap) har betydning.

Når skoler skal bruke data fra tester og prøver til å utvikle undervisningen og arbeidsmåtene, må ikke lederne rette all oppmerksomhet mot tall og statistikk. Resultater må presenteres i en slik form at de hjelper lærerne til å lykkes, ikke slik at de blir stående som en barriere mellom lærerne og elevene. For at data skal kunne brukes som kunnskapskilde til kontinuerlig kvalitetsutvikling, må skolelederne engasjere seg aktivt og konstruktivt i arbeidet, ikke overlate ansvaret til lærerne. Forskere påpeker betydningen av at skole- og kommunenivået samarbeider om å analysere resultatdata og styrker den pedagogiske kompetansen og kapasiteten lokalt.

Forskningen på hvilken effekt skoleledelse har på elevprestasjoner, har motstridende funn. Det kan skyldes forskningsfeltets kompleksitet og at forskerne diskuterer om effekten av ledelse på elevprestasjoner er direkte eller indirekte. Et viktig funn er at forskning som identifiserer «best practice» eller «what works», gir råd som er til liten nytte for lavt presterende skoler, som har andre utfordringer enn de høyt presterende.

Forskningen anbefaler økt satsing på arbeidsplassforankret lederutvikling som har som mål å bygge kapasitet og heve kompetansen i profesjons- og kvalitetsutvikling. Kvalitetsutvikling i skolen forutsetter tett samarbeid mellom skoleeiere, skoleledere og lærere. Det må være enighet mellom nivåene om felles mål, hva man skal gjøre, hvordan og hvorfor. Arbeidet med å tolke og forstå resultatdata må følges opp med realistiske planer for hvordan resultatene kan brukes til konstruktive forbedringstiltak. Det må stilles ressurser til rådighet, og elevene må involveres i disse prosessene, siden de har oversikt over og innsikt i hva som skal til for at de skal lære mer og bedre.



## 7. Oppsummering og arbeid med del 2 av oppdraget

Ekspertgruppens mandat tar utgangspunkt i at det i Norge er en systematisk sammenheng mellom elevers sosiale bakgrunn og skoleresultater, selv om denne sammenhengen er betydelig mindre enn i mange andre land. Mandatet påpeker at skolen er viktig for å gi alle barn, uavhengig av bakgrunn, muligheter til å leve et selvstendig liv. Samtidig viser skolebidragsindikatorne at det er forskjeller mellom hvor mye skoler, kommuner og fylkeskommuner bidrar til elevenes læring. Ekspertgruppens oppdrag er å vurdere hvordan skoler og skoleeiere bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og dermed bidra til bedre læringsresultater. Ekspertgruppen skal identifisere hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte elevenes læringsutbytte, og hva som skal til for at skoler med lavt bidrag kan løfte kvaliteten på opplæringen.

Del 1 av oppdraget skal bestå av kunnskapsinnhenting. Ekspertgruppen skal analysere resultater fra relevante kilder og utarbeide et kunnskapsgrunnlag. En del av kunnskapsgrunnlaget skal handle om resultatene fra skolebidragsindikatorne, og å identifisere og analysere kjennetegn ved fylkeskommuner, kommuner og skoler med stabile resultater på den positive eller negative siden. Ekspertgruppen skal finne mulige årsaker til forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorne og andre relevante kilder. Kunnskapsgrunnlaget skal ligge til grunn for gjennomføringen av del 2 av oppdraget, som innebærer dialog med skoleeiere, skoleledere og lærere i grunnskolen. På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget og dialogene skal ekspertgruppen komme med anbefalinger og forslag til tiltak. Anbefalingene skal være rettet mot både nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivå.

Med utgangspunkt i mandatets føringer har ekspertgruppen vektlagt at kunnskapsgrunnlaget skal være relevant for flere nivåer i utdanningssektoren, både nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere. Kunnskapsgrunnlaget bygger på dokumentstudier, statistisk analyse og forskningsgjennomgang. Hensikten har vært å gi en oversikt over historikk og utviklingstrekk, forskning på feltet, politiske intensjoner og lokal praksis, og å synliggjøre kompleksiteten i det mandatet som ekspertgruppen er gitt.

I dette kapitlet oppsummeres først rapportens hovedfunn, og så kjennetegn ved skoler som lykkes med å løfte skolens bidrag til elevenes læring. Deretter presenteres utgangspunkt for videre arbeid med del 2 av arbeidet.

### 7.1. Oppsummering av kapitler og funn i rapporten

Ekspertgruppen har hatt som mål å utarbeide et bredt kunnskapsgrunnlag som både gir noen indikasjoner på hvorfor skolens bidrag til elevenes læring varierer mellom skoler og kommuner, og gir bakgrunnsforståelse og innsikt i politiske diskusjoner og vurderinger. Et mål har vært å presentere et kunnskapsgrunnlag som kan være til nytte for ulike nivåer og aktører i utdanningssektoren. Ekspertgruppen har valgt å konsentrere sitt arbeid om perioden etter at Kvalitetsutvalget i 2003 foreslo å opprette et norsk kvalitetsvurderingssystem, og har i kapittel 3 beskrevet prosessen rundt etableringen og utviklingen av det. Skolebidragsindikatorne er en av flere informasjonskilder i kvalitetsvurderingssystemet. I det følgende oppsummeres sentrale funn i kunnskapsgrunnlaget:

- **Kapittel 2 viser at det er enighet i forskningen om at flere forhold ved skolen er av betydning for elevenes læringsresultater. Kvalitetsutvikling i skolen skjer best gjennom systematisk arbeid med både elevenes læringsmiljø og læringsutbytte. Arbeidet må ta utgangspunkt i den enkelte skoles særskilte utfordringer og muligheter.**

Som kapittel 2 viser, har både nasjonal og internasjonal forskning siden 1960-tallet vært opptatt av å identifisere hvilke faktorer som har størst betydning for skolens bidrag til elevers læring. Forskningen viser at sosioøkonomisk bakgrunn er den faktoren som har størst sammenheng med elevenes læringsresultater. Det er enighet i forskningen om at forhold ved både skolen og læreren har stor betydning, og at den lokale konteksten, elevsammensetningen og miljøet ved skolen spiller en rolle. Så langt har det vært vanskelig for forskningen å påvise *hvilke* forhold ved skolen, skolelederen eller læreren som er av størst betydning for elevenes læring. Det kan skyldes at ikke alle forhold av betydning for skolens bidrag til elevenes læring nødvendigvis lar seg måle kvantitativt. Det kan også handle om både hvilke forskningsspørsmål som blir stilt, hvilke metoder som benyttes, og at det trengs nye forskningsspørsmål eller tilnærminger for bedre å forstå komplekse prosesser i utdanningssystemet, ved den enkelte skolen og i skolens omgivelser. Forskningen påpeker at kvalitetsutvikling i skolen best skjer gjennom en helhetlig tilnærming med utgangspunkt i de enkelte skolenes særskilte utfordringer og muligheter.

- **Kapittel 3 viser at innføringen av det norske kvalitetsvurderingssystemet har gitt mer informasjon om elevenes læringsutbytte, samtidig som det varierer i hvilken grad skoleeiere og skoler har nødvendig kompetanse i å bruke informasjonen til kvalitetsutvikling.**

Som vist i kapittel 3 har innføringen av målstyring og resultatvurdering i norsk utdanningssektor ført til økt interesse for skolens bidrag til elevenes læring. Det norske kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004, og det har vært i utvikling siden. Med kvalitetsvurderingssystemet har både allmennheten og alle nivåer i utdanningssektoren fått tilgang på informasjon om elevenes resultater. Intensjonen er at skoleeiere, skoleledere og lærere skal få tall og annen informasjon om opplæringskvaliteten i kommunen og skolen, og at de skal bruke informasjonen til kvalitetsutvikling. Nasjonale utdanningsmyndigheter forutsetter at skoleeiere, skoleledere og lærere har kompetanse til å ta i bruk informasjonen fra systemet, og at de sammenstiller denne med lokale informasjonskilder. At dette er et arbeid som trenger et godt støtte- og veiledningsapparat, ble imidlertid påpekt allerede ved etableringen av systemet<sup>26</sup>. Måten informasjonen presenteres på, har betydning for hvor nyttig den er for skoleeiere, skoleledere og lærere, og i hvilken grad den kan brukes som utgangspunkt for tiltak som bidrar til å utvikle og forbedre opplæringen. I den forbindelse vil kvalitetsvurderingssystemer og prosesser som gjennomføres lokalt, kompetansen og kapasiteten til å omsette informasjonen til gode og riktige tiltak, og ikke minst arbeidet i profesjonsfelleskapet, skolens kultur og ledelsen ved skolen være av stor betydning.

- **Kapittel 4 viser at skolebidragsindikatorerne kan gi nyttig tilleggsinformasjon og supplere andre informasjonskilder i kvalitetsvurderingssystemet.**

Ekspertgruppen har i kapittel 4 beskrevet utviklingen av skolebidragsindikatorerne etter at det norske kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004. Skolebidragsindikatorerne er ment å være et utfyllende supplement til andre kilder til informasjon, og de kan bidra til å nyansere andre resultater fordi de tar hensyn til at elevgrunnlaget ved skolene er forskjellig. Sammen med annen informasjon kan skolebidragsindikatorerne gi skoleeiere og skoleledere en indikasjon på skolens bidrag til elevenes læring, og slik gi et utgangspunkt for å drøfte

---

<sup>26</sup> Stortingsmelding nr. 30 (2002–2003) *Kultur for læring*, s. 25.

lokale utfordringer og behov for tiltak. Samtidig finnes det også begrensninger ved skolebidragsindikatorerne. For eksempel har de begrenset relevans for små kommuner og små skoler fordi de ikke beregnes for de aller minste kommunene, og fordi det er stor usikkerhet knyttet til indikatorer som er beregnet på bakgrunn av få elever.

- **Kapittel 5 viser at det gjennom den statistiske analysen av skolebidragsindikatorerne ikke lar seg gjøre å finne tydelige kjennetegn ved skoler eller kommuner som bidrar stabilt mer eller mindre enn forventet til elevenes læring.**

Overordnet er SSBs konklusjon at ingen av kjennetegnene har en sterk eller veldig tydelig sammenheng med sannsynligheten for at en skole eller kommune bidrar stabilt mer eller mindre enn forventet. SSB finner mange kjennetegn ved skolene som har en signifikant sammenheng med det å bidra stabilt mer eller mindre enn forventet til elevenes læringsutbytte, men ingen av sammenhengene er særlig sterke. Det meste av variasjonen i å være en skole som bidrar stabilt høyt eller lavt, kan altså forklares ved forhold som SSB ikke har fanget opp i sine analyser. SSB påpeker også at det er stor variasjon i hvilke kjennetegn som slår inn på ulike utdannings- og institusjonsnivåer. Det gjør det vanskelig å trekke noen tydelige konklusjoner på tvers av nivå.

Siden de statistiske sammenhengene SSB finner, generelt er svake og til dels inkonsistente og ulogiske, vurderer ekspertgruppen at det ikke kan legges stor vekt på betydningen av de enkelte kjennetegnene. I tillegg til den statistiske analysen har ekspertgruppen i kapittel 6 undersøkt hva forskning og andre relevante kilder til informasjon viser.

- **Kapittel 6 viser at arbeid med kvalitetsutvikling handler om hvordan skoleeiere samarbeider med skolene, at enighet mellom skoleeier- og skoleledernivået er viktig, og at det har betydning hvordan lokale kvalitetsvurderingssystemer brukes. Skolens ledelse må sørge for et godt skolemiljø, følge opp elevenes resultater og ta ansvar for lærernes profesjonsutvikling.**

Kapittel 6 presenterer forskning som har undersøkt kjennetegn ved skoler som bidrar til å øke elevenes læringsutbytte, og viser trender i forskningen i perioden 2003–2020. Avgrensningen er gjort fordi dette er den tidsperioden da Kunnskapsløftet og det norske kvalitetsvurderingssystemet ble innført. Ekspertgruppen har søkt etter forskning som har undersøkt skolens bidrag til elevenes læringsutbytte fra ulike perspektiver. Forskingen har undersøkt både kjennetegn ved skoleeiere og skoleledere og kjennetegn ved prosesser for å vurdere og utvikle kvalitet lokalt og i skolen.

Gjennom systematisk arbeid med å samle og sammenstille data får utdanningssektoren et stadig bedre kunnskapsgrunnlag som kan brukes til å fatte beslutninger om hva som må gjøres. Om kunnskapen blir brukt til utvikling, avhenger imidlertid av sektorens evne til å bruke data til å utvikle skolens praksis. Det er en utfordring at ikke alle skoleledere i grunnskolen iverksetter tiltak når den skolebaserte vurderingen viser at det er behov for endringer, og at det er stor variasjon mellom skoler i hvordan de bruker informasjon om elevresultater til skoleutvikling. Forskingen viser at det er en klar styrke at skoleeiere, skoleledere og lærere samarbeider om å bruke informasjon og data til å vurdere og utvikle kvalitet. Mange skoleledere opplever at de mangler kompetanse og kapasitet til å nyttiggjøre seg informasjon fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

## 7.2. Kjennetegn ved skoler som lykkes med å løfte skolens bidrag til elevenes læring

Kunnskapsgrunnlaget viser at utdanningssektoren gjennom systematisk arbeid med å samle og sammenstille data og annen informasjon om resultater får et stadig bedre kunnskapsgrunnlag som kan brukes til å utvikle kvaliteten på opplæringen. Om kunnskapen blir brukt til utvikling, avhenger imidlertid av evnen de ulike nivåene i utdanningssektoren har til å bruke informasjon og data til å utvikle skolens praksis.

SSB finner kjennetegn ved skoler som har en signifikant sammenheng med det å bidra stabilt mer eller mindre enn forventet, men ingen av sammenhengene er særlig sterke. Det meste av variasjonen i å være en skole som bidrar stabilt høyt eller lavt, kan altså forklares ved forhold som SSB ikke har fanget opp i sine analyser.

Kunnskapsgrunnlaget viser at forhold ved politikkutforming, skoleeiere, skoleledere og lærere er av betydning for hvordan skolen kan lykkes med å løfte skolens bidrag til elevenes læring. Samordnet innsats mellom aktører og nivåer ser ut til å være av stor betydning.

### Kjennetegn ved skoleeiere som lykkes

- Skoleeier er resultatorientert, og balanserer støtte og oppfølging med skolens egne ambisjoner for elevene.
- Skoleeier har tett dialog med skolelederne slik at det er enighet mellom nivåene om mål og kvalitetsutviklende tiltak.
- Skoleeier har kompetanse og kapasitet til å sammen med skolene analysere resultater, drøfte nødvendige tiltak og bidra til skoleutvikling.
- Skoleeier prioriterer kompetanse- og profesjonsutvikling i skolen, slik at arbeidet i skolen er kunnskapsbasert.
- Skoleeier er ambisiøs på skolens vegne, og har engasjement for og kunnskap om skolene.
- Det er en tydelig avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt skoleeiernivå.
- Skoleeiere i mindre kommuner deltar i interkommunalt samarbeid.

### Kjennetegn ved skoleledere som lykkes

- Skolelederne drøfter opplæringens kvalitet med lærerne, og etablerer felles forståelse og retning for arbeidet ved å koble bruk av resultater til tiltak for å forbedre undervisningen.
- Skolelederne tenker fleksibelt, bruker varierte lederstrategier og har kontinuerlig oppmerksomhet på skolens resultater, arbeidsmåter og læringsmiljø.
- Skolelederne forstår grunnprinsipper for lærernes profesjonelle læringsfellesskap og tar ansvar for ledelse av læringsfellesskapene.
- Skolelederne etablerer koblinger mellom faglig læringsmiljø, fellesskap og trygghet og institusjonelle omgivelser.
- Skolelederne ser skolen i en større kontekst og skaper koblinger mellom skolen og lokalsamfunnet.
- Skolelederne tenker helhetlig om elevenes læring og lærernes læring.
- Skolelederne forstår betydningen av et godt skolemiljø, og tilbyr sosiale aktiviteter i tillegg til undervisningen.

### Kjennetegn ved systemer for å vurdere og utvikle kvalitet

- Skoleeier og skoleleder har felles forståelse av hva som kjennetegner gode prosesser for kvalitetsvurdering, og de samarbeider om å analysere resultater og drøfte mulige tiltak.

- Skoleledere må engasjere seg aktivt og konstruktivt i arbeidet med å bruke data som en kunnskapskilde i kontinuerlig skoleutvikling.
- Arbeidsmiljøet ved skolen er preget av gjensidig respekt, myndiggjorte ansatte og en felles oppfatning av hva det vil si å følge opp resultater.
- Skolene bruker informasjon og data fra tester og prøver til å utvikle undervisningen og arbeidsmåtene, men har ikke all oppmerksomheten rettet mot tall og statistikk fordi det kan gjøre det vanskelig å få til kvalitetsutvikling og profesjonslæring.
- Tall må presenteres på en måte som hjelper lærerne til å lykkes, ikke slik at tallene blir stående som en barriere mellom lærerne, opplæringen og elevene.

Et annet som er relevant å fremheve er at forskning som identifiserer «best practice» eller «what works» basert på funn fra høyt presterende skoler, ikke nødvendigvis gir råd som er til nytte for lavt presterende skoler. Ledere i lavt presterende skoler kan ha helt andre utfordringer enn ledere i høyt presterende skoler. Det viser igjen betydningen av at vurdering og utvikling av kvalitet må skje i lys av kunnskap om den enkelte skolens lokale kontekst og utfordringer.

Barrierer identifisert i forskningen er mangel på reelt samarbeid, mangel på felles problem- og målforståelse, manglende anerkjennelse av verdikonflikter og motstand mot bruk av data og resultater.

### 7.3. Arbeid med del 2 av oppdraget

I henhold til mandatet skal ekspertgruppen vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene.

Ekspertgruppen skal beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten, og se spesielt på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen.

I del 2 av oppdraget skal ekspertgruppen ifølge mandatet «utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere. Dialogen skal sammen med kunnskapsgrunnlaget i del 1 danne utgangspunkt for anbefalinger og forslag til tiltak. Anbefalingene skal være rettet mot nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivå, og tydeliggjøre hva som vil være de viktigste tiltakene».

Ekspertgruppen legger til grunn at de dialogbaserte prosessene skal omfatte deltakere med forskjellige posisjoner og ansvarsområder som har ulike perspektiver på de spørsmålene ekspertgruppen skal besvare. Hovedaktiviteter i del 2 vil derfor være å gjennomføre dialogmøter med skoleeiere, skoleledere og lærere. Formålet med dialogmøtene er at ekspertgruppen skal få innsikt i hvordan deltakerne har jobbet med prosesser knyttet til vurdering og utvikling av kvalitet, og få innspill til mulige tiltak som kan bidra til et godt systematisk kvalitetsutviklingsarbeid.

Dialogmøtene skal brukes til å

- drøfte kunnskapsgrunnlaget som er utviklet i del 1 av oppdraget
- få deltakernes perspektiver på og innspill til mulige anbefalinger og tiltak
- skape aksept for at deltakerne har ulike oppfatninger om hvilke tiltak som kan være relevante, og hvordan tiltakene kan gjennomføres ut fra lokale erfaringer og kontekst

Med utgangspunkt i mandatet vil ekspertgruppen gjennomføre dialogmøter med ulike skoler og skoleeiernivå innenfor følgende profiler:

- Profil 1: Skoler som over tid har hatt høyt skolebidrag

- Profil 2: Skoler som løfter stabilt høyt og har elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn (SØS)<sup>27</sup>
- Profil 3: Skoler som har hatt jevn årlig progresjon i skolebidraget
- Profil 4: Skoler som over tid har hatt lavt skolebidrag

Innenfor disse profilene vil ekspertgruppen også legge til grunn resultater på Elevundersøkelsen, nasjonale prøver og eksamen når skoler og skoleeiere skal velges ut. Videre forutsetter ekspertgruppen at lokal kunnskap og erfaringer må ligge til grunn for endringer og forbedringer. I og med at deltakerne representerer ulike praksiser og nivåer, vil dialogmøtene ivareta mange perspektiver på hva som kan bidra til gode kvalitetsutviklende tiltak. Poenget er at det er den samlede kunnskapen fra ulike posisjoner og perspektiver som danner utgangspunkt for anbefalingene om hensiktsmessige tiltak.

Ved oppstart av oppdragets del 2 vil kunnskapsgrunnlaget og en skisse for dialogmøtene være tema i et dialogmøte med sentrale aktører (Elevorganisasjonen, KS, Lektorlaget, Skolenes landsforbund, Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet).

Andre aktuelle deltakere i dialogmøtene er veiledere i Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen, siden disse selv har skoleeier- og skoleledererfaring og kompetanse på skoleutvikling.

Ekspertgruppen vil ut fra utviklingen i koronasituasjonen vurdere nærmere hvordan dialogmøtene skal gjennomføres rent praktisk. Dersom de gjeldende smitteverntiltakene tilsier det, vil dialogmøtene gjennomføres digitalt.

---

<sup>27</sup> Dette er skoler der foreldrenes utdanningsbakgrunn er lavere enn landsgjennomsnittet og skolebidraget stabilt høyt.

## 8. Referanser

Agasisti, T. & Longobardi, S. (2017). Equality of educational opportunities, schools' characteristics and resilient students: An empirical study of EU-15 countries using OECD-PISA 2009 data. *Social Indicators Research*, 134(3), 917-953.

Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G. & Skov, P. (2009). Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen. FoU Rapport, 8, 2009.

Bakken, A. (2009). Kan skolen kompensere for elevenes sosiale bakgrunn. Raabe (red.): Utdanning.

Bakken, A. & Danielsen, K. (2011). Gode skoler – gode for alle? En casestudie av prestasjonsforskjeller på seks ungdomsskoler. Rapport, 10, 2011.

Betts, J.R., Hahn, Y. & Zau, A. C. (2017). Can testing improve student learning? An evaluation of the mathematics diagnostic testing project. *Journal of Urban Economics*, 100, 54–64.

Blömeke, S., & Olsen, R.V. (2018). På vei mot et sammenhengende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. *Acta Didactica Norge*, 12(4), 1–21.

Bonesrønning, H. & Iversen, J M.V. (2019). Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen? *SØF-rapport nr. 06/19*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS. Hentet fra: <http://www.sof.ntnu.no/>.

Bonesrønning, H. & Rattsø, J. (1994). Efficiency variation among the Norwegian high schools: consequences of equalization policy. *Economics of education review*, 13(4), 289–304.

Braaten, M., Bradford, C., Kirchgasser, K.L. & Barocas, S.F. (2017). How data use for accountability undermines equitable science education. *Journal of Educational Administration*.

Brings, J., Daun, M., Kempe, M., & Weyer, T. (2018). On Different Search Methods for Systematic Literature Reviews and Maps: Experiences from a Literature Search on Validation and Verification of Emergent Behavior. In *Proceedings of the 22nd International Conference on Evaluation and Assessment in Software Engineering 2018*, pp. 35–45.

Bradley County Schools. (2020). Department of Teacher Evaluations and Licensure – Teacher Evaluations and Licensure. Hentet fra: <https://www.bradleyschools.org/>.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: experiments by nature and design* Harvard University Press.

Børne- og undervisningsministeriet, UVM. (2020a, sist oppdatert). Socioøkonomisk referanse for grunnskolekarakterer. Hentet fra <http://uvm.dk/statistik>.

Børne- og undervisningsministeriet, UVM. (2020b, sist oppdatert). Socioøkonomisk referanse for gymnasiekarakterer. Hentet fra <http://uvm.dk/statistik>.

Carey, K. (2004). The real value of teachers: Using new information about teacher effectiveness to close the achievement gap. *Thinking K-16*, 8(1), 3–42.

Centre for Education, Statistics and Evaluation (CESE). (2014). Value added models for NSW government schools, Centre for Education Statistics and Evaluation, 2014. Hentet fra: <https://www.cese.nsw.gov.au/>.



Coleman, J.S., Campbell, E.Q., Hobson, C.J., McPartland, J., Mood, A.M., Weinfield, F.D., York, R.L. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Coleman, J.S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.

Cosner, S. & Jones, M.F. (2016). Leading school-wide improvement in low-performing schools facing conditions of accountability. *Journal of Educational Administration*.

Datnow, A., Lockton, M. & Weddle, H. (2020). Redefining or reinforcing accountability? An examination of meeting routines in schools. *Journal of Educational Change*, 1–26.

Day, C., Gu, Q. & Sammons, P. (2016). The Impact of Leadership on Student Outcomes: How Successful School Leaders Use Transformational and Instructional Strategies to Make a Difference. *Educational Administration Quarterly*, 52(2), 221–258.

Department of Education (2010). *The importance of teaching: The schools white paper 2010*. I: The Stationery Office Norwich.

Diamond, J.B. & Cooper, K. (2007). The Uses of Testing Data in Urban Elementary Schools: Some Lessons from Chicago. *Yearbook of the National Society for the Study of Education*, 106(1), 241–263.

Downey, D.B. & Condrón, D.J. (2016). Fifty Years since the Coleman Report: Rethinking the Relationship between Schools and Inequality. *Sociology of Education*, 89(3), 207–220.

Dyrkorn, K., Gram, I., Nilsen, Ø.L., Ottesen, E. & Aas, M. (2013). Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps. UiO/Institutt for lærerutdanning og skoleforskning og Rambøll. Hentet fra <https://www.udir.no/>.

Falch, T. & Strøm, B. (2013). Kvalitetsforskjell mellom videregående skoler? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(04), 438–462.

Falch, T., S. Bensnes & B. Strøm (2016): Skolekvalitet i videregående opplæring. Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet. Rapport nr. 1. Trondheim: SØF.

Fevolden, T. & Lillejord, S. (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Friskolelova. (2003). Lov om frittstående skolar (friskolelova). Sist endret 01.11.2019. Hentet fra <https://lovdata.no/>.

Gamage, D., Adams, D. & McCormack, A. (2009). How Does a School Leader's Role Influence Student Achievements? A Review of Research Findings and Best Practices. *International Journal of Educational Leadership Preparation*, 4(1).

Gamoran, A. & Long, D. (2006). School effects in comparative perspective: New evidence from a threshold model. Ponencia presentada en el Annual Meeting of the American Sociological Association, Montreal Convention Center, Montreal, Quebec, Canada.

Greenwald, R., Hedges, L.V. & Laine, R.D. (1996). The effect of school resources on student achievement. *Review of educational research*, 66(3), 361–396.

Grøgaard, J.B. (2012). Hva kjennetegner barneskoler som oppnår høy skår på nasjonale prøver? Delrapport 5 fra prosjektet 'Ressurser og resultater i grunnsopplæringen'.

Grøgaard, J.B., Helland, H. & Lauglo, J. (2008). Elevenes læringsutbytte: Hvor stor betydning har skolen? En analyse av ulikhet i elevers prestasjonsnivå i fjerde, syvende og tiende trinn i grunnskolen og i grunnkurset i videregående NIFU STEP.

Gunnulfsen, A.E. (2018). Micro Policy Making in Schools. Use of National Test Results in a Norwegian Context, doktoravhandling, Universitetet i Oslo.

Gunnulfsen, A.E. & Roe, A. (2019). Skoleledere og lærere trenger kunnskap om hvordan de kan bruke resultatene av nasjonale prøver til å utvikle den enkelte elevs læring. Utdanningsnytt. Hentet fra: <https://www.utdanningsnytt.no/>.

Hanushek, E. (1971). Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement: Estimation Using Micro Data. *The American Economic Review*, 61(2), 280–288.

Hanushek, E. (1979). Conceptual and Empirical Issues in the Estimation of Educational Production Functions. *The Journal of Human Resources*, 14(3), 351–388.

Hanushek, E.A. (1986). The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public schools. *Journal of economic literature*, 24(3), 1141–1177.

Hanushek, E. (1992). The trade-off between child quantity and quality. *Journal of political economy*, 100(1), 84–117.

Hanushek, E. (1997). Assessing the effects of school resources on student performance: An update. *Educational evaluation and policy analysis*, 19(2), 141–164.

Hanushek, E. (1999). Some Findings from an Independent Investigation of the Tennessee STAR Experiment and from Other Investigations of Class Size Effects. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21(2), 143–163.

Hatch, T. (2013). Beneath the surface of accountability: Answerability, responsibility and capacity-building in recent education reforms in Norway. *Journal of Educational Change*, 14(2), 113–138.

Haug, P. & Solbrekke, T.D. (2003). Evalueringa av reform 97. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 88(04), 245–247.

Helland, H., & Lauglo, J. (2005). Har frittstående grunnskoler økt segregeringen? Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler. Baseline rapport II: Elevsammensetningen.

Hitt, D.H. & Tucker, P.D. (2016). Systematic review of key leader practices found to influence student achievement: A unified framework. *Review of educational research*, 86(2), 531–569.

Hopfenbeck, T., Flórez Petour, M.T., & Tolo, A. (2015). Balancing tensions in educational policy reforms: Large-scale implementation of Assessment for Learning in Norway. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 22(1), 44–60.

Horn, I.S., Kane, B.D. & Wilson, J. (2015). Making sense of student performance data: Data use logics and mathematics teachers' learning opportunities. *American Educational Research Journal*, 52(2), 208–242.

Hovdhaugen, E., Vibe, N. & Seland, I. (2017). National test results: Representation and misrepresentation. Challenges for municipal and local school administration in Norway. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(1), 95–105.

Hægeland, T., Kirkebøen, L. J., Raaum, O., & Salvanes, K.G. (2004). Marks across lower secondary schools in Norway: What can be explained by the composition of pupils and school resources? Reports 2004/11. Statistics Norway.

Hægeland, T., Kirkebøen, L.J., Raaum, O., & Salvanes, K.G. (2005a). Skolebidragsindikatorer: beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002–2003 og 2003–2004. Rapport 2005/33. Statistisk sentralbyrå.

Hægeland, T., L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K.G. Salvanes (2005b). Skolebidrags-indikatorer for Oslo-skoler: beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002–2003 og 2003–2004, Rapport 2005/36. Statistisk sentralbyrå.

Hægeland, T., Kirkebøen, L.J. & Raaum, O. (2006). Resultatforskjeller mellom videregående skoler. En analyse basert på karakterdata fra skoleåret 2003–2004.

Hægeland, T., Kirkebøen, L.J. & Raaum, O. (2010). Skolebidragsindikatorer for videregående skoler i Oslo. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 36/2010.

Hægeland, T., Kirkebøen, L.J., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2011). Value added-indikatorer: Et nyttig verktøy i kvalitetsvurdering av skoler? (Value-added indicators: Useful tools for school quality assessments?). Rapporter 42/2011. Statistisk sentralbyrå.

Innst. S. nr. 186 (1990–1991). Organisering og styring i utdanningssektoren. Kirke- og undervisningskomiteen.

Innst. S. nr. 96 (1996–1997). Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. S. nr. 214 (1998–1999). Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. S. nr. 42 (2008–2009). Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kvalitet i skolen. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Jakubowski, M. (2007). Volatility of Value-Added Estimates of School Effectiveness: A Comparative Study of Poland and Slovenia. Paper presented to the Robert Shurman Centre for Advanced studies, European University, Florence.

Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet. (1996). Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Sist endret 01.01.2020. Hentet fra: <https://lovdata.no/>.

Kupermintz, H. (2003). Teacher effects and teacher effectiveness: A validity investigation of the Tennessee Value Added Assessment System. Educational evaluation and policy analysis, 25(3), 287–298.

Langfjæran, D., Jøsendal, J.A. & Karlsen, Ø.G. (2009): Sluttrapport fra FOU-prosjektet: Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte. PricewaterhouseCoopers/KS.

Leckie, G. & Goldstein, H. (2017). The evolution of school league tables in England 1992–2016: 'Contextual value-added', 'expected progress' and 'progress 8'. *British Educational Research Journal*, 43(2), 193–212.

Leithwood, K. & Azah, V. (2017). Characteristics of High-Performing School Districts. *Leadership and Policy in Schools*, 16(1), 27–53.

Leithwood, K.A. (2012). Ontario leadership framework, 2012: With a discussion of the research foundations Ministry of Education.

Levin, B., Datnow, A. & Carrier, N. (2012). Changing school district practices. Boston, MA: Students at the Center: Teaching and Learning in the Era of the Common Core: A Jobs for the Future Project.

Levy, J., Brunner, M., Keller, U., & Fischbach, A. (2019). Methodological issues in value-added modeling: an international review from 26 countries. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 31(3), 257–287.

Lewis, P. & Murphy, R. (2008). New directions in school leadership. *School leadership and management*, 28(2), 127–146.

Lie, S., Roe, A., Kjærnsli, M. & Turmo, A. (2001). Godt rustet for framtida?: norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.

Lie, S. & Turmo, A. (2004). Hva kjennetegner norske skoler som skårer høyt i PISA 2000? *Acta didactica* <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-14449>.

Liebowitz, D.D. & Porter, L. (2019). The effect of principal behaviors on student, teacher, and school outcomes: A systematic review and meta-analysis of the empirical literature. *Review of educational research*, 89(5), 785–827.

Lillejord, S., Børte, K., Ruud, E., Hauge, T.E., Hopfenbeck, T.N., Tolo, A., Fischer-Griffiths, P. & Smedby, J.C. (2014). Former for lærervurdering som kan ha positiv innvirkning på skolens kvalitet. En systematisk kunnskapsoversikt. Oslo. Kunnskapssenter for utdanning.

Lillejord, S., Elstad, E. & Kavli, H. (2018). Teacher evaluation as a wicked policy problem. *Assessment in education: principles, policy & practice*, 25(3), 291–309.

Lillejord, S. & Børte, K. (2020). Trapped between accountability and professional learning? School leaders and teacher evaluation. *Professional development in education*, 46(2), 274–291.

Lundgren, U.P. (2011). PISA as a political instrument. In *PISA Under Examination* (pp. 17–30). SensePublishers.

Malen, B., & Rice, J.K. (2004). A framework for assessing the impact of education reforms on school capacity: Insights from studies of high-stakes accountability initiatives. *Educational Policy*, 18(5), 631–660.

Markussen, E., Flatø, M., & Reiling, R.B. (2017). Skolebidragsindikatorer i videregående skole: indikatorer for skolers bidrag til fullføring, gjennomføring og gjennomsnittskarakterer for skoleåret 2014–2015 og kullet som begynte i videregående skole høsten 2012. Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, NIFU.

- Mausethagen, S., Prøitz, T. & Skedsmo, G. (2018). Teachers' use of knowledge sources in 'result meetings': Thin data and thick data use. *Teachers and Teaching*, 24(1), 37–49.
- Mausethagen, S., Prøitz, T.S. & Skedsmo, G. (2020). Redefining public values: data use and value dilemmas in education. *Education Inquiry*, ahead-of-print(ahead-of-print), 1–16.
- Meld. St. nr. 37 (1990–1991) *Om organisering og styring i Utdanningssektoren*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Meld. St. nr. 29 (1994–1995) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Meld. St. nr. 47 (1995–1996) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Meld. St. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Meld. St. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. nr. 16. (2006–2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. nr. 20 (2012–2013) *På rett vei*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. nr. 28. (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – en fornyelse av Kunnskapsløftet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. nr. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Moe-utvalget. (1997). Rapport om Nasjonalt vurderingssystem. Forslag fra utvalg oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, desember 1997.
- Mulford, B. (2013). Successful School Leadership for Improved Student Outcomes: Capacity Building and Synergy. *International Journal of Educational Leadership and Management*, 1(1), 7.
- Murphy, J., Elliott, S.N., Goldring, E. & Porter, A.C. (2006). Learning-centered leadership: A conceptual foundation. Learning Sciences Institute, Vanderbilt University (NJ1).
- Nusche, D., Earl, L., Maxwell, W., & Shewbridge, C. (2011). OECD reviews of evaluation and assessment in education. Oslo: OECD.
- OECD. (1989). OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD: ekspertvurdering fra OECD. Oslo: Aschehoug.
- OECD. (2008) *Measuring Improvements in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value added of Schools*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019a). *Improving School Quality in Norway: The New Competence Development Model, Implementing Education Policies*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019b), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, PISA. Paris: OECD Publishing.

Ofsted. (2019). Ofsted is changing how it inspects schools. Hentet fra: <https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted>.

Ofsted. (2005). School inspection handbook – Handbook for inspecting schools in England under section 5 of the Education Act 2005. Hentet fra: <https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted>.

Opheim, V., Gjerustad, C. & Sjaastad, J. (2013). Jakten på kvalitetsindikatorene. Sluttrapport fra prosjektet "Ressursbruk og læringsresultater i grunnsopplæringen". Oslo: NIFU-rapport, 23, 2013.

Opplæringslova. (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Sist endret 01.11.2019. Hentet fra <https://lovdata.no/>.

Paulsen, J.M. (2019). Strategisk skoleledelse. Bergen: Fagbokforlaget.

Perlic, B. & Ekren, R. (2020). Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring? Rapporter 2020/30, Statistisk Sentralbyrå.

Prop. 1 S. Tillegg nr. 3. (2002–2003). Om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet. FOR BUDSJETTERMINEN 2003 — Om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Prop. 1 S (2017–2018). FOR BUDSJETTÅRET 2018 — Utgiftskapittel: 200–288 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop. 81 L (2019–2020). Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Raudenbush, S.W. (2004). What are value-added models estimating and what does this imply for statistical practice? *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 29(1), 121–129.

Ray, A. (2006). School Value Added Measures in England: A Paper for the OECD Project on the Development of Value-Added Models in Education Systems. London: Department for education and Skills.

Roald, K. (2012). Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring: når skole og skoleeigar utviklar kunnskap. Bergen: Fagbokforlaget.

Robinson, V.M., Lloyd, C.A. & Rowe, K.J. (2008). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635–674.

Rogde, K., Federici, R.A., Pedersen, C. & Wollscheid, S. (2020). Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleiere høsten 2019. (125). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, NIFU.

Salloum, S.J., Goddard, R.D. & Berebitsky, D. (2018). Resources, Learning, and Policy: The Relative Effects of Social and Financial Capital on Student Learning in Schools. *Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR)*, 23(4), 281–303.

SAS EVAAS. (2019). *Statistical models and business rules of TVAAS analyses*. Cary, North Carolina: SAS Institute Inc.

Schildkamp, K. & Datnow, A. (2020). When Data Teams Struggle: Learning from Less Successful Data Use Efforts. *Leadership and Policy in Schools*, 1–20.

Schildkamp, K. & Poortman, C. (2015). Factors influencing the functioning of data teams. *Teachers college record*, 117(4), 1–42.

Sebring, P.B., Allensworth, E., Bryk, A.S., Easton, J.Q. & Luppescu, S. (2006). *The Essential Supports for School Improvement*. Research Report. Consortium on Chicago School Research.

Sklad, M., Diekstra, R., Ritter, M.d., Ben, J. & Gravesteyn, C. (2012). Effectiveness of school-based universal social, emotional, and behavioral programs: Do they enhance students' development in the area of skill, behavior, and adjustment? *Psychology in the Schools*, 49(9), 892–909.

Solheim, R.G. & Tønnessen, F.E. (2003). *Slik leser 10-åringer i Norge. En kartlegging av leseferdigheten blant 10-åringer i Norge 2001*. Stavanger: Senter for leseforskning.

State Collaborative on Reforming Education (SCORE). (2017). Policy brief: Understanding TVAAS student growth data and Tennessee's teacher evaluation system. TNScore. Hentet fra: <https://tnscore.org/>.

Steffensen, K., Ekren, R., Zachrisen, O.O., & Kirkebøen, L.J. (2017). Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen. En kvantitativ studie.

Talbert, J.E. (2010). Professional learning communities at the crossroads: How systems hinder or engender change. I: *Second international handbook of educational change* (s. 555–571). Springer.

Tekwe, C.D., Carter, R.L., Ma, C.X., Algina, J., Lucas, M.E., Roth, J., Ariet, M., Fisher, T. & Resnick, M.B. (2004). An empirical comparison of statistical models for value-added assessment of school performance. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 29(1), 11–36.

Tolo, A., Lillejord, S., Petour, M.T.F. & Hopfenbeck, T.N. (2020). Intelligent accountability in schools: A study of how school leaders work with the implementation of assessment for learning. *Journal of Educational Change*, 1–24.

Uysal, S. & Sarier, Y. (2018). Meta-analysis of school leadership effects on student achievement in USA and Turkey. *Cypriot Journal of Educational Sciences*, 13(4), 590–603.

Wang, M.T. & Degol, J.L. (2016). School climate: A review of the construct, measurement, and impact on student outcomes. *Educational Psychology Review*, 28(2), 315–352.

Witziers, B., Bosker, R.J. & Krüger, M.L. (2003). Educational leadership and student achievement: The elusive search for an association. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 398–425.



Woessmann, L. (2016). The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement. *Journal of Economic Perspectives*, 30(3), 3–32.

## Vedlegg 1: Mandat Ekspertgruppe for skolebidrag

### Bakgrunn

SSB og Utdanningsdirektoratet har siden 2017 publisert skolebidragsindikatorer for grunnskolen og videregående skole. Elevenes familiebakgrunn og tidligere resultater forklarer mye av forskjellen i elevenes resultater slik de framkommer av for eksempel nasjonale prøver eller av karakterer. Ulike skoler har et ulikt elevgrunnlag, og skolebidragsindikatoren gir en indikasjon på skolens bidrag til læring ved å skille ut den delen av læringsresultatet som skyldes forutsetninger som elevene har med seg.

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 skolerresultater. 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. Det er derfor viktig at vi fremover både på skolenivå, lokalt og nasjonalt jobber bevisst og kunnskapsbasert for at sammenhengen mellom elevenes bakgrunn og resultater blir så små som mulige.

Skolebidragsindikatorerne for grunnskolen tar hensyn til foreldrebakgrunn (foreldrenes utdanningsnivå, husholdningsinntekt og innvandringsbakgrunn) og tidligere resultater. Skolebidragsindikatorerne for videregående skole kontrollerer for kjønn, utdanningsprogram, trinn og tidligere resultater. Indikatorerne forsøker å gi svar på hva resultatforskjellene mellom skoler ville vært dersom de hadde hatt det samme elevgrunnlaget.

Skolebidragsindikatorerne viser at det er forskjeller mellom hvor mye skolene, kommunene og fylkeskommunene bidrar til elevenes læring. Det betyr at hvor elevene er bosatt og deres sosiale bakgrunn, har betydning for hvor mye den enkelte lærer i skolen. Indikatorerne gir et mer utfyllende og nyansert bilde av hva skolene bidrar med til elevenes læring enn f.eks. nasjonale prøver alene. Indikatorerne sier imidlertid ikke noe om hvorfor vi finner disse forskjellene, og hva som skal til for å løfte skolens bidrag. Vi må derfor vite mer om hva som skjer i skolen og kommunen, og hvorfor noen skoler klarer å jobbe bedre med å løfte elevene, enn andre.

### Oppdraget

Ekspertgruppen skal anbefale tiltak som skal bidra til å redusere den betydningen elevens kjønn, bakgrunn og tidligere resultater kan ha for utbyttet av opplæringen. Gruppen skal derfor 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 skal beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte kvaliteten. I den sammenheng er det også relevant å vurdere skoleeiers rolle. Ekspertgruppen skal spesielt se på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen. Anbefalingene skal både være rettet mot nasjonalt nivå og skoleeier- og skolenivå. Anbefalingene skal tydeliggjøre hva som vil være de viktigste tiltakene.

Arbeidet skal deles i to deler, der første del skal bestå av kunnskapsinnhenting, mens ekspertgruppen i del to skal være i dialog med skoleeiere, skoleledere og lærere, og få innspill til tiltak.

Hovedvekten av gruppens arbeid skal ligge på grunnskolefeltet. Videregående opplæring skal bare inkluderes i første del av gruppens arbeid. Relevant kunnskap fra kunnskapsdelen for videregående

vil også bli sett i sammenheng med Kunnskapsdepartementets arbeid med en melding til Stortinget om videregående opplæring i et livslangt læringsperspektiv.

#### Oppgaver og avgrensinger

Ekspertgruppen skal levere en delrapport innen 15. mai 2020 som presenterer et kunnskapsgrunnlag og en analyse av resultater fra relevante kilder. Som del 1 av arbeidet skal gruppen undersøke resultatene fra skolebidragsindikatorerne og identifisere og analysere kjennetegn på kommuner, fylkeskommuner og skoler med stabile skoleresultater på den positive eller negative siden. Gruppen skal finne mulige årsaker til de forskjellene som kommer til uttrykk gjennom skolebidragsindikatorerne og andre relevante kilder, for eksempel elevundersøkelsen, nasjonale prøver og annen relevant statistikk.

Ekspertgruppen skal levere en hovedrapport innen 1. februar 2021 med forslag til tiltak: Gruppen skal i løpet av november 2020 presentere foreløpige funn og vurderinger i et møte med departementet. Som del 2 av arbeidet skal ekspertutvalget utforme, igangsette og lede regionale dialogbaserte prosesser med skoleeiere, skoleledere og lærere på grunnskolens område. Basert på det en finner i del 1 skal utvalget på bakgrunn av denne dialogen med sektoren, utforme forslag til tiltak. Utvalget bør i denne fasen også blant annet se til arbeidet OECD har gjort gjennom rapporten «Improving School Quality in Norway» (OECD, 2019a).

- Gruppen skal beskrive/ anslå økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser av forslagene.
- Gruppen skal også foreslå tiltak som kan gjennomføres uten økonomiske merkostnader.
- Gruppen kan foreslå endringer av skolebidragsindikatorerne for at de skal gi bedre nytte for skoler og skoleeiere. Dette forutsetter at disse indikatorerne ses i sammenheng med annen styringsinformasjon.

## Vedlegg 2: Liste over kjennetegn i SSBs analyse (variabelliste)

Kjennetegn	Beskrivelse	Kilde	År
Netto driftsutgifter til grunnskolen per innbygger 6–15 år	En enhet oppgitt i 1000 kr	KOSTRA	2015
Skole-/kommunestørrelse	Antall elever på skolen / i kommunen	GSI	2014/2015
Skolestruktur	1.–7.-skole/8.–10.-skole/1.–10.-skole	GSI	2014/2015
Eierform skole	Privat/offentlig	GSI	2014/2015
Sentralitet	Sentralitetsindeks fra 0 (minst sentral) til 1000 (mest sentral)	SSB	2018
Andel lærere uten godkjent utdanning	Andel lærertimer undervisning gitt av lærere uten godkjent utdanning	GSI	2014/2015
Andel lærere med lang høyere utdanning og lærerutdanning	Andel som har fullført en universitets- og høgskoleutdanning på mer enn 4 år, og som har pedagogisk utdanning	A-ordningen	2015
Andel lærere med kompetanse i ulike fag	Andel lærere som har minst 30/60 studiepoeng i faget de underviser i (norsk, matte og engelsk)	GSI	2014/2015
Lærerstabilitet	Andel lærere som har vært på samme skole 3 år sammenhengende	A-ordningen	2015
Skolelederstabilitet	Andel skoleledere som har vært på samme skole 3 år sammenhengende	A-ordningen	2015–2017
Rektorstabilitet	Rektor har vært på samme skole 4 år sammenhengende eller ikke	GSI	2014–2017
Andel lærere eldre enn 40 år		A-ordningen	2015
Andel lærere som har tatt videreutdanning 2012–2015	Andel lærere som har fått godkjenning fra skoleeier til å ta videreutdanning innenfor ordningen kompetanse for kvalitet	UDIR	2012–2015
Gruppestørrelse 2	Lærertetthet i ordinær undervisning 1.–7. trinn og 8.–10. trinn	GSI	2014/2015
Timetall over minstekrav	1.–7. trinn og 8.–10. trinn	GSI	2014/2015
Elevtimer til fysisk aktivitet	5.–7. trinn	GSI	2014/2015
Elevtimer til leksehjelp	5.–7. trinn og 8.–10. trinn	GSI	2014/2015
Median dagsfravær	10. trinn og vgs.	VIGO	2014/2015
Median timesfravær	10. trinn og vgs.	VIGO	2014/2015
Andel elever med spesialundervisning	Hele skolen	GSI	2014/2015
Andel elever med særskilt norskopplæring	Hele skolen	GSI	2014/2015
Andel elever med foreldre med høyere utdanning	Andel elever med foreldre som har fullført en universitets- eller høgskoleutdanning (estimert basert på nasjonale prøver data og vigo data)	NUD B	2014/2015
Andel innvandrelever	Andel elever som selv har innvandret (estimert basert på nasjonale prøver data og vigo data)	NUD B	2014/2015
Elevundersøkelsen	Indekser for elevenes trivsel, støtte fra lærerne, faglig utfordring, læringskultur, mestring og motivasjon	UDIR	2014/2015 for grunnskole og 2015/2016 for vgs.

## Vedlegg 3: Bidrag fra Kunnskapssenter for utdanning

TITLE-ABS-KEY(«school leader\*» OR «school owner\*» OR “school govern\*” OR “school manage\*”) AND TITLE-ABS-KEY(«academic achievement» OR “academic attainment” OR «academic outcome\*» OR «academic performance» OR «academic progress» OR «academic success» OR «achievement gain\*» OR «basic skill\*» OR «career readiness» OR «cognitive gain outcome\*» OR «college readiness» OR “diversity” OR «educational achievement» OR “educational attainment” OR «educational benefit\*» OR «educational improvement» OR «educational outcome\*» OR «educational performance» OR «effect\*» OR «effective learning» OR «enhancing learning» OR «graduat\*» OR “improv\*” OR «knowledge acquisition» OR «learner outcome\*» OR «learning outcome\*» OR «mathematics achievement» OR “mathematics attainment” OR «mathematics learning» OR «mathematics skills» OR «program\* effect\*» OR «reading outcome\*» OR «reading skills» OR «science achievement» OR “science attainment” OR «student improvement» OR «student outcome\*» OR «student\* achievement\*» OR “student\*attainment\*” OR «student\* performance» OR «test score\*» OR «treatment» OR «treatment effect\*» OR “whole school” OR «writing achievement» OR «writing skills») AND TITLE-ABS-KEY(«review» OR “meta\*”)

Det ble søkt i følgende databaser: Scopus, Academic Search Premier, ERIC, SocINDEX with Full Text, SPORTDiscus, EconLit with Full Text, PsychINFO (OVID), Web of Science core collection.

Søkedato: 20/22-12-2019

Filter: Fagfelleverderte artikler. Ingen tidsbegrensning.

Treff i databasene: 1266

Duplikater fjernet: 290

Referanser gjennomgått på tittel og sammendrag: 976

Studier med potensiell relevans: 32

Antall brukt i ekspertgruppens rapport: 9

Tittel	Relevans	Med i forskningsgjennomgang
Alhosani A A, Singh S K & Al Nahyan M T (2017). Role of school leadership and climate in student achievement: The mediating role of parental involvement. International Journal of Educational Management 31(6), 843-851.	Nei (men vurdert som mulig relevant)	Nei
Allen K, Kern M L, Vella-Brodrick D, Hattie J & Waters L (2018). What Schools Need to Know About Fostering School Belonging: a Meta-analysis. Educational Psychology Review 30(1), pp.	Nei	Nei
Brown Benjamin D, Horn Rolanda S & King Gwendolyn (2018). The Effective Implementation of Professional Learning Communities. Alabama Journal of Educational Leadership 5, 53-59.	Nei	Nei
Cetin Munevver & Kinik F Sehkar F (2016). Effects of Leadership on Student Success through the Balanced Leadership Framework. Universal Journal of Educational Research 4(4), 675-682.	Nei	Nei
Chin Joseph Meng-Chun (2007). Meta-Analysis of Transformational School Leadership Effects on School Outcomes in	Nei	Nei

Taiwan and the USA. Asia Pacific Education Review 8(2), 166-177.		
Cosner Shelby & Jones Mary F (2016). Leading School-Wide Improvement in Low-Performing Schools Facing Conditions of Accountability: Key Actions and Considerations. Journal of Educational Administration 54(1), 41-57.	Ja	Ja
Dimmock C & Tan C Y (2013). Educational leadership in Singapore: Tight coupling, sustainability, scalability, and succession. Journal of Educational Administration 51(3), 320-340.	Nei	Nei
Gamage David, Adams Don & McCormack Ann (2009). How Does a School Leader's Role Influence Student Achievements? A Review of Research Findings and Best Practices. International Journal of Educational Leadership Preparation 4(1), pp.	Ja	Ja
Hallinger Philip (2011). Leadership for Learning: Lessons from 40 Years of Empirical Research. Journal of Educational Administration 49(2), 125-142.	Nei	Nei
Hanushek E A (2003). The failure of input-based schooling policies. Economic Journal 113(485), F64-F98.	Nei	Nei
Hitt Dallas Hambrick & Tucker Pamela D (2016). Systematic Review of Key Leader Practices Found to Influence Student Achievement. Review of Educational Research 86(2), 531-569.	Ja	Ja
Huguet Brandy C. Sirchia (2017). Effective leadership can positively impact school performance. On the Horizon 25(2), 96-102.	Nei	Nei
Leithwood Kenneth & Sun Jingping (2012). The nature and effects of transformational school leadership: A meta-analytic review of unpublished research. Educational Administration Quarterly 48(3), 387-423.	Nei	Nei
Levačić R (1998). Local management of schools in England: Results after six years. Journal of Education Policy 13(3), 331-350.	Nei	Nei
Lewis P & Murphy R (2008). New directions in school leadership. School Leadership and Management 28(2), 127-146.	Ja	Ja.

Liebowitz David D & Porter Lorna (2019). The Effect of Principal Behaviors on Student, Teacher, and School Outcomes: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Literature. <i>Review of Educational Research</i> 89(5), 785-827.	Ja	Ja
Mulford Bill (2013). Successful School Leadership for Improved Student Outcomes: Capacity Building and Synergy. <i>International Journal of Educational Leadership and Management</i> 1(1), 7-32.	Ja	Ja
Myer Connie (2012). Creating Excellence through School Culture: The Target, the Team, and the Tactics. <i>Excellence in Education Journal</i> 1(1), 49-77.	Nei	Nei
Pendergast Donna, Allen Jeanne, McGregor Glenda & Ronksley-Pavia Michelle (2018). Engaging Marginalized, "At-Risk" Middle-Level Students: A Focus on the Importance of a Sense of Belonging at School. <i>Education Sciences</i> 8(3), 138-	Nei	Nei
Robinson Viviane M. J, Lloyd Claire A & Rowe Kenneth J (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. <i>Educational Administration Quarterly</i> 44(5), 635-674.	Ja	Ja.
Saarivirta Toni & Kumpulainen Kristiina (2016). School Autonomy, Leadership and Student Achievement: Reflections from Finland. <i>International Journal of Educational Management</i> 30(7), 1268-1278.	Ja	Nei. Vurdert som ikke relevant nok i ekspertgruppens gjennomgang.
Soehner David & Ryan Thomas (2011). The Interdependence of Principal School Leadership and Student Achievement. <i>Scholar-Practitioner Quarterly</i> 5(3), 274-288.	Nei	Nei
Sun J & Leithwood K (2012). Transformational School Leadership Effects on Student Achievement. <i>Leadership and Policy in Schools</i> 11(4), 418-451.	Nei	Nei
Sun Jingping (2015). Conceptualizing the Critical Path Linked by Teacher Commitment. <i>Journal of Educational Administration</i> 53(5), 597-624.	Nei	Nei
Sun Jingping & Leithwood Kenneth (2015a). Direction-setting school leadership practices: a meta-analytical review of evidence about their influence. <i>School Effectiveness &amp; School Improvement</i> 26(4), 499-523.	Nei	Nei



Sun JP & Leithwood K (2015b). Leadership Effects on Student Learning Mediated by Teacher Emotions. SOCIETIES 5(3), 566-582.	Nei	Nei
Sun Jingping, Przybylski Robert & Johnson Bob J (2016). A Review of Research on Teachers' Use of Student Data: From the Perspective of School Leadership. Educational Assessment, Evaluation and Accountability 28(1), 5-33.	Nei	Nei
Sun Jingping, Zhang Sijia & Przybylski Robert (2107a). Conceptualizing the Critical Path Linked by Collective Teacher Efficacy. AERA Online Paper Repository. <a href="http://www.aera.net/Publications/Online-Paper-Repository/AERA-Online-Paper-Repository">http://www.aera.net/Publications/Online-Paper-Repository/AERA-Online-Paper-Repository</a>	Nei	Nei
Sun JP, Chen XJ & Zhang SJ (2017b). A Review of Research Evidence on the Antecedents of Transformational Leadership. EDUCATION SCIENCES 7(1), pp.	Nei	Nei
Uysal Sengul & Sarier Yilmaz (2018). Meta-Analysis of School Leadership Effects on Student Achievement in USA and Turkey. Cypriot Journal of Educational Sciences 13(4), 590-603.	Ja	Ja
Witziers B, Bosker R J & Krüger M L (2003). Educational Leadership and Student Achievement: The Elusive Search for an Association. Educational Administration Quarterly 39(3), 398-425.	Ja	Ja
Wohlstetter P & Malloy C L (2001). Organizing for literacy achievement using school governance to improve classroom practice. Education and Urban Society 34(1), 42-65.	Nei	Nei

## Vedlegg 4: Oversikt over deler i det norske kvalitetsvurderingssystemet og nasjonale støttestrukturer (per 2020)

INFORMASJONSKILDER	
Sentrale informasjonskilder	Informasjon om ... (slik det fremgår på Udir.no)
<b>Kartleggingsprøver</b>	Prøvene gir informasjon om elever som trenger ekstra hjelp og støtte. Oppgavene er laget for elever fra 1. til 4. trinn. Prøvene i lesing på 1., 2. og 3. trinn og regning på 2. trinn er obligatoriske. Prøvene i regning på 1. og 3. trinn, engelsk på 3. trinn og digitale ferdigheter på 4. trinn er frivillige.
<b>Nasjonale prøver</b>	Prøvene gir informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk. Prøvene er obligatoriske å gjennomføre i lesing, regning og engelsk på 5. og 8. trinn og i lesing og regning på 9. trinn.
<b>Karakterer</b>	Elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater har rett til vurdering til undervegsvurdering og sluttvurdering og rett til dokumentasjon av opplæringa. Karakterer er et uttrykk for elevens kompetanse i fag underveis og ved slutten av opplæringen.
<b>Grunnskolepoeng</b>	Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole.
<b>Elevundersøkelsen</b>	Elevundersøkelsen gir informasjon om elevenes læring og trivsel i skolen. Elevundersøkelsen skal gjennomføres på 7. trinn, 10. trinn og Vg1. Det er frivillig for elevene å svare, og skolene velger selv om de vil gjennomføre på flere trinn. Skolene skal informere foreldre og foresatte om Elevundersøkelsen i forkant av gjennomføringen.
<b>Lærlingundersøkelsen</b>	Lærlingundersøkelsen gir informasjon om hvordan lærlinger vurderer sitt lærings- og arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Fylkeskommunene skal gjennomføre undersøkelsen i løpet av perioden 15. oktober til 20. desember. Det er frivillig for lærlingene å svare.
<b>Skoleporten</b>	Skoleporten gir skoler, skoleeiere, foresatte, elever og andre interesserte tilgang til og informasjon om relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnopplæringen og verktøy til bruk i kvalitetsvurdering.
<b>Udir.no/statistikk</b>	Statistikk og analyser om barnehagene og grunnopplæringen i Norge. Gir tilgang på informasjon om «Fakta», «Resultater» og «Analyser» for grunnskolen og «Fakta», «Resultater og fravær» og «Trivsel og gjennomføring» for videregående. For fag- og yrkesopplæringen gis tilgang til informasjon om og analyser av «Søkere og lærebedrifter», «Lærlinger» og «Gjennomføring og jobb».
Frivillige informasjonskilder	Informasjon om ... (slik det fremgår på Udir.no)
<b>Kartleggingsprøver</b>	Prøvene gir informasjon om elever som trenger ekstra hjelp og støtte. Oppgavene er laget for elever fra 1. til 4. trinn. Prøvene i regning på 1. og 3. trinn, engelsk på 3. trinn og digitale ferdigheter på 4. trinn er frivillige. Prøvene i lesing på 1., 2. og 3. trinn og regning på 2. trinn er obligatoriske.
<b>Skolebidragsindikatorer</b>	Skolebidragsindikatorene skal gi en indikasjon på hva skolens innsats har å si for elevenes resultater, og de må sees i sammenheng med annen informasjon om skolen.
<b>Foreldreundersøkelsen</b>	Foreldreundersøkelsen gir informasjon om foreldre og foresattes mening om elevenes læring og trivsel og samarbeidet mellom hjem og skole. Undersøkelsen er

	laget for foreldre til elever fra 1. trinn til og med Vg1. Det er frivillig for skolene om de vil gjennomføre undersøkelsen.
<b>Lærerundersøkelsen</b>	Lærerundersøkelsen gir informasjon om lærernes mening om elevenes læring og trivsel på skolen, og organisasjons- og profesjonsutvikling. Det er frivillig for skoler å gjennomføre undersøkelsen.
<b>Lærebedriftsundersøkelsen</b>	Lærebedriftundersøkelsen gir informasjon om lærebedrifters mening om lærlings- og arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Fylkeskommunene velger selv om de vil gjennomføre undersøkelsen blant lærebedriftene i sine fylker.
<b>Ekstern skolevurdering</b>	Ekstern skolevurdering er en metodikk for skolebasert vurdering som skal skape refleksjon og drøfting av hva som ligger bak ulike resultater, og være utgangspunkt for diskusjoner om planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisning.
<b>Ståstedsanalysen</b>	Ståstedsanalysen er et refleksjons- og prosessverktøy og et hjelpemiddel for skolebasert vurdering. Formålet er å skape refleksjon over skolens praksis og grunnlag for å drøfte hvilke områder skolen bør prioritere i utviklingsarbeidet sitt.
<b>Karakterstøttede prøver</b>	Karakterstøttede prøver i naturfag og samfunnsfag gir informasjon om hva elevene mestrer, og hva de må arbeide videre med. Formålet med prøvene er å gi støtte til undervisningsvurderingen, og å bidra til å se undervisnings- og sluttvurdering i sammenheng. Prøvene er frivillige, og skolen bestemmer selv når de vil gjennomføre prøvene.
<b>Læringsstøttede prøver</b>	Læringsstøttede prøver gir informasjon om elevenes ferdigheter i lesing, regning, engelsk og digitale ferdigheter. Prøvene er frivillige og kan gjennomføres når som helst i skoleåret.
<b>STØTTESTRUKTURER</b>	
<b>Tiltak for skoleutvikling</b>	Formål slik det fremgår på Udir.no
<b>Desentralisert ordning for kompetanseutvikling</b>	Den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling skal bidra til at alle skoleeiere gjennomfører egne kompetanseutviklingstiltak. Fylkesmennene, skoleeierne, de lokale universitetene eller høyskolene og andre relevante aktører skal samarbeide for å kartlegge behov for kompetanseutvikling og planlegge utviklingsarbeid. Staten gir økonomisk støtte via fylkesmannen.
<b>Oppfølgingsordningen</b>	Oppfølgingsordningen er en ordning for kommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i opplæringen. Gjennom ordningen får disse kommunene tilbud om statlig støtte og veiledning for en periode på 3 år. Kommuner med særskilt behov for støtte til sitt utviklingsarbeid identifiseres ved bruk av et indikatorsett. Indikatorer for sentrale områder innenfor læringsmiljø og læringsutbytte danner utgangspunkt for en nedre grense for kvalitet.
<b>Veilederkorps</b>	Veilederkorpsset tilbyr veiledning som støtte til skoleeiere og skoleledere som ønsker å styrke kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Veiledningen strekker seg over en periode på inntil to og et halvt år. I løpet av veiledningsperioden avtaler veilederne møter og annen praktisk tilrettelegging direkte med skoleeiere og skoler som deltar. Veilederkorpsset består av kompetente og erfarne veiledere som selv har bakgrunn fra skoleledelse og skoleeierskap.
<b>Satsing på inkluderende barnehage- og skolemiljø</b>	Satsingen er knyttet til kompetanseutvikling for barnehager, skoler, eiere og barnehagemyndigheter om læringsmiljø, mobbing og andre krenkelser. Satsingen har tre ulike modeller: «Læringsmiljøprosjektet» er for kommuner med barnehager og skoler som ønsker direkte støtte og veiledning fra veiledere som kommer ut til kommunen. «Inkluderende barnehage- og skolemiljø, samlingsbasert tilbud» er for barnehager og skoler som ønsker noe støtte i arbeidet med trygge og gode barnehage- og skolemiljø. De som deltar er med på samlinger nasjonalt og regionalt, utviklingsarbeid på egen arbeidsplass, lærende nettverk og får støtte til en lokal ressursperson. «Nettbasert kompetanseutvikling om barnehage-, skolemiljø og

	mobbing» er en støtte til barnehager og skoler som ønsker å videreutvikle kompetansen i å fremme gode og trygge miljø og forebygge mobbing og andre krenkelser. Deltagerne kan videreutvikle både sin individuelle kompetanse og skolens eller barnehagens kollektive kompetanse.
<b>Videreutdanning for lærere og skoleledere (Kompetanse for kvalitet)</b>	Dette er et videreutdanningstilbud for lærere og skoleledere i grunnsopplæringen. I henhold til strategidokumentet «Kompetanse for kvalitet» skal satsingen på videreutdanning bidra til økt faglig og didaktisk kompetanse for lærere og til styrket lederfaglig kompetanse for skoleledere. Det skal være et tilbud særlig tilrettelagt for at skoleeiere skal kunne oppfylle kompetansekravene, og det skal bidra til kollektiv læring og utvikling av profesjonsfellesskap på de enkelte skolene. Det overordnede målet er økt læringsutbytte for eleven.
<b>PORTALER OG VERKTØY</b>	Formål (slik det fremgår på Udir.no)
<b>Mal for tilstandsrapport</b>	Mal for tilstandsrapport er frivillig til bruk i arbeidet med årlig tilstandsrapport. Malen er tilgjengelig i Skoleporten. Det er meningen at skoleeierne skal redigere i dokumentet slik at den endelige tilstandsrapporten blir et godt verktøy for drøfting av kvalitet lokalt.
<b>Grunnskolen informasjonssystem (GSI)</b>	Gjennom GSI samles data om grunnskolen i Norge. Det samles årlig inn drøyt 1000 opplysninger om hver eneste grunnskole, som informasjon om elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO, valgfag og PPT.
<b>RefLex</b>	RefLex er et nettbasert verktøy som skal gi barnehager, skoler og kommuner hjelp til å vurdere om deres praksis er i samsvar med regelverket innenfor utvalgte temaer ved for eksempel tilsyn.
<b>Prøvetjenesten PAS/PGS</b>	Dette er en tjeneste for oppgaveproduksjon, administrasjon og gjennomføring av sentralt gitte prøver og skriftlige eksamener innenfor grunnsopplæringen. I tillegg tilrettelegger PAS/PGS for skoler som ønsker å gjennomføre lokalt gitte eksamener. Skoleeierne og fylkesmannsembetene har også tilgang til systemet og har en definert brukerstøtterolle. Fagmiljøer lager prøvene i tjenesten.
<b>Eksamenstjenesten</b>	Formålet er å gi skoleledere, skoleeiere, fylkesmannsembeter og Utdanningsdirektoratet tilgang til data om eksamensgjennomføring og eksamensresultater for egne skoler/kommuner/fylker. Nemndene lager eksamensoppgavene i tjenesten.
<b>Rapportportal for visning av resultater fra brukerundersøkelser</b>	Dette er en portal for å administrere «brukerundersøkelsene» Elevundersøkelsen, Lærerundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen (og Voksenopplæringsundersøkelsen) med informasjon om «Forberede og bestille», «Gjennomføre» og «Følge opp».
<b>INFORMASJON FRA INTERNASJONALE UNDERSØKELSER</b>	
<b>CIVIC/ICCS (International Civic and Citizenship Education Study)</b>	Dette er en internasjonal studie som gir informasjon om elevers demokratiske beredskap og vilje til å delta i samfunnet som engasjerte medborgere.
<b>TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study)</b>	Denne internasjonale undersøkelsen gir informasjon om elevers kompetanse i matematikk og naturfag. I tillegg innhenter TIMSS-undersøkelsen informasjon om elevenes læringskontekst gjennom spørreskjemaer til elever, foresatte, lærere og rektorer.
<b>ICILS (International Computer and Information Literacy Study)</b>	Dette er en internasjonal undersøkelse som gir informasjon om elevers digitale kompetanse, med vekt på evner til å utforske, skape og kommunisere ved hjelp av digitale verktøy hjemme, på skolen og i samfunnet. Elever på 9. trinn gjennomfører en digital test og svarer på spørreskjema. Lærere, rektorer og IKT-ansvarlige svarer på spørreskjema.

<b>PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study)</b>	<p>Dette er en internasjonal undersøkelse som gir informasjon om leseinnsats og leseferdigheter blant elever på 4. og 5. trinn. I tillegg til å være en kunnskapstest svarer elever, lærere, rektorer og foreldre på et spørreskjema om ulike forhold som påvirker elevenes motivasjon og lesekompetanse.</p>
<b>PISA (Programme for International Student Assessment)</b>	<p>Denne internasjonale undersøkelsen gir informasjon om 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag og skal måle elevenes evne til aktivt å bruke kunnskaper, ferdigheter og erfaringer i konkrete situasjoner hentet fra elevenes hverdagsliv. Det overordnede formålet er å evaluere hvor godt skolesystemene i ulike land forbereder elevene til videre skolegang, studier, arbeidsliv og aktiv og reflektert deltakelse i samfunnet. Undersøkelsen blir gjentatt hvert 3. år.</p>