

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2023: 27**

# Et nytt system for kvalitetsutvikling

– for elevenes læring og trivsel



# Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen  
*Kunnskapsdepartementet*
2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
3. Mer av alt – raskere  
*Olje- og energidepartementet*
4. Tid for handling  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
5. Den store forskjellen  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet  
*Finansdepartementet*
7. Trygg barndom, sikker fremtid  
*Barne- og familiedepartementet*
8. Fellesskapets sykehus  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
9. Generalistkommunesystemet  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
10. Leve og oppleve  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
11. Raskt og riktig  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
12. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
13. På høy tid  
*Kultur- og likestillingsdepartementet*
14. Forsvarskommissjonen av 2021  
*Forsvarsdepartementet*
15. Bærekraftsrapportering  
*Finansdepartementet*
16. Evaluering av pandemihåndteringen  
*Statsministerens kontor*
17. Nå er det alvor  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
18. Genteknologi i en bærekraftig fremtid  
*Klima- og miljødepartementet*
19. Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet?  
*Kunnskapsdepartementet*
20. Tegnspråk for livet  
*Kultur- og likestillingsdepartementet*
21. Embetsordningen – i takt med tiden  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
22. På vei mot en bedre regulert drosjenæring  
*Samferdselsdepartementet*
23. Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
24. Med barnet hele vegen  
*Barne- og familiedepartementet*
25. Omstilling til lavutslipp  
*Klima- og miljødepartementet*
26. Ny lov om offentlige anskaffelser – Første delutredning  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
27. Et nytt system for kvalitetsutvikling  
*Kunnskapsdepartementet*

# Et nytt system for kvalitetsutvikling

– for elevenes læring og trivsel

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. april 2022.  
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 13. november 2023.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1585-5

---

Aksell AS

## Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. april 2022 for å gjennomgå og videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet. Utvalget gir med dette hovedinnstillingen sin.

Oslo 13. november 2023

Tine Sophie Prøitz  
leder

Björg Eva Aaslid

Henning Hansen

Wenche  
Bakkebråten Rasen

Marius Arnason Bøe

Mona Haugli

Lise Vikan Sandvik

Karen Inga Eira

Rolf Vegar Olsen

Edvard Botterli Udnæs

Bjørn Furulund

---

Sissel Skillinghaug  
sekretariatsleder

Kristin Andersland

Marte Heggelund

Linus Christopher  
Sandstrøm Helle

Helle Kristin Jensen

Susanne Skjørberg

Jan Eivind Sodeland



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og utvalgets forslag</b> .....	7	<b>5</b>	<b>Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter gode strukturer og prosesser for samarbeid og dialog</b> .....	43
1.1	Om kapitlene i hovedinnstillingen og utvalgets forslag .....	9	5.1	Strukturer og prosesser for samarbeid og dialog i kvalitetsutviklingsarbeidet .....	43
<b>2</b>	<b>Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid</b> .....	16	5.2	Hva slags strukturer og prosesser er det behov for? .....	46
2.1	Utvalgets bakgrunn og sammensetning .....	16	5.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	51
2.2	Utvalgets mandat .....	16	<b>6</b>	<b>Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter god ledelse på alle nivåer</b> .....	54
2.3	Utvalgets forståelse av mandatet ..	18	6.1	God ledelse på alle nivåer i et kvalitetsutviklingssystem .....	54
2.4	Utvalgets delinnstilling og kunnskapsgrunnlag .....	22	6.2	Ledelse i kvalitetsutviklingsarbeidet .....	54
2.5	Videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget i hovedinnstillingen ....	23	6.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	61
2.6	Utvalgets arbeidsmåter .....	24	<b>7</b>	<b>Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter relevant kompetanse på alle nivåer</b> .....	64
2.7	Andre utredningsprosesser med relevans for utvalgets arbeid .....	25	7.1	Relevant kompetanse på alle nivåer i et kvalitetsutviklingssystem .....	64
<b>3</b>	<b>Sentrale dilemmaer og problemstillinger</b> .....	27	7.2	Hvilke kompetanser er viktige i kvalitetsutviklingsarbeidet? .....	64
3.1	Kvalitetsutviklingssystemet og skolens brede mandat .....	27	7.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	72
3.2	Et system for alle aktørenes arbeid med kvalitet i opplæringen .....	29	<b>8</b>	<b>Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter et bredt kunnskapsgrunnlag</b> .....	76
3.3	Om offentliggjøring av resultater og rangering .....	32	8.1	Et bredt kunnskapsgrunnlag i et kvalitetsutviklingssystem .....	76
3.4	Hvilke dilemmaer kan et nytt system bidra til å løse, og på hvilken måte? .....	34	8.2	Kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø i et kvalitetsutviklingssystem .....	77
<b>4</b>	<b>Et helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen</b> .....	36	8.2.1	Hvorfor er kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø viktig i et kvalitetsutviklingssystem? .....	77
4.1	Et nytt kvalitetsutviklingssystem ..	36	8.2.2	Hva slags kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø er det behov for? .....	78
4.2	Kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger .....	37	8.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	81
4.2.1	Kvalitetsutviklingssystemets formål: å sikre elevenes læring og trivsel .....	37	8.3	Kunnskap og informasjon om elevenes læring i et kvalitetsutviklingssystem .....	84
4.2.2	Likeverdighet i opplæringen, samarbeid og tillit mellom aktørene og samspillet mellom elever og lærere .....	38			
4.2.3	Fire sentrale forutsetninger for å lykkes med kvalitetsutvikling i grunnopplæringen .....	40			
4.3	Utvalgets forslag .....	42			

8.3.1	Hvorfor er kunnskap og informasjon om elevenes læring viktig i et kvalitetsutviklings-system? .....	84	9	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	110
8.3.2	Hva slags kunnskap og informasjon om elevenes læring er det behov for? .....	86	9.1	Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter strukturer og prosesser for samarbeid og dialog .....	110
8.3.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	90	9.2	Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter god ledelse på alle nivåer .....	111
8.4	Kunnskap og informasjon om prosesser og strukturer i et kvalitetsutviklingssystem .....	103	9.3	Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter relevant kompetanse på alle nivåer .....	111
8.4.1	Hvorfor er det behov for kunnskap og informasjon om prosesser og strukturer i skolen? .....	103	9.4	Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter et bredt kunnskapsgrunnlag .....	113
8.4.2	Hva slags kunnskap og informasjon om prosesser og strukturer i skolen er det behov for? .....	104		<b>Referanser</b> .....	117
8.4.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	106		<b>Vedlegg</b>	
			1	Oversikt over innspillmøter og andre møter .....	130

## Digitale vedlegg

- 1 *International Seminar on Quality Assurance and Development in Schools*. Oppsummering fra utvalgets internasjonale seminar.
- 2 *Kunnskapsoppsummering om læreres pedagogiske praksis etter kvalitetsvurderingssystemet ble innført i Norge*. Forskningsoppsummering utarbeidet for utvalget av professor Therese N. Hopfenbeck, Professor of Educational Assessment, Melbourne Graduate School of Education, Australia.
- 3 *Kvalitetssäkring av svenskt skolväsende*. Forskningsoppsummering utarbeidet for utvalget av professor Christian Lundahl, professor i pedagogikk, Örebro universitet, Sverige.
- 4 *Kvalitetsutvikling i skolen. Behov for informasjon og støtte i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen*. Rapport utarbeidet for utvalget av Rambøll Management Consulting.
- 5 *Prøver og internasjonale storskalaundersøkelser i Norge: Hva kjennetegner disse målingene og hvordan har de virket i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet de siste 20 årene?* Forskningsoppsummering utarbeidet for utvalget av forsker Julius K. Björnsson, Universitetet i Oslo.
- 6 *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren. Bruk av prøver, undersøkelser, verktøy og datakilder til kvalitetsutvikling i skolen*. Rapport utarbeidet for utvalget av Siv Svanæs, Linn Synnøve Skutlaberg og Henriette Skyberg ved Ideas2Evidence.
- 7 *Quality Assurance in the Danish Public Education System and Transitions to General and Vocational Upper Secondary Education*, forskningsoppsummering utarbeidet for utvalget av professor Christian Ydesen, Aalborg Universitet, Danmark.
- 8 *Ulike aktørers behov for informasjon for å vurdere og utvikle kvaliteten i og av skolen*. Forskningsoppsummering utarbeidet for utvalget av professor Guri Skedsmo, Head of Institute for Research on Professions and Professional Learning, Schwyz University of Teacher Education, Sveits.



## Kapittel 1

# Innledning og utvalgets forslag

Å sikre barn og unge et utdanningstilbud med høy kvalitet er avgjørende for den enkelte elevens faglige og sosiale læring, og for samfunnet som helhet. Dette er allment akseptert og anerkjent. Hvordan kvaliteten kan og bør måles og hvordan aktørene best kan arbeide med kvalitetsutvikling, er det derimot mange ulike meninger om.

Utvalget foreslår i denne hovedinnstillingen et nytt system for kvalitetsutvikling. Formålet med det nye systemet er å sikre elevenes læring og trivsel. Utvalgets forslag til et nytt system er basert på forskning på og erfaringer med dagens kvalitetsvurderingssystem og nyere kunnskapsinnhentinger. Kunnskapsgrunnlaget inkluderer innspill fra aktørene i sektoren, og fra norske og internasjonale forskere og utdanningsmyndigheter.

Utvalgets kunnskapsgrunnlag viser at dagens system har en rekke utfordringer. Systemet er blant annet mer orientert mot styring enn utvikling. Det er fragmentert og omfattende, og det består av ulike prøver og undersøkelser som ikke enkelt kan tas i bruk og ses i sammenheng. Det framgår også av kunnskapsgrunnlaget at lærerne i mindre grad enn skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter opplever informasjonen fra systemet som relevant og nyttig.

Skolesektoren består av mange aktører som alle har kunnskap om elevene og skolen i lys av sine roller og ansvar. Elevene kjenner sin egen skolehverdag og sine egne behov. Foreldrene kjenner barna sine og kan bidra med verdifull innsikt. Lærerne, skolelederne og andre ansatte i skolen har jevnlig dialog med elever og foreldre, og ansvaret for å følge opp enkeltelevers og elevgruppers behov. Skoleeiere har det overordnede ansvaret og kunnskap om sine skoler. Skoleeierne har sammen med nasjonale myndigheter ansvaret for å utvikle politikk og iverksette tiltak basert på kunnskap om tilstanden i sektoren.

Den norske og samiske skolen består av mange aktører hvor ingen alene har det samlede bildet av kvaliteten i opplæringen. Bildet blir først mer fullstendig som grunnlag for kvalitetsutvikling, når aktørene samarbeider om å fortolke, vur-

dere og ta i bruk et felles kunnskapsgrunnlag. Det nye kvalitetsutviklingssystemet legger derfor vekt på strukturer og prosesser for samarbeid og dialog.

### Samfunnsutvikling

Samfunnet har utviklet og endret seg siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført for om lag tjue år siden. Det er høyere bevissthet om at elevgruppen er sammensatt, mangfoldig og med ulike behov. Samtidig har forventningene til hva skolen skal bidra med økt. Samfunnet har også andre og nye behov for kompetanse (Kompetansebehovsutvalget, 2022). Dette stiller skolen overfor andre og nye utfordringer som får konsekvenser for arbeidet i skolen, og der samspillet mellom elever og lærere og samarbeidet mellom lærerne og skoleledere er av stor betydning. I læreplanverket Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S) er dette anerkjent gjennom et bredere kompetansebegrep og vektlegging av at kompetanse innebærer forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning. Våren 2023 vedtok Stortinget en ny opplæringslov. Behovet for en ny opplæringslov ble blant annet begrunnet i at elevgrunnlaget i norsk skole har endret seg med flere minoritetsspråklige elever og større sosiale forskjeller. Økt mangfold stiller krav til at skolen greier å stimulere til gode relasjoner og inkluderende fellesskap (Prop. 57 L (2022–2023)).

Et annet utviklingstrekk er et generelt økt fokus på barn og unges psykiske helse. I skolesammenheng diskuteres ofte dette i sammenheng med skolens arbeid med vurdering. Elevmedvirkning og elevenes muligheter til å bli involvert i beslutninger som angår dem selv står sentralt i disse diskusjonene. Koronapandemien viste tydelig hvor viktig skolen er som arena for læring og trivsel for alle elever og særlig for elever i sårbare og utsatte situasjoner.

De siste to tiårene har også vært preget av en betydelig teknologisk utvikling. Hver dag blir det samlet inn digital informasjon om elevene gjen-

nom ulike nettbaserte systemer og læremidler. Bruk av teknologi og kunstig intelligens i og omkring skolen reiser nye spørsmål og diskusjoner om hvordan teknologi kan påvirke elevenes læring og hva som er viktig kompetanse. De store spørsmålene handler om hva slags funksjoner teknologi kan og bør ha i skolen (NOU 2023: 19).

Grunnloven slår fast at opplæringen elevene får skal bidra til å fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene (§ 109). Opplæringen har dermed en viktig funksjon i å styrke og vedlikeholde demokratiet i en verden preget av krig, uro og tilbakegang i flere av verdens demokratier (IDEA, 2022). Klimakrisen er vår tids største utfordring, og krever gjennomgripende omstilling i hele samfunnet (Kompetansebehovsutvalget, 2023).

I det nye læreplanverket er både folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap og bærekraftig utvikling tverrfaglige temaer. Temaene er fagovergripende og skal bidra til å utvikle elevenes forståelse for grunnleggende dilemmaer og utviklingstrekk i samfunnet, samt å kunne ta ansvarlige valg (Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen).

Til sammen gjør dette skolens oppdrag mer komplekst og det stiller nye og andre krav til arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

### Styring av skolesektoren

Mål- og resultatstyring har vært og er et grunnleggende prinsipp i offentlig styring i Norge i dag, men skolesektoren styres også ved hjelp av overlappende styringsvirkemidler og styringstradisjoner. I de senere årene er behovet for en mer dialog- og tillitsbasert styring løftet fram (Difi, 2019). Ideen om at det er de som vet hvor skoen trykker som er best til å vurdere situasjonen, ta beslutninger og gjøre et godt arbeid i og for skolen, er ikke ny i norsk sammenheng. Et nytt bidrag til arbeidet med kvalitetsutvikling er å vektlegge hvordan aktørene i og rundt skolen kan se på og forstå hverandres oppgaver og ansvar innenfor det samme kvalitetsutviklingssystemet, med de samme målsettingene. En slik tilnærming forutsetter erfarings- og informasjonsdeling, samarbeid og dialog om felles problemstillinger og styring som ivaretar et sammensatt og nyansert bilde av skolen, framfor forenklede rangeringer og styring basert enkeltstående kunnskaps- og informasjonskilder.

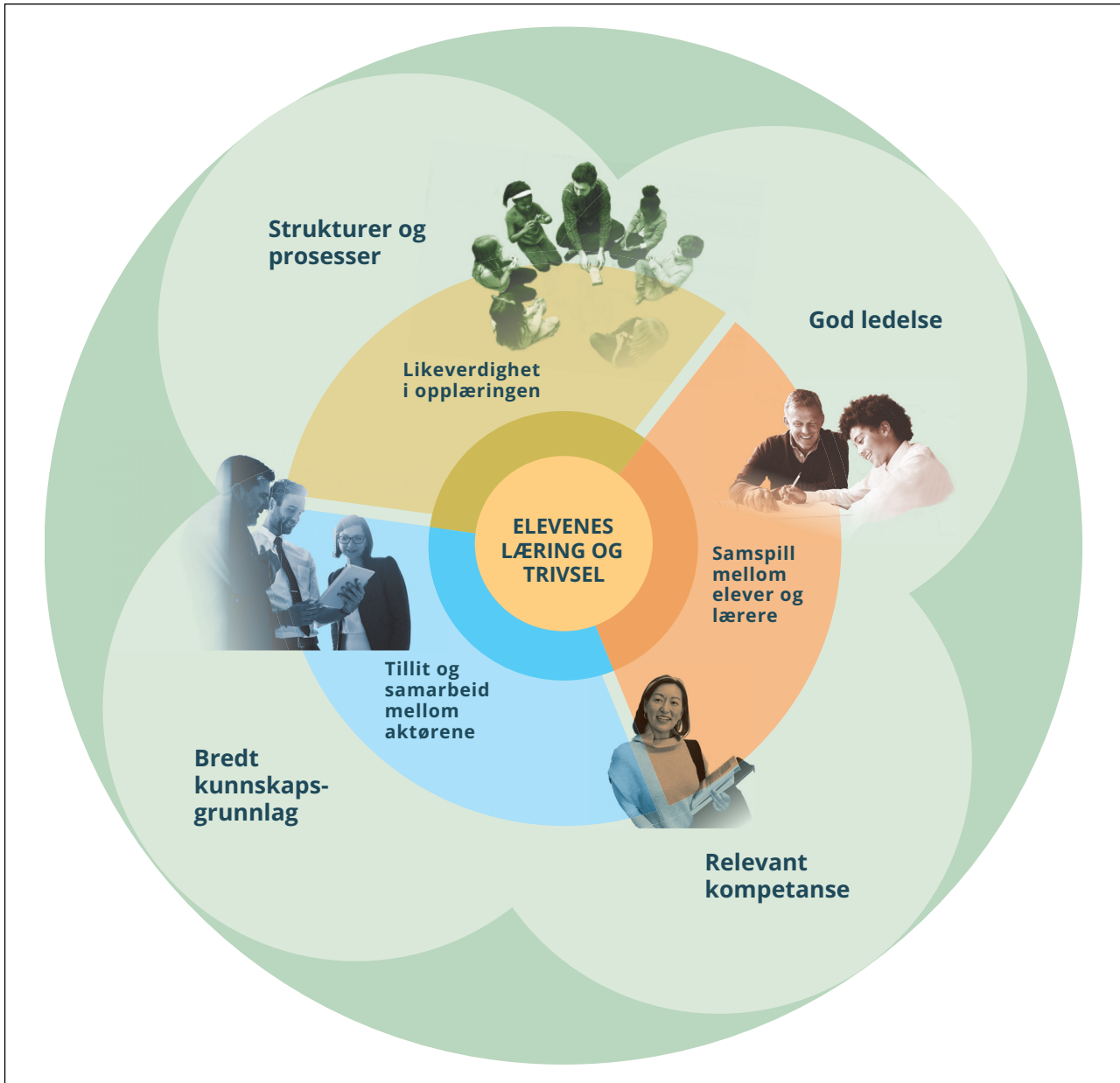
Utvalget mener det er viktig å erkjenne at skolesektoren har mange aktører og at variasjonen mellom de ulike kommunene og fylkeskommunene er stor. Dette gir ulike forutsetninger og rammevilkår

for arbeidet i skolen. I kunnskapsgrunnlaget redegjør utvalget for hvordan kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling har vært et område preget av spenninger. Utvalgets forslag til et nytt kvalitetsutviklingssystem har til hensikt å imøtekomme flere av disse spenningene. Samtidig er det slik at en del spenninger vil vedvare også i det nye kvalitetsutviklingssystemet. Utvalget anser at spenninger ikke nødvendigvis er et onde i seg selv. Spenninger gir derimot grunnlag for nødvendige diskusjoner om hva som til enhver tid blir ansett som viktig for elevenes læring og trivsel.

### Et nytt system for kvalitetsutvikling

Det er behov for et tydelig skifte i tenkningen omkring kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivåer i utdanningssystemet. Utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling tar utgangspunkt i dette. Utvalget mener at sektoren har behov for et system som tar utgangspunkt i skolehverdagen, og som kan imøtekomme og støtte aktørenes arbeid med hele bredden i skolens mandat. Det er særlig behov for at et nytt kvalitetsutviklingssystem ivaretar samspillet mellom alle elever og lærere.

Utvalgets vurderinger og forslag tar utgangspunkt i at kvalitetsutviklingssystemet skal sikre elevenes læring og trivsel, og bidra til likeverdighet, samarbeid og tillit mellom aktørene og et godt samspill mellom elever og lærere. For å få dette til forutsetter det nye kvalitetsutviklingssystemet at det må finnes hensiktsmessige strukturer og prosesser for samarbeid og dialog. Det må være god ledelse på alle nivåer og aktørene må ha relevant kompetanse for å drive kvalitetsutviklingsarbeid basert på et bredt kunnskapsgrunnlag. Samtidig skal det nye kvalitetsutviklingssystemet være tydelig avgrenset, helhetlig og oversiktlig. Utvalget foreslår derfor å endre flere av dagens prøver og verktøy for at de bedre kan imøtekomme det utvalget mener må være formålet med kvalitetsutviklingssystemet, å sikre elevenes læring og trivsel. Det nye systemet er illustrert i figur 1.1. Figuren understreker at elevenes læring og trivsel skal være i sentrum av arbeidet med kvalitetsutvikling. Figuren viser også at kvalitetsutvikling skal bidra til likeverdighet i opplæringen, tillit og samarbeid mellom aktørene, og samspill mellom elever og lærere. For å lykkes med dette mener utvalget at det er noen forutsetninger som må være tilstede. Dette er strukturer og prosesser for samarbeid og dialog, god ledelse på alle nivåer, relevant kompetanse på alle nivåer, samt et bredt kunnskapsgrunnlag.



Figur 1.1 Et nytt system for kvalitetsutvikling

## 1.1 Om kapitlene i hovedinnstillingen og utvalgets forslag

Kapittel 2 – Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

I kapittel 2 redegjør utvalget for utvalgets sammensetning og mandat, utvalgets forståelse av mandatet og hvordan utvalget har valgt å arbeide for å imøtekomme det. I kapittelet inngår også utvalgets forståelse av kvalitet, kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering.

Kapittel 3 – Sentrale dilemmaer og utfordringer i utformingen av et nytt kvalitetsutviklingsystem

I kapittel 3 redegjør utvalget for tre sentrale dilemmaer for arbeidet med kvalitetsutvikling og problemstillinger knyttet til disse. De tre dilemmaene knytter seg til skolens brede mandat og hvordan et kvalitetsutviklingsystem kan ivareta denne bredden uten å bli for omfattende og arbeidskrevende, og til spenningene relatert til doble formål i prøver og undersøkelser og til offentliggjøring av resultater.

#### Kapittel 4 – Et helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen

I kapittel 4 presenterer utvalget sitt forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling som samsvarer med opplæringsloven med formålsparagrafen og læreplanverket med overordnet del.<sup>1</sup> Formålet med det nye systemet er å sikre elevenes læring og trivsel. Systemet skal bidra til likeverdighet i opplæringen, samarbeid og tillit mellom aktørene og samspillet mellom elever og lærere. Det nye kvalitetsutviklingssystemet forutsetter strukturer og prosesser for samarbeid og dialog, god ledelse og relevant kompetanse på alle nivåer og et bredt kunnskapsgrunnlag. Utvalget understreker at kvalitetsutviklingssystemet skal være likeverdig for den norske og den samiske skolen, at systemet skal fremme elevmedvirkning og at elevene skal være involvert i og kunne påvirke arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer. Utvalget understreker også at nasjonale myndigheter må sikre en bred involveringsprosess i utviklingen av det nye systemet.

#### Kapittel 5 – Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter gode strukturer og prosesser for samarbeid og dialog

I kapittel 5 beskriver utvalget hvilke strukturer og prosesser som er nødvendige i det nye systemet og foreslår at det skal forskriftsfestes at det skal være jevnlig kvalitetsdialoger mellom skoleeier og skoler. Utvalgets flertall foreslår at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger der elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og eventuelt andre aktører er involvert. Utvalgets mindretall foreslår at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger. Utvalget foreslår videre at kvalitetsdialogene skal ta utgangspunkt i et bredt kunnskapsgrunnlag og å utvikle en veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogen for alle nivåer. Utvalget foreslår også å følgevaluere kvalitetsdialogene for å sikre kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling i sektoren. Utvalgets flertall foreslår at alle skoleeiere skal, i samarbeid med de andre aktørene i skolen, utarbeide egne handlingsplaner for elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet.

<sup>1</sup> For privatskoler gjelder privatskoleloven § 1-1 andre og tredje ledd, og eventuelt egne jevnligde læreplaner etter § 2-3.

#### Kapittel 6 – Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter god ledelse på alle nivåer

I kapittel 6 beskriver utvalget hvordan god ledelse på alle aktørnivåer er en viktig forutsetning for å kunne drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid. Utvalgets flertall foreslår at det bør opprettes en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen, sett i lys av utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skoles forslag om karriereveier i NOU 2022: 13. Funksjonen for kvalitetsutvikling må utredes og videreutvikles i samarbeid mellom partene som en del av diskusjonen omkring de øvrige karriereveiene. Utvalget foreslår at nasjonale og lokale myndigheter skal legge til rette for profesjonsfaglige nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med kvalitetsutvikling. Utvalget mener at muligheten for å samarbeide og ha dialog med andre aktører om kvalitetsutviklingsarbeidet må være tilgjengelig uavhengig av organisering og beliggenhet. Utvalget foreslår at nasjonale myndigheter utreder lærernes og skoleledernes tid og kapasitet til kvalitetsutviklingsarbeid. Utvalget foreslår også en nasjonal satsing på ledelse av gode kvalitetsutviklingsprosesser for lærerne, skolelederne og skoleeierne. Satsingen skal bidra til erfaringsdeling og spredning av eksempler og allerede eksisterende kunnskap om kvalitetsutvikling i skolen. Satsingen må ses i sammenheng med utvalgets forslag om et eget forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen.

#### Kapittel 7 – Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter relevant kompetanse på alle nivåer

I kapittel 7 beskriver utvalget hvordan kompetanse er sentralt i kvalitetsutviklingsarbeidet og hvilke kompetanser utvalget mener er viktige hos de ulike aktørene for å kunne delta i og drive kvalitetsutviklingsarbeid.

Utvalget foreslår at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i kvalitetsutvikling slik at de kan bidra aktivt i arbeidet i skolene, og at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering. Utvalget foreslår videre å kartlegge og sikre ulike former for etter- og videreutdannings-tilbud innenfor området *kvalitetsutvikling i skolen*, slik at lærerne, andre ansatte i skolene, skolelederne og skoleeierne får et godt grunnlag for å drive og delta i kvalitetsutviklingsprosesser i skolene. Dette forslaget bør ses i sammenheng med regjeringens oppfølging av utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole sin NOU 2022: 13.

Utvalget foreslår videre et forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen som del av Norges forskningsråds portefølje. Forskningsprogrammet skal bidra til å utvikle forskningsbasert kunnskap om kvalitetsutvikling, samt å bidra til utvikling og innovasjon. Forskningsprogrammet skal omfatte ordning for offentlig ph.d. i skolesektoren, og bidra til kunnskap om kvalitetsutvikling som område i lærerutdanningene gjennom stimulering av partnerskapsordninger og kombinerte stillinger i lærerutdanninger. Forskningsprogrammet skal også kartlegge forskningens rolle i kvalitetsutvikling i skolen som kunnskapsleverandør og som tjenesteleverandør.

Utvalgets flertall foreslår at nyutdannede nytilsatte<sup>2</sup> lærere skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt karaktersettingen. Flertallet foreslår at ansatte i undervisningsstillinger som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning skal sette standpunkt karakterer sammen med lærere som oppfyller kravene for tilsetting og undervisning som en del av kvalitetssikringen av standpunkt karaktersettingen. Flertallet foreslår videre å støtte utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skoles forslag i NOU 2022: 13 om å innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i skolen.

Utvalgets mindretall foreslår at nyutdannede nytilsatte lærere og ansatte som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt karaktersettingen. Forskjellen mellom flertalls- og mindretallsforslaget er at ansatte som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning i flertallsforslaget skal sette standpunkt karakterer sammen med lærere som oppfyller kravene, mens mindretallsforslaget er at de skal få veiledning. Forslagene om krav til kompetanse i arbeidet med standpunkt vurdering må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å utvikle varige strukturer for å støtte lærernes arbeid med standpunkt vurdering som en del av kvalitetssikringen av standpunkt karakterene.

<sup>2</sup> Begrepet nyutdannede nytilsatte brukes i tråd med «Veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole». Veiledningen er signert av Kunnskapsdepartementet, KS, PBL, organisasjonene for friskolene, Utdanningsforbundet, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet og UHR (Kunnskapsdepartementet, 2018).

## Kapittel 8 – Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter et bredt kunnskapsgrunnlag

I kapittel 8 redegjør utvalget for hva utvalget legger i et bredt kunnskapsgrunnlag og hvilke kunnskaps- og informasjonskilder som utvalget foreslår skal inngå i kvalitetsutviklingssystemet. Det brede kunnskapsgrunnlaget skal utgjøre fundamentet for kvalitetsdialogene mellom skolene og skoleeierne. Kvalitetsdialogene er nærmere omtalt i kapittel 5.

### *En ny skolemiljøundersøkelse*

Utvalget foreslår å avvikle dagens Elevundersøkelse og erstatte den med en ny skolemiljøundersøkelse. Formålet med den nye undersøkelsen er at elevene får si sin mening om det fysiske og psykososiale skolemiljøet.<sup>3</sup> Utvalget foreslår at undersøkelsen skal bestå av en hoveddel og en tilleggsdel. Hoveddelen skal være obligatorisk og gi informasjon til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene, hos skoleeierne og til nasjonale myndigheter. Tilleggsdelen skal være frivillig for skolene og ha tematiske bolker med spørsmål på de områdene skolene har behov for å belyse nærmere. Skolemiljøundersøkelsen skal ha elementer som bidrar til å gi skoler informasjon om hvordan samiske elever opplever skolemiljøet.

Utvalget foreslår at skolene skal kunne gjennomføre skolemiljøundersøkelsen årlig, og at undersøkelsen skal være obligatorisk for 5. trinn, 7. trinn, 10. trinn og Vg1. For de andre skoletrinnene fra 6. trinn til Vg3, skal det være frivillig å gjennomføre undersøkelsen. Utvalget foreslår også at skolelederne og skoleeierne skal kunne velge når på året de gjennomfører undersøkelsen, og det skal være mulig å gjennomføre undersøkelsen flere ganger i løpet av et skoleår. Utvalget foreslår videre at undersøkelsen skal alderstilpasses, og at det skal utvikles en versjon tilpasset elevene på 5. til 10. trinn og en versjon tilpasset elevene i den videregående opplæringen.

Utvalget foreslår videre at nasjonale myndigheter må vurdere hvor strengt informasjonen fra den nye skolemiljøundersøkelsen må skjermes. Målet er at skolene og skoleeierne får mest mulig informasjon fra undersøkelsen uten at det går på bekostning av elevenes personvern. Utvalget understreker at informasjon fra skolemiljøundersøkelsen skal inngå i kvalitetsdialogene.

<sup>3</sup> Elevenes skolemiljø er i forarbeidene (merknad) til opplæringsloven definert som det fysiske og det psykososiale skolemiljøet. Skolemiljøet (det fysiske og det psykososiale) skal fremme elevenes helse, inkludering, trivsel og læring (Prop. 57 L (2022–2023)).

For de yngste elevene foreslår utvalget å utrede hvordan elevenes opplevelse av skolemiljøet på 1. til 4. trinn kan undersøkes.

#### *Verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet*

For å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet foreslår utvalget å utvikle et verktøy som skal ha som formål å støtte skolens arbeid med å ta tak i alvorlige hendelser som mobbing, vold, diskriminering, trakassering, utestengning og isolering på de enkelte skolene. Verktøyet skal bidra til samarbeid og dialog mellom elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte i skolene og skolelederne. Verktøyet skal også bidra til å oppfylle elevenes rettigheter og skolens plikter som følger av kapittel 12 (tidligere kapittel 9 A) i opplæringsloven.

#### *Prøver som skal gi informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging*

For å følge opp elever som trenger ekstra oppfølging foreslår utvalget at det utvikles frivillige prøver i lesing og regning for 2. trinn, og at de obligatoriske prøvene i lesing og regning for 3. trinn videreutvikles. Utvalget foreslår at formålet med prøvene skal være å gi informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging i lesing og regning. Utvalget foreslår også å evaluere regelmessig bruken og nytten av prøvene, inkludert om det digitale formatet er hensiktsmessig for de yngste elevene. Utvalgets flertall foreslår å utvikle dagens frivillige prøver for 1. trinn. Et annet flertall foreslår å utrede om det bør være prøver som kan avdekke hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging på mellomtrinnet, ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

#### *Læringsstøttende prøver som gir informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter*

Utvalget foreslår å utvikle dagens nasjonale prøver og å utvikle nye læringsstøttende prøver. En hovedutfordring med dagens nasjonale prøver er etter utvalgets vurdering at de i for liten grad gir relevant informasjon og støtte til lærernes faglig-pedagogiske arbeid. Det er samtidig variasjon mellom lærerne knyttet til hvordan de opplever prøvenes relevans. Prøvene må få et tydeligere utviklingsorientert fokus, og må i større grad enn dagens nasjonale prøver gi umiddelbare og konkrete tilbakemeldinger om elevenes læring.

Utvalget foreslår at formålet med de nye læringsstøttende prøvene skal være å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalgets flertall foreslår videre at prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeierne og nasjonale myndigheter.

Utvalget foreslår også at det skal stilles faglige krav til utforming og oppfølging av prøvene i tråd med prøvenes formål, og at det skal dokumenteres hvordan de faglige kravene til utforming og oppfølging er ivaretatt. Utvalget foreslår at det skal evalueres om de nye prøvene oppfyller formålet om å støtte faglig-pedagogisk kvalitetsutvikling. Utvalget foreslår at det må utredes videre hvordan prøvene kan gi mer relevant informasjon til læreren og bidra til eierskap i profesjonsfellesskapet, hvilket tidspunkt på året prøvene bør gjennomføres og hvilke trinn det skal være prøver på. Utvalget foreslår også å utrede hvordan informasjon fra prøvene kan presenteres slik at den ikke legger til rette for rangering av skoler i tråd med formålet med det nye kvalitetsutviklingssystemet.

Et annet flertall foreslår at det skal være læringsstøttende prøver i lesing, regning og skrive. Et mindretall foreslår at det skal utredes hvilke ferdigheter og eller fag det skal være læringsstøttende prøver i, og hvordan offentliggjøring av informasjon fra prøvene kan begrenses.

Et annet mindretall foreslår at de eksisterende nasjonale prøvene settes på pause eller gjennomføres sjeldnere mens nasjonale myndigheter utvikler de nye læringsstøttende prøvene.

#### *Ressurs- eller prøvebank*

Utvalgets flertall foreslår å utrede behovet for en ressursbank med nasjonalt kvalitetssikrede verktøy for å vurdere elevenes læring og trivsel. Et mindretall foreslår å utrede utformingen av en prøvebank med nasjonalt kvalitetssikrede prøver i fag.

Utvalget foreslår at formålet med verktøyene eller prøvene skal være å gi informasjon om elevenes læring som støtte til lærernes faglig-pedagogiske arbeid. Utvalget foreslår at informasjonen fra verktøyene eller prøvene kan inngå i lærernes arbeid med elevenes underveisvurdering, og at utviklingen av verktøyene eller prøvene må skje i samarbeid og dialog med elever, lærere, skoleledere, skoleeiere og partene i skolesektoren.

Et annet mindretall foreslår at prøvene eller verktøyene skal være frivillige for lærere å ta i bruk, og at skolene skal eie informasjonen selv.

### *Internasjonale undersøkelser*

Utvalget foreslår å vurdere tilvalg og nye internasjonale undersøkelser i lys av kvalitetsutviklings-systemets formål, prinsipper og forutsetninger og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet. Utvalgets flertall foreslår å videreføre Norges deltakelse i de internasjonale undersøkelsene. Formålet er primært å gi informasjon til nasjonale myndigheter. Utvalgets mindretall foreslår å gjennomføre en kost-nytte-analyse av de internasjonale undersøkelsene og vurdere om det er overlappende temaer i undersøkelsene Norge deltar i, med det siktemålet om ikke å hente inn den samme typen informasjon fra flere kilder.

### *Standpunkt og eksamen*

Utvalget foreslår å utvikle varige strukturer for støtte til lærernes arbeid med standpunkt-vurdering. Formålet med strukturene skal være å sikre kvaliteten på standpunkt-karakterene for den enkelte eleven og som informasjonskilde i kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget foreslår videre at strukturene skal ta utgangspunkt i eksisterende praksiser, behov og rammevilkår, og at skoleeierne skal ha ansvaret for at lærerne har tilgang til strukturer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av standpunkt-vurdering, og for å legge til rette for nettverk på tvers av skoler og kommuner og fylkeskommuner der det er behov for det. Utvalget foreslår at standpunkt- og eksamenskarakterene skal være en del av informasjonsgrunnlaget til kvalitetsdialogen. Utvalgets flertall foreslår, forutsatt at det er etablert varige strukturer for lærernes arbeid med standpunkt-vurdering, å utvikle skriftlig og muntlig eksamen i grunnskolen. Dette flertallet mener det kan stilles spørsmål ved om det er behov for eksamen i grunnskolen når alle elever har rett til å fullføre videregående opplæring. Flertallet mener det er viktig at det fortsatt finnes gyldig og pålitelig informasjon om elevenes læring ved avslutningen av opplæringen, og at dette kan ivaretas gjennom å styrke kvaliteten på standpunkt-karakterene. Utvalgets mindretall mener det er nødvendig å beholde eksamen i grunnskolen. Mindretallet mener eksamenskarakterene fra ungdomstrinnet fortsatt vil være viktige både for den enkelte eleven og for samfunnet, også når den nye opplæringsloven gir elevene rett til en videregående opplæring fram til de har fullført. Utvalget foreslår å forsterke sensorskoleringen, både for sentralt gitte og lokalt gitte eksamener. Utvalgets mindretall foreslår i tillegg at honoraret til sensorer økes, samt at tiden til å vur-

dere hver besvarelse utvides. Dette mindretallet foreslår også å sette et tak for hvor mange besvarelser en sensor kan vurdere per eksamenskode. Det samme mindretallet foreslår at lærerorganisasjonene får forhandlingsrett om satser for sensorhonorar og tid avsatt per besvarelse, og at lærerorganisasjonene forhandler direkte med Kunnskapsdepartementet om dette. Utvalgets mindretall foreslår at det i etterkant av gjennomføring av forsøksordningene med alternative eksamensformer, legges fram forslag til endringer i eksamensordningen i den videregående opplæringen, og at sektororganisasjonene skal involveres i prosessen.

### *Skolebidragsindikatorer*

Utvalgets mindretall foreslår å utvikle skolebidragsindikatorer i dagens form og ikke inkludere dem som en del av det nye kvalitetsutviklingssystemet.

### *Kunnskap og informasjon om strukturer og prosesser*

Utvalget foreslår å videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon om skolesektoren gjennom Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og Vigo, og å gjøre en kost-nytte-vurdering av informasjonen som samles inn. Utvalget foreslår å videreutvikle de digitale løsningene slik at innhentingen av informasjon gir en så lav rapporteringsbelastning som mulig i sektoren. Utvalget foreslår også at det skal utvikles verktøy for vurdering av organisering og struktur på samiskopplæringen, også for skoler utenfor det samiske forvaltningsområdet. Utvalget foreslår å utvikle egne verktøy for å innhente informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning.

Utvalget foreslår å videreutvikle verktøy som skal støtte arbeidet med prosesskvalitet, for eksempel Ståstedsanalysen og RefLex, slik at det treffer lærernes, skoleledernes og skoleeierens behov. Utvalget foreslår også å videreutvikle Analyse Brett til et verktøy som egner seg for å se ulike indikatorer i sammenheng og over tid. Utvalget foreslår å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alt støttemateriell og alle støtteverktøyene nasjonale myndigheter tilbyr skoler og skoleeiere i kvalitetsutviklingsarbeidet. Formålet skal være å sikre at det som tilbys har god relevans og nytteverdi. Utvalgets mindretall foreslår å utvikle undervisningsvurderingen slik den gjennomføres i dag. Utvalgsmedlemmene mener at det ligger til profesjonsoppdraget at lærere tar ansvar for å videreutvikle egen undervisning, i samarbeid med

kollegaer og elever. Utvalgets mindretall foreslår at informasjon om strukturkvalitet, for eksempel gruppestørrelse og andel ansatte i undervisningsstilling uten lærerutdanning, skal inngå i informasjonen som forelegges kommunestyret og fylkestinget,<sup>4</sup> og i kvalitetsdialogen.

Utvalgets hovedforslag er oppsummert i figurene 1.2 og 1.3.

<sup>4</sup> Tidligere tilstandsrapport

Et helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen
<p><b>Formålet med systemet er</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• å sikre elevenes læring og trivsel</li> </ul> <p><b>Systemet skal bidra til</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• likeverdighet i opplæringen</li> <li>• samarbeid og tillit mellom aktørene</li> <li>• samspill mellom elever og lærere</li> </ul> <p><b>Systemet forutsetter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• strukturer og prosesser for samarbeid og dialog</li> <li>• god ledelse på alle nivåer</li> <li>• relevant kompetanse på alle nivåer</li> <li>• et bredt kunnskapsgrunnlag</li> </ul> <p><b>Systemet skal være likeverdig for den norske og den samiske skolen</b></p> <p><b>Systemet skal fremme elevmedvirkning</b></p>
<b>For strukturer og prosesser for samarbeid og dialog foreslår utvalget</b>
at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger mellom skoleeiere og skoler
at kvalitetsdialogene skal ta utgangspunkt i et bredt kunnskapsgrunnlag
å utvikle en veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogen for alle nivåer
å følgeevaluerer kvalitetsdialogene for å sikre kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling i sektoren
at alle skoleeiere skal, i samarbeid med de andre aktørene i skolen, utarbeide egne handlingsplaner for elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet (flertallsforslag)
<b>For god ledelse på alle nivåer foreslår utvalget</b>
at det bør opprettes en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen (flertallsforslag)
at nasjonale og lokale myndigheter skal legge til rette for profesjonsfaglige nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med kvalitetsutvikling
at nasjonale myndigheter utreder lærernes og skoleledernes tid og kapasitet til kvalitetsutviklingsarbeid
en nasjonal satsning på ledelse av gode kvalitetsutviklingsprosesser for lærere, skoleledere og skoleeiere
<b>For relevant kompetanse på alle nivåer foreslår utvalget</b>
at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i kvalitetsutvikling slik at de kan bidra aktivt i arbeidet i skolene
at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering
å kartlegge og sikre ulike former for etter- og videreutdanningstilbud innenfor området <i>kvalitetsutvikling i skolen</i>
et forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen som en del av Norges forskningsråds portefølje
at nyutdannede nytilsatte lærere skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunktkarakterer og at ansatte i undervisningsstillinger som ikke oppfyller kravene til tilsetning eller undervisning, skal sette standpunktkarakterer sammen med lærere som oppfyller kravene for tilsetning og undervisning som en del av kvalitetssikringen av standpunktkaractersettingen (flertallsforslag)
å støtte utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skoles forslag i NOU 2022: 13 om å innføre en rett til introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i skolen (flertallsforslag)

Figur 1.2 Oversikt over utvalgets hovedforslag



For et bredt kunnskapsgrunnlag foreslår utvalget
å avvikle dagens Elevundersøkelse og erstatte den med en ny skolemiljøundersøkelse med formål om at elevene får si sin mening om det fysiske og psykosiale skolemiljøet
å utrede hvordan elevenes opplevelse av skolemiljøet på 1. til 4. trinn kan undersøkes
å utvikle et verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet. Formålet skal være å støtte skolenes arbeid med å ta tak i alvorlige hendelser som mobbing, vold, diskriminering, trakassering, utestengning og isolering på de enkelte skolene.
å utvikle frivillige prøver i lesing og regning for 2. trinn, og videreutvikle obligatoriske prøver i lesing og regning for 3. trinn. Formålet skal være å gi informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging i lesing og regning.
å evaluere regelmessig bruken og nytten av prøvene, inkludert om det digitale formatet er hensiktsmessig for de yngste elevene
å avvikle dagens kartleggingsprøver for 1. trinn (flertallsforslag)
å utrede om det bør være prøver som kan avdekke hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging på mellomtrinnet, ungdomstrinnet og i videregående opplæring (flertallsforslag)
å avvikle dagens nasjonale prøver og utvikle nye læringsstøttende prøver med formål om å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet
at prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeiere og nasjonale myndigheter (flertallsforslag)
at det stilles faglige krav til utforming og oppfølging av de læringsstøttende prøvene i tråd med prøvenes formål, og at det skal dokumenteres hvordan de faglige kravene til utforming og oppfølging er ivarett
å utrede videre hvordan de læringsstøttende prøvene kan gi mer informasjon til læreren og bidra til eierskap i profesjonsfellesskapet, hvilket tidspunkt på året prøvene bør gjennomføres, hvilke trinn det skal være prøver på og hvordan informasjon kan presenteres slik at den ikke legger til rette for rangering av skoler i tråd med formålet med det nye kvalitetsutviklingssystemet.
at det skal være læringsstøttende prøver i lesing, regning og skrijving (flertallsforslag)
å utrede behov for en ressursbank med nasjonalt kvalitetssikrede verktøy for å vurdere elevenes læring og trivsel. Formålet med verktøyene eller prøvene skal være å gi informasjon om elevenes læring som støtte til lærernes faglig-pedagogiske arbeid. (flertallsforslag)
å vurdere tilvalg og nye internasjonale undersøkelser i lys av kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger, og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet.
å videreføre Norges deltakelse i de internasjonale undersøkelsene. Formålet er primært å gi informasjon til nasjonale myndigheter. (flertallsforslag)
å utvikle varige strukturer for støtte til lærernes arbeid med standpunktvurdering. Formålet med strukturene skal være å sikre kvaliteten på standpunkt karakterene for den enkelte eleven og som informasjonskilde i kvalitetsutviklingsarbeidet.
at sensorskoleringen til eksamen forsterkes, både for sentralt gitte og lokalt gitte eksamener
at, forutsatt at det er etablert varige strukturer for lærernes arbeid med standpunktvurdering, å avvikle eksamen i grunnskolen (flertallsforslag)
å videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon om skolesektoren gjennom GSI og Vigo, og å gjøre en kost-nytte-vurdering av informasjonen som samles inn
å videreutvikle de digitale løsningene slik at innhenting av informasjon gir en så lav rapporteringsbelastning som mulig i sektoren
å utvikle verktøy for vurdering av organisering og struktur på samiskopplæringen, også for skoler utenfor det samiske forvaltningsområdet
å utvikle egne verktøy for å innhente informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning
å videreutvikle verktøy som skal støtte arbeidet med prosesskvalitet, for eksempel Ståstedsanalysen og RefLex, slik at det treffer lærernes, skoleledernes og skoleeierens behov
å videreutvikle analyseverktøyet Analysebrett til et verktøy som egner seg for å se ulike indikatorer i sammenheng og over tid
å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alt støttemateriell og alle støtteverktøyene nasjonale myndigheter tilbyr skoler og skoleeiere i kvalitetsutviklingsarbeidet. Formålet skal være å sikre at det som tilbys har god relevans og nytteverdi.

Figur 1.3 Oversikt over utvalgets hovedforslag forts.

## Kapittel 2

# Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

I dette kapitlet redegjør utvalget for utvalgets bakgrunn, sammensetning, mandat, utvalgets forståelse av mandatet og utvalgets delinnstilling, i tillegg til kunnskapsgrunnlaget i hovedinnstillingen og utvalgets arbeidsmåter.

### 2.1 Utvalgets bakgrunn og sammensetning

Regjeringen oppnevnte utvalget for kvalitetsutvikling ved kongelig resolusjon 1. april 2022.

Utvalget er partssammensatt, og det har i tillegg representanter fra fagmiljøer i akademien. Sametinget og Elevorganisasjonen er også representert. Til sammen har utvalgsmedlemmene bred kunnskap og erfaring med feltet utvalget skal utrede.

Utvalget har følgende sammensetning:

- professor Tine Sophie Prøitz, Moss, Universitetet i Sørøst-Norge (utvalgets leder)
- lærer Henning Hansen, Lyngen, Skolenes landsforbund
- fagsjef Wenche Bakkebråten Rasen, Jessheim, Norsk Lektorlag
- kommunaldirektør Marius Arnason Bøe, Bergen, KS – kommunesektorens organisasjon
- assisterende kommunalsjef Mona Haugli, Sortland, KS – kommunesektorens organisasjon
- leder Karen Inga Eira, Kautokeino, Nasjonalt senter for samisk i opplæringa ved Sámi allaskuvla, representerer Sametinget
- seniorrådgiver Bjørg Eva Aaslid, Oslo, Utdanningsforbundet
- rektor Bjørn Furulund, Ørje, Skolelederforbundet
- tidligere leder Edvard Botterli Udnæs, Oslo, Elevorganisasjonen (2021–2022)
- professor Rolf Vegar Olsen, Oslo, Universitetet i Oslo

- professor Lise Vikan Sandvik, Trondheim, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

### 2.2 Utvalgets mandat

*Dagens kvalitetsvurderingssystem består av ulike prøver, verktøy og datakilder som er innført på ulike tidspunkt og med ulike begrunnelser og formål. Systemet har blitt beskrevet som lite sammenhengende og uten tydelig avgrensning. Det har vært uenighet og ulike oppfatninger om kvalitetsvurderingssystemets formål, omfang og bruk av resultater.*

*Norsk skole har utviklet seg mye siden nasjonale prøver og brukerundersøkelser ble innført på begynnelsen av 2000-tallet. Da ble innføringen begrunnet med at vi hadde lite systematisk informasjon om elevenes læringsutbytte, læringsmiljø og læringsressurser. Både prøvene og andre datakilder har bidratt til at det i dag finnes langt mer kunnskap om elevenes læringsresultater og skolemiljø enn tidligere. Skoleeier har fått en tydeligere rolle og har ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Det har vært satsset på utvikling av sterkere profesjonsfelleskap i skolen og profesjonalisering av både skoleleder- og skoleeierrollen. Fagfornyelsen med det nye læreplanverket LK20 og LK20S har endret rammene for skolens innhold. Prøvene, verktøyene og datakildene som brukes til kvalitetsutvikling må utvikle seg i tråd med disse endringene.*

*Ulike aktører og forvaltningsnivå har behov for ulike verktøy og ulik informasjon i kvalitetsarbeidet. Det er varierende kompetanse i å tolke og bruke data til skoleutvikling. Kvalitetsvurderingssystemet gir viktig informasjon, men ivaretar ikke bredden i skolens mandat.*

*Regjeringen vil i tråd med Hurdalsplattformen sette ned et partssammensatt utvalg for å gjennomgå nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) med sikte på blant annet å redusere omfanget av tester og prøver i skolen. Regjeringen vil i tråd med Hurdalsplattformen også endre nasjonale prøver i*

*dialog med partene og sette det pågående arbeidet med nye progresjonsprøver på pause.*

#### Formålet med utredningen

*Regjeringen vil videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet til et system som legger mer vekt på faglig og pedagogisk kvalitetsutvikling, og som ikke bidrar til detaljstyring og omfattende krav om rapportering og dokumentasjon. Det samlede omfanget av prøver og rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen bør reduseres om det kan bidra til bedre oppfølging av elevenes læring og utvikling.*

*Et system for kvalitetsutvikling skal bestå av verktøy, prøver og datakilder som til sammen bidrar til refleksjon, læring og utvikling på den enkelte skolen, og til at skoler, skoleeiere og nasjonale utdanningsmyndigheter kan ta informerte valg.*

*Utvalget skal kartlegge og gjennomgå hvilke behov lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har for verktøy, prøver og datakilder til kvalitetsutvikling. Utvalget skal foreslå endringer i dagens prøver, verktøy og datakilder med mål om å legge bedre til rette for kvalitetsutvikling. Kvalitetsutvikling i skolen skal bidra til at alle elever får en opplæring i et skolemiljø som er i tråd med Opplæringslova med forskrifter, læreplanverket og øvrige mål for skolen. Skolens brede mandat og doble formål om danning og utdanning, slik det er beskrevet i overordnet del av læreplanverket, skal ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling.*

*Arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen skal støtte elevenes læring og utvikling, bidra til elevmedvirkning og inkludering, sterke profesjonsfellesskap, tillitsbasert styring, god skoleledelse og godt skoleeierskap. Arbeidet skal også bidra til å redusere kvalitetsforskjeller og til mindre sosial og geografisk ulikhet. Systemet for kvalitetsutvikling bør ikke bidra til rangering og konkurranse eller til å snevre inn skolens pedagogiske praksis til det som er målbart.*

*Utvalget skal komme med anbefalinger for arbeidet med kvalitetsutvikling som skjer i skolen gjennom hele opplæringsløpet, og særlig skal utvalget vurdere verktøy, prøver og datakilder for grunnskolen. Utvalgets mandat omfatter ikke fag- og yrkesopplæringen. Det er viktig at prøver, verktøy og datakilder også kan bidra til et kvalitetsutviklingsarbeid som er tilpasset tilbudet til samiske elever. Utvalgets vurderinger skal derfor også omfatte samisk skole med utgangspunkt i LK20S.*

*Utvalget skal legge til grunn at kvalitetsutvikling er en systematisk og kontinuerlig læringsprosess som handler om å vurdere tilstand, sette mål og velge tiltak som igjen vurderes. Kvalitetsvurdering*

*er en sentral del av kvalitetsutviklingsprosessen, men ikke et mål i seg selv.*

*Utvalget må se på i hvilken grad de verktøyene, ressursene og datakildene vi har i dag, gir støtte til hele kvalitetsutviklingsprosessen. Utvalget må også vurdere om det er hensiktsmessig å definere de ulike prøvene, verktøyene og datakildene som et eget system for kvalitetsutvikling.*

#### Aktuelle problemstillinger

- *Hvilke konsekvenser har innføringen av kvalitetsvurderingssystemet og de ulike elementene i systemet hatt på elevenes prestasjoner og lærernes pedagogiske praksis i skolen på 2000-tallet?*
- *Hvordan oppleves omfang, relevans og kvalitet på verktøy, prøver og datakilder i skolen i dag, og på hvilket nivå og på hvilke måter oppstår det unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav?*
- *Hvilke behov for informasjon har ulike lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter for å kunne vurdere tilstanden og utvikle kvaliteten i skolen, og hvordan støtter eksisterende prøver, verktøy og datakilder disse behovene?*
- *Hvilke systemer for kvalitetsvurdering- og kvalitetsutvikling kan norsk og samisk skole lære av fra andre land og andre sektorer?*
- *Hvordan bør framtidens verktøy, prøver og datakilder for kvalitetsutvikling utformes for å styrke elevenes læringsutbytte og støtte opp om fagfornyelsen og skolens brede samfunnsmandat?*
- *Hvordan kan et system for kvalitetsutvikling bidra til å utvikle sterkere faglige profesjonsfellesskap og en tillitsbasert styring og ledelse?*
- *Hvordan kan systemet bidra med data til utdanningsforskning og på den måten legge til rette for gode beslutningsgrunnlag for hele sektoren?*

#### Leveranse

*Utvalget skal avgi sin innstilling i form av en offentlig utredning (NOU). Utvalget skal følge utredningsinstruksen og veileder for utvalgsarbeid i staten. Innstillingen skal leveres i to deler.*

1. *Utvalget skal levere en delinnstilling 9 måneder etter oppnevning (ca. 15. januar 2023), som beskriver styrkene og utfordringene i dagens system og en analyse av hvilke behov ulike nivå har for informasjon og støtte for å drive kvalitetsutvikling.*

*Utvalget bør bygge på eksisterende kunnskapsgrunnlag, som for eksempel sluttrapporten fra ekspertgruppen for skolebidrag (Lillejord, 2021), Lærerrol-*

lerapporten (Dahl, 2016) og relevante grunnlagsdokumenter fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet.

2. Utvalget skal levere en hovedinnstilling 18 måneder etter oppnevning (ca. 15. oktober 2023), med anbefalinger.

*Hovedinnstillingen skal anbefale eventuelle endringer i dagens verktøy, prøver og datakilder, og forslag til tiltak og nye modeller som kan støtte arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivå i lys av fagfornyelsen. Utvalget skal redegjøre for økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser av forslagene. Minst ett av utvalgets forslag til endringer skal kunne realiseres innenfor dagens ressursrammer.*

### Åpenhet og involvering

*Det skal legges til rette for bred involvering og medvirkning fra elever, lærere, skoleledere, skoleeiere og relevante organisasjoner og fagmiljøer. Utvalget skal selv vurdere behovet for å engasjere ytterligere ekspertise i arbeidet.*

*Utvalget skal ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet. Departementet sørger for sekretariat for utvalget.*

## 2.3 Utvalgets forståelse av mandatet

### Kvalitet

Kvalitet i grunnopplæringen må ses i sammenheng med målene for opplæringen. Målene er definert og beskrevet i opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter, inkludert læreplanverket Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S). Opplæringsloven og læreplanverket beskriver formålet for elevenes danning og utdanning gjennom formålsparagrafen og læreplanverket. Målene for elevenes læring er videre beskrevet i læreplanen i det enkelte faget.

Samtidig er det anerkjent at selv om kvalitet er noe alle gjerne vet hva er, er kvalitet likevel vanskelig å beskrive og definere (Wittek og Kvernbekk, 2011; Skulberg og Aaslid, 2019).

Faglitteraturen om kvalitet som fenomen har lenge vært preget av å definere og diskutere hva kvalitet i utdanning og skole er. Nyere tilnærminger forstår kvalitet som sammensatt av ulike elementer og dimensjoner (for eksempel ressurser, kompetanse, strukturer, informasjon) som legger

føringer og forutsetninger for arbeidet med kvalitet (Elken og Stensaker, 2018).

Da kvalitetsutvalget i NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring* la fram forslaget til rammeverket for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som ble innført i 2004, beskrev utvalget kvalitet i opplæringen som tre områder: resultat-, prosess- og strukturkvalitet.

- *Resultatkvaliteten* er oppsummert hva man ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet. Det vil si elevenes læring, trivsel, utvikling og hvilken kompetanse elevene har oppnådd i løpet av opplæringen.
- *Prosesskvaliteten* handler i stor utstrekning om skolenes og skoleeierens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringen. Det dreier seg om kvaliteten på relasjoner og prosesser i virksomheten.
- *Strukturkvaliteten* beskriver skolene og skoleeierens ytre forutsetninger, forstått som organisasjon og ressurser i bred forstand.

Forslaget om å innføre et kvalitetsvurderingssystem fikk bred støtte i høringen. Det samme gjorde utvalgets forslag til kvalitetsbegrepet (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003)). De tre kvalitetsområdene har siden blitt veletablerte begreper i sektoren.

Kvalitetsutvalget foreslo i 2002 at kvalitetsvurderingssystemet skulle legge hovedvekten på resultatkvaliteten, men at prosess- og strukturkvaliteten også skulle spille viktige roller i kvalitetsvurderingssystemet (NOU 2002: 10). Dette forslaget kan knyttes til at det i 2002 var ansett som viktig å bygge opp strukturer og systemer for å samle inn og ta i bruk informasjon om elevenes læring og trivsel mer systematisk enn tidligere. Siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført, har forståelsen av og tilnærmingen til hva kvalitet i opplæringen skal være, endret seg. I dag understrekes gjerne betydningen av å legge vekt på de organisatoriske prosessene der kvalitet utvikles og de ulike aktørenes roller i denne sammenhengen. Utvalget viste i delinnstillingen til en forståelse av kvalitet som handler om aktørenes kvalitetsarbeid og hvordan aktørenes praksiser er koblet til organisatoriske og pedagogiske dimensjoner av kvalitet (Elken mfl., 2020; Elken og Stensaker, 2018; NOU 2023: 1). En slik forståelse av kvalitet innebærer å sette søkelys på aktørenes arbeid med kvalitet og betingelsene som er med på å skape og påvirke kvalitetsutviklingen, i større grad enn tidligere.

Utvalget har valgt å videreføre forståelsen av de tre kvalitetsområdene fra NOU 2002: 10, men legger også til en forståelse av kvalitet som vektlegger aktørenes praksiser og kvalitetsarbeid sett i sammenheng med de organisatoriske, prosessuelle og strukturelle sidene ved å utvikle kvalitet. En slik tilnærming er etter utvalgets vurdering mer i tråd med dagens krav i lov og forskrift, inkludert opplæringslovens formålsparagraf § 1-3.

Utvalget likestiller de tre kvalitetsområdene. Dette betyr at skoler, skoleeiere og nasjonale myndigheter må se kunnskap og informasjon om elevene, skolene, kommunene og fylkeskommunene i sammenheng med kvaliteten på strukturene og prosessene som rammer inn skolenes og skoleeierens virksomhet og kvalitetsutviklingsarbeid.

Utvalget erkjenner at det ikke finnes en enkel og omforent definisjon av hva som er kvalitet i opplæringen, men har lagt til grunn at kvalitet handler om i hvilken grad skolen fremmer elevenes læring og trivsel – både individuelt og kollektivt, og på kort og lang sikt. Forståelsen av kvalitet må ses i sammenheng med formålet med opplæringen slik det framgår i opplæringsloven § 1-3.

#### *Kvalitetsutvikling i skolen*

Kvalitetsutvikling som begrep og fenomen i norsk utdanning er relativt nytt, og blir først og fremst en del av dagligtalen på utdanningsfeltet i 1970–1980-årene, inspirert av internasjonale ideer om kvalitetsstyring. Det norske skolesystemet hadde så langt på 1900-tallet vektlagt å bygge ut skolen slik at alle skulle få et godt skoletilbud. Sett i lys av det tredelte kvalitetsbegrepet, innebar dette en strukturell forståelse av kvalitet. En god skole skulle sikres gjennom sterke sentralt gitte rammer, reguleringer og kontroll, detaljerte forskrifter om organisering, direkte og bundne budsjetter, felles læreplan, sentralisert eksamen og nasjonale grunnskoleråd og forsøksråd (Haug, 2009; Telhaug, 1994).

I løpet av 1970-, 1980- og 1990-årene fikk denne styringen kritikk som følge av nye sosiale og økonomiske kriser, internasjonalt og i Norge. Forsøk på å reformere skolen ga ikke de forventede resultatene og elevenes faglige nivåer ble sett på som for lave. Skolearbeidet ble oppfattet som gammeldags, lite effektivt og med en lav bevissthet om bruk av tid og krefter, og elevene kjedet seg. Det vokste fram en oppfatning om at man ikke kunne organisere seg til utdanningskvalitet, og at strukturkvalitet ikke var nok for å sikre alle en god opplæring (Haug, 2009).

I 1970–1980-årene ble nye styringsidealer introdusert for skolefeltet. Disse blir gjerne karakterisert ved stikkord som målstyring, konkurranse, desentralisering, fristilling, fritt skolevalg, privatisering, markedsorientering, resultatkontroll og vurderinger av kvalitet basert på elevenes læringsutbytte (Haug, 2009; Prøitz, 2015).

Endringene forklares gjerne med generelle samfunnsendringer i Europa. Der ble utdanning i større grad sett i sammenheng med forhold knyttet til økonomi og markeds konkurranse. I norsk sammenheng er det spesielt én OECD-rapport fra 1989, som etterlyste kunnskap om hva skolene gjorde og om hvilke resultater de oppnådde, som markerer startpunktet for utviklingen av et eget kvalitetssikringssystem i Norge (OECD, 1989). Haug peker på at kvalitetsarbeidet i denne perioden går fra å være en personlig sak for den enkelte læreren til å bli et uttalt institusjonelt ansvar. Kvalitetsarbeid skulle gis oppmerksomhet, rapporteres, tas alvorlig og skje på jevnlig basis ved siden av alt annet i skolen. I løpet av 1990-årene fikk kvalitetsarbeidet et nytt fokus, der kontroll av kvalitet ble satt i system (Haug, 2009).

Dette var basert på oppfatninger om at en sentral styring ikke var treffsikker nok for lokale behov, tok hensyn til mangfold og variasjon lokalt og tok opp i seg utvikling innenfra og nedenfra. Den påfølgende desentraliseringen av skolen stilte imidlertid krav til lokale konkretiseringer, fortolkninger og variasjoner når det gjaldt valget av løsninger og ordninger. Dette ble så fulgt av såkalt resentralisering gjennom nye kontrollformer og ansvarlighet for resultater, for eksempel i form av nasjonale rapporteringer og prøver (Haug, 2009).

I utviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet har det samtidig vært enighet om å vektlegge utvikling framfor kontroll, og at det er prosessen videre som bør få den største oppmerksomheten. I litteraturen på feltet har det over mange år blitt pekt på at resultater alene gir lite informasjon som bidrar til å forstå og forklare hvorfor og hvordan resultatene har blitt til. For å forstå resultatene, må de ses i sammenheng med prosessene som leder fram til dem (Haug, 2009).

I utvalgets mandat blir det uttrykt en tydelig forventning om at utvalget skal foreslå endringer der målet er å legge bedre til rette for kvalitetsutvikling i skolene. I mandatet blir kvalitetsutvikling definert som «en systematisk og kontinuerlig læringsprosess som handler om å vurdere tilstanden, sette mål og velge tiltak som igjen vurderes». I mandatet blir det vist til at kvalitetsvurdering er en sentral del av denne prosessen og ikke et mål i seg selv.

Kvalitetsutvikling er også definert i *Strategi for kvalitetsutvikling i lys av fagfornyelsen*:

Kvalitetsutvikling handler om å legge best mulig til rette for elevenes trivsel, læring og utvikling. Nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere har ulike behov for informasjon for å kunne ivareta sitt ansvar for kvalitetsutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Utvalget har videreutviklet denne forståelsen slik at kvalitetsutvikling i skolen omfatter det relasjonelle og pedagogiske arbeidet, et arbeid som krever samarbeid og dialoger på og mellom aktørnivåene i sektoren. Utvalget legger til grunn at kvalitetsutviklingsprosessene først og fremst skjer i møter mellom elevene og lærerne, men også i profesjonsfelleskapet på skolene der lærerne og skolelederne inngår, og i samarbeidet og dialogene mellom skolene, skoleeierne og andre aktører. Premissene for aktørenes arbeid med kvalitetsutvikling blir også lagt i samarbeidet mellom skolene og skoleeierne, mellom skoleeierne og nasjonale myndigheter og gjennom styringen som skjer fra disse nivåene.

Kvalitetsvurdering er en del av det systematiske kvalitetsutviklingsarbeidet, og omfatter fortolking og vurdering av informasjon fra flere typer kunnskapskilder, så vel kvantitative som kvalitative. Kunnskapsgrunnlaget inkluderer profesjonsfelleskapets erfaringsbaserte kunnskap, relevant forskningsbasert kunnskap og kunnskap om den lokale konteksten. Utvalget mener at å ha med perspektiver fra alle de involverte aktørene, er avgjørende for hvor god kvalitetsutviklingen kan bli. Forståelsen av kvalitet og kvalitetsutvikling som utvalget har lagt til grunn, innebærer involvering, samarbeid og dialog. En slik tilnærming til kvalitet og kvalitetsutvikling forutsetter at alle aktørene i fellesskap har forståelse for hverandres ansvar og behov, og at aktørene har en grunnleggende tillit til hverandre i arbeidet mot et felles mål.

Utvalgets tilnærming til kvalitetsutvikling har fellestrekk med det forskere i faglitteraturen gjerne beskriver som et helhetlig perspektiv på kvalitetsutvikling (Ehlers, 2009; Schneider, 2017; Gagnon og Schneider, 2019). Utgangspunktet for en slik tilnærming handler om å utvikle en organisasjonskultur basert på felles verdier, nødvendig kompetanse og profesjonstilhørighet. Tidligere har kvalitetsarbeid gjerne vektlagt å kunne mestre instrumenter for kvalitetskontroll og kvalitetsgodkjenning, mens det i dag i større grad handler om å kunne håndtere endringer, å åpne for og å

sikre et eierskap i kvalitetsutviklingsprosessene. Innenfor en slik forståelsesramme blir kvalitetsutviklingssystemet, elementene som hører til systemet, kompetansen og verdiene til individene og organisasjonene sett i sammenheng. I et slikt perspektiv blir kvalitet utviklet i en åpen forhandling der alle aktørene deltar. Studier viser at nøkkelfaktorer for å utvikle gode kvalitetskulturer er kommunikasjon, deltakelse og en kombinasjon av ovenfra og ned og nedenfra og opp-interaksjoner (Ehlers, 2009).

#### *Fra et kvalitetsvurderingssystem til et kvalitetsutviklingssystem*

Det framgår av mandatet at utvalget skal videreutvikle dagens kvalitetsvurderingssystem til *et system*, og at dette skal være et *system for kvalitetsutvikling*.

Utvalget skal utvikle et system for kvalitetsutvikling som legger mer vekt på faglig-pedagogisk kvalitetsutvikling. Systemet skal ikke bidra til detaljstyring og omfattende krav om rapportering og dokumentasjon. I mandatet framgår det videre at *systemet for kvalitetsutvikling* ikke bør bidra til rangering og konkurranse eller til å snevre inn skolens pedagogiske praksis til det som kan måles og telles.

At systemet skal vektlegge faglig-pedagogisk kvalitetsutvikling har utvalget tolket som at et kvalitetsutviklingssystem i større grad enn dagens kvalitetsvurderingssystem, skal vektlegge samspillet mellom elevene og lærerne. Innretningen av systemet må bidra til å støtte lærernes arbeid med kvalitetsutvikling.

Samtidig står det i mandatet at systemet samlet sett skal bidra til at skoler, skoleeiere og nasjonale myndigheter kan ta informerte valg i kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalgets utredning med vurderinger og forslag omfatter mange aktører, behov og hensyn. Kvalitetsutvikling i skolen er et område hvor det er mange oppfatninger og meninger om hva som er den beste veien videre. Derfor har det vært viktig for utvalget å finne helhetlige løsninger som kan imøtekomme alle aktørenes behov, skape sammenheng og dialog mellom aktører og aktørnivåer og som gir aktørene gode forutsetninger for å utvikle kvaliteten i opplæringen i et langsiktig perspektiv.

#### *Mandatet i lys av regelverket*

Grunnloven, internasjonale konvensjoner og lovgivning på opplæringsområdet bidrar til å sette

målene for opplæringen og hvordan målene skal nås.

På opplæringsområdet er det særlig opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter, inkludert læreplanverket med overordnet del, som rammer inn og konkretiserer formålet med elevenes opplæring og målene for elevenes læring.<sup>1</sup> Dette understrekes også i mandatet.

Samtidig med utvalgets arbeid med hovedinnstillingen vedtok Stortinget våren 2023 ny opplæringslov. Den nye loven trer i kraft høsten 2024. Utvalget har lagt til grunn den nye loven i arbeidet med hovedinnstillingen og for sine vurderinger og anbefalinger.

Når utvalget henviser til forskrift til opplæringsloven, viser utvalget til forskriften som er gjeldende per 13. november 2023. Ny forskrift til den nye opplæringsloven skal etter planen sendes på høring senhøsten 2023 (Utdanningsdirektoratet, 2023c).

Når utvalget henviser til opplæringsloven, gjelder tilsvarende bestemmelser i privatskoleloven, så det passer. Det samme gjelder for forskrift til privatskoleloven.

Den nye opplæringsloven fastsetter at lovens formål er å legge til rette for at elevene får god opplæring i et godt miljø. Skolen har et dannelses- og utdanningsoppdrag som er gjensidig avhengige av hverandre. Dette beskrives i formålsparafrafen i opplæringsloven og i overordnet del av læreplanverket. Opplæringen skal bidra til at elevene utvikler kunnskaper, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre livene sine og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. I formålsparafrafen og overordnet del av læreplanverket blir verdien av elevenes barndom og ungdomstid her og nå, understreket. Det gjøres blant annet gjennom å fastsette at elevene skal få utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang i opplæringen.

I mandatet blir utvalget bedt om å gi sine anbefalinger i lys av fagfornyelsen. Det gjeldende læreplanverket Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S) har status som forskrift til opplæringsloven. Læreplanverket gir føringer for fagenes innhold og mål for elevenes opplæring. Overordnet del av læreplanverket gir retning for opplæringen i fag, og alle fagene bidrar til å realisere opplæringens brede formål. Det nye læreplanverket ble utviklet gjennom en åpen og bred involveringsprosess kalt fagfornyelsen. Læreplanverket ble fastsatt i 2019, og skolene tok det i bruk fra skoleåret 2020–2021. De sentrale

### Boks 2.1 Den samiske skolen

Samene i Norge har ifølge Grunnloven status som urfolk. Grunnloven § 108 fastsetter at staten skal legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Den overordnede delen av læreplanverket gjelder også den samiske skolen. I overordnet del brukes betegnelsen *den samiske skolen* om opplæring som følger et samisk parallelt likeverdig læreplanverk. Det samiske læreplanverket *Kunnskapsløftet 2020 samisk* gjelder i de kommunene som er en del av forvaltningsområdet for samisk språk. Det samme læreplanverket gjelder for elever som har rett til opplæring på samisk språk i landet for øvrig. Elever i landet for øvrig som har rett til opplæring i samisk språk, skal følge det samiske læreplanverket i faget samisk. Skolen har ansvar for at disse rettighetene blir oppfylt. Utvalget legger denne forståelsen til grunn i omtalen av den samiske skolen.

Kilde: Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen

endringene beskriver utvalget nærmere i delinnstillingen NOU 2023: 1 *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – Et kunnskapsgrunnlag*.

#### Andre føringer for arbeidet

I mandatet går det fram at utvalget skal komme med anbefalinger for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen gjennom hele opplæringsløpet. Særlig skal utvalget vurdere verktøy, prøver og datakilder for grunnskolen. Utvalgets arbeid skal ikke omfatte fag- og yrkesopplæringen. Utvalget har i arbeidet sett på hele opplæringsløpet, med særlig vekt på grunnskolen. Utvalget har i tillegg valgt å inkludere forslag som retter seg mot de studieforberedende utdanningsprogrammene i den videregående opplæringen.

Utvalgets vurderinger og forslag omfatter aktørene i både den norske og den samiske skolen. Det har vært viktig for utvalget å avdekke hvilke behov den samiske skolen har som ikke i tilstrekkelig grad kan ivaretas uten at det tas særskilte hensyn.

<sup>1</sup> Privatskoler kan også følge egne læreplaner.



### Boks 2.2 Sentrale aktører i kvalitetsutviklingsarbeidet

**Elever:** barn og unge med rett og plikt til grunnskoleopplæring og ungdom med rett til videregående opplæring.

**Foreldre:** den eller de som har det daglige ansvaret for barnet. Foreldrene kan være biologiske, juridiske eller sosiale foreldre.

**Lærere:** ansatte i undervisningsstillinger i skolen.

**Skoleledere:** rektor eller andre ansatte med en lederfunksjon i skolen, for eksempel assisterende rektor og avdelingsledere.

**Skoleeiere:** politiske og administrative ansvarlige på kommunalt og fylkeskommunalt nivå for å tilby grunnskole- og videregående opplæring i tråd med opplæringsloven med forskrifter. Dette er kommunestyret, byrådet, fylkestinget, skoleetater eller lignende. For private skoler er styret skoleeier. Styret har ansvaret for at skolen tilbyr opplæring i tråd med privatskoleloven med forskrifter.

**Nasjonale myndigheter:** politiske og administrative ansvarlige på nasjonalt nivå for å utvikle og iverksette politikk for grunnopplæringen. Dette er Kunnskapsdepartementet, Sametinget, Utdanningsdirektoratet og statsforvalteren.

I tillegg er det flere andre aktører som også er viktige for kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen.

## 2.4 Utvalgets delinnstilling og kunnskapsgrunnlag

Utvalget leverte delinnstillingen NOU 2023: 1 *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling – Et kunnskapsgrunnlag* 31. januar 2023. I delinnstillingen kartlegger utvalget hvilke behov aktørene i skolesektoren har for informasjon og støtte for å drive kvalitetsutvikling. Utvalget beskriver også styrkene og utfordringene med dagens kvalitetsvurderingssystem. Nedenfor gis en kort oppsummering av delinnstillingen.

### Aktørenes behov

Elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter har flere og til dels ulike behov for informasjon og støtte i kvali-

tetsutviklingsarbeidet. Det er forskjeller mellom hva elevene, foreldrene, lærerne og skolelederne trenger av informasjon og støtte, og hva skoleeierne og nasjonale myndigheter trenger. Det er også forskjellige behov innad i hver aktørgruppe. Dette henger blant annet sammen med ulike roller og ansvar.

Overordnet del slår fast at elevmedvirkning skal prege skolens praksis. Elevmedvirkning er forsterket og tydeliggjort i Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020S (LK20S). Kunnskapsgrunnlaget viser at det er behov for gode strukturer og rutiner for å sikre at elevmedvirkning inngår som en del av arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

Et godt samarbeid mellom skolen og hjemmet er av flere forskere pekt på som viktig for elevenes læring og trivsel. Foreldrene har behov for god og forståelig informasjon om kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. I delinnstillingen viser utvalget at det er viktig at skolene har et kunnskaps- og informasjonsgrunnlag som inkluderer foreldrenes stemmer i arbeidet med å vurdere og utvikle kvalitet i opplæringen.

Kunnskapsgrunnlaget viser at lærerne i hovedsak vurderer informasjonen de får gjennom de daglige dialogene med elevene som viktigst for det faglig-pedagogiske arbeidet. Lærerne har behov for konkret informasjon om elevenes skole- og læringsmiljø og faglige utvikling, så vel som informasjon om elevenes bakgrunn og livet utenfor skolen, for å planlegge og gjennomføre opplæringen i tråd med elevenes behov og rettigheter. Mange lærere opplever å ha mye informasjon, men at det også er behov for støtte og gode rammer for å kunne bruke informasjonen i det faglig-pedagogiske arbeidet.

Skolelederne har behov for et bredt og presist kunnskapsgrunnlag som gir informasjon om kvaliteten i opplæringen på egen skole. Skolelederne mener systemet må balansere mellom informasjon for styring og informasjon for utvikling. Skolelederne oppgir også behov for kompetanse til å forstå og ta i bruk informasjon fra elevresultater, og for å ha gode og tette dialoger og samarbeid med skoleeierne om kvalitetsutviklingsarbeidet. I tillegg oppgir de å ha behov for et godt samarbeid med lærerne i skolene.

Skoleeierne trenger på sin side informasjon som kan være med å legge grunnlaget for beslutninger om satsningsområder og utviklingstiltak i skolene. Det ble blant annet pekt på at skoleeierne har behov for mer kvalitativ informasjon enn de får gjennom dagens kvalitetsvurderingssystem. Når det gjelder kvantitativ informasjon, er



det spesielt resultater som kan gi sammenlignbar informasjon på et overordnet nivå skoleeierne mener er viktige. Skoleeierne mener de har behov for større grad av innsyn i skolens resultater for å kunne støtte skolene i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Nasjonale myndigheter ved Kunnskapsdepartementet, Sametinget, Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne har behov for kunnskap om skolesektoren i lys av sine roller og ansvar.

Utvalget vurderer at selv om kunnskapsgrunnlaget viser at aktørene har til dels ulike behov for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling i skolen, er det også flere felles behov hos aktørene. Utvalget merker seg spesielt at samarbeid, dialog og tillit mellom aktørene og innad i aktørgruppene blir løftet fram som avgjørende for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet.

Et annet tydelig behov hos flertallet av aktørgruppene er tid, kapasitet og kompetanse til å fortolke, vurdere og sammenstille informasjon fra prøver, verktøy og datakilder, og ta informasjonen i bruk. Dette behovet vurderer flere aktørgrupper som større enn behovet for mer informasjon.

#### Styrker og utfordringer i dagens kvalitetsvurderingssystem

Utvalget peker i delinnstillingen på at det er en styrke ved dagens kvalitetsvurderingssystem at det har bidratt til å etablere et felles kunnskapsgrunnlag om skolen, og at det er viktig å bygge videre på det som fungerer godt. Samtidig blir formålet med dagens kvalitetsvurderingssystem i varierende grad oppfylt for ulike aktørgrupper. Det er ulike perspektiver blant aktørene og innad i aktørgruppene når det gjelder hva de vurderer som nyttig informasjon for kvalitetsutvikling i lys av roller og ansvar. Der noen aktører peker på at systemet gir informasjon om viktige deler av det skolen skal bidra til, mener andre aktører at systemet ikke ivaretar skolens brede mandat eller bredden av fag. Utvalget merker seg at dette kan bidra til målforskyvning i den forstand at skolene vier mest oppmerksomhet til ferdighetene og kompetansene som systemet gir informasjon om, og at skolens brede mandat for både danning og utdanning ikke verdsettes i tilstrekkelig grad.

Kunnskapsgrunnlaget i delinnstillingen viser at skolelederne, skoleeierne og de nasjonale myndighetene mener at informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet er nyttig for å ivareta eget ansvar i kvalitetsutviklingsarbeidet, men at det blant lærerne er større variasjon i hvor nyttig de opplever informasjonen fra dagens kvalitetsvurde-

ringssystem. Dette kan knyttes til at dagens system skal fungere for både kvalitetsutvikling og styring. Utvalget framhever at det er en utfordring at aktørene som er involvert direkte i arbeidet med faglig-pedagogisk utvikling, i mindre grad opplever at systemet gir god støtte til dette.

Dagens kvalitetsvurderingssystem gir ikke like god informasjon om samiske elever. Dette er blant annet knyttet til at ikke alle undersøkelser og verktøy er tilgjengelig på alle de tre samiske språkene. På grunn av personvern hensyn er det i tillegg begrensninger i hvilken informasjon systemet kan gi om elever som har opplæring i og på samisk. Utvalget understreker at det er viktig å sørge for at innholdet i et kvalitetsutviklingssystem også kan bidra til et kvalitetsutviklingsarbeid som er tilpasset elever som har opplæring i og på samisk.

I utvalgets gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet fikk utvalget bekreftet en vanlig kritikk av dagens kvalitetsvurderingssystem om at det ikke har en tydelig avgrensning, og at det mangler helhet og sammenheng i systemet.

Tid, kapasitet og kompetanse er sentrale forutsetninger for å fortolke, vurdere og bruke informasjonen fra dagens kvalitetsvurderingssystem. Kravene i lovverket og forventningene til skolene og skoleeierne om å fortolke og følge opp informasjonen er de samme, uavhengig av rammevilkår og variasjoner i antall elever, ansatte i skolene og hos skoleeierne. Utvalget understreker i delinnstillingen at dagens kvalitetsvurderingssystem ikke i tilstrekkelig grad ivaretar skolers og kommuners ulike behov i arbeidet med kvalitetsutvikling.

Utvalget framhever også i delinnstillingen at dagens system i hovedsak gir kvantitative informasjon, og i mindre grad kvalitativ informasjon. Utvalget vurderer at det er behov for å utvikle flere kvalitative kilder som kan støtte arbeidet med å utvikle kvalitet i skolen. Utvalget konkluderer i delinnstillingen med at videreutvikling av koblingen mellom kvantitative og kvalitative informasjon er mer i tråd med aktørenes behov, og vil i større grad kunne støtte det faglig-pedagogiske arbeidet i skolene.

## 2.5 Videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget i hovedinnstillingen

Utvalget har i arbeidet med hovedinnstillingen videreutviklet kunnskapsgrunnlaget ved å innhente ny og oppdatert kunnskap om lærernes, skoleledernes og skoleeierens behov for informa-

sjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling. Dette ble lyst ut i et eget oppdrag som utvalget tildelte Rambøll Management Consulting. Rambøll leverte rapporten *Behov for informasjon og støtte i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen* til utvalget 29. juni 2023.

Spørsmål knyttet til temaet informasjon og støtte for å drive kvalitetsutvikling i skolen ble også inkludert i spørreundersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2023*. Spørreundersøkelsen går to ganger i året til skoleledere og skoleeiere. Rapporten for våren 2023 ble lagt fram 12. juni 2023.

Utvalget har i forbindelse med hovedinnstillingen hatt et internasjonalt seminar for å innhente kunnskap om systemer for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i andre land. På seminaret deltok foredragsholdere fra Sverige, Danmark, Irland, Skottland, USA, Belgia (Flandern) og New Zealand. Det er sammenstilt et eget hefte som oppsummerer seminaret. Heftet er tilgjengelig på utvalgets nettside (kvalitetsutviklingsutvalget.no).

I forbindelse med arbeidet med hovedinnstillingen arrangerte også utvalget en innspillskonferanse for aktørene i sektoren. Her deltok representanter fra organisasjonene i skolesektoren, lærere, skoleledere, skoleeiere, forskningsmiljøer, statsforvalterne, Utdanningsdirektoratet, Sametinget og Kunnskapsdepartementet. Det var også invitert elever til en egen gruppediskusjon om temaer knyttet til elevmedvirkning.

Utvalget har videre hatt innspillsmøter med ungdomsrådene i kommunene Bømlo, Askøy og Guovdageaidnu/Kautokeino og med Ungdommenes fylkesråd og Lærlingerådet i Nordland, for å få bedre innsikt i elevenes tanker om og behov for, å bli involvert i arbeidet med kvalitetsutvikling. Til hovedinnstillingen har utvalget også innhentet eksempler på praksis som kan bidra til å belyse utvalgets diskusjoner og forslag (se egne bokser).

## 2.6 Utvalgets arbeidsmåter

I tråd med mandatet har utvalget i hele utvalgsperioden lagt til rette for en bred involvering og medvirkning fra elever, lærere, skoleledere, skoleeiere, nasjonale myndigheter, relevante organisasjoner og fagmiljøer underveis i arbeidet.

I løpet av utvalgsperioden har utvalget hatt 16 utvalgsmøter. Møtene ble holdt som tre dagsmøter, tolv todagersmøter og et tredagersmøte. Til møtene har utvalget invitert en rekke organisasjoner, forskere, fagmiljøer og nasjonale myndigheter for å få belyst og diskutert problemstillinger

og fagområder som har vært relevante for utvalgets arbeid.

Følgende forskere og andre har holdt innlegg for utvalget:

- Professor Berit Karseth og førsteamanuensis Ole Andreas Kvamme ved Universitetet i Oslo presenterte evalueringen av fagfornyelsen.
- Professor emerita Sølvi Lillejord ved Universitetet i Bergen presenterte sluttrapporten til ekspertgruppen for skolebidrag *En skole for vår tid*.
- Forsker Lars Kirkebøen og seniorrådgiver Maja Kalcic i Statistisk sentralbyrå (SSB) presenterte SSBs arbeid med skolebidragsindikatorer.
- Forfatter og tidligere rektor Øyvind Sørreime presenterte arbeidet sitt med tillit og styring i skolen.
- Professor Christian Ydesen ved Aalborg universitet presenterte arbeid med kvalitetsutvikling på utdanningsområdet i Danmark.
- Forsker Anders Bakken ved NOVA presenterte arbeidet med og funn fra Ungdata-undersøkelsene.
- Tove Stjern Frønes, forsker ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved Universitetet i Oslo, holdt innlegg om likeverd i relasjon til funn fra de internasjonale undersøkelsene.
- Marie Bjella og Clas Lenz fra Rambøll presenterte utkast til rapporten *Kartlegging av behov for informasjon og støtte i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen*. Rapporten er utviklet på oppdrag fra utvalget.
- Marlen Faannessen fra KS-konsulent presenterte funn fra rapporten *Elevmedvirkning. FoU om hvordan elevmedvirkning kan styrkes i norske skoler i tråd med nytt læreplanverk*.
- Marte Blikstad-Balas, professor ved Universitetet i Oslo, presenterte arbeidet med NOU 2023: 19 *Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet? Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring*.
- Utdanningsdirektør Marianne Skogerbø fra Statsforvalteren i Rogaland presenterte sammen med Utdanningsdirektoratet arbeidet med tilsyn. Statsforvalteren i Rogaland presenterte videre hvordan de arbeider med kvalitetsutvikling og tilsyn i sammenheng.
- Sametingsråd Mikkel Eskil Mikkelsen presenterte Sametingets behov for informasjon til kvalitetsutvikling i den samiske skolen.
- Utdanningsdirektoratet presenterte status for pågående og tilgrensende prosesser. Blant annet om status for arbeidet med Elevundersø-

kelsen, prøvelfeltet (kartleggingsprøver og nasjonale prøver) og standpunkt og eksamen.

- Kunnskapsdepartementet presenterte status for pågående og tilgrensende prosesser, blant annet arbeidet med den nye opplæringsloven.

Utvalget har i arbeidet lagt stor vekt på å møte aktørene i skolesektoren og andre interessenter i samfunnet. Dette har utvalget gjort gjennom å arrangere et internasjonalt seminar, to innspillkonferanser, i tillegg til en rekke innspillmøter (se vedlegg for oversikt).

Utvalgsmedlemmene har hentet inn innspill fra egne organisasjoner, og utvalgets leder og medlemmer har også deltatt på konferanser og andre møter (se vedlegg for oversikt). Utvalget har også mottatt flere åpne innspill i løpet av utvalgsprioriteten.

Gjennom utvalgets nettside har utvalget lagt til rette for at alle som har vært interessert, kunne sende innspill direkte til utvalget. Utvalget har publisert alle skriftlige innspill utvalget har mottatt på nettsiden. På nettsiden har utvalget også delt informasjon om utvalgets arbeid.

## 2.7 Andre utredningsprosesser med relevans for utvalgets arbeid

Underveis i utvalgets arbeid har det kommet flere relevante utredninger. Utvalget har fulgt disse arbeidene og forsøkt å se dem i sammenheng med utvalgets arbeid med hovedinnstillingen.

- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. Ytringsfrihetskommisjonen leverte utredningen 15. august 2022. Utvalget fikk i oppdrag å utrede de sosiale, teknologiske, juridiske og økonomiske rammene for ytringsfrihet i dagens norske samfunn, og gi anbefalinger til tiltak for å styrke en åpen og opplyst offentlig samtale.
- NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar – Tid for en personvernpolitikk*. Personvernkommisjonen leverte utredningen 26. september 2022. Kommisjonen hadde i oppdrag å kartlegge situasjonen for personvern i Norge og trekke fram de viktigste utfordringene og utviklingstrekkene.
- NOU 2022: 13 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Etter- og videreutdanningsutvalget leverte utredningen 28. september 2022. Utvalgets hovedoppdrag var å utrede og foreslå modeller for etter- og videreutdanning

for lærere og andre ansatte i barnehage og skole.

- NOU 2022: 17 *Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler*. Opptaksutvalget leverte utredningen 1. desember 2022. Utvalgets oppdrag var å komme med anbefalinger om hvordan et forståelig og fleksibelt opptaksregelverk kan utformes og søkernes rettssikkerhet ivaretas.
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Utvalget leverte utredningen 29. mars 2023. Utvalget ble satt ned for å vurdere dagens generalistkommunesystem.
- NOU 2023: 16 *Evaluering av pandemihåndteringen – Rapport fra Koronautvalget*. Koronautvalget leverte rapporten 2. juni 2023. Utvalget ble oppnevnt for å gjennomgå og trekke lærdom fra koronapandemien i Norge.
- NOU 2023: 19 *Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet? Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring*. Ekspertgruppen leverte utredningen 6. juni 2023. Ekspertgruppens oppdrag var å vurdere digital læringsanalyse i grunnopplæringen, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning.
- Meld. St. 13 (2022–2023) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv – Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning*. Stortingsmeldingen ble lagt fram 24. mars 2023.
- Dokument 19 (2022–2023) *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og utrett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner – Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen*. Kommisjonen leverte rapporten 1. juni 2023.
- Regjeringens strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole (2023–2030). Strategien er skrevet sammen med KS.

Det pågår også flere utredningsprosesser parallelt med utvalgets arbeid hvor det ennå ikke foreligger en ferdig innstilling eller rapport.

- Det pågår et arbeid med ny forskrift til opplæringsloven og ny forskrift til privatskoleloven.
- Kunnskapsdepartementet har varslet at regjeringen vil legge fram en stortingsmelding våren 2024 om 5. til 10. trinn. Hovedmålet for meldingen er å utforske og beskrive hvordan skolen i større grad kan ivareta og fremme elevenes motivasjon, mestring, læring og utvikling.
- Kunnskapsdepartementet har varslet at de vil legge fram en stortingsmelding våren 2024 om

- profesjonsutdanninger i høyere utdanning. Stortingsmeldingen skal legge hovedvekt på de rammeplanstyrte utdanningene, inkludert lærerutdanningene.
- Det er oppnevnt en ekspertgruppe om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet. Ekspertgruppen skal blant annet gi en oversikt over kunnskapen på området og vurderinger av hvilke endringer som bør gjøres i utdanningssystemet for å redusere sosiale forskjeller og øke sosial mobilitet. Ekspertgruppen skal levere sin rapport våren 2024.
  - Det er oppnevnt et offentlig utvalg, skjermbrukutvalget, som skal se på konsekvenser av barn og unges skjermbruk og foreslå tiltak. Utvalget skal levere en delrapport i form av 2-5 temanotater (ikke i NOU-serien), innen 15. desember 2023, og endelige anbefalinger innen 1. november 2024.
  - Kompetansebehovsutvalget (KUB) har siden 2017 arbeidet med å frambringe og systematisere kunnskapsgrunnlaget om Norges framtidige kompetansebehov. Kompetansebehovsutvalget videreføres fra 2021 til 2027. Utvalget leverer en hovedrapport annet hvert år, i tillegg til rapporter, artikler og dokumenter de initierer selv. Kunnskapsdepartementet kan også be om del- eller tema-rapporter.
  - Som en del av regjeringens arbeid med mer overordnet styring av lærerutdanningene (Rammeplanarbeidet) er det satt ned en ekspertgruppe som skal se på styring av lærerutdanningene. Ekspertgruppen skal se på hvordan styringen kan bli mer overordnet. Ekspertgruppen skal levere sin sluttrapport innen 1. juni 2024.

## Kapittel 3

# Sentrale dilemmaer og problemstillinger

Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen har vært et område preget av ulike dilemmaer med tilhørende spenninger. I utvalgets arbeid med å foreslå et nytt system for kvalitetsutvikling, har særlig tre dilemmaer preget utvalgets diskusjoner. Dette er dilemmaer og spenninger som utvalget beskriver i delinnstillingen, og som er velkjente fra debatter og diskusjoner om dagens kvalitetsvurderingssystem. Dilemmaene henger tett sammen og påvirker hverandre. Det innebærer at valgene som tas i forbindelse med et av dilemmaene, gjerne får konsekvenser for valgmulighetene i et annet dilemma.

Det første dilemmaet handler om skolens brede mandat, og hvordan et kvalitetsutviklingssystem kan ivareta og støtte denne bredden uten å bli for omfattende og arbeidskrevende.

Det andre dilemmaet handler om hvordan et system, og elementene i systemet, kan støtte alle aktørene i tråd med rollene og ansvaret de har i kvalitetsutviklingsarbeidet. I forskning og i politikk blir ofte spørsmål om kvalitetsvurderingssystemets og prøvers *doble formål* og forholdet mellom å måle elevens læringsutbytte for styring eller utvikling, knyttet til dette dilemmaet.

Det tredje dilemmaet handler om informasjonen som blir innhentet skal være offentlig tilgjengelig eller ikke, og eventuelt i hvilket format. En problemstilling som peker seg ut, er om offentliggjøring hemmer eller fremmer kvalitetsutviklingsarbeidet i skolesektoren. Siden kvalitetsvurderingssystemets opprinnelse, har diskusjoner blant annet dreid seg om feilaktig bruk og framstilling av elevresultater i media og i politiske debatter. Diskusjonene har også handlet om at det er problematisk når enkelte offentliggjorte indikatorer blir definerende for forståelsen av kvalitet i opplæringen generelt.

### 3.1 Kvalitetsutviklingssystemet og skolens brede mandat

Opplæringslovens formålsparagraf § 1-3 og overordnet del av læreplanverket fastsetter at skolen har et dannelsesoppdrag og et utdanningsoppdrag som er gjensidig avhengig av hverandre. Da kvalitetsvurderingssystemet ble utviklet, ble kvalitet beskrevet gjennom tre kvalitetsområder: resultat-kvalitet, prosesskvalitet og strukturkvalitet. Kvalitetsvurderingssystemet skulle legge hovedvekten på resultat-kvaliteten, men kvalitetsområdene prosesskvalitet og strukturkvalitet skulle også spille en viktig rolle (NOU 2002: 10).

Et overordnet dilemma ved kvalitetsutvikling i skolen handler om hvordan man ivaretar skolens brede mandat på en måte som i minst mulig grad gir utilsiktede konsekvenser. Spenninger i dette dilemmaet knytter seg blant annet til forståelsen av hva et læringsutbytte er, og om et system med utvalgte kvalitetsindikatorer bidrar til å snevre inn skolens brede mandat.

Et bredt kunnskapsgrunnlag i et kvalitetsutviklingssystem skal samlet sett ramme inn hva skolens brede mandat og kvalitet i opplæringen handler om. Kunnskapsgrunnlaget må basere seg på kunnskap og informasjon fra alle de tre kvalitetsområdene. Spenninger som oppstår knytter seg til hvilke kompetanser og ferdigheter som blir målt og ikke. De er også relatert til hvordan prosess- og strukturkvalitet inngår som en del av forståelsen av kvalitetsbegrepet.

Med tanke på omfanget av og hvilke kunnskaps- og informasjonskilder nasjonale myndigheter kan legge til rette for i et system, er det noen naturlige begrensninger. Det er blant annet begrensninger når det gjelder hva slags kunnskap og informasjon som lar seg innhente systematisk. Utformingen av et system handler også mye om å velge og prioritere. Det handler blant annet om hvor stort systemet skal være og hvilke kunnskaps- og informasjonskilder innenfor hvilke områder som vil være mest relevante og nyttige

for at aktørene kan oppfylle ansvaret de har i kvalitetsutviklingsarbeidet.

#### Kvalitative og kvantitative kilder

Dagens kvalitetsvurderingssystem blir kritisert for at det i hovedsak inneholder kvantitative kunnskaps- og informasjonskilder, og at det i mindre grad bidrar med kvalitativ informasjon. Kvantitative kilder gir informasjon i form av tall som gjerne oppleves som intuitive, er enklere å sammenstille, blir presentert på en lettfattelig måte og som ofte oppfattes å gi nøytral og pålitelig informasjon. Eksempler på kvantitative kilder er skolebidragsindikatorerne og de nasjonale prøvene, men det kan også være annen informasjon lærerne, skolelederne eller skoleeierne samler inn.

Kvalitative kilder gir gjerne mer detaljrik og nyansert kunnskap og informasjon, forankret i spesifikke forhold hos de enkelte skolene og skoleeierne. Eksempler på kvalitativ informasjon kan være lærernes nedtegnelser av elevenes sosiale eller faglige utvikling, basert på blant annet observasjoner, samtaler og samspill i skolehverdagen. Det kan også være rektors rapporter i forbindelse med skolens arbeid med ulike satsinger. Ulike forskningsprosjekter på nasjonalt nivå, så vel som på kommunalt nivå eller i skolene, vil også være eksempler på kilder til både kvantitativ og kvalitativ informasjon.

Nasjonale myndigheter har utviklet verktøy som Ståstedsanalysen og Mal for tilstandsrapport, som skal støtte skolens og skoleeierens arbeid med å innhente kvalitativ informasjon. Det er likevel gjerne de kvantitative kunnskaps- og informasjonskildene som får forrang, og skolene og skoleeierne vektlegger ikke de kvalitative kildene i like stor grad når de fortolker, vurderer og bruker kunnskap og informasjon i kvalitetsutviklingsprosessene.

Forskning viser at det finnes ulikheter mellom lærernes, forskernes og politikernes forståelser av elevenes læringsutbytte. Den dominerende forståelsen av læringsutbytte, med hovedvekt på resultater framfor prosesser, kan bidra til en mer ensidig forståelse av hva læring er. Dette gjelder for eksempel i situasjoner hvor kvantitativ informasjon har en tendens til å bli definerende for hva som anerkjennes som læring. De ulike forståelsene av læringsutbytte er blant annet dypt forankret i spørsmål om hva læring er, og hvordan man bør arbeide med og anerkjenne læring. Også lærere i ulike fag forstår elevenes læringsutbytte

ulikt avhengig av fagenes egenart og praksiser i fagene (Prøitz, 2015).

Utvalget peker i delinnstillingen på et behov for å videreutvikle kvalitative kilder for å kunne arbeide bredt og klasseromsnært med kvalitetsutvikling. Utvalget understreker også at det må legges til rette for at kvalitative kilder skal få en større plass i arbeidet med kvalitetsutvikling framover enn det har vært fram til nå (NOU 2023: 1).

Dette handler også om en anerkjennelse av at elevene og de som er nærmest elevene har kunnskap og innsikt om elevenes læring og trivsel, som ikke fanges opp av prøvene og verktøyene i dagens system.

#### Forståelsen og tilnærmingen til kvalitet i opplæringen

Når det kommer til utvelgelsen av målinger av enkelte ferdigheter og kompetanser i utvalgte fag og på utvalgte trinn, oppstår det problemstillinger som skaper spenninger. Dette handler blant annet om hvordan søkelys på noen deler av elevenes læring og trivsel, går på bekostning av andre og bredere mål. I forskning er dette beskrevet som et spenningsforhold mellom to ulike ansvarslogikker: Å legge vekt på at det å forbedre elevenes faglige resultater er det viktigste målet for og i skolen, eller å framheve bredere utdanningsmål og skolens samfunnsmandat (Mausethagen mfl., 2018b). Der noen mener at et system gir kunnskap og informasjon om sentrale og viktige deler av skolens brede mandat, mener andre at systemet ikke ivaretar dette eller bredden av fagene i skolen.

Innholdet i kvalitetsvurderingssystemet har også blitt kritisert av flere for å bidra til målforstyvning ved at det som vurderes også blir vektlagt i undervisningen (Hopfenbeck, 2022). Offentliggjøring av informasjonen fra dagens kvalitetsvurderingssystem kan bidra til en slik ensidighet i forståelsen av hva som er verdifull læring (NOU 2023: 1).

Forståelsen av og tilnærmingen til hva kvalitet i opplæringen er, har utviklet seg siden innføringen av kvalitetsvurderingssystemet. Vektleggningen av at kvalitet utvikles gjennom organisatoriske prosesser, har fått større oppmerksomhet. Utvalget legger til grunn at kvalitetsutvikling først og fremst skjer i møter mellom elever, lærere, skoleledere, skoleeiere og andre aktører, der alle aktørene i samarbeid og dialog fortolker, vurderer og tar i bruk et bredt kunnskapsgrunnlag sammensatt av kvantitative og kvalitative informasjons- og kunnskapskilder.

### 3.2 Et system for alle aktørenes arbeid med kvalitet i opplæringen

Det er mange aktører med ulike roller og ulikt ansvar i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Elever, lærere, foreldre, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har flere og til dels ulike behov for å kunne ivareta rollene og ansvaret sitt i kvalitetsutviklingsarbeidet (NOU 2023: 1).

Det overordnede dilemmaet knyttet til at alle aktørenes behov skal ivaretas i et og samme system, handler om hvordan systemet på en tilstrekkelig måte kan ivareta alle aktørenes ulike behov samtidig som man unngår for mange utilsiktede konsekvenser. Dette dilemmaet handler blant annet om hvordan et avgrenset system kan ivareta alle aktørenes ulike behov uten å bli for stort og omfattende. Det handler også om at aktørene i ulik grad har behov for informasjon for styring og for utvikling. Å forsøke å ivareta begge formålene ved hjelp av et avgrenset sett med prøver og undersøkelser har vært omdiskutert i dagens system. Det doble formålet kan forstås som et kompromiss som skal dekke ulike behov og gi et felles utgangspunkt for å vurdere noen sider av skolens kvalitet for aktører på ulike nivåer. Det er dermed et spørsmål om kvalitetsvurderingssystemets kompromisser har klart å ivareta alle aktørene like godt.

Kvalitetsvurderingssystemet ble av mange lærere i første omgang oppfattet som verktøy for å kontrollere hva lærerne og skolene gjorde, men utviklingen tyder på at verktøyene også brukes som hjelpemiddel for lærerne i undervisning og kvalitetsutvikling (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016). Nasjonale myndigheter har også over tid utviklet veiledninger og støttemateriell med mål om å bistå lærerne i arbeidet med å bruke informasjonen fra systemet i det daglige arbeidet (NOU 2023: 1).

Det er likevel tydelig at det er utfordringer knyttet til hvor godt kvalitetsvurderingssystemet har lyktes med å nå målet om å gi informasjon til alle aktørers arbeid med kvalitetsutvikling (Seland mfl., 2013; Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016; Mausethagen mfl., 2018a).

I utformingen av dagens kvalitetsvurderingssystem ble det tatt konkrete valg og gjort prioriteringer som har ført til at det ved flere anledninger har blitt stilt spørsmål ved hvor godt systemet har lyktes i å imøtekomme alle aktørenes behov. Aktuelle problemstillinger knyttet seg ofte til diskusjoner om hvordan man imøtekommer lærernes og skoleledernes behov for informasjon og støtte til det faglig-pedagogiske arbeidet med elevenes

læring og trivsel, og hva som er tilstrekkelig informasjon slik at skoleeiere og nasjonale myndigheter kan ivareta ansvaret sitt i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Prøvenes doble formål blir særlig trukket fram, og at kontrolldimensjonen har blitt underkommunisert fra nasjonale myndigheters side (Skedsmo og Mausethagen, 2017; Skedsmo, 2022). Det blir også påpekt at omfattende testing og offentliggjøring av resultatene kan stå i et misforhold til lærernes tradisjonelle oppfatning av yrkesgruppens profesjonalitet og den norske skolens verdigrunnlag (Seland mfl., 2015). Forskning viser at resultatene fra nasjonale prøver kan stå i et spenningsforhold til læring og profesjonsverdiene om å se hele eleven (Mausethagen mfl., 2018b). Forskningen peker også på hvordan støtteverktøy nasjonale myndigheter utvikler til faglig-pedagogisk bruk, kan bli oppfattet som obligatorisk selv om dette ikke er intendert (Prøitz, 2021). Ekspertgruppen om lærerrollen beskrev dette som en form for profesjonalisering ovenfra, der verktøyene og tiltakene som utvikles for å «sikre» at lærerne følger opp oppgavene og ansvaret de er delegert. Verktøyene og tiltakene genererer på sin side en mengde ny informasjon som politikerne gjerne oppfatter at de må gjøre noe med (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016).

Hvem rammer inn systemet og på hvilket grunnlag?

En tilstøtende problemstilling handler om hvordan systemet rammes inn, og hvem som har beslutningsmyndighet i systemet. I dagens system er det flere prøver og undersøkelser som nasjonale myndigheter pålegger skoler og skoleeiere å gjennomføre. Skoleeiere har det overordnede ansvaret for kvaliteten på opplæringen i sine skoler. Skoleeierne kan pålegge skoler å gjennomføre og bruke flere prøver, undersøkelser og verktøy enn det nasjonale myndigheter har pålagt. De kan også sette begrensninger for hvilke andre prøver, undersøkelser og verktøy skolene skal bruke. Skoleeierne kan også velge å delegere beslutningene til skolenivå.

Elever, foreldre, lærere, skoleledere og skoleeiere har ulike roller og behov. Derfor har de også ulike perspektiver på hva som er relevant og tilstrekkelig informasjon og støtte. At aktørene i skolen er ulike, har ulikt ansvar og dermed også til dels ulike behov gjør at det er krevende å ha alle aktørers perspektiver med i vurderingen av hvilke kilder til informasjon og verktøy knyttet til elevenes læring og trivsel som bør utvikles og brukes i arbeidet med kvalitetsutvikling. Dette

kan føre til spenninger mellom de ulike aktørene. Særlig gjelder dette dersom omfanget totalt oppleves for stort, og om elevene og lærerne, som i all hovedsak er de som må gjennomføre de ulike målingene og rapporteringene, ikke opplever at verktøyene er relevante eller nyttige for dem.

#### Kompromisser knyttet til relevans

Et system med ulike elementer som skal imøtekomme behovene til ulike aktører på samme tid, må nødvendigvis innebære ulike kompromisser. Dette handler om at alle aktørene må få tilgang på informasjon som er relevant for dem, uten at de ulike verktøyene oppleves for belastende totalt sett.

Lærere trenger for eksempel, i større grad enn skoleledere og skoleeiere, tilgang til å se hvor enkeltelever er i sin læring. Dette trenger lærerne for å kunne arbeide godt og målrettet med undervisningen og tilrettelegge opplæringen for elevene. Skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter har på sin side mindre behov for innsikt i enkeltelevers besvarelser. Derimot har de større behov for å kunne se informasjonen i sammenheng på en mer overordnet måte (Utdanningsdirektoratet, 2020; NOU 2023: 1; Rambøll, 2023a). Det er ofte vanskelig metodisk å ivareta det doble formålet, altså å tilstrekkelig ivareta aktørenes ulike behov i en enkelt undersøkelse eller prøve. Med én undersøkelse eller prøve vil man måtte gjøre noen kompromisser som kan gå utover undersøkelsens eller prøvens relevans for noen av aktørene.

Dagens kvalitetsvurderingssystem synes i første rekke å være rettet mot styring framfor utvikling, og det er særlig læreres og elevers behov for relevant kunnskap og informasjon til bruk i skolen som ikke imøtekommes i stor nok grad.

Et eksempel på dette er Elevundersøkelsen. Skolene, skoleeierne og nasjonale myndigheter skal fortolke og vurdere informasjonen fra Elevundersøkelsen og bruke denne til å utvikle elevenes skole- og læringsmiljø. Resultatene fra Elevundersøkelsen blir ofte skjermet på skole- og skoleeiernivået fordi undersøkelsen ikke skal gi mulighet for å bruke opplysninger til identifisering av personer. Dette gjør at mindre skoler og kommuner oftere ikke får tilgang til informasjon fra systemet om egen skole enn det større skoler og kommuner gjør (NOU 2023: 1).

Elevene har samtidig tydelige rettigheter på skolemiljøområdet, og elevenes skolemiljø skal være et av de sentrale områdene i kvalitetsutviklingsprosessene i dagens system. En konsekvens av at skoler og skoleeiere mangler tilgang til til-

gjengelig informasjon fra Elevundersøkelsen, er at skoler og kommuner tar i bruk ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser som en del av skolemiljøarbeidet (Caspersen mfl., 2017). Bruken av denne typen undersøkelser reiser flere problemstillinger ettersom de kan utgjøre en risiko for personvernet til elevene (Prop. 145 L (2020–2021)). Et spørsmål er dermed om informasjonen fra Elevundersøkelsen gir god nok informasjon for å arbeide med skolemiljøet på skolenivået.

#### Kompromisser på kvalitet

En annen problemstilling handler om kompromisser når det gjelder kvalitet. Det er krevende å utvikle verktøy som kan gi lærerne relevant, umiddelbar og utviklingsorientert informasjon om elevene til det faglig-pedagogiske arbeidet, og som samtidig gir relevant sammenstilt informasjon til skole- og skoleeiernivået og til nasjonale myndigheter. Utdanningsdirektoratet understreker i en gjennomgang fra 2020 at det fra et prøvefaglig ståsted vil innebære kompromisser knyttet til kvalitet om man skal fylle alle brukernes behov i én og samme prøvetype (Utdanningsdirektoratet, 2020).

Kartleggingsprøvene, de nasjonale prøvene og de internasjonale undersøkelsene i dagens kvalitetsvurderingssystem har høy testteoretisk (psykometrisk) kvalitet. Det vil si at informasjonen har høy gyldighet og pålitelighet knyttet til det prøvene og undersøkelsene måler. Det betyr for eksempel at de nasjonale prøvene måler det de er ment å måle. Samtidig er innholdet i prøvene utviklet slik at de gir mest treffsikker informasjon om «gjennomsnittseleven». Det vil si at det er flest oppgaver som er middels vanskelige, som mange elever klarer. Dermed er det færre av de aller enkleste og aller vanskeligste oppgavene, noe som igjen gjør at den samlede informasjonen fra prøvene om elever som presterer høyt eller lavt på skalaen, er mer usikker. Lærerne får samtidig tilgang til hva elevene har svart på hver enkelt oppgave. Der framgår det konkret informasjon om hva elevene har fått til og ikke, som lærerne kan bruke i det faglig-pedagogiske arbeidet (NOU 2023: 1).

Det finnes også andre kvalitetskrav og -hensyn knyttet til utformingen av verktøy. De siste årene har det kommet tydeligere krav til informasjonssikkerhet, personvern og universell utforming. Det er blitt reist flere juridiske spørsmål knyttet til hvor godt disse kravene blir oppfylt i praksis i skolen (se for eksempel Prop. 145 L (2020–2021)). NOU 2022: 11; NOU 2023: 19. Personvernkommi-



sjonen peker blant annet på at det er tjenesteleverandørene, ofte globale kommersielle aktører, som i mange tilfeller legger premissene for hvordan elevenes personvern blir ivaretatt (NOU 2022: 11). I tillegg er det et generelt behov for å profesjonalisere bruken og forvaltningen av digitale løsninger, noe som også er synliggjort i regjeringens strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole (Kunnskapsdepartementet og KS, 2023).

Nasjonale myndigheter er ansvarlige for at verktøyene de tilbyr og pålegger skoleeiere og skoler å bruke, overholder det til enhver tid gjeldende regelverket. Det er dermed en utfordring dersom verktøyene som nasjonale myndigheter utvikler, ikke oppleves som nyttige eller treffsikre nok. Ikke minst er det en utfordring dersom dette fører til at skoler og skoleeiere velger å benytte andre verktøy uten de samme kvalitetssikringsmekanismene.

Spørsmålet om kvalitet og formål handler også om prioriteringer og samfunnsøkonomiske hensyn. Utvalget peker i delinnstillingen på at det er betydelige kostnader og ressurser knyttet til utvikling og gjennomføring av ulike verktøy. Verktøy med flere formål kan være en måte å begrense antallet kvalitetssikrede prøver, undersøkelser og verktøy i kvalitetsvurderingsystemet på.

#### Kompromisser på grunn av omfang

Hvor relevante og hvor kvalitetsmessige gode verktøyene i systemet oppleves å være, virker også inn på omfanget av systemet. Det er i dag utstrakt bruk av andre prøver og undersøkelser i skolene enn dem som nasjonale myndigheter pålegger skoler og skoleeiere gjennom kvalitetsvurderingssystemet. Prøver og undersøkelser lærerne lager selv, verktøy utviklet av private aktører og aktører fra universitets- og høyskolesektoren, og verktøy nasjonale myndigheter utvikler som støtte til skolenes og skoleeierens kvalitetsutviklingsarbeid, bidrar til at det totale omfanget oppleves som stort. Dette vil samtidig variere mellom skoler og kommuner (Bergene mfl., 2023; NOU 2023: 1; Rambøll, 2023a).

Utvalget har diskutert hvilke behov det omfattende tilbudet fra andre aktører kan være et uttrykk for. En grunn kan være at ulike aktører opplever at prøvene og undersøkelsene som nasjonale myndigheter tilbyr, ikke gir relevant nok informasjon til deres bruk. Dette kan henge sammen med en generell opplevelse av at informasjonen fra systemet i større grad gir informasjon til styring framfor utvikling.

Behovet for å bruke andre verktøy enn det systemet tilbyr, kan også ha sammenheng med generelle samfunnstrekk. Større krav til det offentlige tjenestetilbudet, økt rettighetsbevissthet, styrking av individuelle rettigheter og medias innflytelse kan også ha ført til at lærere, skoleledere og skoleeiere opplever å ha behov for å sikre seg gjennom dokumentasjon som prøver og undersøkelser kan gi. Disse utviklingstrekkene kan igjen ha ført til at antall ordninger har vokst i omfang lokalt, så vel som nasjonalt. Et eksempel på dette er at skoleeiere og skoleledere beslutter at skolene deres skal bruke flere prøver og undersøkelser i kvalitetsutviklingsarbeidet enn det som er obligatorisk fra nasjonalt hold (Grindheim mfl., 2014; Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016; Deloitte, 2019; Mausethagen mfl., 2019b; NOU 2019: 23; Vestheim og Sem, 2019). I delinnstillingen beskriver utvalget også dilemmaet knyttet til at støtteverktøy nasjonale myndigheter utvikler til faglig-pedagogisk bruk, kan bli oppfattet som obligatorisk gjennom såkalt myk styring.

I Kunnskapsdepartementets *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagformyelsen* blir det påpekt at det er et poeng å unngå unødvendig mange målinger. Det står videre at det er viktig at elevene, lærerne og skolelederne ikke opplever summen av kartlegginger, rapporteringer og bruken av verktøy og ressurser som er utviklet lokalt og nasjonalt, som en unødvendig belastning (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Elever opplever mer press relatert til skolen enn tidligere. Testpress var en av innvendingene lærerne hadde mot nasjonale prøver i implementeringen av Kunnskapsløftet 2006 og Kunnskapsløftet 2006 samisk (NOU 2023: 1). Prestasjonsorienterte målstrukturer i skolen har vist seg å være problematiske både for elever og lærere og gjelder både med tanke på elevenes trivsel og for forhold som angår deres tilhørighet og motivasjon (Skaalvik og Skaalvik, 2013a, 2013b). Forskere peker også på at stressende situasjoner gjennom livet er noe alle mennesker må forholde seg til, og å lære å håndtere dette er også en forutsetning for å oppnå en god psykisk helse (WHO, 2022).

Undersøkelser og forskning viser at lærere selv oppgir at de i størst grad bruker prøver de lager selv (Mausethagen mfl., 2018b; Rambøll, 2023a). Bruken av egenutviklede prøver kan blant annet handle om å sikre seg nok grunnlag for å sette standpunkt karakterer (Hovdhaugen mfl., 2018).

Informasjonskilder som gir alle aktørene tilgang til kunnskap de trenger innenfor de samme temaene kan bidra til å redusere det totale antallet

informasjonskilder i systemet. Samtidig kan verktøy med ulike innretninger tilpasset aktørene gi relevant, men også ulik informasjon om like eller lignende temaer og føre til et stort antall prøver og undersøkelser. Få prøver og undersøkelser kan føre til behov for å ta i bruk andre verktøy enn det som finnes i systemet. Flere og ulike prøver og undersøkelser kan bidra til å nyansere kunnskapsgrunnlaget.

### 3.3 Om offentliggjøring av resultater og rangering

Hemmer eller fremmer offentliggjøring kvalitetsutvikling?

Det er flere spenninger og problemstillinger knyttet til deling og offentliggjøring av informasjonen som blir innhentet gjennom verktøy, prøver og datakilder i et nasjonalt system. I kvalitetsvurderingssystemets levetid har offentliggjøring av informasjon om elever og skoler vært diskutert gjentatte ganger. Det overordnede dilemmaet handler om hvordan man kan legge til rette for viktige demokratiske prinsipper, som åpne og informerte offentlige debatter om hva som skjer i skolene, og samtidig unngå utilsiktede konsekvenser ved at informasjon om elever og skoler blir vurdert og fortolket utenfor den sammenhengen og helheten de hører til i.

I Norge må offentliggjøring av resultatene fra kvalitetsvurderingssystemet ses i lys av offentlighetsloven og offentlighetsprinsippet som står særlig sterkt i de nordiske landene (Sivilombudet, 2022, NOU 2022: 9). Offentlighetsprinsippet innebærer at enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter. Innsynsretten er i Norge nedfelt i Grunnloven § 100 om yringsfrihet.

Da kvalitetsvurderingssystemet ble innført var det et viktig prinsipp å synliggjøre informasjon om elevenes læring og skolemiljø, og å skape åpenhet og diskusjon rundt skolens virksomhet (NOU 2023: 1). Et poeng med offentliggjøringen av informasjonen fra prøver og undersøkelser var at skolene og skoleeierne skulle holdes ansvarlige for elevenes læring og skolens oppnådde resultater (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002).

Rangeringer og sammenligninger mellom skoler, kommuner eller fylker, på bakgrunn av informasjon fra prøver og undersøkelser i kvalitetsvurderingssystemet, har imidlertid vært en tilbakevendende problemstilling helt siden systemet ble opprettet. En sentral spenning i diskusjonene har vært om offentliggjøring bidrar til å fremme eller

hemme kvalitetsutviklingsarbeidet og om offentliggjøring skaper et økt og uhensiktsmessig press på elever, enkeltlærere og skoler (NOU 2023: 1).

Offentliggjøring av resultater kan for eksempel føre til at skoler eller kommuner gjennom media eller politisk debatt blir framstilt som bedre eller dårligere enn andre, uten at det er grunnlag for å trekke slike slutninger. Et overdrevent fokus på å få gode resultater kan også ha en negativ innvirkning på forholdet mellom skoleeiere, skoleledere og lærere, så vel som internt i skolene. I små kommuner med få skoler kan resultatene spores tilbake til en liten gruppe lærere som kan oppfattes som direkte ansvarlige for resultatene. I store kommuner kan det medføre konkurranse mellom skolene, og bydeler kan bli karakterisert som bedre eller dårligere enn andre. Det blir et spørsmål om offentliggjøringen av resultatene kan føre til at lærerne og skolelederne opplever at for mye står på spill i forbindelse med arbeidet sitt (Skedsmo, 2022).

Kritikken av rangering og konkurranse har vært knyttet til flere av elementene i systemet. Dette gjelder særlig for nasjonale prøver, skolebidragsindikatorer og til dels Elevundersøkelsen. Nasjonale prøver har stått i en særstilling i disse diskusjonene. Det ble blant annet nedsatt en hurtigarbeidende og partssammensatt arbeidsgruppe for å se på forhold rundt offentliggjøringen av nasjonale prøver i 2008. Arbeidsgruppen understreket at legitimiteten til prøvene kunne svekkes om omfanget av rangering økte. De understreket også at rangeringer av skoler ikke var et egnet virkemiddel for å fremme kvalitetsutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2009).

En gjennomgang av hvordan nasjonale prøver er presentert i norske riks- og regionaviser i perioden 2004–2017, konkluderte med at det er det komparative eller kompetitive potensialet som former forståelsen av prøvene. Det er også det som bestemmer verdien av prøvene i politisk sammenheng, og som dermed bestemmer bruken av dem. Forskerne konkluderte videre med at denne mediedynamikken gjør at skepsisen til offentliggjøring av resultatene på nasjonale prøver kan anses som velbegrunnet (Vestheim og Sem, 2019).

I bestemmelsene i opplæringsloven om kvalitetsutvikling og skoledemokrati forutsettes det at elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne og skoleeierne på administrativt og politisk nivå skal være involvert i arbeidet med kvalitetsutvikling (Innst. 442 L (2022–2023)). Dette kan tilsi at alle aktørene får tilgang til et bredt kunnskapsgrunnlag, også sammenstilte resultater. Dersom det er et mål at dette kunnskapsgrunnlaget ikke skal

### Boks 3.1 Offentliggjøring av resultater om skolen i andre land

Debatten om offentliggjøring av elevresultater i skolen preger ikke bare norsk utdanning. Dette er også et aktuelt diskusjonstema internasjonalt, og det finnes ulike tilnærminger til det å finne en god balanse mellom offentlighetens rett til innsyn, elevenes rett til personvern og muligheten for å begrense u hensiktsmessig rangering av skoler.

#### Irland

I Irland er det innført en egen bestemmelse i den irske opplæringsloven (*Refusal of access to certain information*, s. 53 i Education Act, 1998), som i overordnet forstand gjør det mulig for utdanningsministeren å avslå innsynskrav om informasjon som kan brukes til å sammenligne skoler. Det foreligger to uttalelser fra irsk høyesterett på området. I disse uttalelsene blir forholdet mellom bestemmelsen i opplæringsloven og den irske offentlighetsloven omtalt. Tematikken har også vært aktuell i flere saker på ulike nivåer i rettssystemet, men høyesteretts tolking er fortsatt gjeldende.

#### Flandern (Belgia)

Våren 2024 innføres for første gang sentralt gitte, obligatoriske tester i matematikk og nederlandsk for elever på utvalgte trinn i Flandern. Hovedformålet med innføringen av testene er å følge med på og forbedre kvaliteten på utdanningen i Flandern. Innføringen av testene ses i sammenheng med at internasjonale og nasjonale studier viser en synkende trend for elevenes lese- og regneferdigheter. Lærere kan inkludere testresultatene i den helhetlige vurderingen av

elevenes sluttvurdering på den måten de selv ønsker. Det er imidlertid forbudt å bruke testresultatene high stakes, som ved å la testresultatet helt bestemme evalueringen av eleven ved slutten av skoleåret.

Skolene skal få en egen rapport med tilbakemelding om egne skolerresultater og estimer, men resultatene skal ikke kommuniseres til foreldre eller offentligheten. Flamske myndigheter understreker at det ikke skal være rapporter eller offentlige rangeringer over skolerresultater i Flandern. Myndighetene begrunner dette med at resultatene skal gi informasjon som skal støtte skolene i utviklingsarbeidet. Resultatene sendes også til inspeksjonsmyndighetene.

#### Danmark

I Danmark er det også innført begrensninger med tanke på offentliggjøringen av informasjon om elevers resultater. De har vedtatt en bestemmelse i folkeskoleloven som fastsetter at testresultater for den enkelte eleven, grupper av elever, klasser, skoler, kommuner og regioner er taushetsbelagt. Ansatte ved skolene og myndighetene har altså taushetsplikt om testresultatene overfor eksterne parter. Dette gjelder ikke for resultater på et nasjonalt nivå, slik at det vil være mulig å se resultatene samlet på landsbasis. Bestemmelsene er regulert i folkeskoleloven og i offentlighetsloven. Det foreligger en rettsuttalelse fra Folketingets Ombudsmand (Sag nr. 18/00970) om temaet.

Kilder: Folketingets Ombudsmand, 2018; Irish Information Commissioner, 1999, 2000, 2003, 2019; Supreme Court, 2005; Flemish Department of Education and Training, 2023

deles med andre enn de som har en rolle i arbeidet, kan et alternativ være at de involverte aktørene i kvalitetsutviklingsarbeidet på skolene ilegges taushetsplikt. Det kan imidlertid være vanskelig å se for seg en slik regulering i praksis. Ikke minst gjelder dette for hva som vil være hensiktsmessige sanksjoner, for eksempel overfor elever og foreldre som ikke overholder en slik taushetsplikt. Det kan også være utfordrende dersom informasjonen som gis mellom skolene og skoleeierne, og mellom det administrative og det politiske nivået hos skoleeierne, skal underlegges

taushetsplikt. Kommunene og fylkeskommunene er egne forvaltningsorganer etter forvaltningsloven og er bundet av offentlighetsloven på lik linje med nasjonale myndigheter.

Et annet alternativ kan være å begrense tilgangen til informasjon for alle aktørene som ikke strengt tatt må ha den. Dette må imidlertid veies opp mot konsekvensene, som kan være at de ulike aktørene får et ulikt grunnlag for å delta i eller drive kvalitetsutviklingsprosesser.

Eventuelle begrensninger i innsyn må også vurderes i lys av en generell samfunnstrend som

går i retning av mer åpenhet. Prosesser som viser dette, er for eksempel Norges deltakelse i Open Government Partnership (OGP), og Åpenhetsbarometeret som måler hvor åpne kommuner er. De ulike regjeringenes og departementenes praksis av offentlighetsloven har vært under kritikk fra flere hold de siste årene. Riksrevisjonens gjennomgang av departementenes praksis i 2021 viste vesentlige mangler på området, som de mener har konsekvenser for åpenhet og demokratisk kontroll, offentlig debatt, rettssikkerhet, tillit til det offentlige og effektiv drift av statlige virksomheter. Ytringsfrihetskommisjonen presenterte i NOU 2022: 9 flere anbefalinger til regjeringen for å sikre mer innsyn i forvaltningen. Sivilombudet mottar også et økende antall klager om avslag på krav om innsyn (Sivilombudet, 2022). Våren 2023 sendte regjeringen ut et lovforslag om at interne dokumenter ikke skulle vises i de offentlige journalene som er tilgjengelig på internett. Forslaget ble sterkt kritisert fra ulike hold, inkludert en samlet mediebransje, og justisministeren besluttet høsten 2023 å ikke gå videre med forslaget (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023).

Samtidig finnes det prøver i dagens system der informasjonen ikke blir offentliggjort fordi den i første rekke er for lærernes og skolenes bruk. Dagens kartleggingsprøver gir informasjon til lærerne om enkeltelever som trenger ekstra oppfølging, og som har begrenset verdi for skoleeierne og nasjonale myndigheter. Informasjon om enkeltelever sammenstilles ikke fra disse prøvene for styring på kommunalt eller nasjonalt nivå. Dette innebærer at skoleeierne ikke har direkte tilgang på informasjonen fra kartleggingsprøvene, men det betyr imidlertid ikke at skoleeier ikke kan få relevant informasjon om skolens resultater, fortolkninger, oppfølging eller behov for støtte gjennom dialogen de har med skolene.

Hvordan har andre land prøvd å løse dilemmaet?

I forbindelse med utvalgets internasjonale seminar, 10. mai, 2023, fikk utvalget mer kunnskap om systemer for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i andre land. Her ble det tydelig at debatt og problematisering av offentliggjøringen av prøveresultater ikke er unikt for Norge, men noe mange land diskuterer og opplever som problematisk. Noen av landene har også iverksatt ulike tiltak, som å innføre egne bestemmelser i regelverket som forhindrer slik offentliggjøring (se boks 3.1).

Utvalget merker seg at andre land har vurdert det som nødvendig å finne et handlingsrom som åpner for at resultatene fra kvalitetsvurderinger

ikke blir eller i begrenset grad blir tilgjengelige for offentligheten.

Kan legitime behov for innsyn og legitime behov for skjerming bli forent i ett system?

Utvalget er samstemt i at gjentatt feilbruk av enkeltresultater eller sammenstilte resultater fra enkelte skoler og skoleeiere, kan utfordre systemets legitimitet. Dilemmaet handler derfor i hovedsak om hvilke valg som bør tas for å hindre utilsiktet og uønsket bruk av ulike resultater i et framtidig system, og hvilke eventuelle konsekvenser disse valgene vil ha. Et annet spørsmål er hvorvidt det vil være relevant eller hensiktsmessig med offentliggjøring av resultater i et nytt system for kvalitetsutvikling der samspillet mellom elever og lærere blir tydeligere vektlagt.

Utvalget merker seg også at arbeidsgruppen som i 2008 ble nedsatt for å se på offentliggjøringen av resultatene fra nasjonale prøver, anbefalte at nasjonale myndigheter utviklet en informasjonsstrategi rundt prøvene. Dette skulle være en strategi som kunne legge til rette for en nøktern, korrekt og saklig omtale av de nasjonale prøveresultatene. Målet var at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet skulle bidra til at mediene fikk best mulig bakgrunnsinformasjon om formålet med de nasjonale prøvene, og om hvordan resultatene kunne og ikke kunne tolkes (Kunnskapsdepartementet, 2009).

Uavhengig av innretningen et framtidig system får, vil et nytt system gi en mulighet til å skape en ny forståelse og sammenheng mellom elementene i systemet. Hvilket kunnskapsgrunnlag som skal vektlegges, hvordan kunnskapsgrunnlaget skal brukes og hvilken kontekst kunnskapsgrunnlaget skal tolkes i, vil kunne være med på å styre hvordan eventuell offentliggjøring av informasjonen påvirker systemet. En helhetlig informasjonsstrategi som forklarer slike sammenhenger, kan også bidra til å minimere utilsiktet og uhensiktsmessig bruk av informasjon fra systemet.

### 3.4 Hvilke dilemmaer kan et nytt system bidra til å løse, og på hvilken måte?

Dilemmaene knyttet til at systemet skal betjene flere nivåer på samme tid, handler om å skulle ivareta mange hensyn. Sentrale problemstillinger er hva det er nødvendig å ha informasjon om, for hvilke formål og for hvem. Det handler også om hvem som har faglige-pedagogisk innsikt og ansvar, og hvem som

har beslutningsmyndighet og det formelle og juridiske ansvaret. Det er ofte vanskelig å se for seg hvilke konsekvenser endringer vil kunne få, og i diskusjoner om systemet er det gjerne også en opplevelse av at bestemte kunnskaps- og informasjonskilder må bestå.

Et nytt kvalitetsutviklingssystem må ses i lys av hvordan det skal arbeides med kvalitetsutvikling framover. Mye tyder på at det er svært viktig å støtte samspillet mellom elever og lærere med bedre verktøy og virkemidler, og at dette skjer i samarbeid med skolelederne og skoleeierne. For å kunne drive lokalt kvalitetsutviklingsarbeid er det dermed viktig med kunnskap og informasjon om lokale behov og arbeidsprosesser. Samtidig er det nødvendig at lokalt og nasjonalt styringsnivå har informasjonen de trenger for å kunne støtte opp om, og sikre gode lokale prosesser og en kunnskapsbasert nasjonal utdanningspolitikk. Dilemmaene handler dermed om hvordan et vel-

fungerende kvalitetsutviklingssystem skal balanseres.

Et av de viktigste virkemidlene for at et system for kvalitetsutvikling kan lykkes, handler om en felles anerkjennelse av at resultatene fra ulike kvantitative målinger i skolen ikke blir sett på som de endelige målene på kvaliteten på en skole eller på en skoleeier. De ulike kildene til kunnskap og informasjon må heller ses i sammenheng med hverandre, der alle kilder bidrar til å utvide og utdype et helhetlig kunnskapsgrunnlag om kvaliteten i opplæringen.

Ved å tydeliggjøre hvordan spenninger og dilemmaer har preget arbeidet med kvalitetsvurdering i skolen og ved å foreslå et system for kvalitetsutvikling som søker å ta høyde for disse, håper utvalget å tilrettelegge for at spenningene og dilemmaene ikke hindrer kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen, men snarere bidrar til samarbeid og tillit mellom aktørene.

## Kapittel 4

# Et helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen

I delinnstillingen beskriver utvalget styrker og utfordringer med dagens kvalitetsvurderingssystem med utgangspunkt i aktørenes behov. Utvalget beskriver at det er en styrke at det er noen felles kunnskaps- og informasjonskilder som gir informasjon om skolen og om elevenes læring og trivsel. Samtidig peker utvalget på flere utfordringer. Dagens kvalitetsvurderingssystem er omfattende og fragmentert. Det er ikke tydelig hva som inngår i systemet. Aktørene i skolesektoren oppgir at de har et stort tilfang av informasjon, men informasjonen er ikke alltid like relevant for alle i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det er også behov for tid, kapasitet og kompetanse til å fortolke, vurdere og bruke kunnskapen og informasjonen (NOU 2023: 1).

Det kan være en krevende øvelse å skille mellom hva som er rett og plikt, hva som er etablert praksis og hva som er forventningene til aktørene i dagens arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling (NOU 2023: 1). Mye tyder på at disse forholdene blir tolket ulikt i skolesektoren (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021; Nusche mfl., 2011).

I kapittel 3 redegjør utvalget for noen dilemmaer og problemstillinger knyttet til skolens brede mandat, behovet for å ivareta alle aktørene i arbeidet med kvalitet i opplæringen og offentliggjøring av informasjon og rangeringer av skoler.

For å svare på utfordringene og noen av spenningene i dagens kvalitetsvurderingssystem, mener utvalget det er nødvendig å utvikle et nytt system for kvalitetsutvikling. Det nye systemet skal ha et overordnet formål om å sikre elevenes læring og trivsel. Det skal bidra til likeverdighet i opplæringen, til samarbeid og tillit mellom aktørene, og i større grad ta utgangspunkt i samspillet mellom elever og lærere.

I dette kapitlet presenterer utvalget sitt forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen. Forslaget må leses i lys av utvalgets forståelse av kvalitet og kvalitetsutvikling i opplæringen (se kapittel 2).

### 4.1 Et nytt kvalitetsutviklingssystem

Utvalget foreslår et helhetlig system for kvalitetsutvikling i skolen som skal sikre elevenes læring og trivsel. Ulikhet og utenforskap er store utfordringer i samfunnet, og skolen er et sentralt virkemiddel for å motvirke disse utfordringene (Goldblatt mfl., 2023; NOU 2023: 9). Å sikre likeverdige tilbud for elever, uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn, har vært et viktig mål for skolepolitikken siden krigen (Havnes, 2010). Det er i dag om lag 20 prosent av elevene som starter i den videregående opplæringen som ikke gjennomfører i løpet av fem år (Utdanningsdirektoratet, 2023b). De individuelle og samfunnsøkonomiske kostnadene av manglende gjennomføring er betydelige. Analyser viser at å ikke gjennomføre videregående opplæring øker sannsynligheten for arbeidsledighet og mottak av offentlig stønad. Motsatt øker gjennomføring av den videregående opplæringen sannsynligheten for å være sysselsatt eller i videre utdanning (Falch og Nyhus, 2011). En analyserapport fra 2009 viste at for hvert årskull beregnes de samfunnsmessige kostnadene ved frafall til om lag 5 mrd. kroner (Falch mfl., 2009). Et kvalitetsutviklingssystem som skal sikre elevenes læring og trivsel, vil på sikt kunne være med på å øke andelen elever som gjennomfører grunnsopplæringen. Det vil gjøre det mulig for flere elever å ta videre utdanning og delta i samfunns- og arbeidsliv.

Utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling tar utgangspunkt i dagens regelverk som stadfester skolens brede mandat og ansvar og rettigheter, slik det blir beskrevet i formålsparagrafen i opplæringsloven og overordnet del av læreplanverket. Det nye kvalitetsutviklingssystemet støtter opp under og bygger på Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S) og opplæringsloven.

Utvalget legger opplæringslovens bestemmelse om kvalitetsutvikling § 17-12, til grunn for forslaget til et nytt system for kvalitetsutvikling i skolen. I bestemmelsen er det fastsatt at skolene jevnlig skal

vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene for opplæringen. Kunnskapen og informasjonen som kommer fram gjennom kvalitetsarbeidet, er sentral for at skoleeierne skal ha et godt grunnlag for å ivareta det overordnede ansvaret for kvalitetsutvikling i skolen.

Systemet for kvalitetsutvikling skal støtte kvalitetsutviklingsprosessene som skjer i skolene og hos skoleeierne. Utvalget mener kvalitetsutviklingssystemet må ha mekanismer for å sikre helhet i og sammenheng mellom det arbeidet skolene gjør og det arbeidet skoleeierne gjør for å utvikle kvaliteten i opplæringen. Systemet skal likestille de tre kvalitetsområdene: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet.

At det nye kvalitetsutviklingssystemet skal ha som formål å sikre elevenes læring og trivsel innebærer at systemet også må fremme elevmedvirkning, og at elevene skal være involvert i og kunne påvirke arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer.

Utvalget legger tre prinsipper til grunn for det nye systemet. Systemet skal bidra til likeverdighet i opplæringen, samarbeid og tillit mellom aktørene og ta utgangspunkt i samspeilet mellom elever og lærere.

Utvalget mener det er fire forutsetninger som er sentrale for at et nytt kvalitetsutviklingssystem skal kunne bidra til å nå formålet om å sikre elevenes læring og trivsel. Dette er strukturer og prosesser for samarbeid og dialog, god ledelse på alle nivåer, relevant kompetanse på alle nivåer og et bredt kunnskapsgrunnlag.

Kvalitetsutviklingssystemet må være likeverdig for den norske og den samiske skolen, og gi informasjon til Sametinget.

## **4.2 Kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger**

I det videre redegjøres det for kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger.

### **4.2.1 Kvalitetsutviklingssystemets formål: å sikre elevenes læring og trivsel**

Formålet med det nye kvalitetsutviklingssystemet skal være å sikre elevenes læring og trivsel. Kvalitet i denne sammenhengen handler om i hvilken grad skolen fremmer elevenes læring og trivsel –

individuellt og kollektivt, i et kort og i et langt tidsperspektiv.

Kvalitet i opplæringen må også ses i relasjon til formålsbeskrivelsen for opplæringsloven, § 1-1: «Lova skal leggje til rette for at barn, ungdom og vaksne får god opplæring i eit godt miljø» (Innst. 442 L (2022–2023)). Det må være en tydelig sammenheng mellom krav og forventninger til skolen nedfelt i lovverket, intensjonene og innholdet i læreplanverket med overordnet del og formålet med kvalitetsutviklingssystemet.

Når det gjelder elevenes læring og trivsel, fastsetter opplæringsloven § 1-3 formålet med opplæringen (formålsparagrafen). I denne paragrafen framgår det at skolen både har et dannelsingsoppdrag og et utdanningsoppdrag. Disse er gjensidig avhengige av hverandre. Formålet med opplæringen er videre utdypet i overordnet del av læreplanverket. Skolens brede mandat, slik det er beskrevet i formålsparagrafen og i overordnet del, må derfor også ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolesektoren.

Elevene tilbringer store deler av barne- og ungdomstiden sin på skolen og har rett til å ha det trygt og godt på skolen, i et skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Overordnet del understreker sammenhengen mellom et raust og støttende læringsmiljø og en positiv kultur der elevene oppmuntres og stimuleres til faglig og sosial utvikling.

Elevenes rolle i skolen står i en særstilling og elevenes medvirkning, som individ og som gruppe, er viktig i skolehverdagen. Elevmedvirkning er omtalt flere steder i regelverket for opplæringssektoren i dag. Som en del av formålsparagrafen framgår det at elever skal ha medansvar og medvirke. I bestemmelsen om skoledemokratiet, § 10-4 i opplæringsloven, er det lovfestet at elevene og foreldrene deres skal medvirke i kvalitetsutviklingsarbeidet. Elevene og foreldrene skal være med å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, blant annet i kvalitetsutviklingsarbeidet. Skolene skal legge til rette for at alle elevene skal kunne ytre seg, oppmuntre elevene til deltakelse og hjelpe dem i arbeidet med skoledemokratiet. Lærerne og eventuelt andre ansatte skal også være involvert i arbeidet med den skolebaserte vurderingen (Innst. 442 L (2022–2023); Prop. 57 L (2022–2023)).

Det nye kvalitetsutviklingssystemet må være relevant for alle aktørene i skolesektoren. Særlig bør man i systemet bidra til elevenes læring og trivsel gjennom å støtte og gi informasjon til lærernes faglig-pedagogiske arbeid.

#### 4.2.2 Likeverdighet i opplæringen, samarbeid og tillit mellom aktørene og samspillet mellom elever og lærere

Kvalitetsutviklingssystemet skal bidra til likeverdighet i opplæringen

Alle barn har rett og plikt til en gratis offentlig grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år og til de har avsluttet 10. trinn, jf. opplæringsloven §§ 2-1 og 2-5. Elever som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til en gratis videregående opplæring, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-8 (Innst. 442 L (2022–2023)).

Likeverdighet er i Norge et grunnleggende prinsipp i skolen og i samfunnet for øvrig. Prinsippet framgår direkte eller indirekte i flere norske lover og forskrifter. Likeverdige tjenester uavhengig av bosted har vært et viktig mål i oppbyggingen av den norske velferdsstaten, og er i dag et av flere nasjonale mål (Frønes mfl., 2020; NOU 2023: 9). Norge har gjennom FNs bærekraftsmål 4.1 forpliktet seg til å sikre at alle barn og unge innen 2030, fullfører gratis og likeverdig grunnskole og videregående opplæring av høy kvalitet, som kan gi dem et relevant og reelt læringsutbytte (FN, 2022). Ungt utenforskap er en stor samfunnsutfordring med betydelige kostnader for den enkelte og for samfunnet. Som en del av oppfølgingen av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning arbeider Forskningsrådet med å utforme oppfølgingen av samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge (Forskningsrådet, 2023). Dette er med på å belyse betydningen av å sikre en likeverdig utdanning.

Likeverdighet i opplæringen handler ikke om at alle elever skal få den samme undervisningen, de samme tilretteleggingene eller ressursene. Likeverdighet handler om å sørge for at alle elever i størst mulig grad får de samme mulighetene til å nå målene i loven med forskrifter. Dette skal skje ved at de nødvendige tilpasningene og tilbudene er på plass. Likeverdighet knyttet til kvalitetsutvikling handler om å gi elevene likeverdige opplæringstilbud og å sette lærerne, skolelederne og skoleeierne i stand til å ivareta ansvaret for kvalitetsutviklingen på sin skole og i sin kommune og fylkeskommune.

Det norske skolesystemet er allment ansett å være et godt eksempel på et utdanningssystem som gir like læringsmuligheter for alle elever (Frønes mfl., 2020). Skolen skal, i tråd med regelverket for grunnopplæringen, ta hensyn til mangfoldet av elever. Den skal også legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet i skole og samfunn og føle seg inkludert. Elevenes ulike forutsetninger

kan være knyttet til hvor de bor, sosial, kulturell og språklig bakgrunn, kjønn og kognitive og fysiske forskjeller. Disse ulikhetene har betydning for elevenes læringsutbytte og skoleprestasjoner, gjennomføring og møtene deres med skolen (se for eksempel Ekren og Arnesen, 2022; Frønes mfl., 2020; Nordahl mfl., 2018; Perlic mfl., 2020; Utdanningsdirektoratet, 2022b).

Det er også andre forskjeller knyttet til elevgrunnlaget, skoletyper og skoleeierne som har ansvaret for grunnopplæringen. Dette gjør at forutsetningene for kvalitetsutvikling i skolene er ulike. Samiske skoler, tegnspråklige skoler, profilskolene og egne skoler for spesialundervisning er eksempler på ulike skoletyper som finnes i Norge i dag. Flere grunnskoler har elever som har rett til å få hele opplæringen i og på samisk eller tegnspråk.

Norge er et av Europas minst tettbefolkede land på grunn av et stort areal og få innbyggere. Alle kommuner og fylkeskommuner har likevel det samme ansvaret for lovfestede oppgaver. Generalistkommuneutvalget peker på at dagens kommuner har ulike forutsetninger for å håndtere utfordringer som har med demografi, økonomisk handlingsrom, arbeidskraft og relevant kompetanse å gjøre. Utvalget skriver at dette vil forsterkes i tiden framover (NOU 2023: 9). Det utfordrer likeverdigheten i utdanningssystemet og gjør at kommunene, fylkeskommunene og de private skoleeierne må møtes med forståelse for de ulike forutsetningene de står i.

Sametinget har gitt innspill til utvalget om at det er en utfordring å etablere gode profesjonsfellesskap i den samiske skolen. Årsaken er blant annet at det er forholdsvis få elever i den samiske skolen, og at lærerne er spredt over store geografiske avstander. Å etablere gode profesjonsfellesskap blir også vanskeligere når lærerne underviser via fjernundervisning. Det er viktig at den samiske skolen får verktøy som bidrar til likeverdighet.

Hvordan staten styrer gjennom juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler legger rammen for skoleeierne. Det har blitt anbefalt at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta oppgavene sine. Måter å gjøre dette på er å bistå kommunene og fylkeskommunene med kunnskap og kompetanse, og å tilrettelegge for et kunnskap- og informasjonsgrunnlag som er enkelt tilgjengelig. Ikke minst må nasjonale myndigheter bedre identifisere og ta hensyn til kommunenes ulike behov og forutsetninger i statens styring (NOU 2023: 9). De samme problem-



stillingene og hensynene vil gjelde for privatskolene.

Et nytt system for kvalitetsutvikling skal bidra til å gjøre lærerne, skolelederne og skoleeierne i stand til å ivareta ansvaret de har for å drive systematisk kvalitetsutvikling. Det skal også gi støtte til aktørenes arbeid og sikre at tilbudet til alle elevene er likeverdig. Utformingen av systemet må ta hensyn til forskjellene som finnes mellom skolene og mellom skoleeierne. For å få til det må utformingen av systemet være fleksibel nok til at det imøtekommer ulike forutsetninger og behov.

Kvalitetsutviklingssystemet skal bidra til samarbeid og tillit mellom aktørene

Systematisk arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen krever at alle aktørene er involvert og drar i den samme retningen. I forskning og i innspill utvalget har mottatt framgår det at samarbeid, dialog og tillit mellom aktørene og innad i aktørgruppene er avgjørende for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet (NOU 2023: 1). En forskningsoppsummering bestilt av utvalget konkluderer med at tillit mellom aktørene er en av de viktigste faktorene for å lykkes med kvalitetsutvikling. Oppsummeringen viser videre at lærende organisasjoner, hvor kunnskap deles på alle nivåer, lærere samarbeider i team, kunnskap kommuniseres og deles fra lærerne til elevene, og fra lærerne til skolelederne og skoleeierne, også er avgjørende for å få til god kvalitetsutvikling (Hopfenbeck, 2022).

Forskning viser at for at profesjonsfellesskapet skal ha en reell betydning for elevenes og lærernes læring, er det ikke tilstrekkelig bare å beskrive og dele erfaringer i praksis. En sentral del av å utvikle praksis er å systematisk undersøke ulike tilnærminger i fellesskap. Ved å samle inn, fortolke og vurdere informasjon og trekke konklusjoner i fellesskap kan lærerne, skolelederne og skoleeierne oppnå en felles forståelse og eierskap til utviklingsprosessene (Stoll mfl., 2006; Hargreaves og Fullan, 2012; Postholm, 2018; Sandvik og Fjørtoft, 2022). Dette handler om å være åpen for innovasjon, ha rom for å eksperimentere med ulike tilnærminger og lære av resultatene. Ved å samarbeide og reflektere sammen kan profesjonsfellesskapet identifisere hva som fungerer og hva som ikke fungerer, og dermed forbedre den pedagogiske praksisen.

Det er utfordrende å prioritere tid til dette arbeidet i dag og alle de sentrale aktørgruppene opplever at de mangler tid til kvalitetsutviklingsarbeidet (NOU 2023: 1).

Studier viser at der det er tillit mellom lærerne og skolelederne, erfarer elevene en praksis som er i tråd med intensjonene i dagens kvalitetsvurderingssystem (Hopfenbeck mfl., 2015). Ekspertgruppen for skolebidrag peker også på at skolene og skoleeierne som lykkes i kvalitetsutviklingsarbeidet har formell og uformell kontakt og åpen dialog seg imellom. Samarbeidet er også preget av tillit (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020, 2021).

I en kartlegging av hva som er god statlig styring, bestilt av Kunnskapsdepartementet blir det konkludert med at de ordinære styringsvirkemidlene må suppleres med mer dialog, mer samhandling og en større forståelse for konteksten som styringen skal skje i (Difi, 2019).

Det er behov for samarbeid og dialog om kvalitetsutvikling som kan bidra til bedre forståelse av hverandres roller, ansvar og kontekst. Slik kan elevene, lærerne, skolelederne og skoleeierne sammen fortolke og vurdere kunnskap og informasjon, og prioritere hva skolene og skoleeierne skal følge opp i kvalitetsutviklingsarbeidet. Aktørene må også fortolke og vurdere den totale kunnskaps- og informasjonsmengden i lys av de lokale forholdene ved den enkelte skolen, kommunen eller fylkeskommunen.

Kvalitetsutviklingssystemet skal ta utgangspunkt i samspillet mellom elever og lærere

Det nye kvalitetsutviklingssystemet må anerkjenne og gjenspeile samspillet mellom elever og lærere. Læring og utvikling skjer gjennom relasjoner, og mye av kvalitetsutviklingsarbeidet foregår i samspillet mellom elevene og lærerne. Det er lærerne som har det daglige ansvaret for elevenes sosiale og faglige læringsarbeid, og det er i samspillet mellom elevene og lærerne at opplæringens brede formål om danning og utdanning blir realisert.

Gode relasjoner mellom elevene og lærerne er viktig for elevenes utvikling og læring (Hattie, 2008). I overordnet del framgår det at lærerne er avgjørende for at elevene har et læringsmiljø som motiverer og bidrar til at de lærer og utvikler seg. Det framgår også at lærerne skal gi den enkelte eleven både emosjonell og faglig støtte. Lærerne skal støtte og veilede elevene til å kunne sette seg mål, velge egnede framgangsmåter og vurdere sin egen utvikling gjennom undervisningen. Elevene ønsker og trenger trygge voksne i hverdagen som elevene opplever at vil dem vel. Lærerne skal både være rollemodeller og forbilder for elevene. Samtidig som lærerne lærer mye av elevene om

egen praksis, er alle lærere viktige personer i elevenes liv (Wentzel, 2010).

Lærerne har mye kontakt med barn og unge i oppveksten. I forholdet mellom elever og lærere ser det ut til å være noen hovedtilnærminger som bidrar til at relasjonene støtter elevenes sosiale og faglige læring på gode måter. Det er blant annet at elevene opplever å bli sett, og at elevene og lærerne har tillit til hverandre (Wentzel, 2010). Elever som opplever å ha gode relasjoner til lærerne tar oftere faglige initiativer i klasserommet og har høyere forventninger om å mestre arbeidet i skolen (Federici og Skaalvik, 2014; Skaalvik og Skaalvik, 2021). Forskning viser også at gode relasjoner til lærerne betyr mye for elever i alle aldre, også for de eldste elevene (Roorda mfl., 2017).

Lærernes arbeid handler i hovedsak om å planlegge, gjennomføre og vurdere opplæringen for å utvikle og støtte elevenes læring og trivsel. Lærerne skal gjennom å forstå elevenes behov, legge til rette for læring og involvering, og utvikle sammenhenger mellom kompetansemål, undervisning og vurdering.

Lærerne viser til at de opplever kunnskaps- og informasjonskilder som direkte er tilknyttet den konkrete og aktuelle situasjonen som elevene og lærerne befinner seg i som mest nyttig (Rambøll, 2023a). Det nye kvalitetsutviklingssystemet må vektlegge helheten i systemets bidrag til elevenes læring og trivsel gjennom å støtte lærernes faglig-pedagogiske arbeid. Systemet må også bidra med et kunnskaps- og informasjonsgrunnlag som kan supplere og utdype informasjonen om elevene som lærerne får gjennom undervisningen. Lærerne må også ha tilstrekkelig med tid til å bruke kunnskapen og informasjonen de har i arbeidet. Kunnskapen om elevenes læring og trivsel som lærerne tilegner seg i samspillet mellom elever og lærere er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget i kvalitetsutviklingsarbeidet.

#### **4.2.3 Fire sentrale forutsetninger for å lykkes med kvalitetsutvikling i grunnopplæringen**

I tillegg til de tre prinsippene som ligger til grunn for et nytt kvalitetsutviklingssystem, anser utvalget at det er fire forutsetninger for at et nytt kvalitetsutviklingssystem skal kunne bidra til å nå formålet om å sikre elevenes læring og trivsel. Kvalitetsutviklingssystemet skal også over tid, bidra til å sikre disse forutsetningene. *De viktigste forutsetningene for et kvalitetsutviklingssystem er*

– strukturer og prosesser for samarbeid og dialog

- god ledelse på alle nivåer
- relevant kompetanse på alle nivåer
- et bredt kunnskapsgrunnlag

#### **Strukturer og prosesser for samarbeid og dialog**

Det er i dag flere formelle og uformelle strukturer og prosesser for samarbeid og dialog mellom aktørene i skolesektoren. Kvaliteten på samarbeidet og dialogene mellom aktørene og aktørnivåene er avgjørende for i hvor stor grad aktørene opplever at arbeidet med kvalitetsutvikling er nyttig og relevant. Det er blant annet viktig at samarbeidet og dialogene kjennetegnes av tillit, forståelse for hverandres roller og ansvar og felles avklarte mål.

Et nytt system for kvalitetsutvikling må fremme samarbeid og dialog om kvalitetsutvikling i skolene der synspunktene fra elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne og skoleeierne blir anerkjent. Dette forutsetter at det finnes hensiktsmessige strukturer der det brede kunnskapsgrunnlaget om den enkelte skolen kan bli delt. Det forutsetter også at det finnes strukturer for å drøfte styrker og utfordringer ved kunnskapsgrunnlaget og for å diskutere mulige veivalg. Utvekslingen av erfaringer, opplevelser og ulike typer kunnskap og informasjon må skje i et fellesskap som stimulerer til felles refleksjon. Det er gjennom dette refleksjonsarbeidet at fellesskapet skal finne ut hvordan kunnskapen samlet bør brukes for å sikre elevenes læring og trivsel.

Regelverket for grunnopplæringen fastsetter at elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne og skoleeierne har roller i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen gjennom ulike strukturer. Regelverket gir imidlertid liten grad av retning for hvordan skolene og skoleeierne skal samarbeide med hverandre i dette arbeidet. Opplæringsloven gir heller ingen føringer for hvilket kunnskapsgrunnlag de skal legge til grunn. Dette gir rom for lokale tilpasninger, men også behov for tydelige sammenhenger mellom det elevene og lærerne erfarer i klasserommet, kunnskapen og informasjonen som kommer fram i profesjonsfellesskapet i skolene og arbeidet med kvalitetsutvikling som skjer på skoleeiernivået. Tydeligere forventninger og krav til samarbeid og dialog kan bidra til å sikre at alle skolene og skoleeierne får et mer likeverdig utgangspunkt for samarbeidet om kvalitetsutvikling.

Systemet for kvalitetsutvikling må ha gode strukturer for å kunne legge til rette for samarbeid, som sikrer gode dialoger og veivalg i kvalitetsutviklingsarbeidet der aktørene bidrar sammen.

Utvalgets vurderinger og forslag knyttet til strukturer og prosesser for samarbeid og dialog i kvalitetsutviklingssystemet, er utdypet i kapittel 5.

#### God ledelse på alle nivåer

God ledelse på alle nivåer er en avgjørende forutsetning for å kunne drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid som fører til kvalitet i opplæringen. Ledelse av kvalitetsutviklingsarbeidet handler om å sørge for et kontinuerlig og systematisk kvalitetsutviklingsarbeid i tråd med aktørenes roller og ansvar.

Læring og utvikling skjer gjennom relasjoner, og mye av kvalitetsutviklingsarbeidet foregår i samspillet mellom elever og lærere. Det er lærerne som har det daglige ansvaret for å lede elevenes sosiale og faglige læringsarbeid. Profesjonsfellesskapet er dermed en viktig arena for kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene. Kjønnetegnet på kvalitetsutviklingsarbeid som lykkes er blant annet at lærerne driver utviklingsarbeidet *innenfra* gjennom etablerte profesjonsfellesskap, med støtte fra skolelederne. I profesjonsfellesskapet arbeider lærerne sammen med skolelederne om å utvikle en profesjonell kunnskapsbase og drive kvalitetsutvikling. Skolelederne har en viktig rolle med å etablere en felles forståelse og retning for kvalitetsutviklingsarbeidet.

Ledelse i kvalitetsutviklingsarbeidet må også ses i sammenheng med de jevnlig vurderingene skolene skal gjøre av i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene for opplæringen. Skoleeierne skal arbeide for å holde ved lag og heve kvaliteten i grunnopplæringen, og sørge for at skolene gjennomfører slike jevnlig vurderinger. Skoleeierne skal også legge til rette for og gi støtte til lærernes og skoleledernes kvalitetsutviklingsarbeid i tråd med deres behov. Det er nasjonale myndigheter som har ansvaret for å legge til rette for kvalitetsutvikling på et overordnet nivå.

Det er behov for å anerkjenne den viktige rollen ledelse på alle nivåer spiller for et velfungerende kvalitetsutviklingsarbeid i skolene. Systemet for kvalitetsutvikling må bidra til å bygge opp under og støtte ledelse med ulike typer virkemidler som står i forhold til det ansvaret som følger med ledelse på alle nivåer.

Utvalgets vurderinger og forslag knyttet til ledelse på alle nivåer er utdypet i kapittel 6.

#### Relevant kompetanse på alle nivåer

Alle aktørene har ulike roller og ansvar i kvalitetsutviklingsarbeidet, og relevant kompetanse er nøkkelen for at aktørene skal kunne fylle rollene sine, utføre arbeid av god kvalitet, og drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid.

Kompetanse er blant annet avgjørende for å etablere og skape hensiktsmessige strukturer og prosesser for samarbeid og dialog. For å lede kvalitetsutviklingsarbeidet på alle nivåer, og alene eller sammen med andre bruke et relevant kunnskaps- og informasjonsgrunnlag på gode måter.

På lik linje med kvalitet er kompetansebegrepet omfattende og blir i ulike styringsdokumenter og i forskning definert på forskjellige måter. Kompetanse kan være uformell, formell, individuell og kollektiv (NOU 2018: 2).

De ansatte i skolene og hos skoleeierne er den største ressursen en skole, kommune og fylkeskommune kan ha. Å sikre tilstrekkelig kompetanse, og å utvikle og utnytte kompetansen til de ansatte på beste mulige måte, vil være avgjørende for at skolene, kommunene og fylkeskommunene skal lykkes med kvalitetsutvikling.

Utvalget utdypet sine vurderinger og forslagene knyttet til kompetanse i kapittel 7.

#### Et bredt kunnskapsgrunnlag

Skolens brede mandat, slik det blir beskrevet i formålsparagrafen i opplæringsloven og i overordnet del av læreplanverket, må ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolesektoren. Kunnskapsgrunnlaget må bestå av ulike former for kunnskaps- og informasjonskilder som samlet sett kan ramme inn hva kvalitet i skolen handler om og som de ulike aktørene opplever som relevante og nyttige for deres praksis.

Kvalitetsutviklingssystemet må balansere og støtte opp under alle de tre kvalitetsområdene, resultat-, prosess- og strukturkvalitet. Dette vil bidra til at når skolene, skoleeierne og nasjonale myndigheter vurderer opplæringens kvalitet, kan de i større grad basere vurderingene på et bredt kunnskapsgrunnlag hvor også betingelsene som er med på å skape og påvirke kvalitetsutvikling er inkludert. Aktørenes praksiser og kvalitetsarbeid må ses i sammenheng med de organisatoriske, prosessuelle og strukturelle sidene ved kvalitetsutvikling, i tråd med utvalgets forståelse av kvalitetsbegrepet som er beskrevet i kapittel 2.

Elevenes, foreldrenes, lærernes, skoleledernes og skoleeierens kunnskaper og erfaringer må gis større plass og legitimitet i kvalitetsutviklings-

prosessene. Det betyr å se kunnskapen og erfaringene deres i sammenheng med kvantitativ informasjon fra prøver, verktøy og andre informasjonskilder. En tydeligere bruk av et bredt kunnskaps- og informasjonsgrunnlag bestående av både kvantitativ og kvalitativ informasjon er mer i tråd med aktørenes behov og vil i større grad kunne støtte den faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingen i skolen.

Et kvalitetsutviklingssystem skal understøtte og sikre prosesser for kvalitetsutvikling på alle nivåer med utgangspunkt i dagens regelverk som stadfester ansvar og rettigheter. Systemet omfatter noen obligatoriske elementer, som i seg selv skal være tilstrekkelig og fleksible nok til å kunne tilpasses lokale behov. I tillegg mener utvalget at myndighetene også skal tilby noen frivillige elementer som kan tilpasses de lokale behovene og rammebetingelsene.

Utvalget utdyper sine vurderinger og forslag knyttet til det brede kunnskapsgrunnlaget i kapittel 8.

### 4.3 Utvalgets forslag

---

*For et helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen foreslår utvalget*

- et nytt system for kvalitetsutvikling som samsvarer med opplæringsloven med formålsparagrafen og læreplanverket med overordnet del<sup>1</sup>
- at formålet med kvalitetsutviklingssystemet skal være å sikre elevenes læring og trivsel. Systemet skal bidra til likeverdighet i opplæringen, samarbeid og tillit mellom aktørene og samspill mellom elever og lærere. Kvalitetsutviklingssystemet forutsetter strukturer og prosesser for samarbeid og dialog, god ledelse og relevant kompetanse på alle nivåer og et bredt kunnskapsgrunnlag.
- at kvalitetsutviklingssystemet skal være likeverdig for den norske og den samiske skolen
- at kvalitetsutviklingssystemet skal fremme elevmedvirkning. Elevene skal være involvert i og kunne påvirke arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer.
- at nasjonale myndigheter sikrer en bred involveringsprosess i utviklingen av det nye kvalitetsutviklingssystemet

---

<sup>1</sup> For privatskoler gjelder privatskoleloven § 1-1 andre og tredje ledd, og eventuelt egne jevngode læreplaner etter § 2-3.

## Kapittel 5

# Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter gode strukturer og prosesser for samarbeid og dialog

Gode strukturer for samarbeid og dialog på og mellom alle nivåer er en forutsetning for å kunne drive kvalitetsutviklingsarbeid som fører til kvalitet i opplæringen. I dette kapittelet redegjør utvalget for hensiktsmessige strukturer og prosesser for å styrke samarbeid og dialog mellom aktørene og mellom aktørnivåene i arbeidet med kvalitet i opplæringen. Utvalget redegjør også for sine vurderinger og forslag for å bedre samarbeid og dialog i sektoren.

### 5.1 Strukturer og prosesser for samarbeid og dialog i kvalitetsutviklingsarbeidet

Samarbeid, dialog og tillit mellom aktørene og mellom aktørnivåer i skolesektoren er av stor betydning for å lykkes med kvalitetsutvikling i opplæringen. Overordnet del fastsetter at lærerne, skolelederne og skoleeierne, ut fra sine ulike roller, har et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen.

Undersøkelser og utredninger viser at der kvalitetsutviklingsarbeidet lykkes, er medvirkningen systematisk, fra elevene til skoleeierne (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Aktørene utvikler kunnskap når de utforsker praktiske problemer og ikke bare mottar og tilpasser den kunnskapen de får presentert utenfra (NOU 2022: 13).

Skolene og skoleeierne som lykkes i kvalitetsutviklingsarbeidet har formell og uformell kontakt, og det er dialog mellom aktørene og aktørnivåene. Kjennetegn på kvalitetsutviklingsarbeid som lykkes er blant annet at lærerne driver utviklingsarbeidet *innenfra* gjennom etablerte profesjonsfellesskap med støtte fra skoleledelsen. Skolelederne er på sin side synlige og tett på, og organiserer skolene slik at det kan samarbeides om jevnlig vurdering og utvikling. Skoleeierne er interessert i det som foregår i skolene, og styrker sin skolefaglige kompetanse gjennom å ha tett dia-

log med skolelederne (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016; Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

Kravene i lovverket og forventningene til skolene og skoleeierne knyttet til kvalitetsutviklingsarbeidet er de samme for alle. Samtidig er det store forskjeller mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner, og disse forskjellene påvirker hvordan skolene og skoleeierne løser kravene i praksis. Variasjonene reflekterer mangfoldet i skolesektoren i Norge og henger sammen med ulike rammefaktorer og forutsetninger, for eksempel antall kvalifiserte lærere, ressurser rundt skolene og annet. Slike forskjeller innebærer også at de lokale rammebetingelsene for kvalitetsutvikling innenfor og på tvers av aktørgruppene og forvaltningsnivåene er ulike.

Selv om uformelt samarbeid og dialog er viktig, taler mye for at det er nødvendig å ha noen formelle strukturer for samarbeid og dialog for å sikre en viss grad av samsvarende praksis og oppfølging av kvaliteten i opplæringen.

Nasjonale myndigheter har lovfestet flere strukturer som skal sikre arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. Disse strukturene krever imidlertid at ulike prosesser skjer på skolene og hos skoleeierne, og forutsetter derfor samarbeid og dialog.

Krav om at hver skole skal vurdere kvalitet

En av strukturene som er lovregulert, er kravet i kvalitetsutviklingsbestemmelsen, opplæringsloven § 17-12, om at skolene jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene for opplæringen. I kravet ligger det en forventning om at skolene skal legge til rette for at elevene får en bedre opplæring. Vurderingene skolene gjør gjennom kvalitetsutviklingsarbeidet skal være et sentralt grunnlag i skoleeiernes

arbeid med kvalitetsutvikling (Prop. 57 L (2022–2023)).

I forarbeidene til opplæringsloven blir det tydeliggjort at lærerne, andre ansatte og rektor må være involvert i arbeidet med kvalitetsvurderingen på den enkelte skolen, fordi det er de ansatte som har førstehåndskunnskap om skolevirksomheten og elevene (Prop. 57 L (2022–2023)).

Opplæringsloven fastsetter at også elevene og foreldrene skal være involvert i kvalitetsutviklingsarbeidet. Skolen skal jf. opplæringsloven § 10-4 om skoledemokratiet, sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen. Dette omfatter også arbeidet med kvalitetsutvikling på den enkelte skolen.

Krav om at kommunestyret og fylkestinget får informasjon om tilstanden i skolen

En annen struktur som er fastsatt i opplæringsloven § 17-12, er at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i året skal få informasjon om elevenes læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring (Innst. 442 L (2022–2023); Prop. 57 L (2022–2023)). Dette er en av svært få bestemmelser i opplæringsloven som direkte adresserer det politiske nivået i kommunene og fylkeskommunene. Det tidligere kravet om å utarbeide en rapport som skulle drøftes av kommunestyret og fylkestinget, har i den nye opplæringsloven blitt erstattet med et krav om at kommunestyret og fylkestinget skal få *informasjon*. Begrunnelsen for at det er behov for et slikt krav, har blant annet vært at det er en måte å sikre at det politiske nivået tar ansvaret for kvaliteten i opplæringen (NOU 2019: 23). I forarbeidene til den nye loven blir det understreket at endringen fra en rapport og drøfting av denne, til informasjon, ikke er ment å svekke muligheten for at det politiske nivået får nødvendig informasjon, men at det er en endring som er i tråd med tillitsreformen og prinsippet om det kommunale og fylkeskommunale selvstyret.

Ulike strukturer og prosesser for samarbeid og involvering

Det finnes ulike lovfestede strukturer som skal sikre samarbeid og involvering innad i og mellom de ulike aktørgruppene.

Hver grunnskole og videregående skole skal ha et elevråd som elevene ved skolene selv har valgt, med mindre elevene selv ønsker å organisere medvirkning gjennom skoledemokratiet på en annen måte. Skoleeierne skal legge til rette for

og støtte opp under elevdemokratiet, for eksempel ved at ansatte ved skolene får ansvaret for å hjelpe elevene med elevrådet. Elevene og foreldrene skal også være representerte i organer ved grunnskolene, og elevene skal være representerte i organer ved de videregående skolene. Dette er fastsatt i kapittel 10 i opplæringsloven. I merknad til bestemmelsen står det at elevene og foreldrene skal få være med på å planlegge og vurdere hvordan skoledemokratiet skal organiseres og hvilke brukerorganer man bør ha (Prop. 57 L (2022–2023)).

Arbeidsmiljøloven regulerer direkte retten arbeidstakere har til medvirkning. Loven fastsetter blant annet regler om arbeidsmiljøutvalg (kapittel 7) og arbeidsgivers plikter knyttet til å gi informasjon og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte (kapittel 8).

I skolesektoren er det også etablerte strukturer for samarbeid mellom partene på de enkelte skolene, på det kommunale og fylkeskommunale nivået og på det nasjonale nivået. Dette er aktuelle arenaer for diskusjoner om kvalitetsutvikling.

Gjennom de ulike hovedavtalene har skolelederne, tillitsvalgte og andre ansatte rett og plikt til å bidra til å sikre at de ansattes kunnskap og erfaring omsettes i kvalitet og faglig utvikling (se for eksempel Hovedavtalen KS 2022, s. 8, Hovedavtalen Oslo kommune § 7, NOU 2023: 1). KS og nasjonale myndigheter har inngått bilaterale samarbeidsavtaler på en rekke områder, inkludert en om kvalitetsutvikling i barnehager, grunnskoler og videregående opplæring.

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. I sameloven har regjeringen lovfestet egne regler om konsultasjoner. Dette er ment å sikre at arbeidet med saker som kan påvirke samene direkte, gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Loven forankrer konsultasjonsplikten for alle forvaltningsnivåer, også kommuner og fylkeskommuner.

Strukturer og prosesser kan lovfestes, men ikke kvaliteten på dem

Selv om fastsatte prosesser og strukturer er avgjørende for å få til kvalitetsutvikling i skolene, er det ikke gitt at prosessene og strukturene i seg selv bidrar til dette.

Det er først og fremst kvaliteten på samhandlingen og dialogen mellom de ulike aktørene og aktørnivåene som er avgjørende for i hvor stor grad aktørene opplever at arbeidet med kvalitetsutvikling er nyttig og relevant. Det er blant annet

viktig at samarbeidet og dialogene kjennetegnes av forståelse for hverandres ulike roller og ansvar, og bygger på felles avklarte mål. Det er også viktig at samarbeidet baserer seg på tillit.

Det hevdes gjerne at tillit letter overføringene av kunnskap og informasjon, gjør det enklere å samarbeide, åpner handlingsrommet og reduserer kompleksiteten (Grimen, 2009). Tillit og mistillit blir også beskrevet som smittsomme fenomener (Fugelli, 2001).

Flere studier viser at der det er tillit mellom lærerne og skolelederne, erfarer også elevene en praksis som er i tråd med intensjonene i dagens kvalitetsvurderingssystem (Hopfenbeck, 2022).

Det faglig-profesjonelle ansvaret som lærerne har individuelt og som gruppe, er nært knyttet til tilliten som lærerne blir gitt gjennom det nasjonale læreplanverket på basis av profesjonskunnskapen deres og også direkte koblet til skolens samfunnsansvar. Det profesjonelle handlingsrommet handler på den ene siden om at yrkesutøvere – individuelt og som gruppe – kontrollerer betydningsfulle forhold ved arbeidet. På den andre siden forutsetter handlingsrommet også at yrkes-

utøverne kan begrunne at de er i stand til å ta det ansvaret de har blitt gitt (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016).

Tillit innbefatter samtidig risiko, som når ledere fordeler oppgaver som de selv blir målt på og som de selv må stå til ansvar for (Helstad, 2019). Om det er forsvarlig eller ikke å gi tillit, avhenger av andres pålitelighet. Dette kan være særlig utfordrende når det er en ubalanse i maktforholdet mellom aktørene (Grimen, 2009).

Tillit skapes i en vekselvirkning. De som har det overordnede ansvaret, som i skolene gjerne er både skoleledelsen og skoleeierne, må lage samhandlingsrom og vise tillit til medarbeiderne sine gjennom å gi dem ansvar og verdsette vurderingene og tilbakemeldingene deres. Samtidig må profesjonen og profesjonsfellesskapet selv ta et tydelig profesjonsansvar (NOU 2019: 23).

Det er enighet i forskningen om at kvalitetsutvikling i skolen skjer best gjennom en helhetlig tilnærming med utgangspunkt i de enkelte skolenes utfordringer og muligheter (Caspersen mfl., 2017; Ekspertgruppe for lærerrollen, 2016; Helstad og Mausethagen, 2022). Studier viser at det må set-

### **Boks 5.1 Fra profesjonsfellesskapet til kvalitetsdialogen i Lillestrøm kommune**

Kjeller skole er en skole for 1. til 10. trinn, med i overkant av 750 elever. Skolen har over lengre tid arbeidet med å få til et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid hvor samarbeid og dialog mellom og på tvers av aktørene står sentralt. En sentral del av arbeidet har vært å utvikle gode strukturer for samarbeid som sikrer involvering og dialog innad på skolen og mellom skolen, foreldregruppen og andre aktuelle aktører. Det viktigste målet for skolens kvalitetsutviklingsarbeid er å sikre alle elevene en likeverdig opplæring.

Det er i profesjonsfellesskapet med lærerne og skolelederne arbeidet med kvalitetsutvikling skjer. Lærerne og skolelederne fokuserer på at det er i fellesskap de kan forbedre og utvikle skolen, og de ansvarliggjør seg selv som et fellesskap - ikke som enkeltindivider.

Lærerne og skolelederne tar i bruk kunnskap og informasjon om egen praksis og om elevenes læring og skolemiljø, og fortolker og vurderer denne for å omsette kunnskap til konkrete endringer. Det er fokus på at hvert enkelt trinn skal ha et godt samarbeid og god dialog mellom lærerne på trinnet og den utvidede ledergruppen.

Det er også et tett samarbeid med samarbeidsutvalget (SU), skolemiljøutvalget (SMU) og foreldrenes arbeidsutvalg (FAU). I disse utvalgene orienterer skolen om status for kvalitetsutviklingsarbeidet, om viktige utviklingstrekk ved skolen og skolens analyser og vurderinger for det videre arbeidet. På skolen legges det til grunn at en åpen og inkluderende dialog med utvalgene bidrar til å bygge tillit mellom skolen, foreldrene og andre samarbeidsparter.

Kunnskapen og informasjonen som kommer fram fra arbeidet i profesjonsfellesskapet og fra samarbeidet med skolens råd og utvalg, utgjør en viktig del av kunnskaps- og informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for skolens årlige kvalitetsdialog med skoleeieren. Gjennom kvalitetsdialogen reflekterer og diskuterer skolen og skoleeieren veien videre sammen. Hensikten er å skape en sammenheng mellom de overordnede prioriteringene i Lillestrøm kommune og Kjeller skoles egne behov.

Kilde: Lillestrøm kommune, 2023

### Boks 5.2 Kvalitetsoppfølgingsamtaler i Sortland kommune

Kommunalsjefen i Sortland kommune gjennomfører hvert år individuelle dialogmøter med hver rektor med sin ledergruppe, utviklingsgruppe og arbeidsplassutvalgt. Elever deltar på deler av møtet. Hensikten er å ha en dialog om skolens arbeid med kvalitetsutvikling. Skolene forbereder seg til møtet ved å gjennomføre en egenvaluering. Spørsmål til egenvalueringen utarbeides hvert år og fastsettes i tråd med kommunens kvalitetsplan for barnehage og skole, skolens utviklingsmål, kommunale satsningsområder og særlige utfordrende områder. Egenvalueringen knyttes blant annet til skolens resultater og analyse av elevenes læringsutbytte og læringsmiljø, samt skolens arbeid med kvalitetsutvikling. Skolene gjennomfører interne møter med profesjonsfellesskapet for å analysere og drøfte resultatene fra nasjonale prøver og Elevundersøkelsen. I disse møtene planlegger de også hvilke tiltak de ønsker å gjennomføre for å følge opp resultatene. Skolene leverer sin egenvaluering i mars hvert år.

I løpet av april og mai gjennomfører kommunalsjefen dialogmøter med grunnlag i skolenes egenvalueringer. Dersom det avdekkes kritiske områder, for eksempel om elevenes læring, læringsmiljø, manglende kjennskap til gjeldende regelverk eller annet, utarbeider kommunalsjefen og den aktuelle rektoren en avtale om å følge opp dette.

Skolenes egenvalueringer og dialogmøtene danner grunnlag for Sortlandsskolens kvalitetsmelding som overleveres til politisk behandling i september.

Kommunalsjefens dialogmøte inngår som en av flere arenaer for dialog om kvalitetsutvikling i Sortland. Skoleeiers utviklingsgruppe, som ledes av skoleeier og består av representanter for skolelederne og utvalgt, har et særlig ansvar for å sikre kvalitet og kontinuitet i felles utviklingsarbeid for skolene, jf. kvalitetsplanen. Gruppen gir innspill til utarbeidelse av spørsmål til egenvalueringen, planlegger og evaluerer felles utviklingstiltak og foreslår løsninger i prinsipielle spørsmål som er relevant for kompetanse og kvalitet. Hver skole har egne utviklingsgrupper der skolens ledelse og lærerrepresentanter inngår. Gruppen skal gjennom dialog sikre forankring og forståelse hos skolens ansatte for nødvendige utviklingsprosesser, herunder mål, strategier og tiltak.

Dialog med foreldre er fastsatt i et eget kommunalt årshjul og det gjennomføres samlinger for elevrådene hvert år der det hentes innspill til arbeidet med kommunens kvalitetsplan.

Kilde: Sortland kommune, 2023

tes av tid til kvalitetsutviklingsarbeidet, de involverte aktørene må være motiverte, møter må være godt forberedte og ha god møteledelse, og elevene må være involvert i prosessene ettersom de kan bidra med nyttig informasjon om hva som skal til for at de skal lære (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021; Faanessen mfl., 2022).

## 5.2 Hva slags strukturer og prosesser er det behov for?

Strukturer og prosesser for å fremme kvalitetsutvikling gjennom elevmedvirkning

En høy grad av elevmedvirkning kjennetegner skoler som bidrar mye til elevenes læring (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Rambøllundersøkelsen viser imidlertid at elevmedvirkningen i skolene ofte skjer usystematisk. Elevene blir involvert først og fremst på klassenivået og jennom samtaler, mens involveringen på skolenivået i hovedsak skjer gjennom elevrådet. Når det gjelder hvilke temaer skolene involverer elevene i, blir elevene i større grad involvert i vurderingene av sosiale forhold som trivsel, klasse- og læringsmiljø og motivasjon enn i vurderingene av skolens faglige og pedagogiske praksiser, for eksempel undervisnings- og vurderingspraksiser (Rambøll, 2023a).

Kunnskapsgrunnlaget og innspillene utvalget har fått viser at det trengs gode strukturer og rutiner for å sikre at elevmedvirkning inngår som en systematisk og integrert del av arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

Elevenes opplevelse av stress og press øker i skolen. Ny statistikk viser at også fraværet blant elever på 10. trinn har økt sammenlignet med før koronapandemien. I fokusgrupper med skoleledere og skoleeiere kommer det fram at individuelle faktorer som psykisk uhelse, men også faktorer som større forventningspress og mer testing og



### Boks 5.3 Elevenes refleksjoner og innspill om medvirkning i kvalitetsutviklingsarbeid

Utvalget har hatt innspillmøter med ungdomsrådene i kommunene Bømlo, Askøy og Guovdageaidnu/Kautokeino, og med Ungdommenes fylkesråd og Lærlingerådet i Nordland. På utvalgets innspillskonferanse var også elever fra ulike skoler invitert. Utvalget har i tillegg hatt møter med, og mottatt innspill fra, Elevorganisasjonen og Forandringsfabrikken. Møtepunktene utvalget har hatt med elever, har handlet om hva elevene trenger for å involveres i arbeidet med kvalitetsutvikling. Utvalget har møtt og fått innspill fra elever i ulike sammenhenger. Elevene er likevel samstemte i mange av sine tilbakemeldinger til utvalget. Under følger en kort sammenstilling av det utvalget særlig har merket seg at elevene er opptatt av.

#### *Felles forståelse av elevmedvirkning*

En gjennomgående tilbakemelding fra elevene er at elevmedvirkningen ikke må bli tilfeldig, og at de savner tydeligere nasjonale føringer for å hindre at det skjer. Elevene opplever at mange elever ikke alltid vet hvordan og når de kan medvirke i dag. Flere peker samtidig på positive erfaringer med å påvirke undervisningen og vurderingene i fag, og med prioriteringer knyttet til skolemiljøtiltak. Elevene er opptatt av at det må settes av tid tidlig i skoleåret, slik at elever, lærere og skoleledere kan diskutere og komme fram til en omforent forståelse av hvordan elevmedvirkning skal skje på skolen. Noen av elevene utvalget har møtt trakk spesifikt fram at at medvirkning bør være en del av lærernes utdanning og at også elevene trenger opplæring for å vite når og hvordan de skal medvirke. De erfarer at medvirkning praktiseres ulikt fra lærer til lærer, og etterlyser kurs og arenaer for elevene, lærerne og skoleledelsen som kan bidra til felles forståelse og omforent praksis. Elevene framhever i denne sammenheng at det er behov for dialog med skoleeieren om hvordan elevene skal få medvirke i arbeidet med kvalitetsutvikling på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå.

#### *Medvirkning etter innføringen av nye læreplaner*

Noen av elevene trekker fram at de opplever et skifte i hvordan de får være med og medvirke,

etter innføringen av de nye læreplanene på ungdomstrinnet. Disse elevene opplever å være mer involvert i egen opplæring når det gjelder undervisningsformer og vurdering. Dette opplever de som veldig positivt og viktig.

#### *Medvirkning på ulike nivåer og samarbeid med elevorganisasjonen*

Gjennomgående ønsker elevene å medvirke på flere nivåer og på ulike måter. Noen elever trakk fram eksempler på at de har fått være med og påvirke undervisnings- og vurderingsform på klassenivå, og noen delte erfaringer fra å være med på å tolke og analysere resultater fra Elevundersøkelsen og Ungdata-undersøkelsen på kommunalt nivå. I en av kommunene hadde ungdomsrådet fått gjøre egne fortolkninger før de hadde felles diskusjon på kommunenivå. Dette hadde elevene og kommunen opplevd som positivt. Noen av elevene trakk også fram Elevorganisasjonen som en sentral samarbeidsaktør, ettersom organisasjonen bidrar til å sikre medvirkning i beslutninger som er viktige for elevene i skolen, i kommunen eller fylkeskommunen og på nasjonalt nivå.

#### *Det må være trygt å uttrykke meningen sin*

Alle elevene utvalget har fått innspill fra, gir tydelig uttrykk for at det må oppleves trygt å si meningen sin. Elevene mener tryggheten kan oppnås gjennom å prøve ut ulike metoder for medvirkning. Noen ganger er det fint å kunne si meningen sin anonymt, gjennom for eksempel en spørreundersøkelse eller åpen idéboks. I andre situasjoner kan det være bedre å arbeide sammen i mindre grupper før en større diskusjon. I noen sammenhenger kan det også være fint med åpen talerstol og plenumsdiskusjon. Elevene mener at dialog om medvirkning og utforskning er avgjørende for å lykkes i praksis.

vurdering i skolen, kan bidra til å forklare denne økningen (Utdanningsdirektoratet, 2023f).

I så godt som alle innspillene utvalget har fått fra elever og organisasjoner som representerer elever blir det understreket at elevene må få tilpasset informasjon, slik at de vet når og på hvilken måte de kan medvirke. I rapporten *Elevmedvirkning. FoU om hvordan elevmedvirkning kan styrkes i norske skoler i tråd med nytt læreplanverk* blir elevmedvirkning beskrevet som å få muligheten til, erfaringer med og forståelse for hva det vil si å påvirke og ta medansvar for egne og fellesskaps læringsprosesser og demokratideltakelse. Rapporten viser at lærerne, skolelederne og skoleeierne som praktiserer elevmedvirkning på en god måte i dag, arbeider systematisk. Eksempler på god praksis er rutiner som beskriver hvilke forventninger det er til de ulike aktørenes roller i elevmedvirkningen, og som kombineres med en systematisk opplæring av elevene og de voksne. Dette innebærer blant annet at skolelederne og skoleeierne må etterspørre og legge til rette for elevmedvirkning gjennom for eksempel elevråd. Rapporten understreker likevel at slike strukturer kan risikere å bli en «hvilepute» dersom man ikke kombinerer dem med en god delingskultur som bidrar til å inspirere og forplikte hverandre (Faannessen mfl., 2022).

Elevundersøkelsen har over flere år vist at elevene jevnt over ikke opplever tilstrekkelig elevmedvirkning i skolehverdagen. Opplæringsloven har flere bestemmelser som understreker elevenes rett til å bli involvert og til å medvirke i kvalitetsutviklingsprosessene. Mye tyder likevel på at det trengs mer enn overordnede lovkrav og forventninger til elevmedvirkning for å etablere en god praksis (Faannessen mfl., 2022; NOU 2019: 23). Vesentlige forutsetninger for å lykkes er blant annet trygge og gode læringsmiljøer, at elevene blir sett på som ressurser, og støtte fra og kompetanse hos lærerne, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter som setter elevmedvirkning på agendaen. Elevene, lærerne, skolelederne og skoleeierne må også ha en felles forståelse av hva elevmedvirkning er, og hva medvirkning kan bety for elevenes læring, utvikling og tilhørighet. Dette krever en grundig og gjennomgående begrepsavklaring og god forankring hos elevene, lærerne, skolelederne og skoleeierne (Faannessen mfl., 2022).

Strukturer og prosesser for å fremme kvalitetsutvikling gjennom profesjonsfellesskapet

Ekspertgruppen om lærerrollen understreket at å ha et profesjonsfellesskap for lærerne er viktig for å utvikle en profesjonell kunnskapsbase og drive aktiv skoleutvikling i samarbeid med skolelederne, skoleeierne og eksterne interessenter. At lærerne deltar i profesjonsfellesskap sammen med skolelederne betyr mye for skolens endrings- og utviklingsarbeid. Ekspertgruppen viste til at profesjonsfellesskapet er en for lite brukt ressurs i arbeidet med kvalitetsutviklingsarbeid i skolen (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016).

I innspill til utvalget er det flere som understreker at lærerne trenger tid til å arbeide systematisk med faglig-pedagogisk kvalitetsutvikling og tid til kompetanseutvikling. Det samme kommer fram gjennom en intervjuundersøkelse utvalget har fått gjennomført. I undersøkelsen uttrykker lærerne et behov for å få nok tid til og muligheter for å drive med kvalitetsvurdering, reflektere over tilgjengelig kunnskap og informasjon og utvikle profesjonsfellesskapet. Det blir blant annet uttrykt et ønske om mer tid til å gjennomføre for eksempel kollegaobservasjoner, samtaler og veiledning, og til å reflektere over egen undervisning (Svanæs mfl., 2022). Undersøkelsen Rambøll gjennomførte for utvalget bekrefter også dette. Lærerne henter støtte og veiledning i skolens profesjonsfellesskap, og lærerne er avhengige av at det er god prosesskvalitet i skolene for å kunne ha nytte av dagens kvalitetsvurderingssystem (Rambøll, 2023a).

En grunnleggende forutsetning for et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid er kvalitetsvurderingene skolene gjør selv. Undersøkelser viser at skolene som lykkes, har satt i system og vurderer og utvikler kvaliteten i skolene som en del av den daglige driften. Skolelederne og skoleeierne går ut fra at kunnskapen og kompetansen om kvalitetsutvikling finnes i skolene, og lærerne driver utviklingsarbeidet med tett oppfølging fra skolelederne. Skolelederne tar ansvaret for å gjøre ulike typer informasjon forståelig for alle i skolen, og utviklingsarbeidet skjer gjennom et utstrakt lærersamarbeid, hvor skolelederne følger dette tett opp (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

Som nevnt tidligere i kapittelet er det i dag lovfestet at skolene jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i læreplanverket. Elevene og foreldrene skal delta i dette arbeidet. Et gjen-

nomgående spørsmål i ulike høringer gjelder om det er behov for å lovfeste at også lærerne skal delta i dette arbeidet. I merknaden til bestemmelsen og det øvrige forarbeidet er det understreket at lærerne har en helt naturlig plass i kvalitetsutviklingsarbeidet ved skolene. Selv om det av ulike grunner ikke står eksplisitt i loven, må det likevel tolkes som en klar forventning at lærerne skal delta i arbeidet. Dette må også ses i lys av annet lovverk som arbeidsmiljøloven og bindende dokumenter som hovedavtalen. Det må legges til grunn at lærerne gjennom profesjonsfellesskapet skal delta i hele kvalitetsutviklingsprosessen, og at det kan være gode grunner til å tydeliggjøre dette.

Strukturer og prosesser for å fremme samarbeid mellom skolene og skoleeierne

Skoleeierens oppfølging gjennom å ha dialoger med skolene er viktig for kvaliteten på det arbeidet som skjer i skolen. Nye forståelser og erkjennelser utvikles i samhandlingsprosesser mellom aktørene i ulike kontekster og kulturer og i aktivi-

teter på felles arenaer. Internasjonale undersøkelser viser at dersom skoleeierne klarer å legge til rette for rektorenes profesjonelle utvikling som en gruppe og et kollegium, vil det gi positive effekter for de enkelte skolene. I motsatt fall, ved tillitsproblemer mellom de kommunale skoleeierne og rektorene deres, er det sannsynlig at profesjonsutviklingen svekkes (Aas og Paulsen, 2017).

Opplæringsloven § 17-12 fastsetter at det er skoleeierne som har ansvaret å holde ved like og heve kvaliteten i opplæringen. Områdene i bestemmelsen og forarbeidene til loven synliggjør hvilken informasjon det administrative skoleeiernivået som et minimum skal gi til det politiske nivået i kommunene og fylkeskommunene årlig. Områdene det skal gis informasjon om er elevenes læringsmiljø, læringsutbytte og gjennomføring.

Bestemmelsen om kvalitetsutvikling i opplæringsloven har gjennomgått flere endringer de siste årene (NOU 2023: 1). En vesentlig endring er at kravet om å ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra de obligatoriske prøvene, undersøkelsene og verktøyene i dagens kvalitets-

#### Boks 5.4 Kvalitetsdialoger i Bergen kommune

Alle skolene i Bergen kommune har kvalitetsgrupper som består av skolelederne og representanter fra lærerne. Kvalitetsgruppene er en etablert del av skolekulturene og inngår også i de kommunale planene.

Kvalitetsutviklingsgruppene ble innført som en forlengelse av Bergen kommunes lederutvikling med ønske om å inkludere lærerrepresentanter i ledelse av faglig utvikling. De har blitt til gjennom en utvikling ved skolene, hvor man har sett behov for å organisere og systematisere utviklingsarbeidet i samarbeid mellom lærerne og ledelsen. Utviklingsarbeidet bygger på erfaringene og perspektivene fra klasserommene og fra skolen som en enhetlig organisasjon. Dette bidrar til en tettere kobling mellom den overordnede intensjonen og den praksisen som faktisk skal følge.

Tre ganger i året inviterer Bergen kommune til fellessamlinger for alle kvalitetsgruppene på skolene. Målet er at alle involverte prioriterer tid til felles refleksjon og diskusjon om viktige temaer for skolens videre utvikling og samtidig får faglig påfyll. I fellessamlingen kan det være innslag fra interne og eksterne bidragsytere, som for eksempel representanter fra skoleeieren eller

fra aktuelle forskere og fagfolk. Møtene er også en viktig arena for å diskutere og medvirke i kommunens planarbeid, som gir retningen for skoleutviklingen i Bergen kommune.

Hvert år arrangerer skolene et kvalitetsoppfølgingsmøte for å diskutere og samarbeide om kvalitetsutviklingsarbeidet ved skolene. Disse møtene omtales som kvalitetsdialoger og i møtene deltar representanter fra elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte, skoleledelsen og PP-tjenesten (PPT). Skoleeieren deltar i noen av møtene, samt i oppfølgingsmøtene med skolens ledergruppe i etterkant. Dialogene handler som regel om læringsarbeidet, skolemiljøet og læringsresultatene til skolene. Elevene og foreldrene er med og diskuterer læringsarbeidet og skolemiljøet. Kvalitetsgruppene på skolene er ofte med i planlegging, gjennomføring og i oppfølgingen av dialogene.

For å sikre at elevene og foreldrene har gode forutsetninger for å medvirke i arbeidet, inviterer skoleeier også til årlige samlinger for hver av disse gruppene, med fokus på deres roller i kvalitetsutvikling i skolene.

Kilde: Bergen kommune, 2023

### Boks 5.5 Partnerskapet *Sammen om skolen* – Danmark

I 2021 lanserte de største aktørene innenfor den danske folkeskolen partnerskapet *Sammen om Skolen*. Her inngikk den danske regjeringen, Danmarks Lærerforening, Skolelederforeningen, Kommunernes Landsforening, Danske Skoleelever, Skole og Forældre og Børne- og Kulturchefforeningen.

I partnerskapet diskuterer aktørene utfordringene i folkeskolen og bidrar sammen til å finne mulige løsninger. *Sammen om skolen* har en sentral rolle i gjennomføringen av en rekke initiativer der partene er kontinuerlig involvert og kommer med konkrete forslag til hvordan de best kan realisere de politiske intensjonene i avtalen.

Det første arbeidet partnerskapet igangsatte, var å etablere en avtale om å utvikle et nytt evalueringssystem i den danske folkeskolen. Avtalen og retningslinjene omfattet blant annet

- nye nasjonale prøver som skal være klare i løpet av 2026, med nasjonale overgangstester i mellomfasen
- risikotest for dysleksi
- meddelelsesbok til dialog mellom skole og hjem som erstatter dagens elevplaner
- en endring av det som tidligere het *Uddannelsesparathedsvurdering*, hvor elever ble vur-

dert til å være enten klare for videre utdanning eller ikke

- skoleutviklingssamtaler og oppfølging mellom skoler og kommuner
- utviklingsliste og krav om utviklingsplan

Den brede forankringen og et tidlig samarbeid i viktige prosesser har blitt trukket fram som positive erfaringer fra partene som har deltatt i arbeidet med *Sammen om skolen*. Samarbeidet kan bidra til å skape tillit, eierskap og forpliktelse til det man blir enige om. En viktig forutsetning for at det skal fungere, er at partene møter åpne til diskusjonene og er villige til å forandre standpunkter når situasjonen tilsier det.

Flere av partene har sendt et åpent brev til regjeringen om at de ønsker å fortsette dette partssamarbeidet, med ønske om å løse flere av opplæringsens utfordringer sammen. Det pågår også arbeid med å utforske denne samarbeidsformen på lokalt nivå.

Kilder: Aisinger, 2022; Danmarks Lærerforening, 2022; KL, 2023; Petersen mfl., 2022; Skolelederforeningen, 2023

vurderingssystem, ikke er videreført i ny lov. Kravet om at det administrative skoleeiernivået skulle utarbeide en skriftlig rapport som skulle drøftes av kommunestyret og fylkestyret, er også endret og erstattet med en rundere formulering om at kommunestyret og fylkestinget skal få *informasjon*. Denne endringen åpner for at skolene og skoleeierne selv kan vurdere hvilket informasjons- og kunnskapsgrunnlag som er relevant å inkludere (Prop. 57 L (2022–2023)). Det er samtidig et spørsmål om færre nasjonale føringer knyttet til kvalitetsutviklingsprosessene slik det er blitt i den nye opplæringsloven, kan åpne for større forskjeller i kvaliteten mellom skolene og mellom kommunene og fylkeskommunene (NOU 2023: 1).

I forarbeidene til opplæringsloven står det at vurderingene skolene selv gjør knyttet til organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen, er viktige for at skoleeierne skal kunne følge opp ansvaret de har for kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene. Det er imidlertid ingen

tydelige forventninger eller beskrivelser av hvordan informasjonen skal gis eller vektlegges, og heller ikke av hvordan samarbeidet mellom skolene og skoleeierne skal foregå. Funn fra Rambølls undersøkelse indikerer at den politiske ledelsen har mye å si for utdanningsadministrasjonens prioriteringer av kvalitetsarbeidet. Undersøkelsen bekrefter også at skolelederne trenger støtte fra skoleeierne og møteplasser for å kunne dele erfaringer, og at skolelederne i mindre grad finner støtte til kvalitetsutviklingsarbeidet hos skoleeierne enn det skoleeierne finner i skolelederne (Rambøll, 2023a).

Undersøkelser og forskning viser at det i dag finnes flere ulike former for møter og dialogarenaer der skolene og skoleeierne utveksler kunnskap (Bergene mfl., 2023; Gunnulfen, 2018; Mausethagen mfl., 2018b). Det er samtidig store forskjeller mellom skolene og skoleeierne. En av hovedkonklusjonene i Rambølls undersøkelse er at det er behov for å sikre vertikal involvering mellom alle nivåene og aktørene: elevene, foreldrene,

lærerne, skolelederne og skoleeierne (inkludert den politiske ledelsen) samt horisontal involvering innenfor hver aktørgruppe (Rambøll, 2023a).

### 5.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener et nytt system for kvalitetsutvikling må inneholde strukturer som kan bidra til bedre og mer enhetlige prosesser for samarbeid og dialog om kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Utvalget mener det særlig er behov for å tydeliggjøre forventninger og krav til samarbeid og dialog mellom skoleeierne og skolene. Dette vil bidra til å sikre at alle skolene og skoleeierne får et mer likeverdig utgangspunkt for å samarbeide om kvalitetsutvikling.

Kvalitetsutviklingsprosesser skjer først og fremst skjer i møtet mellom elevene og lærerne, men også i profesjonsfellesskapet på skolene der lærerne og skolelederne inngår, og i dialoger mellom skolene og skoleeierne. Nøkkelfaktorer for utvikling av gode kvalitetskulturer er kommunikasjon, deltakelse og en kombinasjon av ovenfra og ned og nedenfra og opp interaksjoner (Ehlers, 2009).

Utvalget mener det er behov for tydelige sammenhenger mellom det elevene og lærerne erfarer i det faglig-pedagogiske arbeidet, den informasjonen som kommer fram i profesjonsfellesskapet på skolene, og arbeidet som skjer på skoleeiernivået.

For å kunne sikre samarbeid og dialog om kvalitetsutvikling mellom elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne, eventuelt andre aktører og skoleeierne mener utvalget at det må etableres hensiktsmessige strukturer som kan legge til rette for å fortolke og vurdere kunnskap og informasjon og for felles refleksjoner om hvordan kunnskapen og informasjonen kan brukes for å sikre elevenes læring og trivsel.

Strukturene må ha fleksible nok innramninger til at andre aktører som er viktig for kvalitetsutviklingen i skolene, som ansatte i skolefritidsordningene, PP-tjenestene, miljøarbeidere og helseyskepleierne på skolene, kan bidra inn med sin kunnskap og sine perspektiver der dette er relevant.

Utvalget mener det må være mulig for skolene og skoleeierne å gi tilbakemeldinger og innspill til hverandre om hvordan de opplever sammenhengene mellom rammer og forventninger, og hvordan man kan sikre best mulig utnyttelse av tid, kompetanse og ressurser som er til rådighet. I til-

legg er det nødvendig å ha rom for å spille inn velbegrunnede behov for å endre rammene.

Vektlegging av kvalitetsutvikling vil kreve at prosesser for samarbeid og dialog forsterkes langs nye strukturer. Dette vil kreve arbeid og innsats fra alle involverte. Det er viktig at alle aktørene i kvalitetsutviklingsprosessene er involvert i å utvikle felles mål og strategier. Dette bidrar til å sikre felles forståelse og engasjement for kvalitetsforbedring. Aktørene må oppmuntre til aktiv deltakelse og engasjement fra alle involvert i kvalitetsutviklingsprosessene og må arbeide for å skape et inkluderende og støttende klima der alle stemmene blir hørt og verdsatt. Aktiv deltakelse kan også fremmes gjennom klare retningslinjer for ansvar og oppgaver, muligheter for medvirkning og rom for refleksjon og debatt. Samtidig er det skoler, kommuner og fylkeskommuner som allerede har velfungerende og etablerte strukturer og rutiner for samarbeid som involverer elevene, lærerne, skolelederne og andre ansatte i skolene. Utvalget mener det er viktig at disse skolene og skoleeierne må kunne bygge på og videreutvikle allerede eksisterende og velfungerende strukturer for samarbeid og dialog, og at utvalgets forslag ikke hindrer god praksis.

Forskriftsfeste at jevnlig kvalitetsdialoger skal gjennomføres

Utvalget mener det er behov for å forskriftsfeste at skoleeierne og skolene skal gjennomføre jevnlig kvalitetsdialoger. Utvalget mener at dette er forventninger som i dag kan utledes av en sammenstilling av lovverk og forventninger i ulike styringsdokumenter, som opplæringsloven § 17-12 og ulike hovedavtaler mellom partene. Det er likevel et behov for å tydeligere fastsette at skolene og skoleeierne skal møtes og utveksle synspunkter, erfaringer, vurderinger og relevant informasjon knyttet til kvaliteten i opplæringen på de enkelte skolene. Dette vil kunne tydeliggjøre at kravet om å utveksle informasjon ikke vil være oppfylt gjennom for eksempel skriftlige rapporteringer mellom skolene og skoleeierne. Det kreves i stedet en aktiv dialog mellom de ulike aktørene.

Utvalget mener kvalitetsdialogene skal rammes inn av et bredt kvalitetsbegrep og ta utgangspunkt i et bredt kunnskapsgrunnlag. Det er derfor nødvendig at dialogene inkluderer informasjon om kvalitetsområder som vanskelig lar seg fange inn av kvantitative indikatorer alene. Skolenes egne vurderinger om egen kvalitet må ligge til grunn for dialogene, og elevenes stemmer og opp-

levelser må inngå tydelig i dette kunnskapsgrunnlaget.

Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Eira, Furulund, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, foreslår at det presiseres i forskrift til den nye opplæringsloven og til privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger der elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og eventuelt andre aktører er involvert. Disse medlemmene mener det er nødvendig at aktørene som skal samarbeide tydelig er nevnt i bestemmelsen, for å sikre at alle aktørene blir tilstrekkelig involvert og får eierskap til prosessene.

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Arnason Bøe og Haugli, foreslår at det presiseres i forskrift til den nye opplæringsloven og til privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger. Disse medlemmene viser til at en opprømsing av aktørene som skal delta i dialogene vil ha en begrenset merverdi ettersom det allerede er klare forventninger og pålegg om å sikre en involverende praksis i kommunene og fylkeskommunene. Disse medlemmene mener videre at et mer innrammet forslag vil kunne utfordre prinsippet om det kommunale selvstyret, skoleeierens muligheter til å tilpasse kvalitetsdialogene til lokale forhold og potensielt føre til økt byråkratisering.

#### Følgeevaluering av kvalitetsdialogene

Utvalget foreslår at gjennomføringen og videreutviklingen av kvalitetsdialogene skal følgeevalueres for å sikre kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling i sektoren. Et mål med en slik følgeevaluering skal være å samle erfaringer og utvikle kunnskap om gjennomføringene og videreutviklingen av kvalitetsdialogene over tid. I utformingen av følgeevalueringen er det viktig å legge til rette for studier som kan følge utviklingen av kvalitetsdialogene i et utvalg kommuner og fylkeskommuner, fra oppstart av nye strukturer så vel som videreføring eller videreutvikling av eksisterende strukturer. Utvalget mener dette er nødvendig for å fange opp faktorer som har betydning for kvalitetsdialogene og for å sørge for at denne kunnskapen deles.

#### Veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogene

Utvalget legger i kapittel 4 til grunn likeverdighet som et viktig prinsipp for kvalitetsutviklingsarbeidet. Likeverdighet knyttet til kvalitetsutvikling handler om å gi elevene et likeverdig opplærings-

tilbud og å sette lærerne, skolelederne og skoleeierne i stand til å ivareta ansvaret for kvalitetsutviklingen på sine skoler og i sine kommuner og fylkeskommuner. Utvalget mener derfor det vil være nødvendig å bistå de skolene og skoleeierne som har et ønske om og behov for veiledning. Utvalget foreslår derfor å utvikle en veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogen for alle nivåer. Slik kan de stå bedre rustet til å få til gode kvalitetsdialoger. Det kan også bidra til å spare tid og kapasitet for alle ledd. Dette kan for eksempel ses i sammenheng med oppfølgingsordningen, der nasjonale myndigheter allerede har en støtte og sikringsfunksjon. Veilederen må oppdateres i tråd med funn i følgestudien (se forslag over).

#### Handlingsplan for elevmedvirkning

Gjennom bestemmelsen om skoledemokratiet, opplæringsloven § 10-4, har elevene fått en tydelig rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet. Som vist i dette kapitlet blir elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet tolket og praktisert ulikt i dag, og det er heller ikke gitt at en lovendring i seg selv fører til praksisendring. Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Eira, Hansen, Olsen, Prøitz, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, mener det er behov for at alle skoleeierne, i samarbeid med de andre aktørene i skolene, utarbeider egne handlingsplaner for elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet. KS har allerede et godt kunnskapsgrunnlag og mange erfaringer gjennom blant annet ABSOLUTT-programmet og rapporten om elevmedvirkning som ble utarbeidet i samarbeid med Elevorganisasjonen. Disse kan det være nyttig å bygge videre på. Elevene må ha en selvfølkelig rolle i utarbeidelsen av handlingsplanene.

#### Andre prosesser og strukturer for kvalitetsutvikling

I utvalgets forslag til system for kvalitetsutvikling spiller alle de ulike elementene sammen. Utvalgets vurderinger knyttet til strukturer og prosesser, må derfor også ses i nær sammenheng med utvalgets forslag i de andre kapitlene.

Blant annet forutsetter prosessene og strukturene god ledelse, se utvalgets forslag i kapittel 6. Utvalgets vurderinger og forslag må også ses i nær sammenheng med de ulike aktørenes kompetanse i å delta i og drive kvalitetsutvikling, se utvalgets forslag i kapittel 7.

Kvalitetsutviklingsarbeid krever også at aktørene benytter et bredt kunnskapsgrunnlag. Utvalgets vurderinger og forslag for strukturer og pro-

sesser må derfor også ses i sammenheng med utvalgets forslag i kapittel 8.

#### Utvalgets forslag

*For gode strukturer og prosesser for samarbeid og dialog foreslår utvalgets medlemmer Aaslid, Eira, Furulund, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs*

- at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger der elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og eventuelt andre aktører er involvert

*Utvalgets medlemmer Arnason Bøe og Haugli foreslår*

- at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger

*Utvalget foreslår videre*

- at kvalitetsdialogene skal ta utgangspunkt i et bredt kunnskapsgrunnlag
- å utvikle en veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogen for alle nivåer
- å følgevaluere kvalitetsdialogene for å sikre kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling i sektoren

*Utvalgets medlemmer Aaslid, Eira, Hansen, Olsen, Prøitz, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs foreslår*

- at alle skoleeiere skal, i samarbeid med de andre aktørene i skolen, utarbeide egne handlingsplaner for elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet



## Kapittel 6

# Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter god ledelse på alle nivåer

I dette kapittelet redegjør utvalget for hvordan god ledelse på alle nivåer er viktig for å lykkes med systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Utvalget redegjør også for sine vurderinger og forslag for å legge til rette for bedre ledelse av kvalitetsutvikling i skolesektoren.

### 6.1 God ledelse på alle nivåer i et kvalitetsutviklingssystem

God ledelse på alle nivåer er en avgjørende forutsetning for å kunne drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid, som fører til kvalitet i opplæringen. Ledelse av kvalitetsutviklingsarbeid handler om å sørge for et kontinuerlig og systematisk kvalitetsutviklingsarbeid i tråd med aktørenes roller og ansvar.

Elevene skal være involvert i og kunne påvirke arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer. En viktig lederoppgave er å sørge for at det finnes faste og tilgjengelige arenaer hvor elevene kan medvirke i eget læringsarbeid og i utformingen av eget skole- og læringsmiljø.

Lærerne har det daglige ansvaret for å lede elevenes sosiale og faglige læringsarbeid, og de skal lede eget og kollegaers kvalitetsutviklingsarbeid i profesjonsfellesskapet. Det gjør de blant annet gjennom å forholde seg til og ta i bruk ulike kunnskaps- og informasjonsskilder i arbeidet med å planlegge, gjennomføre og videreutvikle undervisningen.

Skolelederne skal involvere, motivere og lede lærernes arbeid og etablere en felles forståelse og retning for kvalitetsutviklingsarbeidet.

Skoleeierne skal legge til rette for og støtte skolens arbeid med kvalitetsutvikling, i tråd med behovene skolene har. Skoleeierne er også ansvarlige for sikre at kvalitetsdialogene gjennomføres, og skal sammen med skolelederne legge til rette for bred involvering og systematisk samarbeid om utviklingen av kvaliteten i opplæringen.

Gode strukturer og prosesser for samarbeid og dialoger er en forutsetning for å få til et kvalitetsutviklingsarbeid hvor medvirkning og tillit mellom aktørene er viktige faktorer (se kapittel 5). En kunnskapsoversikt viser at å utvikle skoler krever stor grad av samhandling mellom lærerne og skolelederne. Den samme kunnskapsoversikten viser også at ledelse av kollektive prosesser er en av de tydeligste lederutfordringene i dag (Aas mfl., 2022). Kvalitetsutvikling fordrer altså ledelse som er samhandlende, samtidig som dette er noe av det mest krevende i ledelsesarbeidet.

Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter at det er god sammenheng mellom ledelse av den skolebaserte kvalitetsutviklingen og skoleeierens ansvar og ledelsesarbeid for å vurdere og utvikle kvaliteten i opplæringen. Når utvalget er opptatt av at god ledelse på alle nivåer er viktig for kvalitetsutvikling, innebærer det en forståelse av at alle aktørene i skolesektoren driver ledelsesarbeid på sitt nivå. Samtidig er det skolelederne og skoleeierne som har hovedansvaret for å drive ledelsesarbeidet i og omkring skolene.

### 6.2 Ledelse i kvalitetsutviklingsarbeidet

Utvalget tar her for seg hvert aktørnivå og viser hvordan ledelse er en avgjørende forutsetning for å kunne drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid, som fører til kvalitet i opplæringen.

Elevene – en viktig lederoppgave er å sørge for elevmedvirkning

Kunnskapsgrunnlaget og utvalgets delinnstilling peker på at det er viktig at elevene er involvert og har mulighet til å medvirke i kvalitetsutviklingsarbeidet på egne skoler og i egne kommuner eller fylkeskommuner. Dette trengs det ledelse for å få til. En viktig lederoppgave på alle nivåer er der-



med å sørge for at det finnes faste og tilgjengelige arenaer hvor elevene kan medvirke i eget læringsarbeid og i utformingen av eget skole- og læringsmiljø.

#### *Elevenes medbestemmelse gjennom elevrådet*

Elevene skal i tråd med skoledemokratibestemmelsen i opplæringsloven § 10-4, være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere skolens virksomhet. Elevrådet blir regnet som en viktig arena for elevmedvirkning og demokratiske prosesser på skolene. Det gir elevene mulighet til å påvirke saker som er viktige for dem. Det gir også elevene erfaringer med demokratiske prosesser. Å være elevrådsrepresentant innebærer blant annet å bringe inn saker fra klassen eller gruppen sin til et forum hvor elevene har muligheten til å påvirke skolens utvikling. Elevrådsrepresentantene skal tale elevenes sak. Representantene har også et ansvar for å tenke kollektivt og se helheter, og skal også formidle prosesser og resultater av arbeidet tilbake til klassene eller gruppene (Faannessen mfl., 2022).

Det er et stort spenn i hvordan skolene bruker elevrådet, og på hvilke områder elevene opplever at de får medvirke gjennom det. Ofte blir elevene i hovedsak involvert i saker som handler om det fysiske og psykososiale skolemiljøet. Elevrådsrepresentantene velges i mange klasser ved hemmelig valg, og mange lærere har gode prosesser for å sikre hensiktsmessig deltakelse. Samtidig er det en risiko for at bare ressurssterke eller populære elever blir valgt til elevrådet, og at stemmene til den totale elevgruppen i liten grad blir ivaretatt. Dette gjør at det i noen tilfeller kan være behov for å vurdere andre systematiske strukturer for å legge til rette for en bredere elevinvolvering og sikre at alle elevenes stemmer blir hørt. Det finnes et stort potensiale for å utvikle elevrådet til en bedre arena for elevmedvirkning, men det forutsetter blant annet en tydeligere formalisering av rådets ansvarsområde og rettigheter (Børhaug og Dahle 2023; Faannessen mfl., 2022). I opplæringsloven er det lagt inn en åpning for at elevene kan finne andre måter å organisere skoledemokratiet på, for eksempel gjennom avstemninger eller digitale debatter og ytringer. Dette mener departementet vil kunne gi elevene flere rettigheter enn de har i dag, og åpne opp for organiseringer hvor flere elever kan ta del i og bidra i medvirkningsprosessene (Prop. 57 L (2022–2023)).

Utfordringer knyttet til å skape rom for elevmedvirkning kan også handle om manglende kompetanse. Det kan handle om behov for å utvikle

læreres, lederes og eieres kompetanse om elevmedvirkning, men også at elevene selv får opplæring og trening i hva elevmedvirkning er og hvordan de kan medvirke til å drive et godt elevråd og holde gode klassemøter (Faannessen mfl., 2022).

#### *Lærernes ledelse av kvalitetsutvikling*

Elevenes læring og trivsel skal stå i sentrum for skolens virksomhet. Læring og utvikling skjer gjennom relasjoner, og mye av kvalitetsutviklingsarbeidet foregår i samspillet mellom elevene og lærerne. Det er gjennom de daglige møtene mellom elevene og lærerne at skolens brede formål blir realisert. Det er lærerne som har det daglige ansvaret for å lede elevenes sosiale og faglige læringsarbeid. Overordnet del understreker betydningen lærerne har som ledere av utviklingsarbeidet, gjennom å peke på at lærerne er avgjørende for at elevene får et læringsmiljø som motiverer og bidrar til at de lærer og utvikler seg.

#### *Lærernes ledelse i klasserommet*

Som klasseledere har lærerne ansvaret for å sørge for et godt læringsmiljø. Dette skal de sørge for gjennom å støtte utviklingen av gode relasjoner mellom elevene og mellom elevene og lærerne, ved å organisere læringsaktiviteter på måter som fremmer læring, og ved å støtte læring gjennom måten lærestoff presenteres og arbeides med (Postholm mfl., 2011). For relasjonen mellom elevene og lærerne framhever overordnet del at god klasseledelse hos lærerne bygger på innsikt i elevenes behov, relasjoner og på profesjonell dømmekraft. Lærerne skal gjennom undervisningen støtte og veilede elevene til å kunne sette seg mål, velge egnede framgangsmåter og vurdere sin egen utvikling.

For lærerne handler også ledelse av kvalitetsutviklingsarbeidet om å fortolke, vurdere og bruke kunnskap og informasjon om elevenes læring og elevenes skolemiljø for å kunne tilpasse opplæringen og videreutvikle den faglig-pedagogiske praksisen. Lærerne må kunne forstå elevenes behov og legge til rette for læring og involvering. Det betyr å utvikle sammenhenger mellom innhold, kompetansemål, undervisning og vurdering (Sandvik, 2016). Det finnes begrenset med kunnskap om direkte sammenhenger mellom klasseledelse, fagdidaktisk tilnærming og vurdering, men forskere nasjonalt og internasjonalt peker på betydningen av å se vurdering for læring og klasseledelse i tilknytning til fag (Dobson og Engh, 2010; Bennett, 2011).

### *Læreres kvalitetsutviklingsarbeid i profesjonsfelleskapet*

En sentral del av arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen skjer i profesjonsfelleskapet. I profesjonsfelleskapet arbeider lærerne sammen med skolelederne med å utvikle en profesjonell kunnskapsbase og drive kvalitetsutvikling. Forskere peker på at et profesjonelt læringsfelleskap kjennetegnes av at lærerne og skolelederne utforsker og utfordrer praksis for å utvikle kunnskap som bidrar til elevenes danning og utdanning (Emstad mfl., 2023). I dette arbeidet bidrar lærerne med kunnskap og informasjon om elevenes læring og skolemiljø, og med annen erfaringsbasert kunnskap de opparbeider seg gjennom praksisen. Lærerne har en viktig rolle i å aktivisere denne kunnskapen i fortolkningene og vurderingene som profesjonsfelleskapet gjør i kvalitetsutviklingsarbeidet. Kjennetegn på kvalitetsutviklingsarbeid som lykkes er blant annet at lærerne driver utviklingsarbeidet *innenfra* gjennom etablerte profesjonsfelleskap, med støtte fra skoleledelsen (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Lærerne har imidlertid behov for nok tid og muligheter for å drive med kvalitetsvurdering, reflektere over tilgjengelig kunnskap og informasjon og utvikle profesjonsfelleskapet (Svanæs mfl., 2022).

I tillegg til at lærerne er ledere i eget og kollegaers kvalitetsutviklingsarbeid, er mange lærere ledere av grupper, for eksempel som ledere av fagteam eller trinnteam. Hvordan skolelederne engasjerer lærerne, og hvordan de fordeler ledelsesansvaret til grupper og team av lærere, ser ut til å ha betydning for hvordan lærerne mottar og forankrer utviklingsarbeidet lokalt i skolene (Helstad mfl., 2019a). Det er viktig at lærerne som skal ha framtreddende roller i å lede utviklingsarbeid har tillit i kollegiet. En evaluering av lærerspesialistordningen viste at det var utfordrende for lærerspesialistene å lede gode prosesser i profesjonsfelleskapet. Årsaken til dette var til dels at lærerspesialistordningen var svakt forankret i lærerprofesjonen (Seland mfl., 2017).

### *Involvering av lærere i ledelsesaktiviteter*

Studier viser at rektorer i større grad enn tidligere involverer lærere med tilleggsfunksjoner, som trinllede og teamledere, ved å gi dem medansvar og ansvar for å lede utviklingsarbeid i skolene (Helstad mfl., 2019a). Delegering av lederansvar blir ofte oppfattet som et svar på den komplekse oppgaven det er å endre kulturer og å utvikle lærende skoleorganisasjoner (Aas mfl., 2022).

Å fordele ledelsesoppgaver og ledelseansvar kan bidra til at lærerne og skolelederne utvikler gjensidig tillit og avhengighet. Det kan også bidra til at lærere får et større eierskap til skolens utviklingsarbeid og til at lærerne i kvalitetsutviklingsarbeidet kan koble kunnskap og informasjon som kommer utenfra med egne praksiserfaringer (Helstad mfl., 2019a).

Betydningen det har å involvere lærerne i kvalitetsutviklingsarbeidet kommer også fram i analyser av den internasjonale lærerundersøkelsen TALIS 2018. Funn viser at når lærerne i stor grad får ta del i beslutninger som angår skolene, virker dette positivt på om nye ideer kan bli tatt i bruk. Dette har i sin tur vist seg å ha en positiv innvirkning på lærernes undervisningskvalitet (Nilsen mfl., 2021).

Skoleledernes involvering av lærere i ledelsesaktiviteter bidrar ikke nødvendigvis til å redusere arbeidsmengden for rektorene. Dette er fordi involveringen fører til andre oppgaver, som koordinering, utvikling og oppfølging (Leithwood mfl., 2007). Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole peker også på at selv om flere utviklingsoppgaver er delegert til andre i organisasjonen, endrer det ikke arbeidsmengden for skolelederne. Det skyldes at å delegere på denne måten stiller like store, om ikke større, krav til ledernes evne til strategisk ledelse og ledelse av kvalitetsutviklingsprosesser slik at skolene kan realisere samfunnsmandatet og målene de har satt seg (NOU 2022: 13).

### *Mellomledere i skolen*

De senere årene har det vokst fram andre lederroller i skolen, for eksempel assisterende rektorer, avdelingsledere eller undervisningsinspektører. Denne gruppen blir ofte omtalt som mellomledere (Aas og Abrahamsen, 2019).

Mellomlederne har en viktig rolle med å bistå rektorene i arbeidet med å støtte lærerne og medvirke i kvalitetsutviklingsarbeidet. Forskning viser imidlertid at mellomlederne ofte mangler den nødvendige autoriteten til å gjennomføre endringer (Lillejord og Børte, 2018). For at mellomlederne skal kunne medvirke i kvalitetsutviklingsarbeidet, må rektorene gi dem det nødvendige handlingsrommet. Det innebærer blant annet at de må få påvirke og velge hvilke innsatser og virkemidler som er best egnet for å nå aktuelle mål de skal iverksette, men som er fastsatt av rektorene (Baldersheim mfl., 2023).

### Boks 6.1 Lærende ledelse i profesjonelle læringsfelleskap i Trondheim kommune

#### *Profesjonelle læringsfelleskap*

I flere kommuner og fylker praktiserer skolelederne lærende ledelse gjennom profesjonelle læringsfelleskap (PLF). Målet med PLF er å utvikle en kultur preget av åpenhet, tillit og evnen til å utfordre hverandre, og bidra til økt trygghet og kompetanse blant skolelederne. Et av stedene som praktiserer PLF er i bydelen Heimdal i Trondheim kommune. Her møtes rektorene, som en del av sitt rektornettverk, månedlig for å utforske egen lederpraksis. Nettverkene og utforskningen av lærende ledelse i PLF følges av forskere fra NTNU.

#### *Utforske, utfordre og utvikle*

Et sentralt aspekt ved PLF er utforskning av egen praksis og lederrolle. Utforskningen gjennomføres i mindre grupper som ledes av erfarne rektorer. I gruppene deler rektorene erfaringer og situasjoner som de opplever som utfordrende i deres lederrolle. De stiller hverandre utforskende spørsmål og utfordrer hverandres tenkning. Målet er å skape en atmosfære hvor deltakerne kan utfordre hverandres erfaringer og ideer, men samtidig møte hverandre med velvilje og interesse for å bidra til utvikling.

#### *Aksjonsplaner som verktøy*

Hvert møte i nettverket er strukturert rundt aksjonsplaner. Dette er planer for utvikling av egen rolle som leder, og som skal hjelpe rektorene å nå målsetninger som de selv har definert. Deltakerne stiller hverandre utforskende spørsmål og utfordrer hverandres tenkning og praksis omkring disse aksjonsplanene. Det legges vekt på å utforske hverandres praksis framfor å komme med forslag om umiddelbare løsninger. Den strukturerte tilnærmingen til individuelle aksjonsplaner for rektorer er ment å gi retning, ansvar og kontinuerlig utforskning for å styrke skoleledelsen og sikre målrettet arbeid mot kvalitetsutvikling i skolene.

#### *Åpenhet for læring*

En viktig betingelse for å lykkes med PLF for rektorer, er åpenhet for læring. Denne åpenheten handler om å vurdere egne mål, metoder og verdier for å se om det er behov for endring og deretter å iverksette endringene på en målrettet måte. Åpenhet for læring kan styrke kvaliteten på skoleledelsens praksis og ha en positiv innvirkning på elevenes opplæring.

Kilder: Alvik, 2021; Emstad og Birkeland, 2021

#### Skoleledernes ledelse av kvalitetsutvikling

Skolelederne har en helt sentral rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen gjennom å lede lærernes arbeid med å legge til rette for at alle elevene trives og utvikler seg faglig. I overordnet del står det at skoleledelsen skal lede det pedagogiske og faglige samarbeidet mellom lærerne. Skoleledelsen skal også bidra til å utvikle et stabilt og positivt miljø der alle har lyst til å yte sitt beste.

I tråd med opplæringsloven § 17-2, skal hver skole ha en ledelse som er faglig, pedagogisk og administrativt forsvarlig. Alle skoler skal ha en rektor som den øverste lederen, og rektoren skal ha pedagogisk kompetanse, ta del i den daglige virksomheten og arbeide med utviklingen av virksomheten.

I skolene har skolelederne ansvaret for å lede og utvikle profesjonsfelleskapet. De står dermed

i en dobbeltrolle som ledere av skolens pedagogiske arbeid og ledere for skolene i dialogen med skoleeierne (Møller, 2022). Rollen handler på den ene siden om å lede, motivere, legge til rette for lærerkollegiets arbeid med kunnskap og informasjon. På den andre siden består den av å informere, sammenstille, rapportere og ha dialog med andre skoleledere og med skoleeierne om informasjon, fortolkninger av denne og videre beslutninger for egen skole (Mausethagen, mfl., 2019a).

#### *Hva kjennetegner skolelederne som får til utvikling?*

Ekspertgruppen for skolebidrag fant at kjennetegn ved skolelederne i skoler som lykkes med å utvikle skolene, er at de bruker varierte lederstrategier og har oppmerksomheten på skolens resultater, arbeidsmåter og læringsmiljø. Et annet kjennetegn ved skolelederne er at de tar ansvar

for ledelsen av profesjonsfellesskapet, diskuterer opplæringens kvalitet med lærerne og etablerer en felles forståelse og retning for kvalitetsutviklingsarbeidet. De involverer også elevene i stor grad (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020). I en rapport om elevmedvirkning framgår det at skolelederne har et viktig ansvar med å sette elevmedvirkning på agendaen. Det gjør de blant annet ved å involvere elevene i spørsmål om skolens praksis og ved å tilrettelegge for arenaer hvor elevene, lærerne og skolelederne sammen kan planlegge, gjennomføre og evaluere prosjekter (Faanessen mfl., 2022).

Forskning viser at skolelederne har en viktig rolle for kvaliteten på lærernes samarbeid om informasjon om elevenes læring og skolemiljø, og lærernes kompetanse til å fortolke og ta i bruk denne kunnskapen og informasjonen for å fremme elevenes læring (Skedsmo, 2022). Skolelederne er viktige i prosessene med å forstå hvordan informasjonen fra kvalitetsvurderinger kan tilrettelegges og gjøres nyttig både i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet og til bruk for styring (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016). I en intervjuundersøkelse, gjennomført for utvalget, oppgir lærere at de har behov for en tydelig ledelse for å forstå hvordan informasjonen skolene samler inn kan bli brukt strategisk og til nytte for elevenes opplæring (Svanæs mfl., 2022).

#### *Hva skal til for god skoleledelse?*

Skoleledere opplever å ha begrenset kapasitet til vurderings- og utviklingsprosesser, noe som henger sammen med mangel på tid, kompetanse og verktøy for å lede arbeidet på hensiktsmessige måter (NOU 2023: 1). Mange skoleledere opplever at arbeidet er preget av høy arbeidsbelastning, og et krysspess mellom kortsiktige administrative arbeidsoppgaver og langsiktig pedagogisk arbeid (Bjørnset og Kindt, 2019). Forskning viser at det har skjedd styringsendringer over tid. Det har blitt mer vektlegging av at rektorene skal innfri ytre forventninger, noe som skal skje gjennom resultatstyring, økonomiske insentiver og fleksibilitet i skolen, og dette har fått betydning for hvordan rektorrollen utøves (Møller, 2019; Tiplic og Elstad, 2021).

Det er flere forhold som påvirker mulighetene skolelederne har til å prioritere ledelse av kvalitetsutviklingsarbeidet. Ved enkelte skoler er det bare rektor som er skoleleder. Dette kan den enkelte rektoren oppleve som særlig krevende

(Bjørnset og Kindt, 2019). I slike tilfeller, hvor rektor mangler et lederteam rundt seg, kan skoleledernetverk være verdifulle arenaer for læring og støtte i det pedagogiske, ledelsesfaglige og administrative arbeidet (Fjeld og Ramberg, 2021). Internasjonal forskning viser at denne typen samarbeidsmodeller skaper en større grad av involvering fra ulike aktører i utvikling og ledelse av skolen (Woodin, 2019). Det er likevel lite forskning om nettverk som læringsarena for skoleledere i norsk kontekst.

Skolelederne er også avhengige av et godt støtteapparat for å ivareta alle krav og forventninger som ligger til rollen. Undersøkelser viser at kommunenes lederstøtte til skolelederne, støtte fra kollegaer, handlingsfrihet og godt organisasjonsklima er områder skolelederne oppgir som betydningsfulle for rommet de har for utviklingsarbeid (Baldersheim mfl., 2023). Et flertall av skolelederne oppgir at de får støtte og veiledning fra lærerne ved egen skole i arbeidet med å utvikle kvaliteten i opplæringen på egen skole. En noe lavere andel oppgir at de får støtte fra andre skoleledere og skoleeieren (Rambøll, 2023a). Skolelederne oppgir at de i vanskelige ledelsesspørsmål får støtte fra overordnede ledere i kommunene, men at den viktigste støtten kommer fra kollegaer ved andre skoler eller i egen ledergruppe. Mange oppgir at de setter pris på de interne ledernetverkene som en del av kommunene organiserer for skolelederne sine. Likevel oppgir 32 prosent at de mangler sparringspartnere angående ledelsesproblemer (Baldersheim mfl., 2023).

Selv om støtten fra skoleeieren og skolelederkollegaene er viktig, peker skolelederne på at det som virker mest inn på utviklingsarbeidet er arbeidspresset. Nesten 70 prosent av skolelederne oppgir i en rapport, gjennomført på oppdrag fra Skolelederforbundet, at de opplever arbeidspresset som svært høyt eller på grensen til det uforsvarlige. Samtidig oppgir flertallet (60 prosent) at de trives godt i stillingen som skoleleder. Skolelederne som opplever høyt arbeidspress maktet i mindre grad å prioritere kvalitetsutviklingsarbeidet (Baldersheim mfl., 2023).

#### Skoleeierens ledelse av kvalitetsutvikling

Skoleeierne har en avgjørende rolle for skolens utvikling siden de har mandat til å følge opp de enkelte rektorene og utøvelse av rektorrollen (Lillejord og Børte, 2018; Aas og Paulsen, 2017).

### Boks 6.2 Skoleutviklingssamtaler i Danmark

Danmark har innført årlige skoleutviklingssamtaler i folkeskolen. Det er en videreutvikling og erstatning for det som tidligere var et krav om årlige kvalitetsrapporter fra hver kommune.

Skoleutviklingssamtalene inngår som en del av det løpende samarbeidet mellom skolen og kommunen. Samtalene mellom skoleledelsen og skoleeierne fokuserer på innsatsområder som kan bidra til å skape utvikling og forbedringer hos den enkelte skolen, uten at det krever omfattende rapportering eller skriftlig dokumentasjon som tar tid fra selve utviklingsarbeidet. Det overordnede målet er å skape helhet og bedre rammer for arbeidet med å sikre elevenes faglige utvikling og trivsel i folkeskolen.

Det er folkeskoleloven som setter rammene for skoleutviklingssamtalene. Det er likevel få krav til samtalene. Rammene som er gitt av loven er

- at kommunerådet eller byrådet skal holde en årlig skoleutviklingssamtale med skolelederne
- at skolelederne har rett til å ta initiativ til å beskrive de utviklings- og innsatsområdene som samtalen skal konsentrere seg om
- at kommunerådet eller byrådet kan supplere med temaer i tråd med den strategiske rammen for skolesystemet

- at resultatene fra de obligatoriske testene og annen relevant informasjon skal være en del av kunnskapsgrunnlaget for samtalene
- at samtalene skal følge opp tidligere gjennomførte skoleutviklingssamtaler
- at samtalene skal berøre status for eventuelle utviklingsplaner og handlingsplaner
- at skolen skal opplyse om evalueringer av undervisningens kvalitet på skolens hjemmeside.

Ut over disse føringene skal skolene og skoleeier finne fram til en hensiktsmessig måte å strukturere og gjennomføre skoleutviklingssamtalene på.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) har i samarbeid med partene i partnerskapet *Sammen om Skolen* (omtalt i boks 5.5), utarbeidet en veileder for det lokale arbeidet med skoleutviklingssamtaler. Her finner skolene og kommunene informasjon om lovkravene og inspirasjon til arbeidet med å implementere skoleutviklingssamtalene lokalt.

Kilder: Børne- og undervisningsministeriet, 2022, 2023; Børne- og undervisningsudvalget, 2022

#### *Skoleeierne skal støtte skolens kvalitetsutviklingsarbeid*

Skoleeierne skal legge til rette for at lærerne og skolelederne har kvalitetsutvikling i fokus, og gi støtte til å drive kvalitetsutvikling i tråd med behovene lærerne og skolelederne har. Støtten handler blant annet om å innhente og sammenstille kvalitativ og kvantitativ kunnskap og informasjon, og å ha dialog med lærerne og skolelederne om fortolkninger og vurderinger av informasjonen og hvilke følger denne får for videre utvikling.

Skoleeierne har også et ledelsesansvar med å ivareta at målsettinger for skolene er realistiske, og at målene blir utformet i samarbeid og dialog med skolelederne og lærerne på den enkelte skolen (Aasen mfl., 2012). Som vist i kapittel 5 er skoleeierens oppfølging gjennom samarbeidet og dialogene med lærerne og skolelederne viktig for kvaliteten på arbeidet som skjer i skolen.

Ekspertgruppen for skolebidrag fant at skoleeiere som lykkes med kvalitetsutvikling, er resul-

tatorienterte og balanserer støtte og oppfølging med skolens egne ambisjoner for elevene (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020).

#### *Skoleeierens ansvar for å holde ved like og heve kvaliteten i opplæringen*

Ledelse er sentralt for at kommunene og fylkeskommunene skal overholde lovpålagte forpliktelser og utvikle kommunene og fylkeskommunene. Skoleeierne er ansvarlig for at det blir arbeidet for å holde ved lag og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringen og i den videregående opplæringen. Skoleeierne skal også i tråd med opplæringslovens § 17-12 sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i læreplanverket.

For små kommuner kan det være krevende å løse alle oppgavene de er pålagt, spesielt dersom de ikke klarer å tilby fulle stillinger eller rekruttere kvalifiserte søkere (NOU 2023: 9). Når det er

sagt, kan små kommuner ha en fordel ved at avstanden mellom skolelederne og skoleeieren er mindre. En mindre avstand dem imellom kan gi bedre forutsetninger for tettere dialog om kvalitetsutviklingen (Prøitz mfl., 2021).

Skoleeierne kan i likhet med skolelederne ha nytte av å delta i nettverk. Her kan deltakere fra ulike kommuner diskutere felles utfordringer og lære av andre personer med tilsvarende funksjoner eller roller. Forskere peker på at nettverk er verdifulle arenaer for læring og støtte i det pedagogiske, ledelsesfaglige og administrative arbeidet (Fjeld og Ramberg, 2021).

#### Nasjonale myndigheters ledelse av kvalitetsutvikling

Nasjonale myndigheter har et ansvar for å legge til rette for kvalitetsutvikling på et overordnet nivå. Myndighetene er ansvarlige for at virkemidlene som de tilbyr til skolenes og skoleeierens kvalitetsutviklingsarbeid holder høy kvalitet. De er også ansvarlige for at virkemidlene er tilgjengelige, lokalt tilpassede, relevante og nyttige for aktørenes roller og ansvar i arbeidet. For å nå målet om lokal tilpasning og differensiering i virkemiddelbruken, er det avgjørende at nasjonale myndigheter styrer på et overord-

net nivå. De lokale nivåene må ha frihet til å tilpasse virkemidlene til behovet (Difi, 2019).

#### Nasjonale myndigheters ansvar for å bidra til likeverdighet i opplæringen

Likeverdighet er et grunnleggende prinsipp i den norske skolen: Alle elever har krav på å få et likeverdig opplæringstilbud uavhengig av bosted. Samtidig har skoleeierne ulike forutsetninger for å følge med og følge opp skolene i tråd med ansvaret de har (NOU 2023: 1). Generalistkommuneutvalget peker på at kommunene har ulike forutsetninger med å oppfylle lovkrav, og anbefaler at nasjonale myndigheter tar en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommunene skal kunne ivareta oppgavene sine (NOU 2023: 9). Dette kan for eksempel gjøres ved å bistå kommunene og fylkeskommunene med kunnskap og kompetanse eller ved å tilrettelegge for et kunnskap- og informasjonsgrunnlag som er enkelt tilgjengelig.

Kunnskapsgrunnlaget viser at ledelse er en sentral forutsetning for kvalitetsutvikling. Som en følge har nasjonale myndigheter et særskilt ansvar for å anerkjenne og legge til rette for at alle aktørnivåer har kompetanse til og rammer for å kunne utøve ledelse som bidrar til å gi alle elever et likeverdig opplæringstilbud. Statsforvalterne,

### Boks 6.3 Kvalitetsdialoger i Sverige

I Sverige tilbyr Skolverket og Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) kvalitetsdialoger til skoleeierne. Målet med kvalitetsdialogene er å legge til rette for og styrke skoleeierens systematiske kvalitetsarbeid. Dialogene tar utgangspunkt i områdene likhet, kvalitet, barns og elevers utvikling og læring og spørsmål som skoleeierne selv mener det er viktig å diskutere. Fra skoleeierne deltar skolesjefer og representanter fra politiske utvalg eller fra styret hos private skoler. De har også muligheten til å inkludere flere representanter ved behov.

Kvalitetsdialogene består av tre faste deler:

- En introduksjon til kvalitetsdialogen. Hensikten er å presentere kvalitetsdialogenes opplegg og diskutere kvalitetssystemet med målsettinger, delmål, indikatorer, framgangsfaktorer og analysegrunnlag.
- Gjennomføringen av kvalitetsdialogen. Dialogen handler om likeverdighet og kvalitet i opplæringen og om utvikling og læring, med

vekt på problemstillinger skoleeierne har identifisert som viktige.

- Oppfølging av kvalitetsdialogen. Hensikten er at skoleeierne sammen med myndighetene reflekterer og diskuterer kvalitetsdialogen som er gjennomført, og skoleeierens videre oppfølging.

Kvalitetsdialogene gjennomføres puljevis. I hver runde inviterer Skolverket et utvalg av skoleeierne til å delta, med mål om å oppnå en jevn spredning over tid og geografisk. I utvelgelsen av deltakere vektlegges også variasjon med hensyn til store og små skoleeiere, private og offentlige eiere. Det er om lag 100 skoleeiere som inviteres i hver runde. Fra oktober 2022 til oktober 2023 fikk rundt 600 skoleeiere invitasjon til å delta i kvalitetsdialogene. Skolverket implementerer kvalitetsdialogene fram til 2025.

Kilde: Skolverket, 2023



som nasjonale myndigheters representanter i fylkene, er et viktig bindeledd mellom kommunene, fylkeskommunene og de sentrale myndighetene. Statsforvalterne har et spesielt ansvar for å samordne statens virkemidler på tvers av sektorer, og har en viktig rolle i å støtte, veilede og føre tilsyn.

Det nye kvalitetsutviklingssystemet skal bidra til likeverdighet i opplæringen. Nasjonale myndigheter må bidra til å gi elevene et likeverdig opplæringstilbud og å sette lærerne, skolelederne og skoleeierne i stand til å ivareta ansvaret for kvalitetsutviklingen på egne skoler og i egne kommuner og fylkeskommuner. Nasjonale myndigheter har et ansvar for at sikre at kvalitetsutviklingssystemet er likeverdig for den norske og den samiske skolen, og bidrar med informasjon til Sametinget.

### 6.3 Utvalgets vurderinger og forslag

I arbeidet med kvalitetsutvikling er det behov for tydelig ledelse på hvert enkelt nivå. God ledelse av kvalitetsutvikling handler om å involvere, motivere og etablere en felles forståelse og retning for kvalitetsutviklingsarbeidet. Det handler om å støtte kvalitetsutviklingsarbeid og tilrettelegge for arbeid med kunnskap og informasjon, hvor målsetningen er å bidra til å sikre elevenes trivsel og læring. Det innebærer å synliggjøre koblingene mellom elevenes og lærernes erfaringsbaserte kunnskap, kunnskap og informasjonen som kommer fram i profesjonsfellesskapet på skolene, og arbeidet som skjer mellom skolelederne og skoleeierne. Utvalget mener at et viktig lederansvar er å sikre et godt samarbeid og gode dialoger på tvers av nivåer (jf. kapittel 5).

Utvalget mener at ledelse av kvalitetsutviklingsarbeidet handler om å tilrettelegge for at kvalitetsutviklingsprosesser kan finne sted. Dette bør skje blant annet ved å etablere arenaer for samarbeid og refleksjon rundt hvordan skolene kan utvikle seg i riktig retning. I opplæringsloven framheves det at skolene skal sørge for at elevene skal delta i arbeidet med kvalitetsutvikling. I forlengelsen av det mener utvalget at ledere på alle nivåer har et særlig ansvar for å sikre elevinvolvement, slik at alle elever får anledning til å medvirke i utformingen av eget skole- og læringsmiljø.

Skolelederne har en sentral rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling. En viktig oppgave er å tilrettelegge for læreres samarbeid om å fortolke, vurdere og ta i bruk kunnskap og informasjon for å fremme elevenes læring og trivsel. Forskning viser at skolelederne opplever stort tidspress.

Mange av dem opplever at de ikke får prioritert kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget mener det er viktig at skolelederne får støtte og avlastning slik at de får tid til kvalitetsutviklingsarbeidet.

#### Funksjon for kvalitetsutvikling

Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Eira, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, foreslår at det bør opprettes en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen. Disse medlemmene mener funksjonen bør utredes nærmere i samarbeid med partene, og at forslaget bør ses i lys av forslaget til utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole om karriereveier i NOU 2022: 13. Funksjonen innebærer en avlastning og støtte til skoleledelsen i kvalitetsutviklingsarbeidet, men skal ikke være en parallell eller konkurrerende rolle til ledelsen i skolen. Flertallet understreker at det er skoleleder som har ansvaret for faglig og pedagogisk ledelse, og at en grenseoppgang mellom funksjonens og skoleledelsens ansvar vil være sentralt.

Flertallet ser for seg at funksjonen kan ha ulike definerte oppgaver knyttet til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen, som å støtte opp under profesjonsfellesskapets arbeid med kvalitetsutvikling og den skolebaserte kvalitetsutviklingen. Dette handler om å få i gang samarbeid og deltakelse i faglig utviklingsarbeid i kollegiet, eller å tilrettelegge for gode kvalitetsdialoger på skolen knyttet til det lokale kunnskapsgrunnlaget. Andre eksempler på oppgaver kan være å støtte opp under arbeidet med elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene, støtte arbeidet med fortolkinger og vurderinger av et bredt kunnskapsgrunnlag, sørge for samarbeid med universitets- og høyskolesektoren knyttet til kvalitetsutvikling, eller å få i gang diskusjon i kollegiet om praksisrelevant forskning og kunnskap innen skoleutviklingsfeltet.

Forslaget innebærer at alle skoler skal ha tilgang til en funksjon, enten på egen skole eller som en delt ressurs med andre skoler, som har til hensikt å øke kapasiteten for å drive kvalitetsutvikling i skolen. Flertallet legger til grunn at det finnes mange forskjellige måter å organisere en slik funksjon på, og at mange skoler og kommuner allerede har en variant av en slik funksjon. Flertallet mener at utformingen må bygge videre på strukturer som allerede fungerer godt. Den må også være basert på og tilpasset de lokale behovene ved den enkelte skolen, kommunen eller fylkeskommunen.

Profesjonsfaglige nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere

Utvalget mener at samarbeid og dialog mellom aktører og på tvers av aktørnivåer, er avgjørende for å lykkes med kvalitetsutvikling i alle skoler. Skolene og skoleeierne må oppfylle de samme kravene og forventningene til kvalitetsutviklingsarbeidet, uavhengig av hvordan skolene, kommunene eller fylkeskommunene er organisert. Utvalget mener at muligheten for å samarbeide og ha dialog med andre aktører om kvalitetsutviklingsarbeidet, må være tilgjengelig uavhengig av organisering og beliggenhet.

Utvalget mener at nettverk er viktige arenaer for samarbeid og dialog med andre aktører om kvalitetsutviklingsarbeidet. Nettverk hvor lærerne, skolelederne og skoleeierne samarbeider om kvalitetsutvikling vil være spesielt aktuelt i områder med små skoler og i mindre kommuner, samiske forvaltningskommuner, kommuner med samiske elever og i skoler som tilbyr fjernundervisning. Utvalget legger til grunn at det allerede flere steder er etablert samarbeidsnettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere, og at flere av disse fungerer godt. Det er for eksempel etablert mange lokale og regionale nettverk i forbindelse med desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole. Utvalget foreslår at nasjonale og lokale myndigheter legger til rette for møteplasser og nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere der det ikke allerede finnes etablerte nettverk. Da får også disse et sted de kan dele erfaringer, diskutere utfordringer og gi gjensidig støtte i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Utrede læreres og skolelederes tid og kapasitet

Utvalget har merket seg at tid og kapasitet til å prioritere kvalitetsutviklingsarbeid er en stor utfordring for mange. Utvalget viser i delinnstillingen at en gjennomgående tilbakemelding fra sektoren er at det finnes mye tilgjengelig informasjon og data. Problemet er at det ikke er nok tid, kompetanse og kapasitet til å fortolke, vurdere og ta i bruk kunnskapen som finnes. Forskning viser at det er mange krav til skolelederne, at de opplever stort tidspress, og at de har lite tid til pedagogisk ledelse og kvalitetsutvikling. Gjennom utvalgets diskusjoner om mulige endringer og forslag, har det blitt tydelig at definert tid og tidsbruk nedfelt i avtaleverket legger sterke føringer for hva utvalget kan foreslå av endringer. Utvalget mener at

dette er en utfordring som må tas på alvor, spesielt med hensyn til utfordringene med å rekruttere og beholde lærere og skoleledere. Utvalget foreslår at nasjonale myndigheter utreder lærernes og skoleledernes tid og kapasitet til kvalitetsutviklingsarbeid. Utredningsarbeidet er ment å gi et grunnlag for videre diskusjon om tid som rammevilkår i arbeidet med kvalitetsutvikling.

Nasjonal satsing på ledelse av kvalitetsutviklingsprosesser

Utvalget mener det er behov for økt kunnskap om hvordan lærere, skoleledere og skoleeiere kan lede gode kvalitetsutviklingsprosesser. Selv om flere skoler og kommuner arbeider godt med kvalitetsutvikling, viser kunnskapsgrunnlaget at det ikke er slik overalt. Utvalget mener derfor det er behov for en nasjonal satsing som kan bidra til at alle skoler og kommuner får økt kunnskap om hvordan tilrettelegge for og styrke et kontinuerlig og systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Det overordnede målet for satsingen skal være å gi lærere, skoleledere og skoleeiere støtte i å lede gode kvalitetsutviklingsprosesser. En viktig del av satsingen skal også være å bidra til økt kunnskap om hvordan elevene kan involveres i utviklingsarbeidet. Utvalget foreslår at satsingens målsetning skal oppnås blant annet gjennom å spre relevant forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap om kvalitetsutvikling og gjennom å dele gode praksiseksempler på kvalitetsutviklingsarbeid fra skoler og kommuner. Satsingen skal bidra til erfaringsdeling og spredning av eksempler og allerede eksisterende kunnskap om kvalitetsutvikling i skolen. Nasjonale myndigheter må ha ansvaret for å drive satsingen. Forskningsprogrammet som er beskrevet i kapittel 7 kan på sikt bidra med ny kunnskap om ledelse av kvalitetsutviklingsprosesser.

Utvalgets forslag

*For ledelse på alle nivåer foreslår utvalgets medlemmer Aaslid, Eira, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs*

- at det bør opprettes en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen, sett i lys av forslaget fra utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole om karriereveier. Funksjonen for kvalitetsutvikling må utredes og videreutvikles i samarbeid mellom partene som del av diskusjonen omkring de øvrige karriereveiene.



*Utvalget foreslår videre*

- at nasjonale og lokale myndigheter skal legge til rette for profesjonsfaglige nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med kvalitetsutvikling
- at nasjonale myndigheter utreder lærernes og skoleledernes tid og kapasitet til kvalitetsutviklingsarbeid
- en nasjonal satsing på ledelse av gode kvalitetsutviklingsprosesser for lærerne, skolelederne og skoleeierne. Satsingen må ses i sammenheng med utvalgets forslag om et eget forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen.

Dissens

Utvalgsmedlemmene Arnason Bøe og Haugli stiller seg ikke bak forslaget om at det bør opprettes en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen. Utvalgsmedlemmene mener det er viktig å styrke det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling, og støtter forslag som bidrar til dette. Forslaget om at det skal opprettes egne funksjoner for kvalitetsutvikling i skolen, innebærer imidlertid en uheldig og unødvendig sentral detaljstyring av hvordan arbeidet skal ivaretas ved den enkelte skole, kommune og fylkeskommune. Det ligger til eier og skoleleder å legge til rette for at de kvalitetskravene som stilles i sektoren oppfylles. Opprettelse av en funksjon på denne måten vil være å begrense hand-

lingsrommet som kreves for å oppfylle pliktene, og samtidig innsnevrer det mulighetene partene har for å i fellesskap komme fram til lokalt tilpassede tiltak. Opprettelse av funksjoner, stillinger og stillingsstørrelser i skoler er et arbeidsgiveransvar, og dette må gjøres med bakgrunn i de lokale behovene for kompetanse for å oppfylle de kvalitetskrav som stilles til virksomheten.

Forslaget tar heller ikke høyde for at det er store variasjoner i skolenes og kommunenes mulighet for å ansette egne ressurser til kvalitetsutvikling, framfor å integrere dette i andre leder- eller støttefunksjoner. For mange små kommuner og skoler vil kravet om egne funksjoner være umulig å innfri, og heller ikke hensiktsmessig måte å bruke knappe fagressurser på.

Når kommuner og fylkeskommuner er gitt en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Lønns- og arbeidsvilkår er videre spørsmål som avgjøres i forhandlinger mellom arbeidslivets parter, og ikke av sentrale myndigheter.

Arnason Bøe og Haugli påpeker også at eventuelle statlige krav om egne funksjoner til kvalitetsutvikling ved skolene forutsetter en vurdering av økonomisk- administrative konsekvenser og fullfinansiering fra statens side, i tråd med *Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

## Kapittel 7

# Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter relevant kompetanse på alle nivåer

Relevant kompetanse på alle nivåer er en nødvendig forutsetning for å få til et systematisk kvalitetsarbeid. I dette kapitlet redegjør utvalget først for hvordan kompetanse er viktig i kvalitetsutviklingsarbeidet. Deretter diskuterer utvalget hvilke kompetanser som er sentrale for aktørene i arbeidet med kvalitetsutvikling. Avslutningsvis redegjør utvalget for sine vurderinger og forslag når det gjelder kompetanse for kvalitetsutvikling.

### 7.1 Relevant kompetanse på alle nivåer i et kvalitetsutviklings-system

Alle aktørene i utdanningssystemet har ulike roller og ansvar i kvalitetsutviklingsarbeidet, og kompetanse er viktig for at aktørene skal kunne oppfylle sine roller og ansvar og drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid. Det er behov for kompetanse for å utvikle og etablere hensiktsmessige strukturer og prosesser for samarbeid og dialog, for å lede kvalitetsutviklingsarbeidet på alle nivåer, og for at aktørene alene eller sammen med andre ta i bruk kunnskapsgrunnlag på en relevant måte. I beskrivelsen av kvalitetsdialogene i kapittel 5 framgår det at det er viktig at de ulike aktørene kan møtes i dialoger hvor aktørene anerkjenner hverandres kompetanse og kan utvikle egen kompetanse.

Kompetansebegrepet blir på lik linje med kvalitet definert på ulike måter i styringsdokumenter, rammeverk og forskning. Kompetansebehovsutvalget understreker for eksempel at kompetanse kan være uformell, formell, individuell og kollektiv (NOU 2018: 2).

Ansatte med relevant faglig og pedagogisk kompetanse vil ha bedre forutsetninger for å kunne delta i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene og i profesjonsfelleskapet (NOU 2023: 1). Det skjer mye kompetanseutvikling i det daglige arbeidet gjennom at de som arbeider i skoler og

kommuner stilles ovenfor utfordringer, og reflekterer over og vurderer sine praksiser. Dette omtales gjerne som profesjonalisering *innenfra* (Ekspertgruppen om lærerrollen, 2016; Emstad mfl., 2023). Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole viser til at lærerledet utvikling i skolene framstår som en viktig suksessfaktor i kompetansesatsinger de senere årene, og at dette er med på å styrke profesjonaliseringen innenfra (NOU 2022: 13).

### 7.2 Hvilke kompetanser er viktige i kvalitetsutviklingsarbeidet?

#### Elever

Elevene har førstehåndskompetanse i hvordan det er å være elev og medelev på egen skole. Det betyr at elevene som enkeltelever og som elevgruppe er sentrale aktører i kvalitetsutviklingsarbeidet på egen skole og i egen kommune eller fylkeskommune. Elevene har likevel ikke et ansvar for å utvikle kvaliteten i opplæringen.

Elevene har rett til å medvirke i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene, jf. opplæringsloven § 10-4 om skoledemokratiet. Skolene skal legge til rette for at alle elevene skal kunne ytre seg og delta i skoledemokratiet, uavhengig av alder, kjønn, etnisitet, funksjonsnivå og sosial bakgrunn. Skolene skal også hjelpe elevene i dette arbeidet og gi elevene og foreldrene den informasjonen de har behov for, blant annet om rettighetene og pliktene elevene har (Innst. 442 L (2022–2023)).

I forarbeidene til opplæringsloven står det at et godt skoledemokrati ikke blir til av seg selv. Elevene trenger opplæring i hvordan de kan delta i elevdemokratiet, og de trenger veiledning og støtte til dette (Prop. 57 L (2022–2023)).

I en gjennomgang av hvordan elevmedvirkning kan styrkes i tråd med det nye læreplanverket, blir det pekt på at det i dag eksisterer ulike forståelser av hva elevmedvirkning er og hvorfor

det er viktig. En viktig faktor for å lykkes med elevmedvirkning i skolene er å styrke kompetansen og etablere en felles forståelse om hva elevmedvirkning innebærer blant elevene, lærerne, skolelederne og skoleierne. (Faannessen mfl., 2022).

I innspill til utvalget blir også behovet for å diskutere og komme fram til en omforent forståelse av hvordan elevmedvirkningen kan skje på egen skole, understreket. Involveringen av skoleeierne og å etablere dialoger om hva elevmedvirkning innebærer og hvordan elever kan medvirke i kvalitetsutviklingsarbeidet blir også framhevet.

Ungdomsrådene utvalget har fått innspill fra mener at elevene trenger å få mer hjelp og opplæring om medvirkning i skolen. Ungdomsrådene peker også på at det er mange elever som vil bidra i utviklingsarbeidet ved skolene, men at elevene er usikre på når og hvordan medvirkningen kan skje. Ungdomsrådene viser til at det er behov for at elever får konkret opplæring i når og hvordan elever skal medvirke. Se også boks 5.3.

Både Forandringsfabrikken og Elevorganisasjonen peker på behovet for å konkretisere og tydeliggjøre elevenes rolle og muligheter for medvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Elevorganisasjonen mener at for å kunne gjennomføre en god elevmedvirkning trenger elevene å vite hvordan og hvorfor.

## Lærere

Lærerne har det faglige ansvaret for elevenes opplæring (NOU 2023: 1) og er avgjørende for elevenes læringsmiljø og for at elevene lærer og utvikler seg i skolen (Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen). Lærerne er også sentrale aktører i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene som del av skolens profesjonsfelleskap (Hovdenak, 2014). Lærerne og kompetansen de har er viktig for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet.

Det er fastsatt egne kompetansekrav for de som skal ansettes i en lærerstilling i skolen, og egne krav om at ansatte som skal undervise, skal ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i, jf. opplæringsloven §§ 17-3 og 17-4 (Innst. 442 L (2022–2023)). Det finnes flere lærerutdanninger som kvalifiserer lærere for arbeid i skolen, blant annet grunnskolelærerutdanningene og de samiske grunnskolelærerutdanningene 1–7 og 5–10, lektorutdanning og praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) (NOU 2022: 13).

Til delinnstillingen fikk utvalget flere innspill om at en god grunnutdanning, et godt tilbud om

etter- og videreutdanning og at det blir lagt praktisk og økonomisk til rette for at lærere og skoleledere får tilbud om kompetanseutvikling, er av stor betydning for å kunne få til et godt kvalitetsutviklingsarbeid i skolene (NOU 2023: 1).

Det er store forskjeller når det kommer til lærernes kompetanse i skolene i dag (NOU 2023: 1). Det er mange elever som hver dag blir undervist av ansatte uten godkjent lærerutdanning eller kompetanse for å undervise, og lærerdekningen er ujevnt fordelt over landet (NOU 2022: 13).

En forutsetning for å kunne ta i bruk et bredt kunnskapsgrunnlag i kvalitetsutviklingsarbeidet er at de ansatte i skolene har den formelle kompetansen som trengs for å endre og utvikle egen undervisning- og vurderingspraksis i fag. I denne sammenhengen er det en utfordring at det fortsatt er mange lærere som ikke har godkjent utdanning, og som ikke oppfyller kompetansekravene for å bli ansatt og for å undervise, både i grunnskolen og i den videregående opplæringen (NOU 2023: 1).

Mangel på kvalifiserte lærere i skolene har vært gjenstand for både forskning og debatt det siste tiåret. Det er en stor utfordring for utdanningsmyndighetene, lærerutdanningene og skoleierne å rekruttere lærere og forhindre at nyutdannede lærere slutter i yrket (Nesje, 2014).

Analyser fra den internasjonale undersøkelsen TIMSS 2015 viste at lærere med høy og relevant kompetanse bidrar til å utjevne prestasjonsforskjeller mellom elever med lav og høy sosio-økonomisk status (Bergem mfl., 2016). I nyere svensk og dansk forskning finner forskere en tydelig effekt av lærernes formelle kompetanse og lærererfaring på elevenes kompetanse (Johansson mfl., 2023; De Økonomiske Råd, 2022).

Kompetanse hos lærere i kvalitetsutviklingsarbeidet handler om evnen til å se elevene, hva de trenger for å trives og utvikle seg faglig og sosialt, kunne legge til rette for god elevmedvirkning og lede og utvikle det faglig-pedagogiske arbeidet. Lærerne skal også etablere og opprettholde et godt samarbeid med foreldrene.

Et prosjekt om elevmedvirkning viser at lærere samlet sett har en positiv holdning til elevmedvirkning. Det blir samtidig pekt på et behov for å gjøre en gjennomgående innsats for å utvikle kompetansen og innsikten i elevmedvirkning hos elevene, lærerne, skolelederne og skoleeierne (Faannessen mfl., 2022). I undersøkelsen Rambøll har gjennomført for utvalget oppgir lærerne særlig å ha behov for støtte og veiledning i hvordan de skal involvere elevene i tolking av resultater fra prøver og undersøkelser (Rambøll, 2023a).

En forutsetning for å lykkes med elevmedvirkning er at elevene opplever et trygt og godt skolemiljø. Lærerne er viktige i arbeidet med å etablere og opprettholde gode relasjoner mellom elevene, og mellom elevene og lærerne (Faannesen mfl., 2022). I en undersøkelse av lærernes forståelse av egen kompetanse, trekker lærerne fram sosial kompetanse og deretter kompetanse i klasseledelse, som viktige for yrkesutøvelsen. Dette knytter forskerne til at lærerne anser oppgaver som oppfølgingen av de sosiale og relasjonelle sidene ved elevenes skolesituasjoner, men også samarbeidet og kontakten med foreldrene, som viktige for profesjonsutøvelsen (Christensen og Godø, 2021).

I det faglig-pedagogiske arbeidet er kunnskap om vurdering en helt sentral kompetanse for lærerne. Lærers vurderingskompetanse er nært knyttet til fagdidaktisk kompetanse, læreplanforståelse og klasseromserfaring. Å ha vurderingskompetanse handler om praksis og hvordan lærerne forstår og operasjonaliserer læreplaner og vurderingsforskrifter, hvordan de tolker hensikten med vurderingene, og hvordan disse tolkingene blir systemer og rutiner på en skole (Fjørtoft og Sandvik, 2016).

Vurderingskompetanse er nødvendig for å kunne vurdere hva slags kompetanse elevene har og hvilket faglig nivå en elev befinner seg på. Det er også viktig for å kunne avgjøre hvilken støtte elevene trenger for videre læring, gi elevene vurderinger slik at den kommer seg videre i læringsarbeidet, og for å kunne igangsette nødvendige tiltak.

Kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven fastsetter at elevene har krav på å få vurderinger i fag som fremmer læring og bidrar til lærelyst underveis. Vurderingene skal gi elevene informasjon om egen kompetanse underveis og ved avslutningen av opplæringen i faget. Det er kompetansemålene som er grunnlaget for vurderingene i fag, og lærerne skal forstå kompetansemålene i lys av teksten om faget i læreplanen. I underveisvurderingen, som skjer før avslutningen av opplæringen, skal lærerne legge til rette for at elevene får delta i vurderingene av eget arbeid, og reflektere over egen læring og utvikling. Elevene skal forstå hva de skal lære og hva som er forventet av dem i faget. Elevene skal få vite hva de mestrer, og få tilbakemeldinger om hvordan de kan arbeide videre.

Studier av vurderingspraksiser viser at blant skoler som har utviklet gode praksiser, kjennetegnes de ved at de tolker og anvender relevant informasjon om elevens læring og engasjerer elevene i

vurderingsarbeidet. Disse skolene har også klare mål for opplæringen og gir konstruktive tilbakemeldinger som støtter læring. På den annen side opplever enkelte skoler utfordringer med å få dette til (Sandvik, 2019). Flere av innspillene til utvalget viser at lærere har behov for støtte, tid og rom til å gå inn i vurderingsarbeidet og fortolke resultater (NOU 2023: 1). Det samme behovet gjelder også for arbeidet med standpunktvurderingen. Forskere har pekt på at standpunktvurderingen i Norge kan betraktes som et anliggende for den enkelte læreren, den enkelte skolen og lærerens vurderingsstrategier. Studier har også pekt på betydningen av at det nettopp er lærerne som gjennomfører standpunktvurderingen for egne elever samtidig som disse studiene også viser at standpunktvurdering er et spenningsfylt og komplekst felt der det er behov for støtte, tid og samarbeid omkring det profesjonelle arbeidet med standpunktvurdering (Hovdhaugen mfl., 2018; Lundahl mfl., 2017; Tveit, 2014; Lødding mfl., 2016).

Forskere har også pekt på at utvikling av vurderingskulturer i skolen bør rettes mot de faktiske utfordringene den enkelte læreren, skolelederne og skolen står overfor (Birenbaum, 2016). Mens noen skoler vil ha behov for å etablere ulike former for samarbeid om vurdering, vil andre ha behov for å utvikle vurderingspraksiser i fag. Uavhengig av behovet er det å ha en utforskende tilnærming til egen praksis identifisert som en nøkkelfaktor i skoler som lykkes med å utvikle vurderingskulturen (Postholm, 2018).

Studier har vist at det vil styrke utviklingen av vurderingskulturer dersom satsingene blir knyttet til lærernes faglige kompetanse og undervisning i faget. Dagens læreplaner med kompetansemål i fag krever at lærerne har solid fagkompetanse og forstår vurdering ut fra fagenes egenart. Det krever også at lærerne behersker læreplananalyse og operasjonalisering i større grad enn i tidligere læreplaner (Sandvik, 2016). Flere programmer og tiltak i norsk skole knyttet til vurdering har hatt gode intensjoner, men vært for svakt koblet til skolefagene og læreplanene (Prøitz, 2013; Sandvik, 2019).

I profesjonsfellesskapet arbeider lærerne sammen med skolelederne og deler kunnskap og erfaringer for å hjelpe hverandre med å videreutvikle undervisningspraksisen og dermed forbedre elevenes læring (Marzano mfl., 2016). Det er viktig at lærerne og skolelederne har kompetanse i å kunne kartlegge og fortolke kunnskapsgrunnlaget om lærernes og skolens praksis, og nyttiggjøre seg ulike funn og vurderinger for å videreut-

vikle kvaliteten på den faglig-pedagogiske praksisen (NOU 2022: 13). Rambøll-undersøkelsen viser at lærerne og skolelederne selv vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å nyttiggjøre seg av informasjon fra prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsutviklingsarbeidet. Samtidig opplever mange ikke å ha god kompetanse i å omsette abstrakte resultater (tall og prosent) til konkrete tiltak og bedre praksis (Rambøll, 2023a).

I skolene blir digital teknologi tatt i bruk hver dag, og stadig flere lærere bruker digitale verktøy når de innhenter informasjon om elevenes ferdigheter og kompetanser. Ekspertgruppen for digital læringsanalyse peker på at bruk av læringsanalyse krever kompetanse innen kritisk vurdering, etikk og personvern og analysekompetanse (NOU 2023: 19). I undersøkelsen TALIS-2018 er digital teknologi det området der flest norske ungdomsskolelærere oppgir at de har behov for etter- og videreutdanning (Thronsen mfl., 2019). En undersøkelse Rambøll har utført for ekspertgruppen for digital læringsanalyse bekreftet også at de ansatte opplever utilstrekkelig digital kompetanse som et hinder for å utføre læringsanalyse i skolen (Rambøll, 2023b). Gode støttestrukturer i dette arbeidet er også avgjørende for at lærerne skal kunne utvikle kompetanse (Munthe mfl., 2022).

I undersøkelsen Rambøll har gjennomført på vegne av utvalget oppgir majoriteten av lærerne at de har god analytisk kompetanse til å nyttiggjøre seg informasjon fra prøver, verktøy og datakilder på en god måte. Lærerne oppgir å hente støtte og veiledning i skolens profesjonsfelleskap. De er i kvalitetsutviklingsarbeidet også avhengige av å ha en god prosesskvalitet i skolen. Lærerne oppgir at de har behov for mer støtte og veiledning i kvalitetsutviklingsarbeidet, blant annet knyttet til å drive med elevmedvirkning. I de kvalitative intervjuene forteller flere lærere og skoleledere at de analyserer resultatene, men at de ikke kommer videre med prosessen med å vurdere og bestemme tiltak for å forbedre kvaliteten. Dette kan henge sammen med opplevd relevans av resultatene, men det kan også handle om at skolene mangler en kultur for å arbeide konstruktivt i lærermøter med å gå fra analyse til tiltak (Rambøll, 2023a).

#### Skoleledere

Skolelederne har en viktig rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet gjennom å lede lærernes arbeid med å legge til rette for at alle elevene trives og utvikler seg faglig og sosialt, og gjennom å ha ansvaret for å lede og utvikle profesjonsfelleska-

pet i skolene. Det er fastsatt i opplæringsloven § 17-2 at alle skoler skal ha en faglig, pedagogisk og administrativ forsvarlig ledelse, og at alle skoler skal ledes av en rektor som har pedagogisk kompetanse.

Opplæringsloven viderefører ikke kravet i tidligere lov om at rektor også skulle ha ledelseskompetanse. Sammen med kravet om at rektor skal ha pedagogisk kompetanse, står det at rektor skal ta del i den daglige virksomheten og arbeide med å utvikle virksomheten. Det er ikke lovregulert hva slags pedagogisk kompetanse som er relevant eller tilstrekkelig for at rektor skal kunne utføre rollen sin og ansvaret sitt. I overordnet del framkommer det at skolelederne har ansvaret for å gi retning og tilrettelegge for elevenes og lærenes læring og utvikling. Skolelederne skal som ledere av profesjonsfelleskapet, lede det faglig-pedagogiske arbeidet, og lede slik at alle får brukt de sterke sidene sine, opplever mestring og utvikler seg. Overordnet del trekker fram at dette krever ledelsesfaglig legitimitet, god forståelse for utfordringer som lærerne og andre står overfor, tillit til prioriteringer av samarbeid og relasjoner for å bygge tillit i organisasjonen.

Det er skoleeierne som skal sikre nødvendig og riktig kompetanse i skolene. Det er også klare forventninger til at skolelederne i skolene initierer og leder kompetanseutviklingen i de enkelte skolene, og av og til mellom skoler (NOU 2022: 13).

For å skape en skole hvor elevmedvirkning og demokratiske prosesser er en naturlig del av elevens opplæring og hvor det blir lagt til rette for utforskende prosesser som skaper endring, blir det pekt på at skolelederne og skoleeierne må sette elevmedvirkning på agendaen og legge til rette for utvikling av kompetanse om elevmedvirkning for alle aktører i skolen (Dehlin og Jones, 2021; Faannessen mfl., 2022).

Flere studier finner at skoleledernes kompetanse og kapasitet knyttet til vurderings- og utviklingsprosesser betyr mye for hvor godt skolene lykkes i å få til læringsfremmende praksiser og å utvikle skolene (Charteris og Smardon, 2022; Hargreaves og O'Connor, 2018; Hopfenbeck mfl., 2015). Studier viser også at skolens ledelse er avgjørende for et godt læringsmiljø (Robinson mfl., 2008).

Skolelederne har også behov for å forstå hvordan vurdering fungerer, hva formålet med vurderingssituasjonen er, hvordan avgjørelser tas på grunnlag av vurderinger og hvilke konsekvenser dette kan få for elevene og andre i skolen (Fjørtoft og Sandvik, 2016).

En litteraturgjennomgang framhever skoleledernes betydning for kvaliteten på lærernes samarbeid og for lærerens kompetanse til å fortolke, vurdere og ta i bruk informasjon for å fremme elevens læring (Hoogland mfl., 2016). I en annen forskningssammenstilling om skolelederes bruk av elevresultater argumenterer forskerne for at elevresultater bør ses i et prosessperspektiv som tar hensyn til skolekonteksten, og at kompetansen i å bruke elevresultater må tilpasses formålet med bruken på ulike nivåer i skolen (Hornskov mfl., 2015).

Skolelederne opplever å ha behov for kompetanse og kapasitet til å nyttiggjøre seg av informasjon for å arbeide med kvalitetsutvikling i skolene, og de opplever dilemmaer i arbeidet med å prioritere og planlegge skolens arbeid på kort og lang sikt, og å definere hva som er gode resultater (NOU 2023: 1).

Rambøll-undersøkelsen viser at 71 prosent av skolelederne opplever å ha tilgang til den kompetansen de trenger for å nyttiggjøre seg informasjonen fra dagens kvalitetsvurderingssystem. Skolelederne som har gjennomført rektorutdanningen oppgir i noe høyere grad at de er enige i dette. Skolelederne vurderer også egen kompetanse i å omsette informasjonen til konkrete tiltak som lavere enn egen kompetanse i å fortolke og vurdere informasjonen og skape gode prosesser rundt kvalitetsutviklingsarbeidet. De framhever samlet sett behov for mer kompetanse og støtte til å fortolke resultater, sette i gang tiltak og evaluere om arbeidet fører til mer systematisk arbeid med kvalitetsutvikling (Rambøll, 2023a).

Skolelederne er viktige for å skape forståelse omkring hvordan informasjonen fra kvalitetsvurderinger kan tilrettelegges og gjøres nyttige i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet og til bruk for styring (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016). Utvalget har i kapittel 5 beskrevet hvordan utviklingen av en kollektiv samarbeidskultur, og evnen til å tilrettelegge for medvirkning og samarbeid hvor det skapes gode dialoger om kvalitetsutviklingsarbeidet, er en forutsetning for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet over tid. I dette arbeidet er også skoleledernes kompetanse i å lede prosesser for kvalitetsutvikling viktig.

I undersøkelsen TALIS-2018 svarer hver femte rektor for ungdomstrinnet at de har et stort behov for å bedre kompetansen sin i lokalt læreplanarbeid. Om lag like mange svarer at de har et stort behov for bedre kunnskap om å observere undervisningen, hvordan de kan fremme samarbeid mellom lærerne samt å kunne gi konstruktive tilbakemeldinger (Carlsten mfl., 2020).

I en undersøkelse gjennomført for Skolelederforbundet oppgir mellomlederne at de innenfor et sett forhåndsdefinerte kompetansekategorier, har et stort behov for kompetanse om konflikttemaer, juridiske temaer og veiledning og gjennomføring av krevende personalsamtaler. Forskere peker på at dette er kjente temaer fra lederopplæring og lederutdanninger (Paulsen og Hjertø, 2021).

### Skoleeiere

Tilstrekkelig og relevant kompetanse for kvalitetsutvikling hos skoleeierne er en viktig forutsetning for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet. Skoleeierne skal arbeide for å holde ved lag og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringen og i den videregående opplæringen, jf. opplæringsloven § 17-12. Dette ansvaret innebærer blant annet at skoleeierne sørger for at skolene jevnlig vurderer i hvilke grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i læreplanverket.

Opplæringsloven stiller krav om at det skal være skolefaglig kompetanse i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen (Innst. 442 L (2022–2023)). Det er ikke spesifisert nærmere i loven hva som ligger i skolefaglig kompetanse for skoleeierne. I forarbeidene blir kompetansen satt i sammenheng med evnen til å drive systematisk utviklingsarbeid, koordinering, partssamarbeid, kvalitetsvurdering, kompetanseutvikling og regelverksetterlevelse i skolen (Prop. 57 L (2022–2023)).

Viktigheten av at skoleeierne har skolefaglig kompetanse i kvalitetsutviklingsarbeidet er synliggjort i opplæringsloven gjennom at kravet til skolefaglig kompetanse hos den administrative skoleeieren er flyttet inn i kvalitetsutviklingsbestemmelsen (§ 17-12). Kravet er også utvidet til å gjelde for fylkeskommuneadministrasjonen, som har ansvaret for den videregående opplæringen (Innst. 442 L (2022–2023)). Et slikt krav skal gjøre det tydelig hvilke forventninger nasjonale myndigheter har når det gjelder skoleeierens plikter knyttet til kompetanse- og kvalitetsutvikling (Prop. 57 L (2022–2023)).

Skoleeierne har en viktig rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet gjennom å ha ansvaret for grunnopplæringen. De skal også legge til rette for og bidra med støtte til skolelederne i arbeidet med å utvikle kvalitet i opplæringen. Skoleeierne har blant annet behov for kompetanse til å innhente, fortolke og sammenstille kvalitativ og kvantitativ informasjon og for å kunne støtte skolelederne i arbeidet på den enkelte skolen (NOU 2023: 1).

I Rambøll-undersøkelsen oppgir de aller fleste skoleeierne å ha kompetanse i å tilrettelegge for gode møteplasser for erfaringsdeling om kvalitetsutvikling mellom skolelederne på tvers av skoler. Skoleeierne vurderer likevel egen kompetanse i å omsette informasjon til konkrete tiltak for videreutvikling av kvaliteten i opplæringen som noe lavere enn egen kompetanse i å fortolke og vurdere informasjon, og å skape gode prosesser rundt arbeidet med denne (Rambøll, 2023a).

Tillit og samarbeid mellom aktørene er et viktig prinsipp for kvalitetsutviklingssystemet. Forskere har pekt på at kompetanse er en viktig komponent i et tillitsbasert forhold (Tschanen-Moran, 2001). Forskerne viser også til at det er mye som er omfattet av skoleeierens rolle og ansvar, og at skoleeierne må ha kompetanse innenfor mange områder som blant annet læreplan, vurdering, ledelse, rettsvitenskap og utdanningspolitikk (Paulsen og Henriksen, 2017).

Utvalget har mottatt flere innspill som peker på behovet for at det er nok ansatte med relevant faglig kompetanse hos skoleeierne blant annet for å kunne settes i stand til å følge med på og å følge opp skolene i kvalitetsutviklingsarbeidet. I dag har skoleeierne ulike forutsetninger for å lykkes med å støtte og følge opp skolene i tråd med ansvaret de har. Enkelte kommuner har store administrasjoner som kan støtte laget rundt rektorene, mens andre ikke har dette (NOU 2023: 1).

Det er skoleeierne som er ansvarlige for at skolene har den nødvendige og riktige kompetansen de trenger for å drive kvalitetsutviklingsarbeid. Kommunene og fylkeskommunene skal, jf. opplæringsloven § 17-8, sørge for at de som er tilsett i lærerstilling, rektor og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk slik at de kan være på høyden med utviklingen i skolen og samfunnet. Ekspertgruppen for skolebidrag fant at skoleeierne som lykkes i å drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid, også prioriterte kompetanse- og profesjonsutvikling i skolen, slik at arbeidet i skolen var kunnskapsbasert (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020).

Gode strukturer og prosesser er nødvendig for å utøve et godt kvalitetsutviklingsarbeid. Dette gjelder også for arbeidet med å sikre relevant og tilstrekkelig kompetanse i skolene. I kvalitetsdialogene vil informasjon om kompetansen til de ansatte i skolene og eventuelle kompetanseutviklingsbehov for å arbeide med kvalitetsutvikling, være aktuell informasjon å ta inn i dialogene. Dette vil kunne gi grunnlag for å vurdere behov og bedre målrette kompetanseutviklingen i skolene (NOU 2022: 13).

## Nasjonale myndigheter

Nasjonale myndigheter har det overordnede ansvaret for å legge til rette for og se sammenheng mellom, tilbud om og etterspørsel etter kompetanseutvikling. Etter- og videreutdanning er et av flere virkemidler som nasjonale myndigheter bruker for å oppfylle nasjonale målsetninger, og til å utforme politikk innenfor kompetanseutviklingsfeltet. Krav i regelverket til bemanning og kompetanse er andre virkemidler. Disse virkemidlene er juridiske og har vært førende for utformingen av økonomiske og pedagogiske virkemidler for kompetanseutvikling (NOU 2022: 13).

Statsforvalteren er et viktig bindeledd mellom kommunene, fylkeskommunene og øvrige nasjonale myndigheter, og fører tilsyn med kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere. I tillegg forvalter også statsforvalterne tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæringen.

I en evaluering av tilsyn på blant annet opplæringsområdet i perioden 2014 til 2021, framgår det at statsforvalternes kompetanse må være god, spesielt med tanke på juridisk kompetanse kombinert med skolefaglig kompetanse, for at kommunene og fylkeskommunene skal oppleve tilsynet som relevant (Deloitte, 2022).

## Universitets- og høyskolesektorens rolle

Universitets- og høyskolesektoren har ansvaret for å utdanne lærere. Gjennom forskning er de en kunnskapsleverandør til sektoren, samtidig som de også er tjenesteleverandør gjennom å utvikle og tilby ulike prøver og verktøy. Dette er roller som utfyller og overlapper hverandre, og som også kan komme i konflikt med hverandre.

## Lærerutdanningene

Lærerutdanningsinstitusjoner har stor innvirkning på kvaliteten i opplæringen gjennom å kvalifisere studenter til læreryrket, og som tilbydere av etter- og videreutdanning for ansatte i skolene. Det er flere utdanningsløp i Norge som kvalifiserer til å bli lærer i tråd med kravene i forskrift til opplæringsloven. Til hver av lærerutdanningene er det utformet forskriftsfestede rammeplaner som blant annet beskriver hvilket læringsutbytte studentene skal ha etter fullført utdanning.

Universiteter og høyskoler som tilbyr lærerutdanninger, skal legge til rette for at utdanningene og den enkelte lærerens videre praksis bygger på forsknings- og utviklingsarbeid og erfa-

ringsbasert kunnskap. Utdanningene skal også forberede studentene for kontinuerlig profesjonell utvikling, og å kvalifisere dem til å videreutvikle skolene som institusjoner for danning og læring i et demokratisk og et mangfoldig og flerkulturelt samfunn (Kunnskapsdepartementet, 2020).

En viktig del av lærerutdanningene er å utvikle framtidige læreres kompetanse til å fortolke og vurdere kunnskap og informasjon om den faglig-pedagogiske praksisen og ta profesjonelle beslutninger. Denne kompetansen handler blant annet om å forstå sammenhengen mellom læreplanene og vurdering (Xu og Brown, 2016), og fortolke og ta i bruk kunnskap og informasjon om elevenes læring og skolemiljø for å tilpasse opplæringen (Pastore og Andrade, 2019). Det handler også om å håndtere formålene med vurdering i fag (Looney mfl., 2018).

Imidlertid viser studier at det er svakheter i utviklingen av lærernes kompetanse i å fortolke og vurdere kunnskap og informasjon om praksisen i klasserommet, og å ta profesjonelle beslutninger basert på disse vurderingene (Datnow Hubbard, 2016; Sandvik, 2019). Særlig har det blitt pekt på lærerutdanningenes utfordringer med å sørge for at lærerstudentene utvikler tilstrekkelig vurderingskompetanse (NOKUT, 2020; Wiggen, 2022; Jensen, 2018).

Eksamensgruppa og utvalget for fremtidens skole pekte også på at lærere ikke nødvendigvis får tilstrekkelig opplæring gjennom lærerutdanningene i hva som skal til for å sikre god kvalitet i vurderingen av elevenes sluttkompetanse (Eksamensgruppa, 2019; NOU 2015: 8). Studier viser at noen av utfordringene er knyttet til at lærerutdanningsinstitusjonene og praksisfeltet har ulike oppfatninger om hva som kjennetegner en god lærerutdanning, og at samarbeidet mellom de to aktørene har vært svakt (Munthe, 2020).

Andre studier peker på at ulike oppfatninger og et uklart samarbeid kan føre til at studentene opplever motsetninger mellom det de erfarer og lærer på campus, og det de erfarer og lærer i praksisperiodene i skolene. Det kan også føre til at lærerstudentene ikke utvikler en grunnleggende vurderingskompetanse, fordi det ikke er en systematisk tilnærming til utviklingen av denne kompetansen innen de ulike fagene i lærerutdanningen (Fjørtoft og Sandvik, 2016).

#### *Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling*

Forskning har understreket betydningen av å knytte kompetanseutviklingstiltak i skolene tett til arbeidsplassen for å sikre relevans for det faglig-

pedagogiske arbeidet og for skoleledernes praksis. Det blir også sett på som vesentlig å etablere slike tiltak gjennom partnerskap med universiteter og høyskoler (Postholm, 2018).

Det har blitt fulgt opp og tatt inn som et skifte i nasjonale myndigheters styring og strategiske tenkning rundt kompetanseutvikling i skolene. Betydningen av nettverksstyring, lokal involvering, partnerskap, samarbeid og kunnskapsbasering har stått sterkt de siste årene (Fossestøl mfl., 2021).

Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring er ment å tilby kompetanseutviklingstiltak til lærere, skoleledere og øvrige ansatte i skolen. Ordningen bygger på partnerskap mellom skoleeier og universitet eller høyskole, regionale kompetansenettverk som gode arenaer for utvikling av partnerskap, og samarbeidsforum for prioritering av tiltak i lys av en langsiktig felles plan. Nasjonale myndigheter, gjennom statsforvalterne, har en aktiv rolle i arbeidet blant annet i samarbeidsforumene og som tilskuddsforvalter (Utdanningsdirektoratet, 2023g).

Ved å strukturere et tettere samarbeid mellom lærerutdanningsinstitusjonene, skoleeierne og praksisfeltet er målet å styrke kompetanseutviklingen og oppnå en mer målrettet og relevant tilnærming. Det skal også gjøre det mulig å vurdere kompetansebehovene grundig, planlegge effektive tiltak, og gjennomføre dem på en målrettet måte. Flere studier har vist at viktige forutsetninger for å lykkes med kompetanseutviklingstiltakene er at tiltakene er nøye tilpasset lokale behov i skolene, kommunene og fylkeskommunene. I partnerskapene er man også avhengig av å etablere en felles enighet om roller, rettigheter og ansvar for å utvikle solide relasjoner mellom aktørene i skolesektoren og aktørene i universitet- og høyskolesektoren. Likeverdighet mellom aktører blir ansett som en nødvendighet for et bærekraftig partnerskap (Lillejord og Børte, 2014; Smith, 2016; Prøitz og Rye 2023).

Evalueringene av tilskuddsordningen viser at aktørene samlet sett er positive til formålet med ordningen, og særlig framhever potensialet i partnerskapet mellom skoleeierne og universitets- og høyskolesektoren. Det blir imidlertid pekt på utfordringer når det gjelder forankringsprosesser, behovsanalyser og samarbeidet i partnerskapene. Særlig er de lokale aktørene bekymret for at det blir for mange standardiserte løsninger, og for at universitets- og høyskolemiljøer har manglende kompetanse og interesse i møtene med skolene og skoleeierens utfordringer og behov. Det blir



også pekt på manglende medbestemmelse i ordningene, til tross for at dette er et krav, og at det er et språk mellom skoleledernes og tillitsvalgtes opplevelse av medbestemmelse. Jo nærmere de tillitsvalgte i skolene man kommer, desto større er skepsisen til om ordningen er en god måte å drive kompetanseutvikling på (Fossestøl mfl., 2021).

Forskere peker på at i arbeidet med lokal kompetanseutvikling, bør de nye samarbeidsformene mellom skolene og universitetene og høgskolene i Norge betraktes som omfattende organisasjonsutviklingsprosjekter som vil påvirke både universiteter, høgskoler, skoleeiere og skoler, og som vil stille nye krav til både lærerne og skolelederne i organisasjonene. Universitetene og høgskolene spiller en viktig rolle i å sikre at erfaringene fra partnerskapene styrker lærerutdanningenes kvalitet og relevans (Smith, 2016).

#### *Offentlig ph.d.-utdanning*

I rammeplanene for grunnskolelærerutdanningene framgår det at utdanningene skal bidra til kritisk refleksjon, samtidig som de skal kvalifisere for en profesjonsutøvelse som bygger på forsknings- og erfaringsbasert kunnskap.

Tradisjonelt har kunnskap i skolene vært erfaringsbasert, mens initiativer fra nasjonale myndigheter de siste ti årene har vektlagt å styrke den forskningsbaserte kunnskapen i skolesektoren. Forskningen har også tradisjonelt skjedd i miljøer utenfor skolene, og har ofte studert skolene som fenomen framfor hva som skjer i skolene, og med svak forankring i skolene (Prøitz og Aasen, 2017; Aasen og Rye, 2013).

Det har i de senere årene vært satset på å knytte kompetanseutvikling i større grad til praksiser som virker i klasserommet og i skolene. I 2014 ble offentlig sektor-ph.d. for lærere etablert, hvor ansatte i skolene kan ta en doktorgrad forankret i praksis. Formålet med offentlig ph.d.-ordningen er tredelt. Det er et samarbeidsprosjekt mellom en offentlig virksomhet, et universitet eller en høgskole og en ph.d.-kandidat. Ordningen skal bidra til forskerkompetanse i offentlig sektor, utvikle relevant forskning og bidra til samarbeid mellom praksisfeltet og academia (Fekjær mfl., 2022; Mausethagen mfl., 2021). Prosjektet skal være relevant for virksomhetens ansvarsområde, og bygge kunnskap og kompetanse som er relevant og anvendbar for virksomheten (Forskningsrådet, 2023).

Et trekk ved denne ordningen er også at i motsetning til å være kollektivt orientert, slik mange kompetanseutviklingstiltak har vært i Norge de

senere årene, er dette et individorientert kompetansetiltak (Fekjær mfl., 2022).

Forskere peker på at en offentlig ph.d.-ordning åpner for nye muligheter for skoleutvikling, ikke bare for lærere, men også for skoleledere og skoleeiere. Ordningen synes å fungere relativt bra i Norge. Samtidig er ordningen ny, og det er lite kunnskap om forskerkompetansen ph.d.-kandidatene utvikler og oppnår, og om kunnskapsutviklingen som skjer brukes i skoleutviklingsprosesser. Det er også noen utfordringer ved at det er mange og dels uklare forventninger og roller knyttet til ordningen, og til spørsmålet om hvordan kandidatene skal bruke sin nye kompetanse i praksis etter fullført grad (Fekjær mfl., 2022; Mausethagen mfl., 2021).

Det er også lite kunnskap om hvilke stillinger og ansvarsoppgaver kandidatene får etter ph.d.-studiet. De fleste med lærerbakgrunn som tar en doktorgrad, går inn i stillinger ved universiteter og høgskoler. Det er samtidig tydelig at det er et stort potensial for kompetanse- og kunnskapsutvikling i skolene når kompetanseutviklingen skjer hos kandidater som allerede er i skolene, gjennom at kompetansen de opparbeider seg spres blant kollegaer. Det er i dag et krav om at temaet for ph.d.-en skal være praksisforankret, og mange velger å studere egen skole og praksis. Ordningen styrker også at det er lærerne som kan drive skoleutviklingsarbeidet. For at ordningen skal gi et reelt bidrag til å utvikle skolene, er man avhengig av at det skapes stillinger som sikrer at kompetansen kommer til nytte i skolene (Fekjær mfl., 2022).

#### *Utdanning og kompetanseutvikling hos skoleledere og skoleeiere*

Som en del av en økt profesjonalisering av aktørene i skolene, har det blitt satset mye på utdanning og kompetanseutvikling innen ledelse fra begynnelsen av 2000-tallet (Møller, 2016). Det er i dag flere utdannings- og videreutdanningstilbud rettet mot skolelederne.

Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole peker på at lederrollen i skolene stadig blir mer kompleks, og at skoleledernes kompetanse i kvalitetsutvikling blir utfordret i takt med dette. Utvalget viser til at det derfor også er viktig at skolelederne har gode muligheter for å utvikle kompetansen sin, blant annet i samarbeid med lederkollegaer og ved å ha gode kompetanseutviklingstilbud (NOU 2022: 13).

Siden 2009 har nasjonale myndigheter finansiert den nasjonale rektorutdanningen, som er et

videreutdanningstilbud for skoleledere i grunnskolen og i den videregående opplæringen. En av hovedmålsettingene med utdanningen er å gi skolelederne kompetanse til å lede og kompetanse i skoleutvikling. Siden 2018 har nasjonale myndigheter også finansiert modulbaserte utdanninger for rektorer og andre skoleledere som har fullført rektorutdanningen. En av modulene som tilbys er ledelse av utviklings- og endringsarbeid (Aamodt mfl., 2019).

Evalueringer av rektorutdanningen viser at de som har fullført utdanningen, opplever større trygghet i rollen som leder. Deltakerne rapporterer om at egen lederpraksis ikke lenger bare er basert på skjønn og erfaring, men også på teori og forskning. Dette opplever de gir økt trygghet og bidrar til endring i ledelsespraksis (Hybertsen mfl., 2014; Aamodt mfl., 2019).

Selv om det er utfordrende å måle i hvilken grad utdanningen fører til nye ledelsespraksiser som igjen forbedrer elevenes læring (Aas mfl., 2021), er det gjennomført undersøkelser som tyder på at utdanningen indirekte har bidratt til å styrke kvaliteten på mange norske skoler.

Skoleledere som har gjennomført rektorutdanningen, oppgir i høyere grad enn andre skoleledere at de har tilgang på kompetansen de trenger for å nyttiggjøre seg informasjonen fra prøver, undersøkelser, datakilder og verktøy på en god måte (Rambøll, 2023a).

Det finnes i dag ikke et nasjonalt utviklet utdanningstilbud til skoleeier, slik den nasjonale rektorutdanningen er for skoleledere. En av målsettingene med den nasjonale rektorutdanningen er riktignok å koble skoleeiere til utdanningstilbudet. Det er blant annet vanlig at skoleeiere inviteres til å delta på noen av studiesamlingene. Evalueringene av rektorutdanningen viser imidlertid at utdanningen ikke har lyktes med å involvere skoleeierne etter intensjonen (Aamodt mfl., 2019).

### 7.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at det er behov for ulike former for kompetanseutviklingstiltak for å sikre at elevene, lærerne, skolelederne og skoleeierne har et tilstrekkelig faglig grunnlag for å delta i og drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid.

Utvalget mener at en forutsetning for å delta i kvalitetsutviklingsarbeidet er at lærerne i skolene har den formelle kompetansen som er påkrevd til ansettelse og undervisning i fag. Selv om flere lærere har grunnutdanning og kompetanse i fagene de underviser i, mener utvalget at det

fremdeles er for mange ansatte som underviser og vurderer i fag som mangler pedagogisk utdanning eller fordypning i undervisningsfagene. Utvalget mener at ansatte uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse, vil ha svakere forutsetninger for å kunne delta i profesjonsfellesskapet og i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene.

De ansatte i skolene og hos skoleeierne er den største ressursen en skole, kommune og fylkeskommune kan ha. Å videreutvikle relevant kompetanse innenfor flere områder hos de ansatte vil være avgjørende for at skolene, kommunene og fylkeskommunene skal få til kvalitetsutvikling.

#### Lærerutdanningene

Lærerutdanningene, universitetene og høyskolene har en avgjørende rolle i arbeidet med å kvalifisere og utvikle kompetanse til å drive kvalitetsutvikling blant lærere. Når det gjelder utviklingen av lærerstudenters vurderingskompetanse, legger utvalget vekt på viktigheten av å forstå sammenhengen mellom læreplan og vurdering, ulike vurderingsformer, og å fortolke og bruke informasjon om elevenes læring og skolemiljø for å tilpasse opplæringen, i tillegg til å håndtere de mange formålene med vurdering i skolen.

I Norge har det vært satset på å utvikle lærernes vurderingskompetanse gjennom blant annet satsingen *Vurdering for læring*. Lærerutdanningene har en viktig rolle i å sikre at lærerstudentene har tilstrekkelig kompetanse i sluttvurdering, og til å delta og ta ansvar i kvalitetsvurderings- og kvalitetsutviklingsarbeidet i klasserommene og i profesjonsfellesskapet. Det har blitt pekt på lærerutdanningenes utfordringer med å sørge for at lærerstudentene utvikler tilstrekkelig vurderingskompetanse (Jenset, 2018; NOKUT, 2020; Wiggen, 2022). Utvalget mener det er svært viktig at lærerstudentene får utviklet sin kompetanse i sluttvurdering gjennom lærerutdanningen. Utvalget foreslår derfor at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i kvalitetsutvikling, slik at de kan bidra aktivt i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene. Utvalget foreslår også at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering. Forslagene må ses i sammenheng med det pågående arbeidet i ekspertgruppen som skal se på rammeplanstyringen av lærerutdanningene. Utvalget mener det er behov for å iverksette tiltak som sikrer en systematisk tilnærming til kompetanse innen kvalitetsutvikling i lærerutdanningene. Dette må komme tydelig til uttrykk gjen-

nom omtale i rammeplanene for de ulike lærerutdanningene.

#### Veiledning og støtte i standpunkt-karaktersettingen

I Norge utgjør standpunkt-karakterene om lag 80 prosent av karakterene på et vitnemål. Utvalget mener det er viktig å sikre en videreføring av og opprettholde den tilliten som lærerne har til å vurdere elevene ved avslutningen av opplæringen. For å videreføre og opprettholde tilliten til de vurderingene lærerne gjør, og dermed kvaliteten på informasjonen standpunkt-karakterer gir, mener utvalget at det er et mål at bare lærere med kompetanse i faget skal kunne sette standpunkt- og eksamens-karakterer. Denne målsetningen må ses i sammenheng med behovet for at alle lærere har tilgang på strukturer for dialog og samarbeid i arbeidet med å sette standpunkt-karakterer. Dette beskriver utvalget nærmere i kapittel 8. Utvalget erfarer at det i dag ikke er tilstrekkelig tilgang på lærere som oppfyller lovens krav til kompetanse ved alle skoler. Mange steder ville det derfor ikke vært mulig å gi alle elevene standpunkt-vurdering dersom ikke ansatte i undervisningsstillinger som mangler formell lærer-kompetanse, også utfører denne oppgaven. Utvalget vurderer derfor at det ikke er realistisk å stille krav om at alle som fastsetter standpunkt-karakterer skal tilfredsstille kravene til ansettelse og undervisning, men mener det er behov for tiltak for å bidra til at elevene får likeverdige standpunkt-vurderinger gjennom å sørge for at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering. Utvalgets flertall, ved utvalgs-medlemmene Aaslid, Eira, Furulund, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, foreslår at nyutdannede nytilsatte<sup>1</sup> lærere skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt-karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt-karaktersettingen. Utvalgets flertall foreslår videre at ansatte i undervisningsstillinger som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal sette standpunkt-karakterer sammen med lærere som oppfyller kravene for tilsetting og undervisning som en del av kvalitetssikringen av karaktersettingen. Disse forslagene må ses i sammenheng med forslaget om å utvikle varige strukturer for kvalitets-

sikring av standpunkt-vurdering, som utvalget beskriver i kapittel 8.

Utvalgets mindretall, ved utvalgs-medlemmene Arnason Bøe og Haugli, foreslår at nyutdannede nytilsatte lærere og ansatte som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt-karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt-karaktersettingen. Forskjellen mellom flertalls- og mindretallsforslaget er at ansatte som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning i flertallsforslaget, skal sette standpunkt-karakterer sammen med lærere som oppfyller kravene, mens mindretallsforslaget er at de skal få veiledning.

#### Etter- og videreutdanningstilbud innenfor området kvalitetsutvikling i skolen

Krav og forventninger til skolelederne om å drive og lede kvalitetsutviklingsprosessene i skolene, og til skoleeierne om å legge til rette for og støtte skolelederne i dette arbeidet, fordrer at aktørene har tilstrekkelig relevant kompetanse kvalitetsutvikling. Det er også behov for tilgang på etter- og videreutdanning og strukturer for erfaringsdeling for å kunne videreutvikle egen kompetanse på området. Dette gjelder for hvert enkelt av aktørnivåene, men også et samlet tilbud på tvers av aktørnivåene. Blant annet har utvalget pekt på at kompetanse om elevmedvirkning er avgjørende for å styrke elevmedvirkning i skolene. Også kompetanse i å kunne forebygge og arbeide systematisk for at alle elevene har et trygt og godt skolemiljø, er viktig i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Relevant og tilstrekkelig skolefaglig kompetanse hos skoleeierne er en forutsetning for å sikre et godt skoleeierskap, og få til arbeidet med å bedre kvaliteten i opplæringen. Utvalget mener at det er en styrke at kravet til skolefaglig kompetanse nå er innarbeidet og utvidet i den nye bestemmelsen om kvalitetsutvikling i skolen og også omfatter fylkeskommunene som skoleeiere. Utvalget mener også at det er positivt at kravene om skolefaglig kompetanse på skoleeiernivået i opplæringsloven er utvidet og satt tydeligere i sammenheng med kvalitetsutvikling i skolen. At kravet til skolefaglig kompetanse er satt sammen med kravet om kvalitetsutvikling i skolen, ser utvalget på som et grep som er med på å synliggjøre at også strukturkvaliteten er en viktig del av et bredt kunnskapsgrunnlag i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Når det gjelder hva som menes med skolefaglig kompetanse hos skoleeierne, vurderer utvalget

<sup>1</sup> Begrepet nyutdannede nytilsatte brukes i tråd med «Veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole». Veiledningen er signert av Kunnskapsdepartementet, KS, PBL, organisasjonene for friskolene, Utdanningsforbundet, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet og UHR (Kunnskapsdepartementet, 2018).

at en konkretisering i større grad vil kunne sikre at alle kommune- og fylkeskommuneadministrasjonene har de samme forutsetningene for å kunne støtte og følge opp skolene og de politiske skoleeierne i kvalitetsutviklingsarbeidet. En innvending vil være at det er opp til kommunene og fylkeskommunene å vurdere hvordan de organiserer sin egen drift og best utnytter sine ressurser og kompetanse for å levere gode tjenester.

Flere studier har vist at vellykket kompetanseutvikling krever at tiltakene er nøye tilpasset lokale behov, og er organisert gjennom partnerskap mellom skoler, kommuner, fylkeskommuner og høyere utdanningsintitusjoner. Utvalget mener kompetanseutviklingen som skjer tett på arbeidsplassen, er viktig for å sikre relevans for det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet i klasserommet og i profesjonsfellesskapet. Utvalget anser det som vesentlig å videreutvikle samarbeidet mellom skolene, lærerutdanningsinstitusjonene og andre aktører i utdanningssystemet for å styrke kompetanseutviklingen og oppnå en mer målrettet og relevant tilnærming.

For å sikre relevant kompetanse i kvalitetsutviklingsarbeidet, foreslår utvalget å kartlegge og sikre ulike former for etter- og videreutdanningstilbud innenfor området *Kvalitetsutvikling i skolen*, slik at lærerne, andre ansatte i skolene, skolelederne og skoleeierne får et godt grunnlag for å drive og delta i kvalitetsutviklingsprosesser i skolene. Dette arbeidet bør ses i sammenheng med regjeringens oppfølging av utredningen fra utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole (NOU 2022: 13).

#### Forskningsprogram

Utvalget vurderer at det finnes begrenset tilgang til oppdatert forskning om kvalitetsutvikling i skolen. Forskningen innenfor området er preget av fragmenterte småskalastudier på ulike felt. Innenfor flere viktige temaer, for eksempel hvordan elevene blir involvert i arbeidet med kvalitetsutvikling, og hvordan ulike aktører og nivåer samarbeider i kvalitetsutviklingsarbeidet, finnes det lite forskningsbasert kunnskap.

Utvalget påpeker at det er utfordringer i samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og praksisfeltet i dag. Disse utfordringene kan føre til unødvendige motsetninger mellom teori og praksis for lærerstudentene.

Utvalget mener det er for lite kunnskap om hvordan utdanningsinstitusjonene ivaretar kvalitetsutvikling som område i dag i utdanningene. Utvalget mener det er behov for blant annet mer

kunnskap om hvordan lærerutdanningene fremmer relevant kompetanse for kvalitetsutvikling hos lærerne, også i praksisperiodene, for å kunne adressere disse utfordringene.

Det har i de senere årene vært satset på å knytte etter- og videreutdanningstilbud i større grad til praksiser i klasserommet og skolene. Forskere har pekt på at en offentlig ph.d.-ordning for ansatte i skolesektoren gir nye muligheter og har et stort potensial for kompetanse- og kunnskapsutvikling i skolen, gjennom at kompetanseutvikling skjer hos aktørene som allerede er ansatt i skolen. En slik ordning vil bidra med forskerkompetanse i offentlig sektor og utvikle relevant forskning, spesielt knyttet til den praksisnære og erfaringsbaserte kunnskapen (Fekjær mfl., 2022).

Universitet- og høgskolemiljøene har flere sentrale roller i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen, gjennom å utvikle og formidle relevant kunnskap, og ved å være nære samarbeidspartnere for skolene og skoleeierne. Dette er blant annet gjennom partnerskap i den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling.

Utvalget mener det er behov for å styrke dagens kunnskapsgrunnlag om kvalitetsutvikling i skolen for å få mer innsikt i dette arbeidet. Utvalget foreslår å opprette et forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen som en del av Norges forskningsråds portefølje. Forskningsprogrammet skal bidra til å utvikle forskningsbasert kunnskap, samt bidra til utvikling og innovasjon. Forskningsprogrammet skal omfatte ordning for offentlig ph.d i skolesektoren, og bidra til kunnskap om kvalitetsutvikling som område i lærerutdanningene, gjennom stimulering av partnerskapsordninger og kombinerte stillinger i lærerutdanningene. Forskningsprogrammet skal også kartlegge forskningens rolle i kvalitetsutvikling som kunnskapsleverandør og som tjenesteleverandør.

#### Introduksjonsår

Utvalget har merket seg at utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole foreslår et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i deres NOU 2022: 13 *Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Et av forslagene er å innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i barnehage og skole. Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Eira, Furulund, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandli og Botterli Udnæs, mener at det bør utvikles en egen støtte til utviklingen av

profesjonsfellesskapet for lærere. Utvalgets flertall foreslår å støtte utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skoles forslag i NOU 2022: 13 om å innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i skolen.

#### Utvalgets forslag

*For relevant kompetanse på alle nivåer foreslår utvalget*

- at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i kvalitetsutvikling slik at de kan bidra aktivt i arbeidet i skolene
- at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering
- å kartlegge og sikre ulike former for etter- og videreutdanningstilbud innenfor området *kvalitetsutvikling i skolen*, slik at lærerne, andre ansatte i skolene, skolelederne og skoleeierne får et godt grunnlag for å drive og delta i kvalitetsutviklingsprosesser i skolene. Dette bør ses i sammenheng med regjeringens oppfølging av utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole sin NOU 2022: 13.
- et forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen som del av Norges forskningsråds portefølje
  - Forskningsprogrammet skal bidra til å utvikle forskningsbasert kunnskap, samt å bidra til utvikling og innovasjon.
  - Forskningsprogrammet skal omfatte ordning for offentlig ph.d. i skolesektoren, og bidra til kunnskap om kvalitetsutvikling som område i lærerutdanningene gjennom

stimulering av partnerskapsordninger og kombinerte stillinger i lærerutdanninger.

- Forskningsprogrammet skal kartlegge forskningens rolle i kvalitetsutvikling i skolen som kunnskapsleverandør og som tjenesteleverandør.

*Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Eira, Furulund, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandli og Botterli Udnæs, foreslår*

- at nyutdannede nytilsatte lærere skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt karaktersettingen
- at ansatte i undervisningsstillinger som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal sette standpunkt karakterer sammen med lærere som oppfyller kravene for tilsetting og undervisning som en del av kvalitetssikringen av standpunkt karaktersettingen
- å støtte utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skoles forslag i NOU 2022: 13 om å innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i skolen

*Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Arnason Bøe og Haugli, foreslår*

- at nyutdannede nytilsatte lærere og ansatte som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt karaktersettingen

## Kapittel 8

# Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter et bredt kunnskapsgrunnlag

I dette kapittelet redegjør utvalget for hva utvalget legger i et bredt kunnskapsgrunnlag og hvilke kunnskaps- og informasjonskilder utvalget foreslår skal inngå i kvalitetsutviklingssystemet. Det brede kunnskapsgrunnlaget skal utgjøre fundamentet for kvalitetsdialogene mellom skolene og skoleeierne. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

### 8.1 Et bredt kunnskapsgrunnlag i et kvalitetsutviklingssystem

Skolens brede mandat skal ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling i opplæringen på alle nivåer i skolesektoren. Det brede kunnskapsgrunnlaget må bestå av ulike former for kunnskaps- og informasjonskilder som samlet sett rammer inn hva kvalitet i opplæringen handler om.

Det brede kunnskapsgrunnlaget må bestå av kvantitative og kvalitative kunnskaps- og informasjonskilder. Som utvalget beskriver i kapittel 3 blir dagens kvalitetsvurderingssystem kritisert for i hovedsak å inneholde kvantitative informasjonskilder. Utvalget mener det er behov for å videreutvikle flere kvalitative kilder (NOU 2023: 1). Elevenes, foreldrenes, lærernes, andre ansattes, skoleledernes og skoleeierne erfaringsbaserte kunnskap må ha plass og legitimitet i kvalitetsutviklingsprosessen. Den erfaringsbaserte kunnskapen må ses i sammenheng med annen kunnskap og informasjon aktørene har om elevene, skolene, kommunene og fylkeskommunene.

Et nytt kvalitetsutviklingssystem må være tydelig avgrenset. Dette gjelder særlig for kunnskaps- og informasjonskildene som nasjonale myndigheter utvikler for å støtte kvalitetsutviklingsarbeidet. Det er viktig at de ulike kunnskaps- og informasjonskildene kan inngå som en integrert del av den ordinære skolehverdagen og ikke eksistere på siden av skolevirksomheten. Det må likevel ikke bli for mange eller for omfattende kunnskaps- og informasjonskilder, for eksempel

prøver og undersøkelser som elevene og lærerne må gjennomføre.

Flere elever enn tidligere opplever mer press relatert til skolen (NOU 2023: 1). Elevorganisasjonen og Redd Barna er blant organisasjonene som i innspill til utvalget peker på at det er et behov for å se på det samlede antallet prøver og undersøkelser i skolen, slik at det ikke totalt sett blir en for stor belastning for elevene.

For at lærerne, skolelederne og skoleeierne skal kunne vurdere verktøyene nasjonale myndigheter tilbyr som relevante i kvalitetsutviklingsarbeidet, må de oppleve dem som tilstrekkelige for å oppfylle deres roller og ansvar. Verktøyene må ta utgangspunkt i aktørenes behov, og aktørene må være involvert i utviklingsarbeidet. Det gjelder særlig elevene og lærerne, siden det er dem som i størst grad skal gjennomføre prøvene og undersøkelsene og ta i bruk informasjonen. Det er også viktig å jevnlig evaluere om kunnskaps- og informasjonskildene oppleves som relevante for aktørenes kvalitetsutviklingsarbeid, slik at nytteverdien og relevansen til arbeidet opprettholdes.

Kunnskaps- og informasjonskildene som nasjonale myndigheter tilbyr må holde høy kvalitet. De må også oppfylle kravene etter personvernlovgivningen og reglene om universell utforming.

Utvalget foreslår et nytt kvalitetsutviklingssystem som tydelig prioriterer kvalitetsutviklingsprosessen. Kvalitetsutvikling skjer ikke når elevene gjennomfører prøver og undersøkelser eller når skolene tar i bruk andre verktøy. Det skjer heller ikke gjennom å fortolke og vurdere kunnskapen og informasjonen som lærerne eller skolene som helhet innhenter. Selve kvalitetsutviklingen skjer når elevene, lærerne, andre ansatte, skolelederne, skoleeierne og andre aktører tilknyttet skolene tar i bruk det brede kunnskapsgrunnlaget i ulike kvalitetsutviklingsprosesser.

Forslagene i dette kapittelet må ses i nær sammenheng med utvalgets forslag om å gjennomføre

jevnlige kvalitetsdialoger om kvalitetsutvikling mellom skoleeiere og skoler.

## 8.2 Kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø i et kvalitetsutviklingssystem

### 8.2.1 Hvorfor er kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø viktig i et kvalitetsutviklingssystem?

Formålet med et nytt kvalitetsutviklingssystem skal være å sikre elevenes læring og trivsel. Elevenes trivsel er med andre ord en viktig dimensjon som det nye systemet må gi kunnskap og informasjon om.

Elevenes skolemiljø har mye å si for elevenes, foreldrenes og de ansattes opplevelse av kvalitet i opplæringen, både faglig og sosialt (Lillejord mfl., 2014). Særlig har oppmerksomheten omkring elevenes psykososiale miljø økt (Eriksen og Lyng; 2015). Elevene har siden kvalitetsvurderingssystemet ble opprettet, fått sterkere og tydeligere individuelle rettigheter knyttet til skolemiljøet. Skolene har også fått tydeligere plikter i arbeidet (Deloitte, 2019).

Barn og unge bruker store deler av tiden sin på skolen. De har rett til et trygt og godt skolemiljø, og skolene skal arbeide kontinuerlig og forebyggende med elevenes skolemiljø, og utvikle fellesskap som fremmer helse, inkludering, læring og trivsel for alle elevene. Dette er prinsipper, rettigheter og plikter som blant annet ligger til grunn i opplæringsloven kapittel 12 om elevenes skolemiljø og i overordnet del av læreplanverket.

Hvis en elev eller elevens foreldre mener at en skole ikke har gjort nok for at eleven har det trygt og godt på skolen, kan de melde saken til statsforvalteren gjennom håndhevingsordningen. I denne ordningen skal statsforvalteren følge opp om skolen har ivaretatt deres aktivitetsplikt, jf. opplæringsloven § 12-4. Aktivitetsplikten innebærer at skolen skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en elev ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø (Innst. 442 L (2022–2023)). Forutsetningene for at foreldre kan melde saken til statsforvalteren er at de først har tatt opp saken med rektoren på skolen, og at det deretter har gått minst én uke. I 2022 ble over 1600 saker om mulig brudd på aktivitetsplikten meldt til statsforvalteren (Utdanningsdirektoratet, 2023d).

I overordnet del framkommer det også at rause og støttende læringsmiljøer er grunnlaget

for positive kulturer der skolene oppmuntrer elevene og legger til rette for elevenes faglige og sosiale utvikling. Det er tydelig nedfelt blant annet i opplæringslovens formålsparagraf § 1-3, opplæringslovens kapittel 10 og i overordnet del at elevmedvirkning skal prege skolens praksis. Elever skal medvirke og ta medansvar i læringsfellesskapet sammen med lærerne. De skal også, som en del av elevmedvirkningsarbeidet, lære hva demokrati og demokratiske verdier betyr i praksis.

Elevenes skolemiljø skal være en del av kvalitetsutviklingsprosessene som skjer i skolene og hos skoleeierne, jf. opplæringsloven § 17-12. Skolene skal jevnlig vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene i læreplanverket. Skolene skal også sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere skolens virksomhet, blant annet i arbeidet med skolemiljøet og i kvalitetsutviklingsarbeidet, jf. opplæringsloven § 10-4. Kunnskapen som kommer fram gjennom kvalitetsutviklingsprosessene som elevene, foreldrene og skolene gjennomfører, skal bidra til å gjøre elevenes opplæring bedre. Det politiske nivået i kommunene og fylkeskommunene skal også minst én gang i året få informasjon om elevenes læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring. Den skolebaserte kvalitetsutviklingen er også sentral for skoleeierens kvalitetsutviklingsarbeid (Innst. 442 L (2022–2023); Prop. 57 L (2022–2023)).

I innspill til utvalget fra elever og organisasjoner som representerer barn og unge, blir også elevenes behov for å medvirke i egen opplæring bekreftet. Flere innspill framhever at elevene har et grunnleggende behov for å få rettighetene sine oppfylt og for å føle seg godt ivaretatt på skolen. Dette behovet går blant annet fram av innspill utvalget har fått fra Elevorganisasjonen, Barneombudet, Redd Barna, Forandringsfabrikken og Unge Funksjonshemmede. Videre viser de aller fleste av innspillene til hvor viktig det er at elevene blir sett og hørt av tilgjengelige lærere som legger til rette for og støtter opp under et trygt og godt læringsmiljø. Skolene må dessuten legge til rette for gode strukturer og rutiner for elevmedvirkning (NOU 2023: 1).

Studier om læringsmiljøet for de yngste elevene tyder på at det som skjer i de første skoleårene, har langvarig effekt på elevenes læring. Det framheves at tidlig innsats for de yngste barna i stor grad handler om å utvikle trygghet (Lillejord mfl., 2018). De fleste elevene opplever skole- og læringsmiljøet sitt som godt. Likevel er det en økning i antallet elever som ikke trives på

skolen (Bakken, 2022; NOU 2023: 1). Forskning viser at det pågår mobbing og krenkende adferd selv i skoler som gjennomgående har et systematisk og langsiktig arbeid med læringsmiljøet. Denne adferden skjer på tross av at lærerne på disse skolene legger ned et intensivt arbeid. Adferden kan passere uoppdaget, siden de voksne kan ha det forskerne kaller for *blinde flekker*. Disse blinde flekkene er krenkelser som ikke blir fanget opp, anerkjent eller tatt ansvar for, selv i skoler som har en bred forståelse av krenkelsesbegrepet og en uttalt målsetting om og identifikasjon av *nulltoleranseprinsippet* (Eriksen og Lyng, 2015).

Forskere peker også på at et underutviklet fellesskap blant elever gir grunnlag for negative sosiale dynamikker, mobbing og krenkelser, også i klasser som ble oppfattet å ha et godt klassemiljø (Restad og Lyng, 2021). Ulike forståelser for mobbing spiller inn med tanke på hvordan skolene arbeider for å sikre trygge og gode skolemiljøer. Et nyere perspektiv på mobbing kalt fellesskapspende didaktikk har i de senere årene fått mye oppmerksomhet. Her rettes oppmerksomheten mot fellesskapets sosiale prosesser, og det blir satt fokus på hvordan undervisningens mål, innhold og arbeidsformer kan bidra til at elevene opplever å være verdige deltakere i klassenes formelle og uformelle fellesskap. Forfatterne peker på at ansvaret for å ha gode praksiser må ligge hos de voksne i skolene. Et sentralt poeng er likevel at praksisen ikke er mulig å realisere uten at elevene er aktive deltakere som medvirker i sin egen opplæring (Restad og Sandsmark, 2021).

Det er avgjørende at et kvalitetsutviklingssystem som har som formål å sikre elevenes læring og trivsel, gir elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte, skolelederne og skoleeierne relevant informasjon og støtte til arbeidet med elevenes skolemiljø. Selv om det er skoleeierne som er pliktsubjektene etter loven og som har myndigheten og det rettslige ansvaret for elevenes skolemiljø, er det primært i skolene og i samspillet mellom elevene og lærerne, at det daglige arbeidet med elevenes skolemiljø skjer. Dette er tydelig anerkjent i opplæringsloven. I opplæringsloven er det *skolen* som er subjekt i de fleste bestemmelsene om elevenes skolemiljø, også i bestemmelsen om skoledemokratiet, § 10-4. Det er derfor viktig at skolene og særlig elevene og lærerne, opplever at verktøyene som skal gi informasjon om elevenes skolemiljø, er nyttige.

### 8.2.2 Hva slags kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø er det behov for?

Alle aktørene i skolesektoren – elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte, skolelederne, skoleeierne, nasjonale myndigheter og andre aktører – har behov for kvalitetssikret og oppdatert kunnskap og informasjon om hvordan elevene har det på skolen.

#### Elever

Elevene er hovedpersonene i skolene. I kraft av være barn og unge med rett til et særskilt vern, må elevenes egne erfaringer, opplevelser og meninger ha betydelig vekt i arbeidet med skolemiljøet. Som vist over skal elevene og foreldrene være involvert i arbeidet med skolemiljøet gjennom å få være med og planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, jf. opplæringsloven § 10-4 om skoledemokratiet (Innst. 442 L (2022–2023)). For å kunne medvirke på systemnivå, har elevene og foreldrene behov for informasjon om hvordan skolemiljøet i klassen, på trinnet og på skolen for øvrig er.

Innspill fra elever og organisasjoner som representerer barn og unge, peker på at elever har et grunnleggende behov for tilgjengelige lærere som bruker tid med dem som individer og som gruppe, og som viser omsorg og støtte (NOU 2023: 1).

Den nasjonale Elevundersøkelsen er i dag det verktøyet som skolene bruker mest for å vurdere hvordan elevene opplever skole- og læringsmiljøet sitt. I Elevundersøkelsen blir elevene stilt spørsmål om et bredt utvalg av temaer.

Utvalget fikk gjennom en av innspillskonferansene innspill fra elever om at de ikke opplever at spørsmålene i dagens Elevundersøkelse treffer dem godt nok eller reflekterer deres spesifikke skolehverdag. Elevene er opptatt av at det er viktig å ha informasjon om mobbing. De mener likevel at man ikke kan spørre direkte om dette i en undersøkelse, ettersom mobbing er et vanskelig begrep å forstå. De mener i tillegg at tall ikke er det beste utgangspunktet for å følge opp hvordan elevene har det på skolen. Elevene understreket at det er viktig at elevene selv deltar i utarbeidelsen av eventuelle undersøkelser om skolemiljø.

Kunnskapsgrunnlaget i delinnstillingen og andre innspill til utvalget viser at en undersøkelse som gir informasjon om elevenes skolemiljø, må være kortere enn dagens Elevundersøkelse, og ha et språk som er mer tilpasset elevene som skal gjennomføre den. Alle elevene må også kunne ha



anledning til å delta og dermed bli inkludert som en del av kunnskapsgrunnlaget. Det betyr at en slik undersøkelse må oppfylle alle krav til nødvendige tilrettelegginger. Det er også et behov for at undersøkelsen er tilgjengelig på de tre samiske språkene, slik at alle samiske elever får deltatt på morsmålet sitt (NOU 2023: 1). I dag er heller ikke de yngste elevenes opplevelse av skolemiljøet deres en del av det nasjonale kunnskapsgrunnlag siden Elevundersøkelsen gjennomføres først for 5. trinn (NOU 2023: 1).

### Foreldre

Forskere har pekt på at et godt samarbeid mellom skolen og hjemmet er en av faktorene som bidrar til å skape gode læringsmiljøer (Epstein, 2005; Hattie, 2008).

Innspill til utvalget fra Regionalt kunnskaps-senter for barn og unge Vest (RKBU Vest) peker på viktigheten av at foreldrene har kjennskap til elevenes rettigheter om å ha det trygt og godt på skolen. Senteret mener det er et behov for i større grad enn i dag, å tydeliggjøre at tilstanden og kvaliteten på skolens arbeid med trygge og gode skolemiljøer skal være tema i foreldresamarbeidet.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) peker i sitt innspill på at brukerundersøkelsene om foreldresamarbeid gir viktig informasjon til kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget mener derfor at alle skolene bør gjennomføre en foreldreundersøkelse.

### Lærere

Samspillet og gode relasjoner mellom elevene og lærerne er viktige for elevenes utvikling. Arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljøer foregår hovedsakelig i de daglige møtene mellom elevene og lærerne. Gjensidig tillit og positive relasjoner er avgjørende for at de voksne skal kunne oppdage om elever ikke har det trygt og godt, og for å kunne samtale med elevene om skolemiljøet deres. Samtaler med elevene er viktige i alle delene av det systematiske skolemiljøarbeidet.

Forskere nasjonalt og internasjonalt peker på at lærerne har behov for konkret informasjon om elevene og deres kontekst og situasjon, for eksempel om hvordan elevene har det på skolen (Skedsmo, 2022).

Flere av innspillene utvalget har fått viser at skolene i dag har et stort tilfang av informasjon. Det kommer også fram at den viktigste informasjonen lærerne bruker i kvalitetsutviklingsarbeidet og i arbeidet med elevenes skole- og lærings-

miljø, er den de får fra de daglige dialogene med elevene. Lærerne bruker i dette arbeidet også i stor grad vurderinger fra verktøy de utvikler selv (Arnesen mfl., 2019).

Rambøll-undersøkelsen viser at lærere opplever at informasjonen fra Elevundersøkelsen om elevenes skolemiljø ikke er detaljert nok til at de kan følge opp funnene med egne elever (Rambøll, 2023a). En intervjuundersøkelse bestilt av utvalget viser at lærerne blant annet opplever å få lite ny informasjon fra Elevundersøkelsen. Det er heller i stedet gjennom kjennskapet til elevene og relasjonene til dem at lærerne hadde oversikt over styrker og svakheter i læringsmiljøet (Svanæs mfl., 2022).

I Rambøll-undersøkelsen oppgir 26 prosent av lærerne i grunnskolen at de bruker andre kilder enn innholdet i dagens kvalitetsvurderingssystem i arbeidet med å vurdere og bedre elevenes skolemiljø og læringsutbytte de siste tolv månedene. Eksempler lærere nevner er blant annet ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser (Rambøll, 2023a). I delinnstillingen peker utvalget på at det finnes flere ikke-anonyme undersøkelser utviklet av private aktører som skoler bruker for å kartlegge hvordan elevene opplever skolemiljøet. Noen kartlegger relasjonene elevene imellom, mens andre kartlegger relasjoner mellom elevene og de ansatte (NOU 2023: 1).

Bruken av ikke-anonyme undersøkelser i arbeidet med elevenes skolemiljø reiser flere problemstillinger blant annet knyttet til elevenes personvern (Prop. 145 L (2020–2021)).

### Skoleledere

Skolelederne har et overordnet ansvar for elevene på skolen. De skal lede, motivere og støtte lærerne i arbeidet, og samtidig fortolke, sammenstille, vurdere, informere og rapportere informasjon til foreldrene, andre skoleledere og til skoleeierne. Som vist i kapittel 6 er skoleledelse en forutsetning i kvalitetsutviklingsarbeid for at skolene skal være i stand til å omsette ny kunnskap og informasjon til et forbedret skolemiljø for elevene. Rambøll-undersøkelsen viser at skolelederne har behov for informasjon om elevenes skolemiljø på et mer overordnet nivå enn det lærerne trenger (Rambøll, 2023a). Skolelederne legger i størst grad vekt på tilbakemeldinger fra elevene og lærerne når de vurderer skolens arbeid, etterfulgt av tilbakemeldinger fra skoleeierne, foreldrene og støt-tefunksjoner som for eksempel PP-tjenesten (NOU 2023: 1). For arbeidet med skolemiljøet kan også informasjon fra andre som er i kontakt med

elevene i skolene, som for eksempel miljøarbeidere og skolehelsetjenester, være viktige.

Skolelederne opplever å ha behov for kunnskapskilder som gjør det mulig å følge med på utviklingen i elevenes skolemiljø til bruk i det strategiske utviklingsarbeidet (NOU 2023: 1).

I undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2023* oppgir over halvparten (55 prosent) av skolelederne i grunnskolen at Elevundersøkelsen på de obligatoriske trinnene (7. og 10. trinn) i stor eller svært stor grad er nyttig i kvalitetsutviklingsarbeidet. For de frivillige trinnene i Elevundersøkelsen (5., 6., 8. og 9. trinn) er tilsvarende tall noe lavere (45 prosent). For skolelederne i den videregående opplæringen svarer om lag alle at de bruker informasjonen fra Elevundersøkelsen fra det obligatoriske trinnet (Vg1). Av disse er det 61 prosent som oppgir at de *i stor* eller *i svært stor grad* har hatt nytte av den (Bergene mfl., 2023).

Selv om mange opplever Elevundersøkelsen som nyttig i skolemiljøarbeidet, er det også utfordringer med undersøkelsen. Spesielt handler dette om manglende tilgang til informasjon fra undersøkelsen etter gjennomføring på grunn av personvernreglementet. Flere skoler og kommuner opplever ikke å få tilgang til informasjon om egne skoler eller egen kommune. Dette gjør undersøkelsen mindre nyttig og relevant som informasjonskilde, særlig for de mindre skolene og kommunene. I flere innspill til utvalget blir dette pekt på som er en stor utfordring med utformingen av dagens Elevundersøkelse. Det blir videre pekt på at det er behov for en undersøkelse som i større grad gir skolelederne informasjon som de kan bruke i arbeidet med kvalitetsutvikling (NOU 2023: 1).

#### Skoleeiere

Skoleeierne har det overordnede ansvaret for skolens arbeid med elevenes skole- og læringsmiljø, og har behov for å vite hvordan elevene opplever skolen og skolemiljøet sitt i arbeidet med å utvikle kvaliteten i opplæringen.

Skoleeierne oppgir å ha behov for informasjon om elevenes skolemiljø på et overordnet nivå for å følge opp skolene. Skoleeierne peker på at informasjonen fra Elevundersøkelsen er viktig i arbeidet med å vurdere og utvikle kvaliteten på skolens praksiser. Informasjonen skoleeierne får er med på å gi et grunnlag for å ta beslutninger om satsingsområder og utviklingstiltak for skolene i kommunene (Skedsmo, 2022).

I undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2023* oppgir skoleeierne på kommunalt og fylkes-

kommunalt nivå at Elevundersøkelsen er det verktøyet de opplever som mest nyttig i dagens kvalitetsvurderingssystem (Bergene mfl., 2023).

Flere skoleeiere oppgir også at de bruker egne undersøkelser i kvalitetsutviklingsarbeidet, blant annet undersøkelser som kartlegger elevenes trivsel. Årsaker til dette er blant annet at dagens personvernregler gjør at mange ikke får informasjon fra Elevundersøkelsen om egne skoler, og at undersøkelsen ikke gir informasjon om elevene på småskoletrinnet (1. til 4. trinn). Skoleeierne oppgir at de gjerne vil ha kunnskap om hvordan elevene på 1. til 4. trinn har det på skolen (Rambøll, 2023a). Oslo kommune er blant skoleeierne som har utviklet egne verktøy for å kartlegge de yngste elevenes skolemiljø. Kommunen utviklet i skoleåret 2020–2021 en egen trivselsundersøkelse for elever på 1. til 4. trinn for å gi elev-

#### **Boks 8.1 Utvikling av ny trivselsundersøkelse for elever på 1. til 4. trinn i Oslo kommune**

Oslo kommune arbeider for tiden med å utvikle en ny trivselsundersøkelse for å undersøke om elevene på 1. til 4. trinn trives på skolen. Foreløpig er relevante temaer vurdert å være

- lek, vennskap og tilhørighet
- læringsaktiviteter
- medvirkning
- læring og motivasjon
- støtte fra de voksne

Undersøkelsen skal være et supplement til andre undersøkelser skolene gjennomfører, for å følge med på om elevene opplever en trygg og god skolehverdag. Svarene i undersøkelsen vil være en av flere informasjonskilder skolene kan bruke i arbeidet med skolemiljøet.

Kommunen har engasjert et fagmiljø for å sikre at undersøkelsen holder et høyt faglig nivå. I samarbeid med fagmiljøet planlegger de også å gjennomføre en pilotering av undersøkelsen i løpet av våren 2024. De har videre lagt til rette for involverende prosess gjennom workshoper for elever på 1. til 4. trinn, med støtte fra kjente voksne. Elever og skoleledere på skoler i ulike deler av byen, inkludert spesialskoler, har også blitt intervjuet for å få ytterligere innspill til spørsmålene og den visuelle utformingen.

Kilde: Oslo kommune, 2023

ene mulighet til å gi uttrykk for sin egen opplevelse av ulike forhold ved skolemiljøet og gi skolene kunnskap i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø (Oslo kommune, 2021). For tiden holder kommunen på å revidere undersøkelsen, se boks 8.1.

#### Nasjonale myndigheter

Nasjonale myndigheter har det overordnede ansvaret for grunnopplæringen. Hvordan elevene opplever skolen er en viktig informasjonskilde for styring og politikktutvikling. Funn fra skolemiljøundersøkelser kan også gi relevant informasjon til statsforvalterne. I dag inngår denne typen informasjon som en del av nasjonale indikatorsett. Indikatorsettene gir blant annet grunnlag for utvelgelsen av hvilke skoler som får tilbud om ekstra støtte i arbeidet med elevenes skole- og læringsmiljø gjennom læringsmiljøprosjektet. Læringsmiljøprosjektet er et nasjonalt tilbud til skolene og kommunene som ønsker å arbeide med trygge og gode skolemiljøer, og som har behov for direkte støtte og veiledning.

Nasjonale myndigheter har det siste tiåret rettet stor oppmerksomhet mot elevenes skolemiljø, blant annet gjennom å innføre skjerpede regler på området. Mobbeproblematikk i skolene kan ha alvorlige konsekvenser for de enkelte elevene dette angår. Selv om virkemidlene og ansvaret i stor grad ligger hos skolene og skoleeierne, blir gjerne det politiske nivået hos nasjonale myndigheter ansvarliggjort når det oppstår alvorlige mobbesaker i skolene.

Nasjonale myndigheter, særlig statsforvalterne, får informasjon om elevenes skolemiljø gjennom Elevundersøkelsen, tilsyn og klagesaker de mottar fra elever og foreldre gjennom håndhevingsordningen. Nasjonale myndigheter får i tillegg informasjon om elevenes læringsmiljø på et nasjonalt nivå gjennom internasjonale undersøkelser som TIMSS, PISA og PIRLS.<sup>1</sup>

I 2019 fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede hvordan tilbakemeldinger om egen skolehverdag for elever på 1. til 4. trinn kan innhentes. Oppdraget konkluderte med at elevenes opplevelse av trivsel og skolemiljø kunne innhentes ved bruk av et enkelt spørreskjema. Direktoratet understreket at det er usikkerhet knyttet til de yngste elevenes evne til å besvare et spørre-

skjema, og at det derfor var behov for å starte med 3. og 4. trinn. Resultatene fra undersøkelsen skulle brukes til å følge med på utviklingen over tid og til å drive nasjonal og lokal kvalitetsutvikling (Utdanningsdirektoratet, 2019).

#### 8.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener det er behov for at kvalitetsutviklingssystemet gir elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter tilgang til kunnskap og informasjon som kan støtte det kontinuerlige og systematiske arbeidet med elevenes skolemiljø. Det vil bidra til å sikre elevenes rettssikkerhet, elevenes medvirkning og likeverdighet i opplæringen. Informasjonen må være utformet på en måte som gjør at lærerne, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter opplever den som relevant. Den må også bidra til at alle kan ivareta ansvaret sitt for at elevene har det bra på skolen. Dagens verktøy oppfyller ikke i tilstrekkelig grad aktørenes behov for informasjon om elevenes skolemiljø, og som følge av dette er det behov for å utvikle nye verktøy.

#### Skolemiljøundersøkelse

I tråd med det nye kvalitetsutviklingssystemets formål (se kapittel 4), mener utvalget at det er avgjørende at det finnes verktøy og støtte til arbeidet med elevenes skolemiljø. For å sikre at elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter får tilgang til kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø, må verktøyene være tilpasset aktørenes roller og ansvar. Utvalget mener dagens Elevundersøkelse ikke møter aktørenes behov i tilstrekkelig grad. Utvalget foreslår derfor å utvikle dagens Elevundersøkelse.

Utvalget mener det er behov for en ny skolemiljøundersøkelse som er tilpasset aktørenes behov. Elevenes opplevelse av hvordan de har det på skolen, og hvordan de opplever å bli sett og hørt, må stå i sentrum for den nye undersøkelsen. Utvalget foreslår derfor at formålet med den nye skolemiljøundersøkelsen skal være at elevene får si sin mening om det fysiske og det psykososiale skolemiljøet. Denne informasjonen bør inngå i skolens og skoleeierens helhetlige arbeid med skolemiljøet som en del av kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget vurderer at elevenes opplevelse av medvirkning er en sentral del av elevenes skolemiljø, og understreker at dette må være en eksplisitt del av den nye undersøkelsen.

<sup>1</sup> TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study, PISA: Programme for International Student Assessment, PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study

Utvalget har vurdert ulike alternativer for å gjøre den nye undersøkelsen mer relevant for aktørene. Utvalget mener det er nødvendig å utvikle en undersøkelse med flere deler og at undersøkelsen på den måten kan gi relevant informasjon til arbeidet med skolemiljøet på de enkelte skolene, ivareta skoleeierens behov for informasjon og bidra til at nasjonale myndigheter får tilgang til mer generell informasjon om elevenes opplevelse av skolemiljøet.

Utvalget mener derfor at en ny skolemiljøundersøkelse skal bestå av en hoveddel og en tilleggsdel. Hoveddelen skal være obligatorisk for utvalgte trinn og gi informasjon til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene, hos skoleeierne og til nasjonale myndigheter. Tilleggsdelen skal være frivillig for skolene og ha tematiske bolker med spørsmål på de områdene skolene har behov for å belyse nærmere. Skolene skal fritt kunne velge å gjennomføre disse bolkene etter behov.

I tråd med at utvalget mener et nytt kvalitetsutviklingssystem skal være likeverdig for den norske og den samiske skolen, må den nye skolemiljøundersøkelsen også bidra til å gi de samiske styringsnivåene bedre informasjon om de samiske elevenes opplevelser av skolemiljøet, enn hva tilfellet er i dag. Utvalget foreslår at det må vurderes nærmere hvordan man kan sikre at de samiske styringsnivåene i aktuelle kommuner og fylker og Sametinget får tilgang til informasjon om elever som får opplæring i og på samisk, slik at de kan ivareta det ansvaret de har.

Videre har utvalget vurdert ulike innretninger for undersøkelsen, inkludert hvilke og hvor mange trinn det skal være obligatorisk for skolene å gjennomføre undersøkelsen på. På grunn av et usikkert kunnskapsgrunnlag og ulike perspektiver på hva som kan og bør måles, og når dette bør skje, foreslår utvalget som utgangspunkt at undersøkelsen skal være obligatorisk for skolene å gjennomføre for 5. trinn, 7. trinn, 10. trinn, og Vg1. Undersøkelsen skal være tilgjengelig for frivillig gjennomføring fra 6. trinn til Vg3.

Utvalget mener at skolene skal kunne gjennomføre skolemiljøundersøkelsen årlig. Det er også behov for å gjøre gjennomføringen av undersøkelsen mer fleksibel enn dagens Elevundersøkelse. På denne måten kan skolene og skoleeierne få bedre muligheter til å tilpasse undersøkelsen etter egne behov. Utvalget mener derfor at det bør være mulig for skolelederne og skoleeierne å velge når på året de vil gjennomføre undersøkelsen. Det bør også være mulig å gjennomføre undersøkelsen flere ganger i løpet av det samme skoleåret. Dette vil gi skolene og skoleeierne

mulighet til å se om elevene opplever bedring i skolemiljøet, for eksempel etter at de har satt i gang tiltak eller satsinger, og disse har fått virke en stund.

For at alle elevene skal forstå spørsmålene de skal svare på og oppleve undersøkelsen som relevant sett i lys av deres skolehverdag, foreslår utvalget at utformingen av den nye undersøkelsen må være tilpasset elevenes alder. Utvalget foreslår at det skal være en versjon tilpasset aldersgruppen for 5. til 10. trinn og en annen versjon tilpasset elevene i den videregående opplæringen. I lys av varierende leseferdigheter hos elevene på 5. til 10. trinn, mener utvalget at en alderstilpasning for elevene på 5. trinn også vil være gunstig for elever på ungdomstrinnet. Samtidig vil det kunne være behov for å utvikle egne tilleggsmoduler med spørsmål innrettet spesielt mot elevene på mellomtrinnet, ungdomstrinnet eller i videregående opplæring. Utvalget er opptatt av at selv om det skal utvikles to versjoner av undersøkelsen, må innholdet utvikles på en slik måte at det er mulig å følge utviklingen av hvordan elevene opplever skolemiljøet over tid.

Den nye skolemiljøundersøkelsen må ikke være for lang. Den må også utformes slik at alle elevene skal kunne delta, så langt det er mulig.

Utvalget mener videre at elever må være involvert i utarbeidelsen av undersøkelsen for å sikre relevans, og for at undersøkelsen blir nærmere knyttet til konkrete opplevelser i elevenes liv på skolen. Utvalget av elever som involveres må ha en bred representasjon og inkludere elever som får opplæring i eller på samisk.

Dagens praktisering av personvernloverket fører til at ikke alle skolene og skoleeierne får tilgang til informasjonen om sine elever fra Elevundersøkelsen. Dette er et tema som i den senere tiden har engasjert forskere, utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget og den politiske ledelsen i Kunnskapsdepartementet. Utvalget mener det er nødvendig å se på nasjonale myndigheters praksis når det kommer til skjerming av informasjon fra undersøkelsen for skolene og skoleeierne. Utvalget foreslår at nasjonale myndigheter må vurdere hvordan informasjonen fra den nye skolemiljøundersøkelsen skal skjermes, slik at den ikke skjermes for strengt for skolene og skoleeierne, slik praksisen er for Elevundersøkelsen i dag. Målet må være at skolene og skoleeierne får tilgang til informasjon fra den nye skolemiljøundersøkelsen, for å fylle sitt ansvar og rolle i arbeidet med skolemiljø. Utvalget mener i denne sammenheng at det må vurderes hvor sensitive spørsmål det er hensiktsmessig å stille elevene,

for eksempel om mobbing. Dette er med på å avgjøre hvor mye informasjon som må skjermes.

Utvalget mener det er essensielt at alle aktørene har tilgang til informasjon om mobbing og utenforskap i skolen slik at de kan snarest mulig med videre undersøkelser og eventuelle tiltak. Utvalget mener at forebygging og håndtering av mobbing er et arbeid som skjer på flere nivåer, og at alle aktørene har en rolle i dette arbeidet. Aktørene må derfor ha tilgang på den informasjonen de trenger for å delta i arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig med direkte spørsmål om mobbing i skolemiljøundersøkelsen, men at det er behov for å ha indikatorer som samlet sett kan gi informasjon om skolemiljøet, som mobbing, utrygghet og utenforskap. Utvalget mener at en spørreundersøkelse alene ikke kan gi god nok informasjon for å avdekke og følge opp mobbing av enkeltelever. Informasjon til lærerne og skolelederne om elevene opplever et utrygt og dårlig skolemiljø, utestenging eller andre former for mobbing, bør i stedet ivaretas gjennom andre typer verktøy som er bedre tilpasset for å raskt kunne fange opp og ivareta alvorlige situasjoner i skolemiljøet. Utvalget går nærmere inn i hva slags type verktøy dette kan være i den videre vurderingen.

Utvalget mener at det vil være naturlig og hensiktsmessig at kunnskap og informasjon om elevenes skolemiljø, som framkommer gjennom bruken og i arbeidet med den nye skolemiljøundersøkelsen, også blir knyttet til prosessene med de jevnlig kvalitetsdialogene mellom skolene og skoleeierne.

I lys av elevenes grunnleggende behov for og rett til trygge og gode skolemiljøer, mener utvalget det er viktig at de ulike aktørene, særlig lærerne og skolelederne, vet hvordan også elevene på 1. til 4. trinn opplever skolehverdagen. Utvalget merker seg at skoleeierne i Rambøllundersøkelsen peker på et behov for å vite hvordan de yngste elevene har det på skolen, og at de etterlyser en undersøkelse som også kan brukes på småskoletrinnet. Behovet for en egen undersøkelse for 1. til 4. trinn har tidligere også blitt tematisert i blant annet Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet* og i NOU 2015: 2 *Å høre til*. Utvalget har diskutert om det er hensiktsmessig at skolemiljøundersøkelsen også skal kunne gjennomføres for elevene på 1. til 4. trinn. Utvalget ser at det vil være mer krevende å utvikle en undersøkelse rettet mot de yngste elevene, enn hva det vil være for å utvikle en undersøkelse for eldre elever som har

kommet lenger i utviklingen av sine lese- og skriveferdigheter. Utvalget har videre diskutert om en standardisert undersøkelse vil være et egnet verktøy, eller om det er andre typer verktøy og ressurser som er bedre egnet til å innhente informasjon om hvordan de yngste elevene opplever skolemiljøet. I delinnstillingen viser utvalget til at Danmark gjennomfører en årlig trivselsmåling for alle elevene fra 0. klasse og til og med 9. klasse. Versjonen for de yngste elevene på 0. til 3. trinn er en forenklet versjon med færre spørsmål enn versjonen for elever fra 4. trinn (NOU 2023: 1). Oslo kommune har også utviklet en trivselsundersøkelse for elever på 1. til 4. trinn som de holder på å revidere, se boks 8.1.

Sett i lys av de siste årenes faglige og politiske debatter knyttet til om og hvordan det er mulig at slike undersøkelser kan gi pålitelig informasjon om de yngste elevenes trivsel og læring, uten at det går på bekostning av elevenes personvern og integritet, foreslår utvalget å utrede hvordan elevenes opplevelse av skolemiljøet på 1. til 4. trinn kan undersøkes.

#### Verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolene har tydelige plikter for å følge opp og sikre dette, og en ny skolemiljøundersøkelse kan ikke dekke alle behovene skolene har i dette arbeidet. Undersøkelser viser at alvorlig mobbing i skolene kan gi helseproblemer og sosiale vansker (Birkeland mfl., 2022; Bjåen, 2016; Breivik mfl., 2017; Aase mfl., 2022). Antallet saker meldt til statsforvalterne gjennom håndhevingsordningen har også økt bekymringsfullt siden ordningen ble innført (Utdanningsdirektoratet, 2023d). Utvalget foreslår å utvikle et nasjonalt kvalitets-sikret verktøy som skolene kan bruke etter behov i det kontinuerlige og systematiske arbeidet med å sikre alle elevene trygge og gode skolemiljøer. Formålet skal være å støtte skolenes arbeid med å ta tak i alvorlige hendelser som mobbing, vold, diskriminering, trakassering, utestenging og isolering på de enkelte skolene.

Verktøyet skal bidra til å oppfylle elevenes individuelle rettigheter og skolenes plikter som følger av kapittel 12 (tidligere kapittel 9 A) i opplæringsloven. Verktøyet skal dermed støtte skolene på et område som skoler og skoleeiere opplever som omfattende og krevende å håndtere (Deloitte, 2019; NOU 2019: 23; PROBA, 2023). Utvalget er kjent med at mange skoler kjøper inn ulike verktøy for å følge med og følge opp skole-

miljøet (NOU 2023: 1). Det har blitt pekt på ulike utfordringer med utformingen og bruken av flere av disse verktøyene. Blant annet er det utfordringer med tanke på elevenes personvern og rettssikkerhet (Prop. 145 L (2020–2021)). Utvalget vurderer at det er problematisk dersom skoler og skoleeiere opplever et behov for å kjøpe inn verktøy av usikker kvalitet fra private aktører for å få tilstrekkelig støtte til skolemiljøarbeidet.

Samarbeid mellom alle aktørene i skolene er avgjørende i arbeidet med å utvikle trygge og gode skolemiljøer. Utvalget foreslår derfor at verktøyet skal bidra til samarbeid og dialog mellom elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte i skolene og skolelederne

Det krever særlig kompetanse å kunne ivareta alvorlige hendelser i skolemiljøet. Utvalget mener at et slikt skolemiljøverktøy skal utvikles av et fagmiljø med særskilt ekspertise på feltet og i samarbeid med aktørene i skolesektoren. Med tanke på at verktøyet skal brukes for å følge opp alvorlige hendelser i elevenes skolemiljø, mener utvalget at elevene må få medvirke i utviklingen av et slikt verktøy.

#### Utvalgets forslag

*For en ny skolemiljøundersøkelse* foreslår utvalget

- å avvike dagens Elevundersøkelse og erstatte den med en ny skolemiljøundersøkelse
  - Formålet med den nye skolemiljøundersøkelsen er at elevene får si sin mening om det fysiske og psykososiale skolemiljøet.<sup>2</sup>
  - Skolemiljøundersøkelsen skal bestå av en hoveddel og en tilleggsdel.
    - Hoveddelen skal være obligatorisk og gi informasjon til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene, hos skoleeierne og til nasjonale myndigheter.
    - Tilleggsdelen skal være frivillig for skolene og ha tematiske bolker med spørsmål på de områdene skolene har behov for å belyse nærmere.
  - Skolemiljøundersøkelsen skal ha elementer som bidrar til å gi skoler informasjon om hvordan samiske elever opplever skolemiljøet.
  - Skolene skal kunne gjennomføre skolemiljøundersøkelsen årlig.

<sup>2</sup> Elevenes skolemiljø er i forarbeidene (merknad) til opplæringsloven definert som det fysiske og det psykososiale skolemiljøet. Skolemiljøet (det fysiske og det psykososiale) skal fremme elevenes helse, inkludering, trivsel og læring (Prop. 57 L (2022–2023)).

- Skolemiljøundersøkelsen skal være obligatorisk for 5. trinn, 7. trinn, 10. trinn og Vg1. For de andre skoletrinnene fra 6. trinn til Vg3, skal det være frivillig å gjennomføre undersøkelsen.
- Skolelederne og skoleeierne skal kunne velge når på året de gjennomfører undersøkelsen.
- Det skal være mulig å gjennomføre undersøkelsen flere ganger i løpet av et skoleår.
- Undersøkelsen skal alderstilpasses. Det skal utvikles en versjon tilpasset elevene på 5. til 10. trinn og en versjon tilpasset elevene i den videregående opplæringen.
- Nasjonale myndigheter må vurdere hvor strengt informasjonen fra den nye skolemiljøundersøkelsen må skjermes. Målet er at skolene og skoleeierne får mest mulig informasjon fra undersøkelsen uten at det går på bekostning av elevenes personvern.
- Informasjon fra skolemiljøundersøkelsen skal inngå i kvalitetsdialogene (se kapittel 5).
- å utrede hvordan elevenes opplevelse av skolemiljøet på 1. til 4. trinn kan undersøkes

*For verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet* foreslår utvalget

- å utvikle et verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet
  - Formålet skal være å støtte skolens arbeid med å ta tak i alvorlige hendelser som mobbing, vold, diskriminering, trakassering, utestenging og isolering på de enkelte skolene.
  - at verktøyet skal bidra til samarbeid og dialog mellom elevene, foreldrene, lærerne, andre ansatte i skolene og skolelederne
  - at verktøyet skal bidra til å oppfylle elevenes rettigheter og skolens plikter som følger av kapittel 12 (tidligere kapittel 9 A) i opplæringsloven

## 8.3 Kunnskap og informasjon om elevenes læring i et kvalitetsutviklingssystem

### 8.3.1 Hvorfor er kunnskap og informasjon om elevenes læring viktig i et kvalitetsutviklingssystem?

Formålet med det nye kvalitetsutviklingssystemet skal være å sikre elevenes læring og trivsel. Informasjon om elevenes læring er med andre ord en viktig del av det nye systemet.

Grunnloven § 109 fastsetter at barn har rett til grunnleggende opplæring som skal utvikle elevenes evner, og som tar hensyn til de behovene de enkelte elevene har. Nasjonale myndigheter skal sikre adgang til en videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner. Opplæringsloven § 1-3 (formålsparagrafen) fastsetter at opplæringens primæroppgave er å sørge for at elevene kan tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter, både for samfunnets del og for egen utvikling. Til grunn for bestemmelsen ligger et bredt syn på kompetanse (Ot.prp. nr. 46 (2007–2008)).

Kunnskaps- og informasjonskilder om elevenes læring må ses i lys av læreplanverket. Læreplanverket, inkludert overordnet del, er det sentrale virkemiddelet for nasjonal styring av innholdet i opplæringen. Overordnet del gir retning for opplæringen i fag, og viser til at alle fag bidrar til å realisere opplæringens brede formål.

LK20 og LK20S viderefører et kompetansebasert læreplanverk, men med en ny vektlegging av verdiene fra formålsparagrafen i opplæringsloven uttrykt i et verdiløft. Dette kan forstås som en styrking av dannelsingsoppdraget i norsk skole, der allmenndanning knyttes til overordnede verdier som samfunnet står sammen om (Karseth mfl., 2022).

I bestemmelsen om kvalitetsutvikling, opplæringsloven § 17-12, står det at det politiske nivået i kommunene og fylkeskommunene minst én gang i året skal få informasjon om elevenes læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring (Innst. 442 L (2022–2023); Prop. 57 L (2022–2023)). Områdene som trekkes fram i bestemmelsen er videreført fra den tidligere opplæringsloven, men her ble informasjonen tydelig knyttet til de obligatoriske prøvene og undersøkelsene i dagens kvalitetsvurderingssystem. I den nye opplæringsloven framgår ikke den samme koblingen mellom kvalitetsutviklingsarbeidet og informasjon fra, og oppfølging av, konkrete prøver og undersøkelser. Den nye loven lovfester ikke hvilket kunnskapsgrunnlag skolene og skoleeierne skal basere kvalitetsutviklingsarbeidet på. I forarbeidene blir det understreket at når dette ikke er lovfestet, vil det være med på å gjøre ansvaret til skoleeierne tydeligere og gi et større handlingsrom for å gjøre lokale tilpasninger (Prop. 57 L (2022–2023)).

Et slikt handlingsrom harmonerer med utvalgets forslag til et nytt kvalitetsutviklingssystem. Kvalitetsutviklingsarbeidet forutsetter at aktørene sammen kommer fram til en felles forståelse av hvordan opplæringen bidrar til å møte målene i læreplanverket, inkludert overordnet del. Sys-

temet skal dermed gi rom for å vurdere elevenes samlede læring i en bredere kontekst. Dette skal skje gjennom et bredt kunnskapsgrunnlag hvor kunnskap og informasjon om elevenes læring ses i nær sammenheng med kunnskap og informasjon om elevenes trivsel, og med kunnskap om strukturkvalitet og prosesskvalitet. Den erfaringsbaserte kunnskapen skal ha en naturlig plass og legitimitet i dette arbeidet.

Selv om lovverket åpner for at skolene og skoleeierne selv vurderer hvilke deler av det brede kunnskapsgrunnlaget som er relevante i kvalitetsutviklingsarbeidet, er det flere bestemmelser i regelverket som forplikter skolene og skoleeierne til å følge med på elevenes læring på særskilte områder. Elevene har rett til vurdering i form av underveisvurdering og sluttvurdering som dokumentasjon av opplæringen. De har også rett til en opplæring som er tilpasset dem. Skolene har plikt til å gi intensiv opplæring til elever på 1. til 4. trinn som står i fare for ikke å ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning. Disse ferdighetene inngår som tre av fem grunnleggende ferdigheter i læreplanverket. De to siste er muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. I overordnet del står det at de fem grunnleggende ferdighetene er del av den faglige kompetansen og nødvendige redskaper for læring og faglig forståelse. Ferdighetene er også viktige for utviklingen av elevenes identitet og sosiale relasjoner, og for å kunne delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Flere av innspillene utvalget har fått viser at det er et behov for systemer og rutiner som kan bidra til å sikre at elevenes stemme og rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt, og at alle elever får opplæringstilbudet de har behov for og krav på. Blant annet peker Barneombudet i sitt innspill på at krav til dokumentasjon og kontroll i mange tilfeller vil være en nødvendig forutsetning for å ivareta alle barns rettigheter (NOU 2023: 1). Dette er også noe Sametinget og Redd Barna peker på i sine innspill til utvalget.

I det nye kvalitetsutviklingssystemet er likeverdighet i opplæringen et viktig prinsipp. Forskning peker på at svake grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen og manglende mestring gir manglende motivasjon for å fortsette (Reisel, 2013; Statistisk sentralbyrå, 2017). Dette kan i sin tur også føre til at elever ikke får fullført den videregående opplæringen. Unge og voksne uten fullført videregående utdanning får i mange tilfeller problemer med å komme seg i arbeid. Uten fullført videregående opplæring er det også større risiko for å havne utenfor samfunnet (NOU 2019: 15). Kompetansebehovsutvalget understre-

ker at solide grunnleggende ferdigheter, som lesing og tallforståelse, også i framtiden vil være det viktigste fundamentet for læring (NOU 2020: 2).

Overordnet del framhever at faglig læring er en sentral del av både dannels- og utdanningsoppdraget til grunnopplæringen, og at alle fag skal bidra til å realisere verdigrunnet for opplæringen. Utvikling av faglig kompetanse skal skje i samspill med utviklingen av grunnleggende ferdigheter i faget slik det er beskrevet i læreplanene i fagene. Ifølge overordnet del skal skolene bidra til at elevene blir nysgjerrige og stiller spørsmål, utvikler vitenskapelig og kritisk tenkning og handler med etisk bevissthet. Skolen skal også la elevene utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang, og la dem få erfaring med å se muligheter og omsette ideer til handling. Skolen skal være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis, og forbereder elevene på å bli ansvarlige samfunnsborgere.

Et system for kvalitetsutvikling må ha verktøy som kan støtte aktørene i skolene i arbeidet med å fremme elevenes læring og med å avdekke eventuelle behov elevene har. Det er lærerne som har det faglige ansvaret for elevenes læring, selv om skoleeierne og nasjonale myndigheter har det overordnede ansvaret for opplæringen. Dette innebærer at kunnskaps- og informasjonskildene nasjonale myndigheter tilbyr må legges til rette for å gi lærerne informasjon utover det de allerede får gjennom det daglige arbeidet med elevene. Dette er i tråd med utvalgets prinsipp om å ta utgangspunkt i samspelet mellom elever og lærere.

Med utgangspunkt i mandatet har utvalget avgrenset omtale av sluttvurdering til den rollen karakterene har som informasjon til kvalitetsutvikling. I denne sammenhengen er det kvaliteten på informasjonen fra karakterene, og hvordan de brukes som har vært relevant for utvalgets arbeid.

### 8.3.2 Hva slags kunnskap og informasjon om elevenes læring er det behov for?

Alle aktørene i skolesektoren har et behov for kvalitetssikret og oppdatert kunnskap og informasjon om elevenes læring for å kunne drive kvalitetsutvikling. Hvilke verktøy og informasjonskilder som i størst grad kan oppfylle disse behovene, blir vurdert ulikt innad i aktørgruppene og mellom aktørnivåene.

#### Elever

Alle elever har behov for og krav på å få tilbakemeldinger som støtter læringsarbeidet deres. Betydningen av elevenes opplevelse av tilbakemeldinger og i hvilken grad elevene opplever disse som nyttige, objektive og relevante, har blitt identifisert som en viktig faktor for elevenes læring (Gamlem og Smith, 2013; Havnes mfl., 2012; Lipnevich og Smith, 2009; Sandal mfl., 2022; Van der Kleij mfl., 2019). De yngste elevene lærer best når aktivitetene stimulerer fantasien og forestillingsevnen deres, og når læringsaktivitetene er sosiale og de får lære sammen med andre (Lillejord mfl., 2018).

Elevorganisasjonens fylkeslag i Rogaland poengterte i sin workshop med utvalget, at skolene må få informasjon om hvordan enkeltelevener lærer og mestrer best. Dette blir også trukket fram i en annen workshop utvalget gjennomførte sammen med Elevorganisasjonens landsstyre. I innspillene understreker elevene at elever lærer på forskjellig vis, og at lærerne må vite hvordan elever best mottar hjelp i læringen sin. Elevene mener videre at det er behov for å se på den totale mengden prøver og undersøkelser lærerne, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter pålegger elevene å gjennomføre. De mener elevene bør ha en større innvirkning på prøveplaner og utformingen av disse. I tillegg peker de på at det må være en fornuftig balanse mellom informasjonen lærerne og skolelederne får fra å gjennomføre nasjonale verktøy, og tiden lærerne bruker på hver enkelt elev for å bli godt kjent. Dette mener de vil gjøre det enklere å prioritere tiden man har i skolen, og sørge for at systemet blir så effektivt som mulig.

Det har vært få studier som sier noe om hvordan elevene opplever dagens nasjonale prøver. En evaluering fra 2013 viste at elevene ikke var veldig motivert for prøvene og at de etterlyste tydelige tilbakemeldinger fra lærere etter gjennomføringen (Seland mfl., 2013).

Standpunkt- og eksamenskarakterer er sluttvurderinger som skal gi informasjon om kompetansen til eleven ved avslutningen av opplæringen i faget. Standpunktkarakterer skal være uttrykk for den samlede kompetansen eleven har i et fag ved avslutningen av opplæringen, mens eksamenskarakterer skal være uttrykk for den kompetansen eleven viser på eksamen. Kunnskapsgrunnet for å vurdere om standpunkt- og eksamenskarakterene samlet sett gir pålitelig og relevant informasjon om elevenes kompetanse, er begrenset og lite systematisk (NOU 2023: 1). For



elever som avslutter opplæringen i et fag på ungdomstrinnet eller i den videregående opplæringen, er det viktig med standpunkt- og eksamenskarakterer som er gyldige og pålitelige uttrykk for den kompetansen de har ved avslutningen av opplæringen. Dette er fordi karakterene har betydning for den enkelte elevens videre muligheter i utdanning og arbeid.

#### Foreldre

Opplæringslovens formålsparagraf § 1-3 fastslår at opplæringen skal skje i samarbeid og forståelse med hjemmet. Foreldre har kunnskaper om barnet eller ungdommen som skolen trenger for å støtte elevens læring og utvikling. Videre har de behov for informasjon fra skolene for å få muligheten til å ha innflytelse på sitt barns eller sin ungdoms skolehverdag og kunne støtte og følge opp skolearbeidet. Som en del av skoledemokratiet skal foreldrene være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere praksisen til skolen, også når det gjelder kvalitetsutvikling av opplæringen, jf. opplæringsloven § 10-4 (Innst. 442 L (2022–2023)).

I mange sammenhenger blir foreldreinvolvering pekt på som viktig. Samtidig viser forskning at det er stor variasjon i praksis og ulike utfordringer med å få et godt samarbeid mellom skolen og hjemmet. Dette kan for eksempel handle om ulike forventninger, elevens alder, og at skolene og foreldrene har ulike holdninger og målsetninger. Dette innebærer at skolene må arbeide for en skolekultur som verdsetter et godt samarbeid (Myran og Fjørtoft, 2023).

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) har i innspill til utvalget pekt på at foreldre må få god og forståelig informasjon fra skolene om hvilke rettigheter de har. Denne informasjonen, sammen med annen informasjon om elevens læring og trivsel og om skolen som helhet, må komme med et godt støttemateriell.

#### Lærere

Det er lærerne som har det faglige og pedagogiske ansvaret og kompetansen til å følge opp og støtte elevene gjennom opplæringen. Det er primært i samspillet mellom elever og lærere at elevene utvikler seg faglig. Lærerne skal sørge for at elevene får informasjon om deres faglige kompetanse underveis og til slutt i opplæringen. I tillegg skal lærerne melde fra til rektor dersom det er tvil om at en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Læreren opplever, på samme måte som for informasjonen om elevenes skolemiljø, at de får den viktigste informasjonen om elevenes læring gjennom de daglige møtene med elevene. Informasjonskildene som lærerne vurderer som viktigst utover dette, er informasjon fra prøver de enten har utviklet selv eller som andre lærere ved skolene har utviklet (Mausethagen mfl., 2018b; Rambøll, 2023a; Skedsmo, 2022). Prøvene er utviklet med tanke på å kunne brukes i det faglig-pedagogiske arbeidet med å vurdere elevenes kompetanse sett i lys av kompetansemålene. Det er først og fremst gjennom disse informasjonskildene at lærerne opplever størst mulighet for å kunne tilpasse innholdet og arbeidsmetodene til planleggingen og gjennomføringen av undervisningen (NOU 2023: 1).

Lærere oppgir hovedsakelig å ha behov for informasjon til å planlegge undervisningen, identifisere hva de bør legge vekt på i opplæringen og hvilke hensyn de bør ta med tanke på elevens behov og rettigheter (Svanæs mfl., 2022). For at lærerne skal oppleve verktøy som nyttige må informasjonen kunne ses i sammenheng med egen lokal kontekst. Lærerne har blant annet behov for å kunne bruke informasjonen de får til å vurdere hvor elevene står faglig og til å sette inn gode tiltak der og da i forbindelse med det konkrete arbeidet med å forbedre elevenes opplæring (NOU 2023: 1).

I Rambøll-undersøkelsen oppgir lærerne på småskoletrinnet at de benytter seg av prøver de har utviklet på skolen (32 prosent), i tillegg til frivillige kartleggingsprøver i regning for 1. trinn (31 prosent) og obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning for 3. trinn (henholdsvis 27 og 26 prosent) for å vurdere og bedre elevenes læring. Selv om prøvene for 3. trinn i lesing og regning er obligatoriske å gjennomføre, og skal gi støtte til lærerne i å finne elever som trenger ekstra oppfølging, oppgir bare 35 prosent av lærerne som har oppgitt å ha brukt kartleggingsprøvene, at de opplever at kartleggingsprøvene i regning for 3. trinn *i stor* eller *i svært stor grad* er nyttige i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det er 34 prosent av lærerne som oppgir det samme når det gjelder kartleggingsprøvene i lesing på 3 trinn. Flere av lærerne i undersøkelsen kommenterer at de gjerne skulle visst hvilke elever som ligger i gråsonen og kan trenge oppfølging. I tillegg peker flere på at digitale prøver for 1. trinn er vanskelig å gjennomføre (Rambøll, 2023a).

Forskning har vist at formålet med kartleggingsprøvene har vært vanskelig å kommunisere fra start. Lærere har heller ikke opplevd at det har

vært enkelt å bruke prøvene for å utvikle egen praksis (NOU 2023: 1). I evalueringen av seksårsreformen oppgir halvparten av lærerne at kartleggingsprøvene for 1. trinn påvirker undervisningen. Undersøkelsen viser ikke konkret hvordan prøvene påvirker undervisningen, men flere lærere oppgir i fritekstsvaret at de opplever å stå i et krysspenn mellom lek og læring (Bjørnestad mfl., 2022). Forskning peker også på at lærerne har mye informasjon til å identifisere elever med utfordringer, men at de ikke nødvendigvis har tid, ressurser eller kompetanse til å følge opp informasjonen (Mausethagen mfl., 2018b; Mausethagen mfl., 2020).

Metastudier viser at lærerne generelt er godt rustet til å vurdere elevene. Det er likevel svært krevende å vurdere elever som trenger ekstra oppfølging, uavhengig av om det er elever som presterer lavt eller det er elever med høyt læringspotensial. Studiene understreker at det krever særskilt kompetanse og gode verktøy for å avdekke slike behov, og at det kan være urealistisk å forvente at lærerne skal kunne avdekke dette på egen hånd (Machts mfl., 2016).

Fra mellomtrinnet i barneskolen og videre i opplæringsløpet blir ofte lærenes innhenting av informasjon mer systematisk og brukes i større grad til å vurdere elevenes faglige utvikling (Svanæs mfl., 2022). Ekspertgruppen om lærerrollen omtaler at lærerne har behov for å bruke profesjonelt skjønn i yrkesutøvelsen. Denne utøvelsen av skjønn handler ofte om å velge mellom ulike handlingsalternativer (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016).

På ungdomstrinnet og i den videregående opplæringen skal lærerne også gi elevene sluttvurderinger i form av standpunktkarakterer. Studier av praksiser har vist at lærerne synes å ta standpunktvurdering på stort alvor, og at arbeidet preges av systematikk. Studiene antyder samtidig at det kan være usikkerhet om hva som skal inngå i standpunktvurderingen (Skar og Hopfenbeck, 2021). Det er lite oppdatert kunnskap om lærernes og skolens arbeid med standpunktvurdering, inkludert hvilke behov lærere har for støtte i dette arbeidet (NOU 2023: 1).

Studier av tiltak som er satt i gang for å utvikle kvaliteten på ulike typer karaktersettinger, har vist at lærerne opplever tilnærminger hvor de samarbeider med andre og bruker kriterier eller lignende, som nyttige. Dette kan bidra til å avdekke ulike praksiser for karaktersettinger mellom lærere på den samme skolen, så vel som mellom lærere på ulike skoler (Skar og Hopfenbeck, 2021). En tilnærming kan være at lærere på en

skole, eller lærere i skoler imellom, diskuterer og forhandler seg fram til en felles forståelse av hvordan de skal bruke kriterier og standarder i karaktersettingen. Lærere kan gjennom diskusjoner oppnå en felles forståelse av hva en karakter uttrykker (Adie, 2022). En studie som har sett på hvordan aktørene bruker karakterene i det faglig-pedagogiske arbeidet viste at lærerne og skolelederne i liten grad opplevde å bli fulgt opp av nærmeste leder når det gjelder standpunkt- og eksamensresultatet (Mausethagen mfl., 2018a).

Rambøll-undersøkelsen viser at lærerne på ungdomstrinnet i hovedsak bruker egenutviklede prøver (55 prosent) og standpunktkarakterer (52 prosent), etterfulgt av nasjonale prøver i lesing (48 prosent) som informasjonskilder om elevenes læring. Blant lærerne på mellomtrinnet oppgir om lag en tredjedel å bruke de nasjonale prøvene. Lærerne på ungdomstrinnet bruker i større grad prøver, undersøkelser, datakilder og verktøy enn lærerne på småskole- og mellomtrinnet. Så godt som ingen lærere (2 prosent) oppgir at de benytter skolebidragsindikatorer som informasjonskilde i kvalitetsutviklingsarbeidet. Lærerne i den videregående opplæringen oppgir å benytte hovedsakelig standpunktkarakterer (76 prosent), undervisningsevaluering (68 prosent) og egenutviklede prøver eller undersøkelser de har utviklet på skolen (57 prosent) i arbeidet med å vurdere og bedre elevenes skolemiljø og læringsutbytte de siste 12 månedene. Det er 26 prosent som oppgir å ha benyttet eksamenskarakterene (Rambøll, 2023a).

Rambøll-undersøkelsen viser også at nytteverdien til en informasjonskilde avhenger av om lærerne kan bruke informasjonen på en meningsfull måte. Lærerne trenger i større grad enn skolelederne og skoleeierne tilgang til å se enkeltelevers besvarelser. Dette må de ha for å kunne arbeidet målrettet med å utvikle undervisningen. Lærerne oppgir at de ønsker å kunne følge utviklingen til enkeltelever over tid. Skal informasjonen være relevant må den også komme relativt kort tid etter at prøvene eller undersøkelsene er gjennomført. Informasjonen må i tillegg komme på et tidspunkt i skoleåret som bidrar til at lærerne får tid til å følge den opp. Prøvene og undersøkelsene må heller ikke være for lange for elevene (Rambøll, 2023a).

I den samme undersøkelsen kommer det fram at flere lærere mener at fordi nasjonale prøver måler grunnleggende ferdigheter og ikke kompetansemålene, er de mindre relevante for aktiviteten i skolen. Det blir pekt på at de nasjonale prøvene i dag heller ikke fanger opp ferdigheter som

samarbeid, inkludering eller det å være løsningsorientert. Noen lærere peker på at årsaken til at de ikke opplever nasjonale prøver som nyttige er at prøvene sier lite om elevenes kunnskapsnivå eller lærerens innsats (Rambøll, 2023a).

#### Skoleledere

Rektor har det overordnede ansvaret for elevenes opplæring på sin skole og skal lede det pedagogiske og faglige samarbeidet mellom lærerne. Rektor skal også gi retning og tilrettelegge for elevenes og lærernes læring og utvikling (Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen).

En nøkkeloppgave for skoleledere er å støtte opp under lærernes vurderingsarbeid (Charteris og Smardon, 2022; Mandinach og Schildkamp, 2021). Skolelederne har behov for informasjon for å kunne lede, motivere og støtte lærerkollegiet i dette arbeidet (Helstad, 2019; Mausethagen mfl., 2018b).

Skolelederne har også behov for informasjon som de kan bruke i samarbeidet med skoleeierne og i erfaringsdelingen med andre skoleledere (Helstad mfl., 2019b; Mausethagen mfl., 2018b).

Når skolelederne vurderer skolens arbeid med kvaliteten i opplæringen, legger de vekt på tilbakemeldinger fra elevene og lærerne, etterfulgt av tilbakemeldinger fra skoleeierne, foreldrene og andre, for eksempel PP-tjenesten (Mausethagen mfl., 2018b). Skolelederne mener det er viktig med informasjonskilder som gjør det mulig å følge med på hvordan elevene ved skolene som helhet utvikler sin faglige læring, og som kan brukes til å lage strategier for kvalitetsutviklingsarbeidet (Skedsmo, 2022). De har i mindre grad enn lærerne behov for å knytte utviklingsinformasjon til enkeltelever (Rambøll, 2023a).

Skolelederne tar i bruk ulik informasjon for å vurdere det pedagogiske arbeidet i skolene. Eksempler på dette er informasjon fra kartleggingsprøver, nasjonale prøver og standpunkt- og eksamenskarakterene. De vurderer også nytteverdien av de ulike informasjonskildene ulikt. Informasjon fra diagnostiske prøver og halvårsvurderinger bruker de i snitt bare i noen grad (Mausethagen mfl., 2018a).

Flere studier viser at skolelederne rapporterer at nasjonale prøver er en av de viktigste kvalitetsindikatorerne i de kommunale kvalitetsvurderings-systemene i dag (Prøitz mfl., 2021; Skedsmo, 2018, 2022; Skedsmo og Møller, 2016).

I undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2023* oppgir oppgir 65 prosent av skolele-

derne i grunnskolen (trinnuavhengig) at nasjonale prøver *i stor* eller *i svært stor grad* er nyttige i kvalitetsutviklingsarbeidet. Bare 6 prosent oppgir at prøvene i liten grad eller ikke i det hele tatt er nyttige i dette arbeidet (Bergene mfl., 2023). I samme undersøkelse oppgir 70 prosent av skolelederne på småskoletrinnet at de obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning for 3. trinn *i stor* eller *i svært stor grad* er nyttig i arbeidet deres, og 58 prosent oppgir at den frivillige kartleggingsprøven for 1. trinn i regning er det.<sup>3</sup> Når det gjelder den obligatoriske ferdighetsprøven i svømming er det 82 prosent som mener at denne *i noen grad*, *i stor grad* eller *i svært stor grad* er nyttig i kvalitetsutviklingsarbeidet (Bergene mfl., 2023).

Av skolelederne på ungdomstrinnet er det 54 prosent som oppgir at de opplever standpunkt-karakterer *i stor* eller *i svært stor grad* som nyttige informasjonskilder i kvalitetsutviklingsarbeidet. Tilsvarende andel for eksamenskarakterer er 49 prosent. (Bergene mfl., 2023).

I Rambøll-undersøkelsen oppgir 97 prosent av skolelederne i den videregående opplæringen at de bruker standpunkt-karakterer i kvalitetsutviklingsarbeidet. Skolelederne oppgir også å bruke kilder som undervisningsevaluering (66 prosent), skolebidragsindikatorer (54 prosent), prøver eller undersøkelser utviklet på skolen (53 prosent) og eksamenskarakterer (47 prosent). Av de som i denne undersøkelsen har oppgitt å ha brukt eksamenskarakterene i kvalitetsutviklingsarbeidet, er det 60 prosent som opplever disse karakterene som nyttige *i stor grad* eller *i svært stor grad*. Tilsvarende andel for standpunkt-karakterene er 73 prosent (Rambøll, 2023a). Dette tilsvarer med funn i undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2023* (Bergene mfl., 2023).

For at informasjonskildene skal være nyttige er det flere forhold som er viktige. Blant annet opplever flere skoleledere og skoleeiere sammenligning *mot normalen*, eller et nasjonalt gjennomsnitt, som nyttig. Verktøyet må også være enkelt å bruke og forstå (Rambøll, 2023a).

Forskning har pekt på at skolelederne møter på utfordringer med å følge opp lærernes arbeid. Årsakene er blant annet manglende verktøy til å lede arbeidet på hensiktsmessige måter (Hill, 2016; Laveault, 2016). Skolelederne etterlyser også informasjon og støtte i hvordan fortolke og vurdere informasjon om elevenes læring og utvik-

<sup>3</sup> Ny frivillig kartleggingsprøve i lesing for 1. trinn var enda ikke tilgjengeliggjort for skolene på tidspunktet for spørreundersøkelsen.

ling, spesielt når elevresultatene ikke er gode. Det samme gjelder når de skal bruke informasjonen i samarbeidet om kvalitetsutviklingsarbeidet med lærerne på egen skole (Mausethagen mfl., 2019a).

### Skoleeiere

Skoleeierne har det overordnede ansvaret for elevene i skolene og for at elevene får opplæringen de har krav på. Forskning peker på at sammenlignbar informasjon på et overordnet nivå er viktig for skoleeierne i kvalitetsutviklingsarbeidet. Informasjonen er med på å gi et grunnlag for å ta beslutninger om satsingsområder og utviklingstiltak for skolene i kommunene (Skedsmo, 2022).

I innspill til utvalget peker skoleledere og skoleeiere på at de har et behov for å kunne følge med på elevenes progresjon gjennom opplæringsløpet. I Rambøll-undersøkelsen oppgir lærere, skoleledere og skoleeiere at de trenger å følge elevenes progresjon for å kunne følge med på elevenes utvikling og sette langsiktige mål (Rambøll, 2023a).

I den samme undersøkelsen oppgir de kommunale skoleeierne å bruke store deler av innholdet i dagens kvalitetsvurderingssystem for å vurdere og utvikle kvaliteten i opplæringen. Om lag alle oppgir å bruke nasjonale prøver (99 prosent), standpunkt karakterer (91 prosent), kartleggingsprøver i lesing for 3. trinn (87 prosent) og kartleggingsprøver i regning for 3. trinn (86 prosent). Færre oppgir at de benytter eksamens karakterer (66 prosent), frivillige kartleggingsprøver i regning for 1. trinn (61 prosent) og skolebidragsindikatorer (60 prosent).

Forskning viser at informasjonen fra de nasjonale prøvene blir brukt i prosesser internt på skolene, i møter med foreldrene og i møter med kommunenivået. Studier har vist at prøvene oftere blir brukt til å sette i gang tiltak med kortsiktige løsninger framfor mer langsiktig satsinger som kan bidra til utvikling av kvaliteten på elevenes opplæring (Mausethagen mfl., 2018b).

Blant de kommunale skoleeierne oppgir 73 prosent at de obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning for 3. trinn *i stor* eller *i svært stor grad* er nyttige i arbeidet deres med å vurdere og utvikle kvaliteten i opplæringen (Bergene mfl., 2023). I Rambøll-undersøkelsen ble det gjort tilsvarende funn (Rambøll, 2023a).

Kunnskapsgrunnlaget viser også at kommunenes størrelse har betydning for i hvilken grad kommunene diskuterer informasjonen fra prøver og undersøkelser, og i hvilken grad informasjonen blir brukt som grunnlag for styring av skolene. Jo

større kommunene er, desto mer diskuterte kommunene informasjonen (NOU 2023: 1). Dette er også et funn i Rambøll-undersøkelsen (Rambøll, 2023a).

### Nasjonale myndigheter

Nasjonale myndigheter har mange av de samme behovene som skoleeierne. Som tilsynsmyndigheter har både statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet behov for tilgang til informasjon om skoler, kommuner og fylkeskommuner. Dette trenger de for å følge med på utviklingen i elevenes læring, og for å gjøre gode risiko- og sårbarhetsanalyser i forkant av tilsyn, som er et viktig virkemiddel for å sikre likeverdig opplæring. Sametinget har også behov for tilgang til informasjon for å følge opp opplæringen gitt etter læreplanene som Sametinget fastsetter. For styringsnivåene på skoleiernivå og på nasjonalt nivå er det viktig med tilgang til informasjon som gir grunnlag for en kunnskapsbasert politikutvikling i kommunene og fylkeskommunene, og på nasjonalt nivå.

Nasjonale myndigheter bruker i dag informasjon fra nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser, standpunkt og eksamens karakterer sammen med annen informasjon fra forskning og evalueringer, som kunnskapsgrunnlag for å igangsette og evaluere politiske satsinger. Eksamens- og standpunkt karakterene inngår sammen med nasjonale prøver i utregningen av skolebidragsindikatorerne. Alene utgjør karakterene et grunnlag for elevenes grunnskolepoeng, som er det som for elevene danner grunnlaget for opptaket til den videregående opplæringen. Grunnskolepoengene blir brukt videre i indikatorsett som nasjonale myndigheter bruker som grunnlag for å velge ut hvilke kommuner som får tilbud om blant annet deltakelse i oppfølgingsordningen (NOU 2023: 1).

### 8.3.3 Utvalgets vurderinger og forslag

For å oppnå formålet med kvalitetsutviklingssystemet er det nødvendig med verktøy som gir elever, foreldre, lærere, andre ansatte, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter tilgang til kunnskap og informasjon som kan støtte dem i det kontinuerlige og systematiske arbeidet med elevenes læring.

Utvalget mener at innholdet i dagens kvalitetsvurderingssystem ikke i tilstrekkelig grad oppfyller aktørenes behov, og at flere av verktøyene derfor bør avvikles og erstattes. De nye verktøyene

som utvalget foreslår skal i større grad støtte aktørene i deres arbeid med kvalitet i opplæringen, og må derfor være tilstrekkelig tilpasset de ulike aktørenes behov. De må også være avgrensede og nøye utvalgte.

Det er viktig at det finnes verktøy som gir kunnskap, informasjon og støtte til elevenes læring på alle nivåer. Dette betyr at det må finnes verktøy som kan støtte aktørene både i grunnskolen og i den videregående opplæringen, og på alle aktørnivåene, fra elevene til skoleeierne. Nasjonale myndigheter må også få informasjon til bruk på et overordnet nivå, og det må finnes informasjonskilder om elevene som får opplæring i og på samisk, som gir nyttig kunnskap til blant annet Sametinget.

Utvalget merker seg at lærerne er de aktørene som i minst grad opplever at flere av verktøyene i dagens system er relevante og nyttige. Kvalitetsutviklingssystemet skal støtte opp under samspillet mellom elever og lærere, og det er dermed særlig viktig å sørge for at lærerne har de verktøyene de trenger.

Utvalget understreker at informasjonen som elevene, lærerne, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter får gjennom utvalgets forslag til nye verktøy, må ses i sammenheng med andre informasjonskilder aktørene har. Det samlede kunnskapsgrunnlaget skal brukes i kvalitetsdialogene mellom skolene og skoleeierne, se kapittel 5.

#### Prøver som gir informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging

Alle elever skal ha et likeverdig opplæringstilbud og få opplæring tilpasset sine behov. I alle skoler vil det være elever som har ulike forutsetninger og behov. Noen av disse forutsetningene og behovene mener utvalget det vil være urealistisk å forvente at lærerne klarer å fange opp på egenhånd. Utvalget mener det derfor er behov for å ha prøver som kan støtte skolene i arbeidet med å identifisere elever som har behov for ekstra oppfølging i skoleløpet. Slike verktøy kan, i kombinasjon med andre kunnskapskilder som for eksempel observasjoner i det faglig-pedagogiske arbeidet, elevsamtaler og et godt samarbeid mellom skolen og hjemmet, bidra til å fange opp elever som har behov for eksempel intensiv opplæring, en alternativ organisering og gjennomføring av opplæringen, henvisning til PP-tjenesten eller andre tiltak.

Selv om det allerede finnes prøver med dette formålet i dagens kvalitetsvurderingssystem – frivillige kartleggingsprøver i lesing og regning for

1. trinn og obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning for 3. trinn – mener utvalget det er flere utfordringer med disse prøvene. Blant annet blir formålet med dagens kartleggingsprøver forstått ulikt. Det kan ha konsekvenser for arbeidet med å fortolke, vurdere og følge opp informasjonen fra prøvene. I utvalgets kunnskapsgrunnlag framkommer det også at ikke alle lærerne opplever kartleggingsprøvene som like nyttige i kvalitetsutviklingsarbeidet. Dagens kartleggingsprøver gir mest informasjon om elevene som har behov for ekstra oppfølging. Det vil si om lag 20 prosent av elevene. Likevel skal alle elevene gjennomføre prøvene. Det blir også stilt spørsmål om det er hensiktsmessig at de aller yngste elevene gjennomfører digitale prøver, som i dag

Utvalget har hatt flere diskusjoner knyttet til hvilke forslag som vil være mest relevante, og hvilke hensyn som skal veie tyngst når det gjelder å fange opp elever som trenger ekstra oppfølging.

På den ene siden skal skolene raskt fange opp og følge opp alle elever som ikke har forventet utvikling. Kvalitetssikrede verktøy for dette formålet vil kunne bidra til å sikre elevenes rettigheter. Det vil bidra til at alle elever som har behov for det, får den oppfølgingen de har krav på og blir fulgt opp tidlig, før eventuelle problemer vokser seg større. Dette er noe skoleeierne har et overordnet ansvar for å sikre. I et slikt perspektiv er det naturlig å se for seg flere prøver på flere trinn, også på høyere trinn enn i dag, og i flere av de grunnleggende ferdighetene enn lesing og regning.

På den andre siden er det flere begrensninger og utfordringer knyttet til å benytte standardiserte prøver for å fange opp elevenes ulike behov. Det vil blant annet være naturlige normalvariasjoner mellom barn som akkurat har startet på skolen, særlig med tanke på generell modenhet og hvor de er i sin utvikling ellers. Utvalget mener videre at det er avgjørende å unngå unødvendig testing og rapportering i skolen. Dette må blant annet ses i sammenheng med flere signaler om økt stress og press blant elever. Elever understreker i innspill til utvalget viktigheten av å ha lærere som ser dem, viser omsorg og har tid til å bygge trygge relasjoner. Elevene gir videre innspill om at kunnskap om elevene må basere seg på samspillet mellom elevene og lærerne. Utvalget har også diskutert ulike utfordringer med å ha prøver som skal gjennomføres digitalt.

Utvalget har gjennom diskusjoner landet på at hensynet som må veie tyngst, er behovet for å fange opp og sikre at elevene som har behov for tilpasninger i opplæringen, slik at eventuelle tiltak

kan settes inn så snart som mulig. Utvalget mener derfor at nasjonale myndigheter må tilby prøver som kan støtte lærerne med å fange opp elevene som kan ha behov for ekstra oppfølging. Utvalget foreslår å utvikle frivillige prøver i lesing og regning for 2. trinn, og å videreutvikle obligatoriske prøver i lesing og regning for 3. trinn i tråd med utvalgets vurderinger, slik at de i større grad bidrar til å treffe behovene lærerne har i det faglig-pedagogiske arbeidet. Formålet med prøvene skal være å gi skolen informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging i lesing og regning. Lesing og regning er grunnleggende ferdigheter som er nødvendige redskaper for elevenes læring og utvikling, og de grunnleggende ferdighetene står i klar relasjon til arbeidet med kompetansemålene i fagene (Rødnes og Gilje, 2018; Statistisk sentralbyrå, 2017; NOU 2020: 2; Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen). Som for dagens kartleggingsprøver, mener utvalget at de nye prøvene skal være et verktøy til bruk i det faglig-pedagogiske arbeidet i skolene, og ikke gi informasjon til nasjonale myndigheter. Utvalget mener videre det bør være mulig for lærerne å gjennomføre ulike kartlegginger når de ser behov, inkludert å gjenta dem ved behov. En slik mulighet forutsetter at det utvikles gode støtteressurser til å kunne gjøre dette på en hensiktsmessig måte.

Utvalget mener det er viktig å sikre at prøvene er nyttig og relevante i kvalitetsutviklingsarbeidet, og foreslår regelmessig å evaluere bruken og nytten av prøvene, inkludert om det digitale formatet er hensiktsmessig for de yngste elevene.

Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Eira, Furulund, Haugli, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, mener at det er viktig å forene hensynene som har kommet fram i kunnskapsgrunnlaget, og foreslår derfor å utvikle dagens frivillige kartleggingsprøver for 1. trinn.

Et annet flertall, ved utvalgsmedlemmene Arnason Bøe, Eira, Furulund, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik, foreslår at det også bør utredes nærmere om det bør være prøver som kan avdekke hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging på høyere trinn, som på mellomtrinnet, ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

#### *Utvalgets forslag*

*For prøver som skal gi informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging foreslår utvalget*

- å utvikle frivillige prøver i lesing og regning for 2. trinn og videreutvikle obligatoriske prøver i lesing og regning for 3. trinn
- at formålet med prøvene skal være å gi informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging i lesing og regning
- å evaluere regelmessig bruken og nytten av prøvene, inkludert om det digitale formatet er hensiktsmessig for de yngste elevene

*Utvalgets medlemmer Aaslid, Eira, Furulund, Haugli, Hansen, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen og Vikan Sandvik og Botterli Udnæs foreslår*

- å utvikle dagens frivillige kartleggingsprøver for 1. trinn

*Utvalgets medlemmer Arnason Bøe, Eira, Furulund, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen og Vikan Sandvik foreslår*

- å utrede om det bør være prøver som kan avdekke hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging på mellomtrinnet, ungdomstrinnet og i videregående opplæring

Læringsstøttende prøver som gir informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter

Utvalget ønsker å imøtekomme lærernes behov for at nasjonale verktøy som gir informasjon om elevenes læring, blir mer relevante for det faglig-pedagogiske arbeidet. Samtidig er utvalget opptatt av å sikre alle elevenes rett til et likeverdig opplæringstilbud og tilpasset opplæring. Dette krever at alle aktører, også skoleeierne og nasjonale myndigheter, får informasjon om elevenes læring i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Utvalget mener at det er flere utfordringer med dagens nasjonale prøver. Disse tilsier at utvalget ikke ønsker å videreføre prøvene i sin nåværende form. En hovedutfordring med dagens prøver er etter utvalgets vurdering, at de i for liten grad gir relevant informasjon og støtte til lærernes faglig-pedagogiske arbeid. Det er samtidig store variasjoner mellom lærerne med tanke på om de opplever prøvene som relevante. Dette kan henge sammen med hvordan det oppleves og forventes at prøvene blir brukt (se kapittel 3 og utvalgets delinnstilling NOU 2023: 1). Det kan også henge sammen med hvilke forutsetninger de ulike aktørene har for å ta i bruk prøvene og med informasjonen fra prøvene. Uavhengig av hva grunnen er, mener utvalget at det er for mange lærere som opplever at informasjonen fra dagens nasjonale prøver ikke er nyttig i kvalitetsutvik-

lingsarbeidet. Utvalget mener derfor det er behov for å utvikle nye læringsstøttende prøver.

Utvalgets diskusjoner om å utvikle nye læringsstøttende prøver i kvalitetsutviklingssystemet har hatt ulike innganger og dreid seg om ulike temaer. Utvalget har diskutert om det er behov for at nasjonale myndigheter utvikler slike prøver i det hele tatt, hvilke aktører som har behov for hvilken type informasjon, hvor mange prøver det bør være, hvilke trinn og hvilken tid på året elevene skal gjennomføre prøver, hvilke fag og eller ferdigheter prøvene skal dekke, om det er behov for å utvikle ulike prøvetyper eller deler av prøver for ulike aktørnivåer, og om alle elevene på et kull bør ta slike prøver hvert år. Utvalget har også diskutert flere overordnede problemstillinger, blant annet knyttet til prøvenes doble formål, offentliggjøring av informasjon fra prøvene og hvordan de bør inngå i det samlede kunnskapsgrunnlaget om elevene og skolene. Utvalget har diskutert disse problemstillingene nærmere i kapittel 3.

I lys av kunnskapsgrunnlaget mener utvalget at det er viktig at det finnes prøver i kvalitetsutviklingssystemet som alle elevene skal gjennomføre, og at disse prøvene bidrar med relevant og kvalitetssikret informasjon om elevenes læring på noen utvalgte områder. Utvalget mener at prøver med høy testteoretisk kvalitet kan bidra til et felles kunnskapsgrunnlag om elevenes læring, sammen med andre informasjonskilder. Samtidig viser utvalgets kunnskapsgrunnlag at ulike aktørgrupper har behov for ulike former for informasjon for å kunne ta ansvaret sitt i kvalitetsutviklingsarbeidet i tråd med regelverket.

Utvalget har i sine diskusjoner vurdert om det kan være aktuelt å gjennomføre prøver i form av utvalgsprøver heller enn at prøvene er for alle elevene på enkelte trinn, slik som i dagens system. Utvalgsprøver vil kunne gi informasjon til nasjonale myndigheter, og til de skolene som gjennomfører prøvene, samtidig som ikke alle skoler gjennomfører hvert år. Det kan gi tid til utviklingsarbeid på skolen. På den annen side vil ikke utvalgsprøver gi tilstrekkelig informasjon til skoleeiere i hele landet. Det er utvalgets vurdering at utvalgsprøver derfor ikke er tilstrekkelig for å ivareta behovet skoleeierne har.

Utvalget har også diskutert ulike alternativer for hvilke trinn som skal ta prøvene. Et alternativ er å flytte tidspunktet for gjennomføringen fra 5., 8. og 9. trinn, slik det er i dag, til begynnelsen av 4., 7. og 9 trinn. Dette kan sikre et tydeligere eierskap til resultatene i profesjonsfellesskapet på småtrinnet og mellomtrinnet og gjøre det mulig å

sette i verk tiltak der det er behov for det, men vil samtidig øke antallet prøver på barnetrinnet. Utvalget har også diskutert hvilke ferdigheter som bør inngå i obligatoriske prøver, og hvilke det bør være et frivillig tilbud om. Dette er noe utvalget også har diskutert i sammenheng med et tilbud om frivillige prøver i en ressurs- eller prøvebank.

Utvalget har diskutert at utfordringen med at lærerne i mindre grad opplever prøvene som relevante enn det skolelederne og skoleeierne gjør, kan ha sammenheng med at prøvene skal gi nyttig informasjon til aktører med ulike roller og ansvar i dagens system for kvalitetsvurdering. Utvalget mener at det er både fordeler og ulemper med at en og samme prøve dekker flere formål, sammenlignet med å ha flere prøver og undersøkelser hvor hver av dem skal ivareta ett formål (se også kapittel 3). Utvalget har diskutert mulighetene for å dele opp prøven, slik at noen deler kan gi tilstrekkelig informasjon som skoleeierne og nasjonale myndigheter har behov for, mens andre deler kan ivareta lærerens og skolelederens behov. Utvalget ser imidlertid at det kan være en risiko for at prøver der det spesifikt legges vekt på informasjon til nasjonale myndigheter, kan ta oppmerksomheten vekk fra den utviklingsfunksjonen prøvene er tiltenkt.

Utvalget anser også at det er en risiko for at prøver som har styring som eneste formål, kan bli oppfattet som prøver med store konsekvenser for skolene. Dette kan i sin tur føre til at skolene gjør uheldige tilpasninger. Utvalget er opptatt av å unngå økt prøvetrykk og unødvendig belastning på skolene. Fordelene med å ha bare én prøve er blant annet redusert belastning på skolene, og at man framskaffer et felles kunnskapsgrunnlag som kan brukes i kvalitetsdialogen på tvers av nivåer og aktører.

I lys av kunnskapsgrunnlaget mener utvalget at det er behov for å utvikle dagens nasjonale prøver og utvikle nye læringsstøttende prøver. Utvalget mener at formålet med de nye prøvene skal være å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Arnason Bøe, Eira, Furu- lund, Hansen, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, foreslår at prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeierne og nasjonale myndigheter. Dette flertallet mener at det er viktig at også skoleeiere og nasjonale myndigheter får informasjon om elevenes læring, men at det i utviklingen av de nye prøvene

først og fremst skal legges vekt på å imøtekomme lærernes og skolenes behov.

Utvalget foreslår videre at det skal utredes hvordan prøvene skal gi mer relevant informasjon til lærerne og bidra til eierskap i profesjonsfelleskapet. Utvalget foreslår også å utrede hvilket tidspunkt på året prøvene bør gjennomføres, og hvilke trinn det skal være prøver på.

Når det kommer til hvilke ferdigheter det skal være prøver i foreslår utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmer Arnason Bøe, Eira, Furulund, Hansen, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen og Vikan Sandvik, at det skal være prøver i lesing, regning og skriving. Flertallet begrunner dette med at det er godt dokumentert at lesing og regning er ferdigheter som er avgjørende for læring i alle fag, og at det derfor er vesentlig å følge med på elevenes utvikling. Flertallet ønsker også at det skal utvikles læringsstøttende prøver i skriving, og begrunner dette med at skriving er en kritisk komponent for å tenke, utvikle kunnskap, formidle denne kunnskapen, delta i meningsfulle samtaler og bidra til offentlig ordskifte (Skar og Aasen, 2018).

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid og Botterli Udnæs, foreslår at det skal utredes hvilke ferdigheter og eventuelle fag det skal være læringsstøttende prøver i, og begrunner dette med at det er behov for en slik utredning i lys av at de nye læringsstøttende prøvene skal ha et tydeligere formål om å gi informasjon til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet. Mindretallet begrunner dette med at lærerne også har etterlyst en sterkere kobling til kompetansemålene og andre ferdigheter som står sentralt i Kunnskapsløftet 2020 og Kunnskapsløftet 2020 samisk, utover de fem grunnleggende ferdighetene. Mindretallet peker på at en tettere kobling til kompetansemålene i læreplanverket også kan føre til at prøvene oppleves mer relevante for elevene.

Prøvene må få et tydeligere utviklingsorientert fokus, og må i større grad enn dagens prøver gi umiddelbar og konkret tilbakemeldinger om elevenes læring. Utvalget vil også utrede hvordan informasjon kan presenteres slik at det ikke legger til rette for rangering av skoler i tråd med formålet med det nye kvalitetsutviklingssystemet.

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid og Botterli Udnæs, foreslår i tillegg å utrede hvordan offentliggjøring av informasjon fra prøvene kan begrenses, for å unngå uhensiktsmessig bruk av informasjonen fra prøvene.

I lys av den siste tidens diskusjoner om hvor pålitelig resultatene fra de nasjonale prøvene er,

mener utvalget at det også er viktig at nasjonale myndigheter er åpne om hvilke data- og kildeko-der som ligger til grunn for analyser av prøver og prøvenes informasjon. Dette vil kunne bidra til en åpen diskusjon rundt målemetoder og kvaliteten på informasjonen som prøvene gir. Utvalget mener derfor at ansvarlige prøveutviklere må dokumentere hvordan de faglige kravene til utforming og oppfølging er ivarettatt i utformingen av de nye prøvene.

#### *Utvalgets forslag*

*For læringsstøttende prøver i grunnleggende ferdigheter* foreslår utvalget

- å utvikle dagens nasjonale prøver og å utvikle nye læringsstøttende prøver
- at formålet med de nye prøvene skal være å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet

*Utvalgets medlemmer Arnason Bøe, Eira, Furulund, Hansen, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs* foreslår

- at prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeierne og nasjonale myndigheter

*Utvalget* foreslår videre

- at det stilles faglige krav til utforming og oppfølging av prøvene i tråd med prøvenes formål
- at det skal dokumenteres hvordan de faglige kravene til utforming og oppfølging er ivarettatt
- at det skal evalueres om de nye prøvene oppfyller formålet om å støtte faglig-pedagogisk kvalitetsutvikling
- å utrede videre
  - hvordan prøvene kan gi mer relevant informasjon til læreren og bidra til eierskap i profesjonsfelleskapet
  - hvilket tidspunkt på året prøvene bør gjennomføres
  - hvilke trinn det skal være prøver på
  - hvordan informasjon kan presenteres slik at den ikke legger til rette for rangering av skoler i tråd med formålet med det nye kvalitetsutviklingssystemet

*Utvalgets medlemmer Arnason Bøe, Eira, Furulund, Hansen, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen og Vikan Sandvik* foreslår

- at det skal være prøver i lesing, regning og skriving



*Utvalgets medlemmer Aaslid og Botterli Udnæs foreslår*

- å utrede hvilke ferdigheter og eller fag det skal være læringsstøttende prøver i
- å utrede hvordan offentliggjøring av informasjon fra prøvene kan begrenses

*Utvalgets medlemmer Aaslid, Hansen og Botterli Udnæs foreslår*

- at de eksisterende nasjonale prøvene settes på pause eller gjennomføres sjeldnere mens nasjonale myndigheter utvikler de nye læringsstøttende prøvene

#### Dissens

Utvalgsmedlem Aaslid mener at forslaget om at de læringsstøttende prøvene sekundært skal gi styringsinformasjon, i praksis vil innebære det samme som å videreføre det doble formålet. Aaslid stiller seg ikke bak at framtidens læringsstøttende prøver skal ha et dobbelt formål, slik som nasjonale prøver har i dagens system. Det er godt dokumentert at det doble formålet har en rekke problematiske sider. Aaslid mener drøftingene om dobbelt formål i utredningen i for liten grad tar høyde for nasjonale og internasjonale erfaringer som viser at styringsaspektet ved standardiserte tester og hensynet til konkurranse og rangering lett kan få forrang over faglige og pedagogiske hensyn. Ikke minst har det vist seg svært vanskelig å utvikle prøvene som gode pedagogiske verktøy til bruk i klasserommet for lærere og elever så lenge prøvene også utformes for å gi aggregert, sammenlignbar styringsinformasjon på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Norge har over tid forsøkt å tilpasse de nasjonale prøvene for at de skal fungere bedre som pedagogiske verktøy for lærerne. Det er lite som tyder på at ytterligere forsøk med samme oppskrift vil gi vesentlig endret resultat.

Utvalgsmedlem Aaslid anerkjenner behovet for relevant styringsinformasjon, men peker samtidig på at utvalgets kunnskapsgrunnlag viser behov for differensiert informasjon til ulike aktører heller enn et felles informasjonsgrunnlag samlet inn gjennom en og samme prøve. Utvalgsmedlemmet er opptatt av at kvalitetsutviklingen i skolen først og fremst realiseres i møtet mellom lærer og elev. Nye læringsstøttende prøver bør derfor bli utformet slik at de gir best mulig pedagogisk og faglig støtte til lærerne som står i klasserommet. På denne måten vil prøvene også bedre kunne støtte opp under elevens læring og trivsel, i tråd med formålet til det nye systemet.

Dette vil også være i tråd med mandatet til utvalget om å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet til et system som legger mer vekt på faglig og pedagogisk kvalitetsutvikling og som ikke bidrar til detaljstyring og omfattende krav om rapportering og dokumentasjon.

#### Ressurs- eller prøvebank

Utvalget peker i kapittel 5 på at det i all hovedsak er i samspillet mellom elevene og lærerne at elevenes opplæring skjer. Som støtte til det faglig-pedagogiske arbeidet oppgir lærere å ha behov for informasjon som er egnet for å tilpasse undervisningen og fremme elevenes læring og trivsel. I utvalgets kunnskapsgrunnlag framkommer det at lærerne i mindre grad enn skolelederne og skoleeierne opplever at informasjonen fra dagens kvalitetsvurderingssystem treffer behovene de har for informasjon og støtte til kvalitetsutviklingsarbeidet.

Informasjonskilder som lærerne vurderer som viktigst for det faglig-pedagogisk arbeidet, er prøver og undersøkelser de utvikler selv. Prøvene eller undersøkelsene er utviklet med tanke på å vurdere elevenes kompetanse sett i lys av kompetansemålene, læringsmålene og temaene de arbeidet med på skolen.

Det er også ulike meninger om hva nasjonale myndigheter skal tilby av støtte til lærernes faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeid i skolen, og i hvor stort omfang. Dette har også vært en gjennomgående problemstilling i utvalgets arbeid og diskusjoner. Statlige reformer og tiltak som handler om å gi støtte og hjelp og tilføre nødvendig kunnskap og ressurser, bli oppfattet som *myk* styring (Prøitz, 2021).

På den ene siden peker flere på et behov for at nasjonale myndigheter tilbyr lærere støtte til det faglig-pedagogiske arbeidet i klasserommet gjennom kvalitetssikrede verktøy. Det har blant annet blitt pekt på behov for mer informasjon om elevenes læringsutbytte ved overganger i skolesystemet og underveis i skoleåret i den videregående opplæringen. Andre behov er verktøy for å følge med på hvordan elevenes læring utvikler seg over tid, hvordan elevens progresjon er og elevenes skolemiljø og trivsel. Dette kan være prøver i fag og støtte til arbeid med tverrfaglige tema og elevenes skolemiljø.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det i dag brukes en rekke andre prøver, undersøkelser og verktøy i skolen enn de skolene, skoleeierne og nasjonale myndigheter utvikler selv for å undersøke ferdigheter, fag og sosial fungering. Det er

uklart hvor god kvalitet disse verktøyene har. Det er også et dilemma at skoler og skoleeiere må betale for flere av dem. Ved at nasjonale myndigheter tilbyr flere kvalitetssikrede verktøy som skolene og skoleeierne kan bruke i kvalitetsutviklingsarbeidet, og som i større grad enn dagens verktøy møter aktørenes behov, kan dette bidra til at aktørene får bedre alternativer enn de har i dag.

Utvalget peker i kapittel 4 på at det er store forskjeller mellom de ulike skolene og skoleeierne i landet, og at det trengs verktøy som kan tas i bruk der det er behov, tilpasset skolene og skoleeierens lokale forhold. Tilgang på flere kvalitetssikrede verktøy som i større grad kan brukes fleksibelt og ved behov, kan være et relevant tiltak i arbeidet med å sikre likeverdighet mellom elever, mellom skoler og mellom kommuner.

På den andre siden bekrefter innspill og undersøkelser at mange lærere opplever å få tilstrekkelig informasjon om elevenes læring gjennom verktøy de utvikler selv og gjennom det daglige arbeidet og samspillet med elevene i klasserommet. Det er dermed uklart hvor stor nytte lærerne vil oppleve av å få tilgang til flere verktøy, uavhengig av hvor god kvalitet de holder. Det er et tydelig behov hos flertallet av aktørgruppene å ha tid, kapasitet og kompetanse til å fortolke, vurdere og sammenstille informasjonen fra dagens prøver, verktøy og datakilder og se informasjonen i sammenheng. Dette behovet opplever flere som større enn behovet for mer informasjon.

I delinnstillingen og i kapittel 3 omtaler utvalget flere utfordringer knyttet til omfanget av støttemateriell nasjonale myndigheter utvikler. Dette handler blant annet om at støttemateriell kan oppfattes som *myk* styring og forventninger om å ta verktøyene i bruk. Dette kan igjen føre til at kvalitetsutviklingssystemer nasjonalt så vel som lokalt, vokser seg store, uten at det nødvendigvis har vært noen felles bevissthet knyttet til den totale mengden undersøkelser, prøver og verktøy som treffer elevene og lærerne.

Det oppstår flere tydelige dilemmaer når disse hensynene skal forenes. Dersom nasjonale myndigheter utvikler flere verktøy som skal støtte lærerne i det faglig-pedagogiske arbeidet, vil dette på den ene siden kunne bidra til at aktørene får et større tilfang på informasjon og støtte fra kvalitetssikrede kilder til kvalitetsutviklingsarbeidet. På den andre siden kan dette bidra til at systemet blir større enn nødvendig og ønskelig. Det er også en utfordring at det er kostnadskrevende å utvikle verktøy av denne typen og sørge for at de holder

like høy kvalitet over flere år. Det er ikke sikkert dette nødvendigvis er den mest hensiktsmessige ressursbruken dersom få velger å bruke dem.

Utvalget er opptatt av at det er lærerne som har det daglige ansvaret for elevenes læring og trivsel, og som igjennom sin profesjon vet hvilken type informasjon det er behov for i kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget mener samtidig at det er viktig at nasjonale myndigheter tilbyr lærerne støtte til å innhente informasjon om elevenes læring og trivsel til det faglig-pedagogiske arbeidet i form av kvalitetssikrede prøver eller verktøy. Noen av prøvene eller verktøyene må kunne brukes til å følge elevenes progresjon. Det er videre viktig at lærerne, skolelederne og skoleeierne i fellesskap i forbindelse med kvalitetsdialogene samarbeider om et utvalg prøver eller verktøy det kan være aktuelt å ta i bruk. Det er også naturlig at informasjonen fra prøver eller verktøy inngår i kvalitetsdialogen mellom lærere, skoleledere og skoleeiere (se kapittel 5).

Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Arnason Bøe, Eira, Furulund, Hansen, Haugli, Olsen, Prøitz, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, foreslår å utrede behovet for en ressursbank med nasjonalt kvalitetssikrede verktøy for å vurdere elevenes læring og trivsel.

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlem Bakkebråten Rasen, foreslår å utrede utformingen av en prøvebank med nasjonalt kvalitetssikrede prøver i fag.

Både utvalgets flertall og mindretall foreslår at formålet med verktøyene og eller prøvene skal være å gi informasjon om elevenes læring som støtte til lærernes faglig-pedagogiske arbeid. Utvalget foreslår videre at informasjonen fra verktøyene eller prøvene kan inngå i lærernes arbeid med elevenes undervisningsvurdering. Utvalget foreslår at utviklingen av verktøyene eller prøvene må skje i samarbeid og dialog med elever, lærere, skoleledere, skoleeiere og partene i skolesektoren. I utviklingsarbeidet skal elevenes perspektiver tillegges vekt.

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs, foreslår at prøvene skal være frivillige for lærere å ta i bruk. Mindretallet begrunner dette med at det er viktig at de som skal bruke tiden sin på dette, også er dem som avgjør om det behov for informasjon fra prøvene, og dermed om prøvene skal brukes. Mindretallet understreker videre at skolene skal eie informasjonen fra prøvene selv.

### Utvalgets forslag

#### For ressurs- eller prøvebank foreslår utvalget

- at formålet med verktøyene eller prøvene skal være å gi informasjon om elevenes læring som støtte til lærernes faglig-pedagogiske arbeid
- at informasjon fra verktøyene eller prøvene kan inngå i lærernes arbeid med elevenes underveisvurdering
- at utviklingen av verktøyene eller prøvene må skje i samarbeid og dialog med elever, lærere, skoleledere, skoleeiere og partene i skolesektoren

#### Utvalgets medlemmer Aaslid, Arnason Bøe, Eira, Furulund, Hansen, Haugli, Olsen, Prøitz, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs foreslår

- å utrede behovet for en ressursbank med nasjonalt kvalitetssikrede verktøy for å vurdere elevenes læring og trivsel

#### Utvalgets medlem Bakkebråten Rasen foreslår

- å utrede utformingen av en prøvebank med nasjonalt kvalitetssikrede prøver i fag

#### Utvalgets medlemmer Aaslid, Bakkebråten Rasen, Hansen og Botterli Udnæs foreslår

- at prøvene eller verktøyene skal være frivillig for lærere å ta i bruk, og at skolene skal eie informasjonen selv

Informasjon gjennom internasjonale undersøkelser Norge har lang tradisjon for å delta i internasjonale undersøkelser. Formålet med undersøkelsene er å gi kunnskap om norsk skole sett i et internasjonalt perspektiv. Undersøkelsene skal også gi informasjon om utviklingen i elevenes prestasjoner i utvalgte fag og ferdigheter over tid på et nasjonalt nivå. Forskere benytter informasjonen fra undersøkelsene til å utvikle ny kunnskap om hvordan ulike forhold påvirker elevenes læring og trivsel. Videre bruker nasjonale myndigheter det samlede kunnskapsgrunnlaget de får fra undersøkelsene til blant annet politikktvikling. Ettersom formålet med undersøkelsene er å gi informasjon til nasjonale myndigheter, gir undersøkelsene begrenset med informasjon som lærerne, skolelederne og skoleeierne kan bruke i kvalitetsutviklingsarbeidet (NOU 2023: 1).

Utvalget har merket seg at enkelte av de internasjonale undersøkelsene Norge deltar i får mer oppmerksomhet enn andre. Utvalget har sett at mediene gjengivelse av resultatene noen ganger er unyansert. Utvalget har diskutert om undersø-

kelsene får en for stor plass i offentlige diskusjoner om kvaliteten i opplæringen. Utvalget har også diskutert i hvilken grad undersøkelsene samsvarer med de norske læreplanene, om noen av undersøkelsene gir overlappende informasjon om elevenes læring og skolemiljø, og hvilke kostnader som er forbundet med Norges deltakelse i disse undersøkelsene. PISA-undersøkelsen er mye debattert og undersøkelsens innvirkning på utdanningspolitikk er tematisert av mange forskere (se for eksempel Elstad og Sivesind, 2010; Meyer og Benavot, 2013; Pettersson mfl., 2017; Pons, 2017; Sellar og Lingard, 2014). Selv om enkelte av de internasjonale undersøkelsene er omdiskuterte, vurderes de likevel som nyttige fordi de gir informasjon om utviklingen i elevenes prestasjoner over tid og kunnskap om norsk skole relatert til andre lands utdanningssystemer. Undersøkelsene gir også grunnlag for et stort omfang forskning på viktige spørsmål som for eksempel hvilken betydning tidlig innsats, elevenes motivasjon og læringsmiljø har for elevenes læring (NOU 2023: 1; Olsen og Björnsson, 2018; Björnsson, 2022). De internasjonale undersøkelsene gir med dette viktig styringsinformasjon til nasjonale myndigheter.

I forbindelse med etablering av et nytt kvalitetsutviklingssystem foreslår utvalget at nye internasjonale undersøkelser, inkludert tilvalg i disse, må vurderes i lys av kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger, og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet.

Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Arnason Bøe, Eira, Furulund, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen og Vikan Sandvik, foreslår å videreføre Norges deltakelse i de internasjonale undersøkelsene. Formålet er primært å gi informasjon til nasjonale myndigheter. Flertallet mener at undersøkelsene ikke utgjør en stor belastning for skolene ettersom undersøkelsene er utvalgsundersøkelser som bare et utvalg elever gjennomføre med flere års mellomrom. Undersøkelsene bidrar også med relevant informasjon til nasjonale myndigheter.

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Hansen og Botterli Udnæs, mener at det er nødvendig å gjennomføre en kost-nytteanalyse av de internasjonale undersøkelsene og vurdere om det er overlappende temaer i undersøkelsene Norge deltar i. Mindretallet mener det bør gjøres en helhetlig vurdering av hvilken informasjon undersøkelsene gir, sett opp mot andre kunnskaps- og informasjonskilder, med mål om å unngå å hente inn samme type informasjon fra flere kilder. Vurderingen bør ifølge disse medlem-

mene, også se nærmere på i hvilken grad undersøkelser gir nyttig kunnskap om elevenes læring og trivsel til nasjonale myndigheter eller om de fører til unødvendig tidsbruk for elever og lærere. Medlemmene mener det er viktig å se samlet på hva skoler og skoleeiere blir pålagt av undersøkelser som ikke direkte gir informasjon til lærernes faglig-pedagogiske arbeid.

#### *Utvalgets forslag*

*For internasjonale undersøkelser* foreslår utvalget

- å vurdere tilvalg og nye internasjonale undersøkelser i lys av kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet

*Utvalgets medlemmer Arnason Bøe, Eira, Furu-lund, Haugli, Olsen, Prøitz, Bakkebråten Rasen og Vikan Sandvik* foreslår

- å videreføre Norges deltakelse i de internasjonale undersøkelsene. Formålet er primært å gi informasjon til nasjonale myndigheter.

*Utvalgets medlemmer Aaslid, Hansen og Botterli Udnæs* foreslår

- å gjennomføre en kost-nytteanalyse av de internasjonale undersøkelsene og vurdere om det er overlappende temaer i undersøkelsene Norge deltar i, med det siktemålet om ikke å hente inn den samme typen informasjon fra flere kilder

#### Standpunkt- og eksamenskarakterer

Standpunkt- og eksamenskarakterene er viktige for elevene, og som informasjon til skolene, skoleeierne og nasjonale myndigheter (NOU 2023: 1). Utvalget mener at standpunkt- og eksamenskarakterer bidrar med viktig kunnskap om elevenes læringsutbytte i skolene. Dette gjelder spesielt i den videregående opplæringen hvor det er færre andre kilder til informasjon om elevenes læring.

På lik linje med andre informasjonskilder om elevenes læring, mener utvalget at standpunkt- og eksamenskarakterer alene ikke gir informasjon om kvaliteten i opplæringen. Karakterene må ses i sammenheng med andre kunnskaps- og informasjonskilder. Utvalget mener samtidig at nytteverdien av karakterene som informasjonskilder i kvalitetsutviklingsarbeidet, avhenger av kvaliteten på karakterene og hvordan aktørene bruker informasjonen.

Utvalget har merket seg at det er mange forventninger til utvalgets behandling av standpunkt og eksamen som sluttvurderingsordninger i utval-

gets arbeid med hovedinnstillingen. I lys av utvalgets mandat og det pågående arbeidet med å følge opp Fullføringsreformen og Eksamensgruppas anbefalinger, har utvalget valgt å prioritere vurderinger som i første rekke handler om karakterenes funksjon i kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette handler om at karakterene som informasjonskilder må ha høy kvalitet og oppfattes som legitime målinger av elevers læringsutbytte etter avsluttet opplæring. Utvalget har merket seg at arbeidet med å følge opp Fullføringsreformen og Eksamensgruppa tematiserer forhold som pålitelighet, gyldighet og rettferdighet i sluttvurderingsordningene. Det tar også for seg hvordan elevene kan involveres og medvirke når ordningene skal videreutvikles. Dette er perspektiver utvalget også er opptatt av. Utvalget vil understreke betydningen av at disse perspektivene blir fulgt opp i arbeidet med å videreutvikle sluttvurderingsordningene.

Utvalget mener at sluttvurderingsordningene standpunkt og eksamen må være innrettet på måter som gjør det mulig å måle elevenes sluttkompetanser i tråd med innholdet i det gjeldende læreplanverket. I tillegg må vurderingene være likeverdige og rettferdige i den betydning at alle elevene må ha de samme mulighetene til å vise kompetansen sin. Ordningene for sluttvurdering må også være håndterbare med hensyn til den praktiske organiseringen og gjennomførbarheten. Videreutvikling av kvaliteten på sluttvurderingsordningene må ha profesjonens behov som utgangspunkt, fordi det er profesjonen selv som best vet hva som inngår i fagene og hva elevene har fått opplæring i.

Utvalget mener at en rekke identifiserte og dokumenterte utfordringer knyttet til standpunkt og eksamen gjør at det er behov for endringer. Utvalget mener det er nødvendig å gjøre flere grep for sikre kvaliteten på standpunkt- og eksamenskarakterer som kunnskaps- og informasjonskilder i et systematisk og helhetlig kvalitetsutviklingsarbeid.

#### *Standpunkt-karakterer*

I et notat om standpunkt-vurdering som Utdanningsdirektoratet har utviklet i samarbeid med direktoratets referansegruppe på vurderingsfeltet,<sup>4</sup> blir det pekt på at tilliten som er gitt lærerpro-

<sup>4</sup> Utdanningsdirektoratets referansegruppe på vurderingsfeltet består av representanter fra Elevorganisasjonen, Lektorlaget, Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund, Skolelederforbundet, KS, Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning (FKU), Universitets- og høyskolerådet (UHR), Sametinget og statsforvalterne.

fesjonen og handlingsrommet til å se standpunktvurderingen i sammenheng med læreplaner i fag, elevenes opplæring og underveisvurderinger, er en styrke med dagens standpunktvurderingsordning (Utdanningsdirektoratet, 2023e).

Det blir også framhevet flere forbedringspunkter. Noen av disse er å tydeliggjøre hva kvalitet i standpunktvurderingen kan handle om, tydeligere rammer for tolkningsfellesskap og å styrke kompetansen på standpunktvurdering. Direktoratet peker på at det er systematiske forskjeller i karakternivåene i ulike fag, og at det er flere klager på standpunkt karakterer i små fag som har få opplæringstimer. Dette gjelder spesielt praktiske og estetiske fag der lærerne i mindre grad har en formell kompetanse i fagene (Utdanningsdirektoratet, 2023e).

En ny studie fra evalueringen av fagfornyelsen av de praktiske og estetiske fagene i det nye læreplanverket viser at disse fagene i liten grad er en del av utviklingssamtalene lærerne har med elevene og foreldrene deres gjennom opplæringen. Det er gjerne først i forbindelse med sluttsamtaler på ungdomstrinnet at elevene og lærerne diskuterer fagene og begrunnelsene for standpunkt karakterene (Borgen mfl., 2023).

Studier av tiltak som er satt i gang for å utvikle kvaliteten på ulike typer karaktersettinger, har vist at lærerne opplever tilnærminger hvor de samarbeider med andre og bruker kriterier eller lignende som nyttig. Dette kan bidra til å avdekke ulike praksiser for karaktersetting mellom lærerne på den samme skolen, så vel som mellom lærere på ulike skoler (Skar og Hopfenbeck, 2021). En tilnærming kan være at lærerne på en skole eller lærere på tvers av skoler, diskuterer og forhandler seg fram til en felles forståelse av hvordan de skal bruke kriterier og standarder i karaktersettingene. Lærerne kan gjennom diskusjoner oppnå felles forståelse av hva en karakter uttrykker (Adie, 2022). En studie som har sett på hvordan aktørene bruker karakterene i det pedagogiske arbeidet viste at både lærerne og skolelederne i liten grad opplevde å bli fulgt opp av sin nærmeste leder når det gjelder standpunkt- og eksamensresultatet (Mausethagen mfl., 2018a).

I kapittel 7 skriver utvalget om betydningen av at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering. I tillegg til kompetanse i sluttvurdering, mener utvalget det er viktig at lærerne også har tilgang på strukturer for samarbeid om standpunktvurdering. Skolene og skoleeierne må derfor legge til rette for praksiser som sikrer kvaliteten på standpunkt karakterene. Samarbeid og dialog mellom faglærere og skoleledere innad på

egen skole, mellom skoler og på tvers av kommuner og fylkeskommuner er viktig for å sikre at alle elever får likeverdige og rettferdige standpunkt karakterer i fagene, uavhengig av hvilken skole de går på eller hvor de bor i landet. For å sikre et slikt samarbeid vurderer utvalget at det er behov for at alle lærere har tilgang til etablerte strukturer som kan gi støtte og veiledning i standpunkt arbeidet på egen skole eller på tvers av skoler og kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget mener at det er viktig at alle lærerne har tilgang til slike strukturer, også der det bare er en eller svært få faglærere i et fag på skolen, i kommunen eller fylkeskommunen. Det må derfor legges til rette for samarbeid på tvers av skolene. Slik kan alle lærere få mulighet til å samarbeide med andre lærere i fagene de underviser i, selv om de befinner seg på andre skoler eller i andre kommuner eller fylkeskommuner. Tilsvarende mener utvalget at dette må gjelde for faglærere som har ansvar for fjernundervisning for en eller flere elever, for eksempel i og på samisk.

Utvalget mener at slike strukturer kan ha ulike uttrykk og må ta utgangspunkt i praksiser som allerede er i skolene, og i behov lærerprofesjonen har. Utvalget er kjent med at flere skoler, kommuner og fylkeskommuner har lignende strukturer som brukes for dette formålet, eller som kan tas i bruk for å samarbeide om standpunktvurdering. Utvalget er opptatt av at kommunene og fylkeskommunene må få bruke sitt lokale handlingsrom til å utvikle strukturer ut ifra egne lokale behov og i samarbeid med profesjonen. Utvalget mener at det er skoleeierens ansvar at alle lærerne i en kommune har tilgang til strukturer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring, enten på egen skole, innenfor kommunen eller andre type nettverk der det er hensiktsmessig. Utvalget mener at det er viktig at disse strukturene er veletablerte slik at de blir varige og integrerte deler av arbeidet med å sette standpunkt karakterer for alle lærere. Det er gjennom arbeid i profesjonsfellesskapet og strukturene for kvalitetssikring at kvaliteten på standpunkt karakterene kan sikres. På den måten kan informasjonen fra karakterene inngå som en pålitelig informasjonskilde i kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget mener at informasjonen fra arbeidet med standpunktvurdering og standpunkt karakterer bør inngå i kvalitetsdialogene som er beskrevet i kapittel 5.

Utvalget mener at nasjonale myndigheter også må tilby støtte og veiledning til kommunene og fylkeskommunene som har behov for faglig bistand i forbindelse med at de vil etablere eller videreutvikle allerede eksisterende strukturer.

## Boks 8.2 Samarbeid for å sikre kvaliteten på standpunkt – Strinda videregående skole i Trondheim

Her følger to eksempler på strukturer og prosesser for å samarbeide om kvalitetssikring av standpunkt fra Strinda videregående skole i Trondheim i fagene spansk Vg2 og naturfag Vg1.

### *Standpunktvurdering i spansk Vg2*

Spansklærerne på skolen legger stor vekt på å ha et grundig og systematisk arbeid med standpunktvurdering i faget. Vurderingsarbeidet strekker seg fra februar til juni, og involverer ulike vurderingsmetoder og samarbeidsprosesser.

I denne perioden gjennomfører lærerne skriftlige og muntlige vurderinger av elevenes kompetanse i spansk. Vurderingssituasjonene består av ulike typer oppgaver, som skriving av relevante tekster, oversettelser, muntlige presentasjoner og dialoger.

For å sikre en bred og rettferdig sluttvurdering i spansk, involverer spansklærerne også andre spansklærere på skolen som deltar i vurderingsprosessen. Disse lærerne har parallelle klasser som arbeider med de samme temaene med de samme vurderingsoppgavene, slik at de er kjent med hva som vurderes. Dette samarbeidet gir lærerne muligheten til å se på elevenes prestasjoner fra forskjellige perspektiver. Det igjen bidrar til en mer objektiv vurdering av elevenes kompetanse.

De andre lærerne på skolen gir en uavhengig vurdering av elevenes prestasjoner. Dette er også verdifullt for å videreutvikle lærernes vurderingspraksiser. Tilbakemeldingene fungerer også som en kalibrering av egen vurdering.

I spansk gjennomfører elevene eksamensrelevante heldagsprøver. Heldagsprøven gir elevene muligheten til å forberede seg på den avsluttende eksamenen, samtidig som lærerne vurderer elevenes kompetanse på en annen måte enn gjennom de ulike vurderingssituasjonene gjennom året. Etter at heldagsprøvene er gjennomført, samarbeider lærerne gjennom å evaluere eksempelbesvarelser fra prøvene og diskuterer vurderingen av de ulike oppgavene og hvordan de skal vektlegge kompetansen oppgavene måler i den samlede standpunktvurderingen.

Lærernes samlede standpunktvurdering i faget ved avslutningen av opplæringen baserer seg på elevenes kompetanse vist på skriftlige og muntlige vurderinger, inkludert heldagsprøven, og samarbeidet med den eksterne læreren. Lærerne bruker ulike vurderingsmetoder for å fastsette en standpunkt karakter som reflekterer den samlede kompetansen til hver elev.

### *Standpunktvurdering i naturfag Vg1*

Også i naturfag er samarbeidet mellom lærerne en viktig del av standpunktarbeidet og kvalitetssikring av standpunkt karakterene.

I naturfag koordinerer lærerne vurderingsaktivitetene til elevene på en annen måte enn lærerne i spanskfaget. For å skape et vurderingsfellesskap som strekker seg gjennom skoleåret, gjennomfører elevene temabaserte vurderinger med felles vurderingsoppgaver. Elevene arbeider med spesifikke emner i en bestemt periode og alle klassene har vurderinger som er knyttet til emnet.

Kompetansemålene i læreplanene er grunnlaget for vurdering, men fordi læreplanen er sammensatt og komplisert må lærerne arbeide sammen for å ha en vurderingspraksis som svarer med regelverket. Dette gjør de blant annet gjennom å legge til rette for refleksjoner hvor lærerne hjelper hverandre med å beskrive elevenes kompetanse fra enkeltkompetanse til samlet kompetanse. Dette innebærer å se på hvordan elevene bruker kunnskapen sin og ferdighetene sine i en helhetlig sammenheng.

Lærerne i naturfag framhever at sensorskoleringen i forbindelse med eksamen er god fordi den bidrar til at sensorene har felles forståelse av vurderingskriteriene. Lærerne mener at en lignende tilnærming er viktig for standpunktvurdering for å unngå store forskjeller i vurderingspraksis mellom lærere og klasser. De peker også på at fagnettverksdagene i fylket kan utnyttes til å koordinere vurderinger og minimere variasjoner mellom skoler.

Kilde: Strinda videregående skole, 2023

### Eksamenskarakterer

Eksamensgruppa beskriver viktige dimensjoner for kvaliteten på eksamen som gyldighet, pålitelighet, rettferdighet og håndterbarhet, og at dagens eksamen har utfordringer med alle disse dimensjonene. Eksamensgruppa viser også til at eksamen representerer en ekstern vurdering i et system som baserer seg i stort på faglærernes vurderinger. I delinnstillingen viser utvalget at sammenligning av standpunkt- og eksamenskarakterene kan være hensiktsmessig om man har tilstrekkelig innsikt i statistiske muligheter og begrensninger for små utvalg elever, men sammenligningen vil som regel gi mer meningsfull informasjon til større kommuner, fylker og nasjonalt nivå (Tveit og Olsen, 2018).

Eksamensgruppas rapporter trekker også fram at eksamen påvirker hvordan man forstår og praktiserer læreplanene, og at forskning viser at eksamen kan ha tilbakevirkende effekter på opplæringen (Eksamensgruppa, 2019). Disse effektene kan være både tilsiktede og utilsiktede. Et eksempel på dette kommer fram i en undersøkelse av eksamens påvirkning på norskundervisningen. I undersøkelsen oppgir lærere at eksamen angir en fortolking og en retning for faget, samtidig som den også bidrar til at opplæringen blir mer ensidig (Gourvenec, 2023). Utvalget mener det er viktig at eksamensordningene ikke snevrer inn forståelsen av læreplanene i faget, og at det må legges betydelig vekt på å utvikle gode eksamener som er i tråd med gjeldende læreplanverk og i samarbeid med profesjonen.

Sensorskolering i forbindelse med eksamen blir ofte trukket fram som et godt kompetansehevingstiltak for lærerne (Eksamensgruppa, 2019). Sensorskolering er også et populært tiltak med høy deltakelse (Utdanningsdirektoratet, 2023a). Utvalget deler dette synet, og understreker at en god sensorskolering er en sentral del av kvalitets sikringen av elevenes eksamenskarakterer. Utvalget mener det er behov for å forsterke sensorskolering for både sentralt og lokalt gitte eksamener for å heve kvaliteten på karakterene som settes, og for å bidra til å utvikle profesjonen.

Som et tiltak for å heve kvaliteten på eksamenskarakterene mener utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Eira, Hansen Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs, at det er nødvendig å se nærmere på rammebetingelsene til sensorer, som de vurderer som ikke tilstrekkelig gode i dag. Disse medlemmene foreslår at honoraret til sensorer må økes. De foreslår også at tiden til å vurdere hver besvarelse må utvides. De foreslår

videre at det må settes et tak for hvor mange besvarelser en sensor kan vurdere per eksamenskode. Medlemmene foreslår også at lærerorganisasjonene skal kunne forhandle direkte med Kunnskapsdepartementet om satser for sensorhonorar og tid avsatt per besvarelse for sentralt gitt skriftlig eksamen.

Utvalgets flertall, ved utvalgsmedlemmene Arnason Bøe, Eira, Furulund, Haugli, Olsen, Prøitz, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs, mener det er godt dokumentert at eksamen påvirker opplæringen betydelig, og mer enn det som er ønskelig i grunnskolen. Dette flertallet mener oppmerksomheten eksamen får i grunnskolen, kan bidra til at forståelsen av læreplanen snevres inn og bidrar til målforskyvning. Elever som starter på ungdomsskolen oppfordres allerede fra 8. trinn til å begynne å tenke på eksamen (Mølstad mfl., 2021). Dette flertallet mener derfor det er grunn til bekymring for at oppmerksomheten som rettes mot eksamen er med på å fortrenge andre læringsaktiviteter som er viktige i ungdomsskolen. I grunnskolen er det flere kilder til informasjon om elevenes læring, som gjør at informasjonen fra eksamenskarakterene ikke er like viktig som den er for videregående opplæring. I dag har alle ungdommer rett til videregående opplæring, og med den nye opplæringsloven er denne retten utvidet til å inkludere en rett til å fullføre (Innst. 442 L (2022–2023)). I lys av dette mener utvalgets flertall at det kan stilles spørsmål ved om det er behov for eksamen i grunnskolen. Samtidig mener utvalgets flertall at det er viktig at det fortsatt finnes gyldig og pålitelig informasjon om elevenes læring ved avslutningen av grunnskolen. Dette flertallet mener at det kan ivaretas gjennom å sikre kvaliteten på standpunkt karakterene. Disse medlemmene foreslår derfor, under forutsetning av at det er etablert varige strukturer for kvalitetssikring av standpunkt karaktersettingen, å avvike eksamen i grunnskolen.

Flertallet mener videre at informasjonen fra eksamen i den videregående opplæringen har en annen betydning for den enkelte eleven og samfunnet. Generell studiekompetanse er hovedveien inn i høyere utdanning for de aller fleste, og foreslått videreført av opptaksutvalget (NOU 2022: 17). Flertallet foreslår derfor ikke tilsvarende endring for eksamen i videregående opplæring.

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid og Bakkebråten Rasen, mener det er nødvendig å beholde eksamen i både grunnskolen og i den videregående opplæringen. Mindretallet mener eksamenskarakterene fra ungdomstrinnet

fortsatt vil være viktige både for den enkelte eleven og for samfunnet, også når den nye opplæringsloven gir elevene rett til en videregående opplæring fram til de har fullført. Mindretallet begrunner dette med at eksamenskarakterene gir viktig informasjon om elevenes faglige nivåer, og de vil fortsatt brukes som grunnlag for opptak til ulike utdanningsprogrammer og skoler. Mindretallet peker også på at eksamen gir elevene muligheter til å vise kompetansen sin i flere vurderingsformer og til å bli vurdert av eksterne sensorer. Eksamen bidrar også til å skape et tolkningsfellesskap for lærerne om vurdering gjennom sensurarbeidet.

Utvalget ønsker å understreke betydningen av å prioritere arbeid med å videreutvikle eksamen i den videregående opplæringen for å utvikle og sikre kvaliteten på eksamenskarakterene, slik at de er gyldige og pålitelige uttrykk for elevenes kompetanse ved avslutningen av opplæringen i fagene. Utvalget understreker at denne videreutviklingen må skje i et tett samarbeid med profesjonen for å sikre at utviklingen skjer på faglige premisser slik de forstås av profesjonen.

Utvalget er kjent med at det blant annet planlegges forsøksordninger med alternative eksamensformer. Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlem Botterli Udnæs, mener at det i etterkant av gjennomføring av forsøksordningene med alternative eksamensformer må legges fram forslag til endringer i eksamensordningen i den videregående opplæringen. Utvalgsmedlemmet begrunner dette med at selv om de aller fleste elevene trives i skolene, oppgir halvparten av respondentene i Ungdata 2022 at de ofte eller svært ofte blir stresset av skolearbeidet (Bakken, 2022). I møter med og gjennom innspill til utvalget, peker elever på vurdering som et element som bidrar til stress. En studie fra Folkehelseinstituttet (FHI) viser at elever som strøk på eksamen det siste året på videregående, hadde en økt sannsynlighet for å oppsøke fastlege på grunn av psykiske plager, sammenlignet med de som bestod og fikk karakteren 2. Disse elevene hadde også en lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole eller ta høyere utdanning (Beck mfl., 2023). Utvalgsmedlemmet mener at kunnskapsgrunnlaget om eksamens påvirkning på undervisningen og elevenes trivsel og helse bør føre til konkrete endringer i eksamensordninger i den videregående opplæringen.

#### *Utvalgets forslag*

*For standpunkt og eksamen* foreslår utvalget

- å utvikle varige strukturer for støtte til lærernes arbeid med standpunktvurdering
  - Formålet med strukturene skal være å sikre kvaliteten på standpunkt karakterene for den enkelte eleven og som informasjonskilde i kvalitetsutviklingsarbeidet.
  - Strukturene skal ta utgangspunkt i eksisterende praksiser, behov og rammevilkår.
  - Skoleeierne skal ha ansvaret for at lærerne har tilgang til strukturer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av standpunktvurdering, og for å legge til rette for nettverk på tvers av skoler, kommuner og fylkeskommuner der det er behov for det.
- at informasjon om standpunkt karakterene skal inngå i kvalitetsdialogene (se kapittel 5)
- at informasjon om eksamenskarakterene i den videregående opplæringen skal inngå i kvalitetsdialogene (se kapittel 5)
- at sensorskoleringen forsterkes, både for sentralt gitte og lokalt gitte eksamener

*Utvalgets medlemmer Arnason Bøe, Eira, Furu-lund, Hansen, Haugli, Olsen, Prøitz, Vikan Sandvik og Botterli Udnæs* foreslår

- at, forutsatt at det er etablert varige strukturer for lærernes arbeid med standpunktvurdering, å avvike eksamen i grunnskolen

*Utvalgets medlemmer Aaslid og Bakkebråten Rasen* foreslår

- å beholde eksamen i grunnskolen

*Utvalgets medlemmer Aaslid, Eira, Hansen, Bakke-bråten Rasen og Botterli Udnæs* foreslår

- at honoraret til sensorer økes, samt at tiden til å vurdere hver besvarelse utvides. Mindretallet foreslår også å sette et tak for hvor mange besvarelser en sensor kan vurdere per eksamenskode.
- at lærerorganisasjonene får forhandlingsrett om satser for sensorhonorar og tid avsatt per besvarelse, og at lærerorganisasjonene forhandler direkte med Kunnskapsdepartementet om dette

*Utvalgets medlem Botterli Udnæs* foreslår

- at det i etterkant av gjennomføring av forsøksordningene med alternative eksamensformer, legges fram forslag til endringer i eksamensordningen i den videregående opplæringen



Mindretallet foreslår at sektororganisasjonene skal involveres i prosessen.

#### Skolebidragsindikatorene

Utvalget redegjør for skolebidragsindikatorene i delinnstillingen og viser til at det er flere videregående skoler enn grunnskoler som bruker indikatorene (NOU 2023: 1). Rambøll-undersøkelsen viser at lærere i svært liten grad bruker skolebidragsindikatorene. Flere skoleledere og skoleeiere oppgir at de bruker indikatorene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Likevel oppgir bare et mindretall at indikatorene *i stor grad* oppleves som nyttige (Rambøll, 2023a).

Utvalget har diskutert bruken og nytteverdien av skolebidragsindikatorene i et kvalitetsutviklingsperspektiv. Indikatorene er ment å gi indikasjon på hva skolens innsats har å si for elevenes resultater, og brukes i det lokale arbeidet i skolen (Utdanningsdirektoratet, 2022a). For å få en bedre forståelse av nytteverdien og utfordringer knyttet til skolebidragsindikatorene, har utvalget hatt besøk av professor Sølvi Lillejord og SSB-forsker Lars Kirkebøen på et utvalgsmøte hvor de presenterte ulike perspektiver på skolebidragsindikatorene.

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Hansen, Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs foreslår å avvikle skolebidragsindikatorene i dagens form og ønsker at de ikke skal inngå som en del av det nye kvalitetsutviklingssystemet. Mindretallet mener det er en svakhet at skolebidragsindikatorene ikke gir informasjon til skolene om hva man kan gjøre for å forbedre opplæringen. Mindretallet mener at skolebidragsindikatorene i dagens form 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. Mindretallet viser til det nye kvalitetsutviklingssystemet i større grad skal bidra til å styrke samspillet mellom elever og lærere. Mindretallet mener videre at offentliggjøring av skolebidragsindikatorene, slik det har fungert til nå, bidrar til unødvendig oppmerksomhet på elevresultater og rangering.

#### Utvalgets forslag

*For skolebidragsindikatorer foreslår utvalgets medlemmer Aaslid, Hansen, Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs*

- å avvikle skolebidragsindikatorene i dagens form og ikke inkludere dem som en del av det nye kvalitetsutviklingssystemet

## 8.4 Kunnskap og informasjon om prosesser og strukturer i et kvalitetsutviklingssystem

### 8.4.1 Hvorfor er det behov for kunnskap og informasjon om prosesser og strukturer i skolen?

Som beskrevet i kapittel 2 mener utvalget at de tre kvalitetsområdene resultat kvalitet, prosess kvalitet og struktur kvalitet skal være likestilte i systemet for kvalitetsutvikling. Utvalget peker på at nyere tilnærminger forstår begrepet kvalitet som sammensatt av ulike elementer og dimensjoner som legger føringer og forutsetninger for arbeidet med kvalitet (Elken og Stensaker, 2018). En slik forståelse av kvalitet handler om å synliggjøre betingelsene som er med på å skape og påvirke kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette innebærer blant annet at arbeidet med å vurdere og fortolke resultat kvaliteten må gjøres i lys av betingelsene. Denne forståelsen av kvalitet vektlegger aktørenes arbeid med kvalitet og er koblet til de organisatoriske og pedagogiske dimensjonene av kvalitet. Utvalget mener forståelsen balanserer vektleggingen av strukturell kvalitet, organisatorisk og prosessuell kvalitet og resultat kvalitet.

Bestemmelsen om kvalitetsutvikling, opplæringsloven § 17-12, fastsetter at skolene skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene som er fastsatt i læreplanverket. Bestemmelsen innebærer at vurderinger av prosess kvalitet og struktur kvalitet er viktige deler av det lovpålagte kvalitetsutviklingsarbeidet. Det kommer også tydelig fram av forarbeidene til opplæringsloven at vurderingene skolene gjør knyttet til prosess- og struktur kvaliteten, er sentrale kunnskaps- og informasjonskilder også i skoleeierens kvalitetsutviklingsarbeid (Prop. 57 L (2022–2023)).

Selv om det er framgår i opplæringsloven at det er skolene som selv skal vurdere hvordan praksisen deres bidrar til elevenes læring, er det mange utenforliggende forhold som også påvirker organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen. Ansvar for prioriteringer knyttet til for eksempel ressurser og økonomi ligger hos skoleeierne, innenfor nasjonale rammer gitt gjennom ulike regelverk. Forskjeller mellom skolene og mellom skoleeierne knyttet til for eksempel størrelse på skolene og skoleeierne, geografiske forhold og tilgang på kompetanse påvirker også prioriteringene (NOU 2023: 9).

Det nye kvalitetsutviklingssystemet skal bidra til likeverdighet i opplæringen, samarbeid og tillit mellom aktørene og samspill mellom elevene og lærerne. Jevnlige kvalitetsdialoger mellom skolene og skoleeierne er et av utvalgets sentrale forslag for det nye systemet (se kapittel 5). Rammer og prioriteringer som påvirker kvalitetsutviklingsarbeidet er viktige og nødvendige temaer for diskusjonene mellom skolene og skoleeierne. For å kunne ha gode diskusjoner er det avgjørende at aktørene har tilgang på kunnskap og informasjon om strukturer og prosesser som er relevante for kvalitetsutviklingen.

Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole viser til at flere og bedre nasjonale statistiske oversikter over kompetansen til flere ansattgrupper i skolen vil kunne gi skoleeierne tilgang til bedre informasjon som grunnlag for kvalitetsvurderinger og for å målrette kompetanseutvikling i sine skoler (NOU 2022: 13).

#### **8.4.2 Hva slags kunnskap og informasjon om prosesser og strukturer i skolen er det behov for?**

Behov for informasjon om strukturkvaliteten

Utvalget har mottatt mange innspill som viser behovet for å synliggjøre kunnskap og informasjon om strukturkvaliteten i skolene. Dette handler blant annet om at det er nødvendig å se informasjon om strukturkvaliteten i sammenheng med annen kunnskap og informasjon aktørene har i arbeidet med kvalitetsutvikling. Noen av innspillene understreker at kvalitetsbegrepet omfatter mer enn bare resultat kvalitet, og at det er behov for å synliggjøre innsats- og ramme faktorene som er til stede i skolene, kommunene og fylkeskommunene i kvalitetsarbeidet. Dette oppgir flere er en vesentlig del av det brede kunnskapsgrunnlaget som må inngå i vurderingene og dialogene om kvaliteten i opplæringen. Slike innsats- og ramme faktorer kan dreie seg om lærernes utdanningsnivå og etter- og videreutdanning, gruppestørrelse og faglærernes disponering av timer. De kan også dreie seg om i hvilken grad lærerne er dem som velger læremidler tilpasset fag- og elevgruppene, og om faktorer som påvirker elevenes fysiske skolemiljø.

Utvalget har også mottatt innspill som understreker at det er behov for mer tilgjengelig informasjon om strukturkvaliteten i den videregående opplæringen på flere områder. I motsetning til for grunnskolene hvor statistikk om grunnskolene årlig blir samlet inn og tilgjengeliggjort gjennom

Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI), samler ikke nasjonale myndigheter inn tilsvarende informasjon om den videregående opplæringen. Dette gjelder blant annet informasjon om andelen ufaglærte lærere i den videregående opplæringen eller andelen lærere som underviser i fag de ikke har utdanning i. Det blir heller ikke samlet inn nasjonal informasjon om årstimer og årsverk til spesialundervisning, særskilt norskopplæring og opplæring i og på samisk for disse trinnene. Informasjonen om den videregående opplæringen blir heller ikke tilgjengeliggjort av nasjonale myndigheter på den samme måten som informasjonen om grunnskolene.

Informasjon om strukturer i den videregående opplæringen blir i dag samlet inn fra de videregående skolene av det interkommunale selskapet Vigo IKS. Selskapet tilgjengeliggjør informasjon som er i tråd med innholdet i forskrift til opplæringsloven § 2-2 for Utdanningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå (SSB). De utvikler nasjonal statistikk for den videregående opplæringen. Det ligger i dag mer informasjon i Vigo enn det nasjonale myndigheter og SSB har rettslig hjemmelsgrunnlag til å innhente og vise i nasjonale systemer.

Skoleeierne og nasjonale myndigheter benytter informasjon om grunnskolene fra GSI og informasjon om den videregående opplæringen i Utdanningsdirektoratets statistikkssystem eller i SSB til en rekke formål. Informasjonen danner grunnlaget for blant annet tilsyn og utarbeidelse av offisiell statistikk. Informasjonen benyttes også i budsjett- og planleggingsarbeider i kommuner og fylkeskommuner, og i beskrivelser av ressurs-situasjonen i grunnskoleopplæringen gjennom KOSTRA-visningen hos SSB. KOSTRA står for KOMmune-STat-RApportering og er et nasjonalt informasjonssystem som bidrar med styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet til lokale og nasjonale myndigheter. Det har vært obligatorisk for kommunene og fylkeskommunene å rapportere i KOSTRA siden 2001 (NOU 2023: 1).

Undersøkelser viser at mange av de kommunale skoleeierne synes at informasjonen i GSI om grunnskolene er nyttig i arbeidet for å vurdere og utvikle kvaliteten i opplæringen (Bergene mfl., 2023; Rambøll, 2023a). Fylkeskommunene har i innspill til utvalget pekt på at det er behov for å koordinere systemer for å hente inn, fortolke og vurdere informasjon. Flere innspill peker også på utfordringen med at det finnes mange kommersielle verktøy som ikke alle skoler har råd til å kjøpe

inn. Dette bidrar til å øke forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene.

#### Behov for informasjon om prosesskvaliteten

Utvalget har fått innspill om at det er behov for gode verktøy som kan støtte arbeidet med prosesskvaliteten i opplæringen. Blant annet er det flere som oppgir at de har behov for verktøy som kan gi en pekepinn på om man er på rett vei i utviklingsarbeidet. Fordi prosesskvalitet dreier seg om indre aktiviteter og kvaliteten i relasjoner og prosesser, er dette et kvalitetsområde det kan være krevende å innhente informasjon om gjennom statistikkverktøy og lignende.

Selv om det kan være vanskelig å innhente informasjon om prosesskvaliteten, finnes det flere verktøy som har til hensikt å bidra med det i dag. Et eksempel er refleksjons- og prosessverktøyet Ståstedsanalysen. Verktøyet skal støtte lærerne og skolelederne i å identifisere styrker og utfordringer og tilrettelegge for felles refleksjon over sammenhenger mellom skolens elevresultater og kunnskap og informasjon om praksis. Et annet verktøy er RefLex. Det skal gi lærerne, skolelederne og skoleeierne hjelp til å vurdere om egen praksis er i samsvar med regelverket innenfor ulike områder. Det finnes også ulike former for undervisningsvurderingsverktøy hvor formålet er at elevene og lærerne sammen kan vurdere og forbedre opplæringen i fagene (NOU 2023: 1). Undervisningsvurdering som verktøy er mer brukt i den videregående opplæringen enn i grunnskolen (Rambøll, 2023a).

I undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2023* oppgir om lag en tredjedel av skolelederne i grunnskolen og de kommunale skoleeierne at Ståstedsanalysen *i stor grad* eller *i svært stor grad* er nyttig i arbeidet med å vurdere og utvikle kvaliteten i opplæringen. For skolelederne i videregående skole er tilsvarende andel bare 19 prosent. Når det gjelder RefLex oppgir om lag 60 prosent av skolelederne i grunnskolen og videregående skole at de ikke benytter dette verktøyet. Det samme gjelder 25 prosent av de kommunale skoleeierne. Både Ståstedsanalysen og RefLex benyttes *i stor grad* og oppleves som nyttige av de fylkeskommunale skoleeierne (Bergene mfl., 2023). Funn fra Rambøll-undersøkelsen viser at lærere opplever verktøyet Ståstedsanalysen som mindre nyttig enn det skolelederne og skoleeierne gjør (Rambøll, 2023a).

Sametinget har i innspill og i møter med utvalget gitt uttrykk for at de har behov for informasjon som kan si noe om kvaliteten på opplæringen

de samiske elevene får. Riksrevisjonen undersøkte av de samiske elevenes rett til opplæring i og på samisk avdekket at det mangler kunnskap og informasjon på en rekke områder. Blant annet mangler det informasjon om fjernundervisning og kvalitet i opplæringen. Dette er informasjon som er nødvendig for å vurdere om det samiske opplæringstilbudet er godt og likeverdig (Riksrevisjonen, 2019).

Som vist i kapittel 4 skal kvalitetsutviklingssystemet fremme elevmedvirkning. Elevene skal være involvert i og kunne påvirke arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer. En kartleggingsundersøkelse gjennomført på oppdrag for utvalget viser at elevmedvirkningen ofte skjer på en usystematisk måte (Rambøll, 2023a). I rapporten *Elevmedvirkning. FoU om hvordan elevmedvirkning kan styrkes i norske skoler i tråd med nytt læreplanverk* anbefales det at skolelederne og skoleeierne setter elevmedvirkning på agendaen og etterspør og legger til rette for at dette skjer gjennom for eksempel kompetanseutvikling (Faannesen mfl., 2022).

Dette er i tråd med innspill utvalget har motatt hvor det kommer fram at elevene har behov for trygge rammer og riktige hjelpemidler for å kunne uttale seg om elevmedvirkning. Elever oppgir i innspill til utvalget at lærerne, skolelederne og skoleeierne trenger mer kunnskap om hvordan elevene opplever skolen og elevmedvirkning for å kunne forbedre opplæringen. I innspillene gir elevene også uttrykk for at de ikke opplever at verktøyene som finnes i dag er gode nok for å innhente informasjon om elevmedvirkning.

#### Behov for hjelp til sammenstilling, fortolkning og vurdering

Når det er mange ulike kunnskaps- og informasjonskilder tilgjengelig kan det være utfordrende for lærerne, skolelederne og skoleeierne å få oversikt over hvilke kunnskaps- og informasjonskilder som er relevante for kvalitetsutviklingsarbeidet. Det kan også føre til at det blir vanskeligere å nyttiggjøre seg av støtteressursene (NOU 2023: 1).

Verktøyet Analysebrett skal vise ulik kunnskap og informasjon om elevene og skolene som kan være betydningsfull for å vurdere kvaliteten i opplæringen. I verktøyet er det mulig å velge hvilke kunnskaps- og informasjonskilder man vil vise, sammenligne mellom skoler, kommuner og fylker på ulike statistikkområder og se utviklingen over tid for noen informasjonskilder.

Verktøyet Analysebrett gir ikke anledning til å sette kvantitativ informasjon om grunnskolen innhentet gjennom GSI eller kvantitativ informasjon om den videregående opplæringen innhentet av Vigo, i sammenheng med andre kunnskap- og informasjonskilder om skolene og skoleeierne. Det er heller ikke mulig å legge til kvalitativ informasjon om prosesser som kan være relevante å se de kvantitative dataene i lys av. Innspill til utvalget peker på behov for mer kvalitativ informasjon enn det er i dagens kvalitetsvurderingssystem. Det er også et behov for støtte til hvordan prosess- og refleksjonsverktøy kan benyttes i arbeidet med til å analysere og se informasjon fra ulike informasjonskilder i sammenheng for enkeltelever og grupper av elever over tid.

I undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge våren 2023* oppgir 37 prosent av grunnskolelederne og 56 prosent av skolelederne i videregående skole at de ikke har benyttet Analysebrett i kvalitetsutviklingsarbeidet. Hos kommunale skoleeiere er denne andelen bare 7 prosent. Av skolelederne i grunnskolen oppgir 24 prosent at verktøyet i stor grad eller i svært stor grad er nyttig. Denne andelen er for skolelederne i den videregående opplæringen 16 prosent og for kommunale skoleeiere 47 prosent (Bergene mfl., 2023). I et fritekstfelt i undersøkelsen har flere av respondene, både skoleledere og skoleeiere, valgt å uttrykke at nytteverdien av Analysebrett har blitt vesentlig forverret den senere tiden. Flere oppgir misnøye med at de ikke får tilgang til egne tall. De er også misfornøyd med at verktøyet i liten grad er tilrettelagt for å hente ut egne tall. I en oppsummering av funnene fra undersøkelsen peker forskerne på at det kan virke som at noe av utfordringene handler om at det etter at personvernforordningen GDPR<sup>5</sup> ble implementert, har blitt begrensninger for hvilken og hvor mye informasjon som er mulig å vise i verktøyet. Særlig er dette koblet til informasjon fra Elevundersøkelsen. Det blir også påpekt at de administrative skoleeierne har et stort behov for å kunne sammenstille informasjon på et kommunalt nivå i mye større grad enn det verktøyet tillater i dag (Bergene mfl., 2023).

### 8.4.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at det i arbeidet med kvalitet i opplæringen er nødvendig å ha god informasjon om struktur- og prosesskvaliteten i skolen. Utvalget mener måten skolene og skoleeierne velger å

organisere skolens virksomhet, tilrettelegge opplæringen og gjennomføre opplæringen på, er av stor betydning for kvaliteten i opplæringen. Innsatsfaktorer og strukturelle forutsetninger, for eksempel økonomisk handlingsrom, antall ansatte og hvilken kompetanse de ansatte har, er viktig informasjon. Denne informasjonen må ses i sammenheng med informasjon om elevenes læring og skolemiljø og informasjon om prosessene og kvaliteten på prosessene som lærere, skolelederne og skoleeierne arbeider med i kvalitetsutviklingen.

På en del områder hvor det i dag finnes statistikk for grunnskolen, finnes det ikke tilsvarende statistikk for den videregående opplæringen. På noen områder er statistikken ikke offentlig tilgjengelig blant annet på grunn av manglende hjemmelsgrunnlag. Dette gjelder for eksempel årstimer og årsverk til spesialundervisning, særskilt norskopplæring, opplæring i og på samisk og læreres fagkompetanse. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at den videregående opplæringen har et svakere grunnlag for å gjøre kunnskapsbaserte valg for å utvikle skolen.

For at skolene og skoleeierne skal kunne ha kvalitetsutviklingsprosesser som bygger på en bred forståelse av kvalitet der de tre kvalitetsområdene struktur-, prosess- og resultat kvalitet ses i sammenheng, mener utvalget at skolene og skoleeierne må ha tilgang til gode sammenstillings- og analyseverktøy. Verktøyene må være i stand til å sette både kvantitativ og kvalitativ informasjon inn i forståelige sammenhenger.

I delinnstillingen beskriver utvalget hvordan blant annet verktøy som Analysebrett, Utdanningsdirektoratets statistikkbank og GSI er utarbeidet for å presentere relevant informasjon, i hovedsak kvantitativ, for å støtte skolene og skoleeierne i å innhente, fortolke og vurdere informasjon i kvalitetsutviklingsarbeidet. Skolene får også tilgang til informasjon om elevenes læring og trivsel fra prøver og undersøkelser i egne systemvisninger. Utvalget mener det må legges til rette for at skolene og skoleeierne kan finne og fortolke kvantitativ informasjon om elevenes læring og trivsel i sammenheng med informasjon om strukturer og organisering og kvalitativ informasjon om prosesser. Kvalitativ informasjon kan for eksempel være informasjon om praksis innhentet gjennom dialoger, observasjoner, intervjuer eller logger.

Videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon

Utvalget mener at det er behov for å videreutvikle den nasjonale innsamlingen av informasjon om

<sup>5</sup> GDPR – General Data Protection Regulation

strukturer og prosesser. Spesielt er det behov for å sørge for at informasjonen som nasjonale myndigheter publiserer om den videregående opplæringen er av tilsvarende kvalitet og omfang som den for grunnskolen.

Det er viktig å ha god informasjon om lærernes kompetanse fordi det utgjør en sentral forutsetning for arbeidet med kvalitet. Utvalget mener det er behov for å samle inn informasjon om lærernes utdanning, inkludert formell pedagogisk, didaktisk og faglig kompetanse.

Utvalget peker i delinnstillingen på at det innhentes mye informasjon, og at ikke all informasjonen, oppleves som like relevant for kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget mener skoleeierne og nasjonale myndigheter må sørge for at det ikke samles inn mer informasjon enn det som er nødvendig. Utvalget mener det er et behov for å gå gjennom hvilken informasjon som samles inn, opp mot hvilke behov aktørene i sektor har, og nytteverdien for dem. Utvalget foreslår å videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon om skolesektoren gjennom GSI og Vigo, og å gjøre en kostnuttvurdering av informasjonen som samles inn.

#### Redusere rapporteringsbelastningen

Utvalget mener det er vesentlig at innsamlingen av informasjonen ikke tar mer tid enn nødvendig. Utvalget mener det er viktig at det i så stor grad som mulig legges til rette for gjenbruk av data og automatisering fra ulike systemer for å fjerne behovet for dobbeltføring. Utvalget foreslår å videreutvikle de digitale løsningene slik at innhentingen av informasjon gir en så lav rapporteringsbelastning som mulig i sektoren.

#### Informasjon om strukturkvalitet til fylkesting og kommunestyre

Et mindretall i utvalget, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs, understreker betydningen av at de politiske skoleeierne må få informasjon om strukturkvaliteten i skolene for å kunne ta informerte valg og gjøre prioriteringer knyttet til ressurser, økonomi og kompetanse. Mindretallet foreslår at informasjon om strukturkvalitet, for eksempel gruppestørrelse og andel ansatte i undervisningsstilling uten lærerutdanning, skal inngå i informasjonen som kommunestyret og fylkestinget skal få årlig,<sup>6</sup> og i kvalitetsdialogen.

#### Verktøy for vurdering av organisering og struktur på samiskopplæringen

Utvalget mener det er viktig at det finnes informasjonsskilder om elevene som får opplæring i og på samisk. Sametinget har i innspill og møter med utvalget uttrykt at de trenger informasjon som kan si noe om kvaliteten i opplæringen samiske elever får. Utvalget foreslår derfor å utvikle verktøy for vurdering av organisering og struktur på samiskopplæringen, også for skoler utenfor det samiske forvaltningsområdet.

#### Verktøy for informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning

Utvalget har gjennom arbeidet vært opptatt av å løfte fram elevenes perspektiver og å understreke betydningen av at elevene får medvirke i det som angår dem, i tråd med alder og modenhet (NOU 2023: 1). Det nye kvalitetsutviklingssystemet skal fremme elevmedvirkning. Utvalget foreslår å utvikle egne verktøy for å innhente informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning. Utvalget mener at formålet med verktøyene skal være å gi informasjon om hvordan elevene, lærerne, skolelederne og skoleeiere arbeider med elevmedvirkning, og hvordan elevene opplever egen medvirkning. Utformingen av verktøyet må ses i lys av utvalgets forslag om å utvikle en ny skolemiljøundersøkelse.

#### Videreutvikle prosessverktøy

Utvalget mener at nasjonale myndigheter bør tilby kvalitetssikrede verktøy som støtter innhenting av informasjon om og støtter arbeidet med prosesskvaliteten i skolene. Ståstedsanalysen og RefLex er verktøy som kan brukes til dette arbeidet. Utvalget har merket seg at disse verktøyene er mer relevante for skolelederne og skoleeierne enn for lærerne. Utvalget mener det er behov for å videreutvikle verktøy som skal støtte arbeidet med prosesskvalitet, slik som Ståstedsanalysen og RefLex, slik at de treffer lærernes, skoleleders og skoleeieres behov bedre.

#### Avvikle undervisningsvurdering

Utvalgets mindretall, ved utvalgsmedlemmene Aaslid, Hansen, Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs, foreslår å avvikle undervisningsvurderingen slik den gjennomføres i dag. Mindretallet viser til at verktøyene som brukes i undervisningsvurdering ikke er kvalitetssikret. Proses-

<sup>6</sup> Tidligere tilstandsrapport

sene i etterkant av undervisningsvurderingen er heller ikke evaluert eller forsket på. Mindretallet mener det ligger til profesjonsoppdraget at lærerne tar ansvaret for å videreutvikle egen undervisning, i samarbeid med kollegaer og elevene. Dette følger av overordnet del hvor det står at lærere som i fellesskap reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler en rikere forståelse av god pedagogisk praksis. Dette må gjøres med utgangspunkt i både profesjonens kunnskapsgrunnlag og grunnopplæringens verdigrunnlag.

#### Videreutvikle analyseverktøyet Analysebrett

Utvalget ser at mange skoler og skoleeiere i dag bruker verktøy som private leverandører tilbyr, for å lagre, fortolke, vurdere og sammenstille kunnskap og informasjon. Utvalget mener at dette ikke bidrar til et likeverdighet i opplæringen, og at det ikke er hensiktsmessig bruk av skolenes eller skoleeierens midler. Utvalget mener det må være nasjonale myndigheters rolle og ansvar å tilby et tilstrekkelig og helhetlig analyseverktøy som alle skolene og skoleeierne kan bruke, og som innkommer behovene i sektoren på en tilstrekkelig måte.

Utvalget mener det er behov for å videreutvikle eksisterende analyseverktøy slik at de synliggjør og setter søkelys på betingelsene og prosessene som er med på å skape og påvirke kvalitetsutvikling. Utvalget mener at disse betingelsene må ses tydeligere i sammenheng med kunnskap og informasjon om elevenes læring og trivsel.

Utvalget mener at analyseverktøyet Analysebrett som nasjonale myndigheter har utviklet, bør videreutvikles slik at skoler og skoleeiere i større grad kan se informasjon om elevenes læring og trivsel i sammenheng med informasjon om strukturer og organisering, og med kvalitativ informasjon om prosesser. Videreutviklingen av verktøyet bør også bidra til at resultatene formidles på en mer brukervennlig måte enn i dag. Det bør også bidra til større fleksibilitet og muligheter for å gjøre lokale tilpasninger. Aktørene som benytter verktøyet trenger ulike typer informasjon i kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget mener derfor at verktøyet må ha en funksjonalitet som gjør det mulig å legge til egen informasjon. Utvalget foreslår å videreutvikle Analysebrett til et verktøy som egner seg for å se ulike indikatorer i sammenheng og over tid.

#### Helhetlig gjennomgang av alt støttemateriell

I dag er det svært mange ulike kunnskaps- og informasjonskilder og støtteressurser tilgjengelig. Det kan gjøre det utfordrende for lærerne, skolelederne og skoleeierne å få oversikt over hvilke kunnskapsgrunnlag som er relevant for arbeidet. Utvalget mener at det store omfanget kan gjøre det vanskeligere å nyttiggjøre seg av informasjonen samlet sett. Utvalget mener det er behov for å gå gjennom og rydde opp i hvilke informasjonskilder og andre støtteressurser som er tilgjengelig. Utvalget foreslår derfor å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alt støttemateriell og alle støtteverktøyene nasjonale myndigheter tilbyr skoler og skoleeiere i kvalitetsutviklingsarbeidet. Formålet skal være å sikre at det som tilbys har god relevans og nytteverdi.

#### Utvalgets forslag

*For kunnskap og informasjon om strukturer og prosesser foreslår utvalget*

- å videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon om skolesektoren gjennom Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) og Vigo, og å gjøre en kost-nytte-vurdering av informasjonen som samles inn
- å videreutvikle de digitale løsningene slik at innhentingen av informasjon gir en så lav rapporteringsbelastning som mulig i sektoren
- å utvikle verktøy for vurdering av organisering og struktur på samiskopplæringen, også for skoler utenfor det samiske forvaltningsområdet
- å utvikle egne verktøy for å innhente informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning
- å videreutvikle verktøy som skal støtte arbeidet med prosesskvalitet, for eksempel Ståstedsanalysen og RefLex, slik at det treffer lærernes, skoleledernes og skoleeierens behov
- å videreutvikle analyseverktøyet Analysebrett til et verktøy som egner seg for å se ulike indikatorer i sammenheng og over tid
- å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alt støttemateriell og alle støtteverktøyene nasjonale myndigheter tilbyr skoler og skoleeiere i kvalitetsutviklingsarbeidet. Formålet skal være å sikre at det som tilbys har god relevans og nytteverdi.

*Utvalgets medlemmer Aaslid, Hansen, Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs foreslår*

- å avvikle undervisningsvurderingen slik den gjennomføres i dag. Utvalgsmedlemmene mener at det ligger til profesjonsoppdraget at lærere tar ansvar for å videreutvikle egen undervisning, i samarbeid med kollegaer og elever.

*Utvalgets medlemmer Aaslid, Bakkebråten Rasen og Botterli Udnæs foreslår*

- at informasjon om strukturkvalitet, eksempelvis gruppestørrelse og andel ansatte i undervisningsstilling uten lærerutdanning, skal inngå i informasjonen som forelegges kommunestyret og fylkestinget,<sup>7</sup> og i kvalitetsdialogen

---

<sup>7</sup> Tidligere tilstandsrapport

## Kapittel 9

# Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapittelet presenterer utvalget vurderinger og beregninger av de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag.

Utvalget legger til grunn at flere av forslagene vil bidra til at dagens ressurser utnyttes mer hensiktsmessig. Utvalget vurderer at det er mulig å realisere flere av forslagene innenfor dagens rammer ved å omprioritere ressurser og videreutvikle eksisterende strukturer og verktøy. Andre forslag vil kreve tilskudd av økonomiske midler. Flere av utvalgets forslag forutsetter videre utredning og samarbeid mellom partene. For disse forslagene er de økonomiske konsekvensene ukjente.

Et helhetlig kvalitetsutviklingssystem i grunnopplæringen

Som beskrevet i kapittel 4 foreslår utvalget et helhetlig system for kvalitetsutvikling i skolen som skal sikre elevenes læring og trivsel. Utvalget begrunner dette blant annet med å vise til betydningen av at elevene gjennomfører grunnopplæringen, og at det er betydelige kostnader forbundet med ulikhet og utenforskap.

Dette forslaget har ingen direkte økonomiske konsekvenser, men handler om å dreie dagens arbeid med kvalitetsvurdering tydeligere mot en ambisjon om utvikling. Forslaget kan gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer, men vil ha administrative konsekvenser. Omfanget på de administrative konsekvensene vil variere med lokale behov og forutsetninger.

### 9.1 Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter strukturer og prosesser for samarbeid og dialog

Forskriftsfeste at jevnlig kvalitetsdialoger skal gjennomføres

Utvalget foreslår at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger mellom

skoleeier og skoler. Det er noe ulik innretning på flertallets og mindretallets forslag.

Uavhengig av hvordan kvalitetsdialogene innrettes mener utvalget at dette er en presisering og et forslag til struktur som følger av eksisterende forventninger, rettigheter og plikter, inkludert den nye bestemmelsen om kvalitetsutvikling i opplæringsloven § 17-12 og den nye bestemmelsen om skoledemokrati i opplæringsloven § 10-4, arbeidsmiljøloven kapittel 7 og 8 og skoleeierens overordnede ansvar for grunnopplæringen. Kunnskapsgrunnlaget viser at det mange steder allerede finnes strukturer som kan videreutvikles for å ivareta formålet i utvalgets forslag. En forskriftsfesting vil kunne sikre en mer likeverdig praksis i alle skoler, kommuner og fylkeskommuner. Forslaget handler primært om å sikre at det prioriteres tid og ressurser til at slike dialoger blir gjennomført i praksis. Dermed er det rimelig å forvente at kvalitetsdialogene kan gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer.

Følgeevaluering av kvalitetsdialogene

Utvalget foreslår å følgeevaluere kvalitetsdialogene for å sikre kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling i sektoren. Utvalget forventer at kvalitetsdialogene vil ta ulike former. Utvalget ser for seg videreutvikling av etablerte strukturer og at det vil foregå innovasjon og nytenkning gjennom samarbeid mellom skoler, skoleeiere og eventuelle andre aktører.

Evalueringen bør følge et representativt utvalg av kommuner og fylkeskommuner som har ulike løsninger og utgangspunkt for å gjennomføre kvalitetsdialogene. Evalueringen bør kombinere kvantitativ og kvalitativ datainnsamling. Rammen for prosjektet bør være om lag 5 mill. kroner.

Veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogen for alle nivåer

Utvalget foreslår å utvikle en veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogen for alle nivåer.



Oppdraget kan gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer.

#### Handlingsplan for elevmedvirkning

Utvalgets flertall foreslår at alle skoleeiere skal, i samarbeid med de andre aktørene i skolen, utarbeide egne handlingsplaner for elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Utvikling av en handlingsplan kan realiseres innenfor dagens økonomiske rammer.

## 9.2 Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter god ledelse på alle nivåer

---

#### Funksjon for kvalitetsutvikling

Utvalgets flertall foreslår å opprette en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen, sett i lys av etter- og videreutdanningsutvalgets forslag om karriereveier i NOU 2022: 13. Utvalget legger til grunn i forslaget at funksjonen for kvalitetsutvikling må utredes og videreutvikles i samarbeid mellom partene, som del av diskusjonen omkring de øvrige karriereveiene.

Forslaget innebærer at alle skoler skal ha tilgang til en funksjon, enten på egen skole eller som en delt ressurs med andre skoler, som har til hensikt å øke kapasiteten for å drive kvalitetsutvikling i skolen. For de fleste skolene vil forslaget trolig innebære kostnader knyttet til frikjøp av ansattes ordinære arbeidsoppgaver, slik at de kan dedikere tid til kvalitetsutviklingsarbeidet. Etter- og videreutdanningsutvalget beregner kostnaden for 5 000 karriereveier til om lag 720 mill. kroner årlig. Karriereveier innenfor kvalitetsutvikling vil utgjøre en mindre andel av dette. Endelig omfang og kostnad må beregnes i utviklingen av ordningen som helhet.

#### Profesjonsfaglige nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere

Utvalget foreslår at nasjonale og lokale myndigheter skal legge til rette for profesjonsfaglige nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med kvalitetsutvikling. Utvalgets forslag vil medføre administrative konsekvenser for nasjonale myndigheter og skoleeierne siden det er de som kommer til å ha ansvaret for å legge til rette for og vedlikeholde nettverkene. De administrative konsekvensene vil være størst for de skolene, kommunene og eventuelt fylkeskommunene som ikke har slike strukturer i dag. Det er allerede

mange skoler, kommuner og fylkeskommuner som har etablert gode nettverksstrukturer som de kan videreføre eller videreutvikle. Omfanget på de administrative konsekvensene vil også variere med lokale behov og forutsetninger. Utvalget mener det er rimelig å forvente at det er en høyere administrativ byrde forbundet med oppstartsfasen for nye nettverk, sammenlignet med det å videreutvikle og drifte etablerte nettverk. Utvalget mener dette er en mindre oppgave som faller inn under omprioriteringer i det nye kvalitetsutviklingssystemet, og mener derfor at det kan finansieres innenfor dagens rammer.

#### Utrede læreres og skolelederes tid til kvalitetsutviklingsarbeid

Utvalget foreslår at nasjonale myndigheter initierer en utredning av læreres og skolelederes tid og kapasitet til kvalitetsutviklingsarbeid. Det legges til grunn i forslaget at tid og kapasitet er partenes ansvar. En slik utredning kan løses på ulike måter og med ulike økonomiske rammer, men utvalget mener at som et minimum bør det legges til grunn en ramme på 1 mill. kroner for å sikre at en utredning gir et godt kunnskapsgrunnlag.

#### Nasjonal satsing på ledelse og kvalitetsutviklingsprosesser

Utvalget foreslår en nasjonal satsing på ledelse av gode kvalitetsutviklingsprosesser for lærere, skoleledere og skoleeiere. Satsingen skal handle om å dele eksempler, kunnskap og erfaringer. Forskningsprogrammet som er beskrevet i kapittel 7 kan på sikt bidra inn med ny kunnskap om ledelse av kvalitetsutviklingsprosesser. En slik satsing kan ha ulike innretninger som vil ha ulike kostnadsrammer. Dette må utredes nærmere, men utvalget legger til grunn at en slik satsing bør ha om lag 25 mill. kroner årlig.

## 9.3 Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter relevant kompetanse på alle nivåer

---

#### Lærerutdanninger

Utvalget foreslår at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i å drive kvalitetsutviklingsarbeid og sluttvurdering. Forslaget må ses i sammenheng med det pågående arbeidet i ekspertgruppen som skal se på rammeplanstyringen av lærerutdanningene. Forslaget har ingen direkte økonomiske eller administrative

konsekvenser. Det kan likevel få indirekte konsekvenser gjennom utdanningsinstitusjonenes vurderinger og påfølgende arbeid med å videreutvikle utdanningstilbudene.

**Veiledning og støtte i standpunkt-karaktersettingen**  
Utvalgets flertall foreslår at nyutdannede nytilsatte lærere skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt-karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt-karaktersettingen. Flertallet foreslår videre at ansatte i undervisningsstillinger som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal sette standpunkt-karakterer sammen med lærere som oppfyller kravene for tilsetting og undervisning som en del av kvalitetssikringen av standpunkt-karaktersettingen.

Det er rimelig å forvente at forslaget vil gi en økt kostnad til årsverk, både til dem som skal gi veiledning, og til dem som skal bli veiledet. Kostnadene kan imidlertid reduseres ved at det etableres gode strukturer og prosesser for samarbeid om standpunkt-vurdering i profesjonsfellesskapet. Mange skoler har strukturer og prosesser for å samarbeide om standpunkt-vurderinger, men utvalget vurderer at noen skoler vil ha behov å få tilført ekstra midler for å kunne gjennomføre forslaget. Utvalget vurderer derfor at skoler som har behov for økte midler for å sikre tilstrekkelig kapasitet i profesjonsfellesskapet, må kunne søke om tilskuddsmidler til dette.

Utvalget mener at nasjonale myndigheter bør vurdere om midlene kan tildeles gjennom en utvidelse av ordningen for *Tilskudd til veiledning for nyutdannede lærere* som Utdanningsdirektoratet forvalter. Den eksisterende ordningen har i 2023 en ramme på 63,5 mill. kroner, med en tilskudds-sats per nyutdannet lærer på 20 000 kroner. Ordningen er i dag bare tilgjengelig for grunnskoler, og utvalget mener den bør utvides til også å gjelde nyutdannede lærere i den videregående opplæringen. Utvalget mener ordningen bør utvides slik at den kan dekke tilsvarende tilskudds-sats per nyutdannet lærer i den videregående opplæringen, som i grunnskolen.

Utvalgets mindretall foreslår at nyutdannede nytilsatte lærere og ansatte som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunkt-karakterer som en del av kvalitetssikringen av standpunkt-karaktersettingen. Utvalgets mindretallsfor-slag vil trolig medføre noe lavere økonomiske og administrative konsekvensene enn flertallsfor-slaget.

**Etter- og videreutdanning innenfor området kvalitetsutvikling i skolen**

Utvalget foreslår å kartlegge og sikre ulike former for etter- og videreutdanningstilbud innenfor området kvalitetsutvikling i skolen, slik at lærerne, andre ansatte i skolene, skolelederne og skoleei-erne får et godt grunnlag for å drive og delta i kvalitetsutviklingsprosesser i skolene. Utvalget understreker at disse forslagene bør ses i sammenheng med regjeringens oppfølging av utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole sin NOU 2022: 13 og videreutdanningsstrategien *Kompetanse for kvalitet* hvor det er foreslått 1,6 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2024 (Prop. 1 S (2023–2024)).

**Forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen**

Utvalget foreslår et forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen som del av porteføljen til Norges forskningsråd. Forskningsprogrammet skal bidra til å utvikle forskningsbasert kunnskap, samt å bidra til utvikling og innovasjon. Forskningsprogrammet skal omfatte ordning for offentlig sektor-ph.d. i skolesektoren. Forskningsprogrammet skal også bidra til kunnskap om kvalitetsutvikling som område i lærerutdanningene gjennom stimulering av partnerskapsordninger og kombinerte stillinger i lærerutdanningene. Forskningsprogrammet skal også kartlegge forskningens rolle i kvalitetsutvikling i skolen som kunnskapsleverandør og som tjenesteleverandør. På sikt skal forskningsprogrammet bidra med kunnskap inn i satsingen på ledelse av kvalitetsutviklingsprosesser.

Utvalget vurderer at en ramme på om lag 50 mill. kroner bør være tilstrekkelig for å dekke to til tre forskningsprosjekter, inkludert om lag tre ph.d.-prosjekter. Forskningsprosjektene som tildeles midler bør dekke grunnskolen, videregående skole og samisk opplæring. Forskningsmiljøene som får midler bør også forplikte seg til å dele og spre kunnskap i skolesektoren, og det bør skje i samarbeid mellom de miljøene som får oppdragene slik at kunnskapsutviklingen kommer til nytte og bruk i sektoren.

**Introduksjonsår**

Utvalgets flertall foreslår å støtte utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skoles forslag i NOU 2022: 13 om å innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i skolen. Forslaget innebærer at nyutdannede lærere

kan bruke 10 prosent av arbeidstiden det første arbeidsåret til et strukturert introduksjonsopplegg med flere aktiviteter. Utvalget la til grunn at om lag 6 000 nyutdannede lærere årlig skal få rett til introduksjonsperiode. Tallene baserer seg på andelen lærerstudenter som fullførte utdanningen i perioden 2016–2021. Tar man med tallene fra 2022, er gjennomsnittet rett over 6 200 lærerstudenter årlig.

Ved å legge til grunn en årsverkskostnad på 600 000 kroner for nyutdannede lærere blir total kostnad for rett til et introduksjonsår 372 mill. kroner årlig.

#### **9.4 Systematisk kvalitetsutvikling forutsetter et bredt kunnskapsgrunnlag**

##### Skolemiljøundersøkelse

Utvalget foreslår å avvikle dagens Elevundersøkelse og erstatte den med en ny skolemiljøundersøkelse. Utvalget foreslår også flere føringer for utviklingen av den nye undersøkelsen. Forslagene innebærer at det innledningsvis må gjøres et utredningsarbeid og deretter et utviklingsarbeid. Kostnadene knyttet til å utvikle selve undersøkelsen vil avhenge av utredningsarbeidets anbefalinger. I forbindelse med det planlagte revisjonsarbeidet med Elevundersøkelsen var det estimert et budsjettbehov på om lag 3 mill. kroner over en periode på tre år. Utvalget foreslår blant annet at den nye skolemiljøundersøkelsen skal ha flere frivillige bolker, samt muligheter for flere gjennomføringer. Dette gir en høyere kompleksitet enn det er i dagens Elevundersøkelse. Det må derfor forventes at utredningen vil peke på et økt behov til utvikling og forvaltning enn det som ligger til grunn for dagens Elevundersøkelse. Kostnadene til å forvalte dagens Elevundersøkelse er 3,5 mill. kroner. Dette inkluderer ikke interne ressurser i Utdanningsdirektoratet. Dette er midler som må omprioriteres til den nye undersøkelsen. Utvalget legger til grunn at Utdanningsdirektoratets nye tekniske løsning for brukerundersøkelser også kan brukes for denne undersøkelsen, men understreker at det er usikkerhet knyttet til hva utredningen vil peke på av krav til teknisk utvikling og forvaltning.

Utredningen må også inkludere hvordan elevenes opplevelse av skolemiljøet på 1.–4. trinn kan undersøkes.

Verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet

Utvalget foreslår å utvikle et verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet. Forslaget innebærer at det også her må gjennomføres et utredningsarbeid og en utviklingsarbeid. Kostnaden for å utvikle verktøyet vil avhenge av innrammingen, men erfaringstall fra lignende utviklingsprosesser i Utdanningsdirektoratet tilsier at dette vil kreve om lag 23 mill. kroner over en periode på 5–6 år til utredning, utvikling og forvaltning de første 2–3 årene.

Prøver som skal gi informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging

Utvalget har flere forslag knyttet til å utvikle prøver som gir informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging. Utvalget foreslår å utvikle frivillige prøver i lesing og regning for 2. trinn og videreutvikle obligatoriske prøver i lesing og regning for 3. trinn. Flertallet i utvalget foreslår samtidig å avvikle dagens frivillige kartleggingsprøver for 1. trinn. Et annet flertall foreslår å utrede om det bør være prøver som kan avdekke elever som har behov for ekstra oppfølging på høyere trinn, som mellomtrinnet, ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Utvalget foreslår også å evaluere regelmessig bruken og nytten av kartleggingsprøver regelmessig, inkludert om det digitale formatet er hensiktsmessig for de yngste elevene.

Forslaget fra utvalget innebærer blant annet at det må gjennomføres et utrednings- og et utviklingsarbeid i forbindelse med utviklingen av frivillige prøver for 2. trinn, videreutviklingen av prøvene for 3. trinn og utviklingen av eventuelle prøver rettet mot elever på høyere trinn. Utrednings- og utviklingsarbeidet bør også føre fram til en hensiktsmessig utforming av hvordan evalueringen av prøvenes bruk og nytte, inkludert om det digitale formatet er hensiktsmessig for de yngste elevene, skal gjennomføres. En prøve koster om lag 2,5 mill. kroner å utvikle, og kostnaden per prøve vil blant annet avhenge av om det må lyses ut nye utviklingsoppdrag og hvor mange ganger den samme prøven kan gjennomføres før det må utvikles en ny. I tillegg vil det tilkomme ytterligere kostnader knyttet til utvikling og forvaltning dersom nye prøver krever endringer i de digitale administrasjons- og gjennomføringssystemene som brukes i dag. Utvalget legger til grunn at eksisterende tekniske systemer kan brukes i gjennomføringen, men understreker at det er usikkerhet knyttet til dette. Utvalget legger imidlertid til

grunn av midler fra eksisterende prøver kan omdisponeres. Dagens kartleggingsprøver har en samlet kostnad på 131 mill. kroner (Amundsen mfl., 2020). Kostnadene vil variere etter hvor mange prøver som totalt skal utvikles og etter hvor lenge de brukes før det må utvikles nye. Det ligger en økonomisk besparelse i flertallsforslaget om å avvikle dagens frivillige kartleggingsprøver for 1. trinn som kan ha en alternativ benyttelse til frivillige prøver i lesing og regning for 2. trinn. Vista analyse estimerte kostnaden for én kartleggingsprøve til 528 kroner (Amundsen mfl., 2020). Dersom elevkullet er om lag 60 000 elever vil dette utgjøre i underkant av 32 mill. kroner.

#### Læringsstøttende prøver som skal gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter

Utvalget foreslår å avvikle dagens nasjonale prøver og utvikle nye læringsstøttende prøver. Utvalget foreslår at formålet med de nye prøvene skal være å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalgets flertall foreslår at prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeierne og nasjonale myndigheter. Utvalgets flertall foreslår at det skal være prøver i lesing, regning og skriving. Utvalgets mindretall foreslår å utrede hvilke ferdigheter og eller fag det skal være læringsstøttende prøver i. Utvalget har flere forslag knyttet til å utrede hvordan prøvene skal utvikles og utformes. Utvalget har også forslag om faglige krav, dokumentasjon og evaluering til fagmiljøet som skal utvikle eventuelle prøver.

En prøve koster om lag 2,5 mill. kroner å utvikle. Kostnaden per prøve avhenger av om det må lyses ut nye utviklingsoppdrag og hvor mange ganger den samme prøven kan gjennomføres før det må utvikles en ny. Utvalget legger til grunn at eksisterende tekniske systemer kan brukes i gjennomføringen, men understreker at det er heftet usikkerhet knyttet til behovet for teknisk videreutvikling og forvaltning av systemene. Dette må avklares nærmere gjennom de videre utredningsprosessene. Utvalget legger til grunn at det er formålet med de nye læringsstøttende prøvene som må være styrende for utredningsarbeidet, og ikke eksisterende, tekniske rammer. Utvalget legger til grunn at midler fra eksisterende prøver kan omdisponeres. Dagens nasjonale prøver har en kostnad på 182 mill. kroner i barneskolen og 244 mill. kroner i ungdomsskolen (Amundsen mfl., 2020). Kostnadene vil variere etter hvor mange prøver som totalt skal utvikles og etter hvor mye de brukes. Utvalgets forslag innebærer at det skal

gjennomføres et utredningsarbeid og en utviklingsarbeid som kan gi økte kostnader i overgangen fra dagens nasjonale prøver til de nye læringsstøttende prøvene. Det er særlig utredningen av hvilke trinn, og eventuelt hvilke ferdigheter det skal være læringsstøttende prøver i, som vil ha en direkte betydning for utviklings- og driftskostnadene. Prøver for flere trinn og i flere ferdigheter gir økte kostnader.

Utvalgets mindretall foreslår at de eksisterende nasjonale prøvene settes på pause eller gjennomføres sjeldnere mens nasjonale myndigheter utvikler de nye læringsstøttende prøvene. Dette har en potensiell innsparingsgevinst de årene prøvene eventuelt ikke skal gjennomføres.

#### Ressurs- eller prøvebank

Utvalgets flertall foreslår å utrede behovet for en ressursbank med nasjonalt kvalitetssikrede verktøy for å vurdere elevenes læring og trivsel. Utvalgets mindretall foreslår å utrede utformingen av en prøvebank med nasjonalt kvalitetssikrede prøver i fag. Begge forslagene innebærer at det skal gjennomføres et utredningsarbeid. For mindretallsforslaget vil det også medføre økte kostnader i form av en utviklingsprosess, mens det for flertallsforslaget vil avhenge av funnene i utredningsprosessen.

Utvalgets mindretall har ikke tatt stilling til hvor mange verktøy og/eller prøver det er behov for. Erfaringstall fra utvikling av prøver er at det koster om lag 2,5 mill. kroner å utvikle en prøve. Kostnadene vil også avhenge av om det er behov for endringer eller justeringer i det eksisterende administrasjons- og gjennomføringssystemet for prøver. Utvalget legger til grunn at eksisterende tekniske systemer kan brukes i gjennomføringen, men understreker at det er knyttet usikkerhet til dette. Det vil også påløpe forvaltningskostnader knyttet til å la verktøy eller prøver være tilgjengelig for gjennomføring hele året, inkludert vedlikehold av prøver og verktøyene.

#### Informasjon gjennom internasjonale undersøkelser

Utvalgets flertall foreslår å videreføre Norges deltagelse i de internasjonale undersøkelsene. Formålet er primært å gi informasjon til nasjonale myndigheter. Utvalgets mindretall foreslår å gjennomføre en kost-nytteanalyse av de internasjonale undersøkelsene og vurdere om det er overlappende temaer i undersøkelsene Norge deltar i. Siktemålet er å ikke hente inn den samme typen informasjon fra flere kilder. Utvalget foreslår også

å vurdere eventuelle tilvalg og nye internasjonale undersøkelser i lys av kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger, og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet. Forslaget innebærer ikke en endring i dagens økonomiske rammer, med mindre det besluttes å avslutte deltakelsen i enkelte undersøkelser eller deler av dem.

#### Standpunkt- og eksamenskarakterer

Utvalget foreslår å utvikle varige strukturer for støtte til lærernes arbeid med standpunkt-karakterer med formål om å sikre kvaliteten på standpunkt-karakterene. Utvalget mener en slik satsing må utvikles i tett samarbeid med sektoren og med utgangspunkt i eksisterende praksiser og behov. Utvalget legger til grunn at det finnes slike strukturer i mange kommuner og fylkeskommuner allerede. De kommunene og fylkeskommunene som ikke har dette må få tilgang til veiledning fra nasjonale myndigheter og muligheten til å søke på en tilskuddsordning som varer i et begrenset tidsrom. Det må utredes nærmere hva som er omfanget av behov i en slik tilskuddsordning.

Det vil tilkomme administrative konsekvenser for nasjonale myndigheter i forbindelse med utviklingen av slik veiledning. Utvalget vurderer at dette kan gjennomføres innenfor dagens økonomiske ramme.

Utvalgets flertall foreslår, forutsatt at det er etablert varige strukturer for lærernes arbeid med standpunkt-vurdering, å avvikle eksamen i grunnskolen. Utdanningsdirektoratet utvikler eksamensoppgaver til sentralt gitt eksamen i norsk hovedmål og sidemål, samisk som førstespråk<sup>1</sup>, samisk som andrespråk<sup>2</sup>, kvensk som andrespråk, finsk som andrespråk, engelsk og matematikk. Kostnadene til å utvikle eksamensoppgavene var 40 mill. kroner i 2022. Dette er samlede tall for grunnskolen og den videregående opplæringen. Statsforvalternes kostnader til å administrere sensur og honorere eksamen er om lag 160 mill. kroner (Prop. 1 S (2023–2024)). Utvalget foreslår ikke endringer i eksamen i videregående skole som vil gi innsparinger. Det er skoleeierne som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av eksamen. Dette har administrative kostnader og konsekvenser for skoler og skoleeiere. Å beregne kostnaden ved eksamen er krevende fordi oppgaver og ansvar er fordelt mellom Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, kommu-

nene, fylkeskommunene og skolene. I en analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved eksamen og statlige prøver ble det anslått at sentralt gitt skriftlig eksamen har en kostnad på 1 747 kroner per elev i grunnskolen, og 2 108 kroner for elever på i den videregående opplæringen. Lokalt gitt muntlig, lokalt gitt muntlig-praktisk og praktisk eksamen har en forventet kostnad på 2 770 kroner per elev. Analysen understreker at tallene er usikre (Amundsen mfl., 2020). Forventet besparelse dersom eksamen i grunnskolen avvikles, vil variere med antall elever. Et årskull varierer stort sett mellom 50–60 000 elever. Utvalget foreslår også å styrke sensorskoleringen. Utvalget vurderer at dette forslaget kan tas innenfor dagens rammer.

Utvalgets mindretall foreslår å øke satsen for sensorhonorar, antall minutter sensorene får per besvarelse, og å sette et tak på antall besvarelser en sensor kan sensurere. Utvalgets mindretall mener det bør forhandles med partene om hvordan løsningene bør se ut. En sensor i videregående opplæring får en time til forarbeid per eksamenskode vedkommende skal sensurere. Hver besvarelse har en honorering på 26 minutter. Etterarbeid honoreres med seks timer. Satsen per 1. mai 2023 er 358,50 kroner. Det gjennomføres om lag 180 000 sentralt gitte eksamener i den videregående opplæringen per år. Dersom en sensor har 200 besvarelser, som er det vanlige for sensorer i den videregående opplæringen i dag, skal vedkommende ha honorar for i underkant av 100 timer. Dette utgjør per i dag om lag 35 850 kroner per sensor. Utvalgets mindretall foreslår å øke satsene for sensorhonorar, øke antallet minutter per besvarelse og redusere antallet besvarelser en sensor skal honorere. Utvalgets mindretall mener at lærerorganisasjonene skal forhandle direkte med Kunnskapsdepartementet om dette.

#### Skolebidragsindikatorer

Utvalgets mindretall foreslår å avvikle skolebidragsindikatorer i dagens form og ikke inkludere dem som en del av det nye kvalitetsutviklingssystemet. En eventuell avvikling av skolebidragsindikatorer vil frigjøre midler som kan omdisponeres til andre formål.

#### Verktøy for innhenting av informasjon om skolesektoren

Utvalget foreslår å videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon om skolesektoren gjennom

<sup>1</sup> Det utvikles eksamensoppgaver i nord-, sør- og lulesamisk.

<sup>2</sup> Se over.

Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) og Vigo, samt gjøre en kost-nytte-vurdering av informasjonen som samles inn for å sikre at innhenting av informasjonen om skolesektoren gir en så lav rapporteringsbyrde som mulig.

I tilknytning til GSI vil det primært være administrative konsekvensene av dette forslaget for nasjonale myndigheter, mens de mulige effektiviseringsgevinstene vil være på skoleeier- og skolenivå. Det er utfordrende å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av videreutvikling av Vigo, ettersom det er fylkeskommunene som forvalter denne løsningen og ikke nasjonale myndigheter.

#### Verktøy for informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning

Utvalget foreslår å utvikle egne verktøy for å innhente informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning. Verktøyene skal gi informasjon til de ulike aktørnivåene om hvordan det arbeides med elevmedvirkning og hvordan elevene opplever egen medvirkning. Utformingen av verktøyene må ses i lys av den nye skolemiljøundersøkelsen som utvalget foreslår. Kostnaden for å utvikle verktøyene vil avhenge av innramming, og hvordan det kobles til den nye skolemiljøundersøkelsen. Erfaringstall fra lignende prosesser tilsier at det bør settes av 1 mill. kroner til å utrede hvordan innretningen på slike verktøyene bør være.

#### Verktøy for vurdering av organisering og struktur på samiskopplæringen

Utvalget foreslår å utvikle verktøy for å vurdere organisering og struktur på samiskopplæringen, også for skoler utenfor det samiske forvaltningsområdet. Behov for økonomiske midler må inngå i vurderingen av verktøy.

#### Videreutvikle analyseverktøyet Analysebrett

Utvalget foreslår å videreutvikle analyseverktøyet Analysebrett til et verktøy som egner seg for å se ulike indikatorer i sammenheng og over tid. Formålet med videreutviklingen er at skoler og skoleeiere i større grad får støtte til å se informasjon om elevenes læring og trivsel i sammenheng med informasjon om strukturer og organisering og kvalitativ informasjon. Videreutviklingen av verktøyet skal også bidra til at resultatene formidles på en mer brukervennlig måte enn i dag. Og gi større fleksibilitet og muligheter for å gjøre lokale tilpasninger. Videreutviklingen av verktøyet kan skje innenfor dagens økonomiske rammer.

#### Gjennomgang av støttemateriell og støtteverktøy

Utvalget foreslår å videreutvikle verktøy som skal støtte arbeidet med prosesskvalitet, for eksempel Ståstedsanalysen og RefLex, slik at det treffer lærernes, skoleledernes og skoleeierens behov. Utvalget foreslår å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alt støttemateriell og alle støtteverktøyene nasjonale myndigheter tilbyr skoler og skoleeiere i kvalitetsutviklingsarbeidet. Formålet med gjennomgangen er at det sikres at materialet og verktøyene har god relevans og nytteverdi.

Det vil kreve noe administrativt arbeid å gå gjennom og vurdere støttemateriell og støtteverktøy i lys av det nye kvalitetsutviklingssystemet. Oppgaven vil være mer omfattende enn ordinært vedlikehold. Tilbudet av ulike typer støtte er omfattende, og det er derfor behov for en opprydning (NOU 2023: 1). En slik gjennomgang kan bidra til å redusere kostnader til støtte og veiledning.

## Referanser

- Adie, L. (2022). Assessment moderation: Is it fit for purpose? I K. Burns (Red.), *Research Conference 2022: Reimagining assessment: Proceedings and program*. Australian Council for Educational Research. <https://doi.org/https://doi.org/10.37517/978-1-74286-685-7-2>
- Aisinger, P. (2022, 22. juni). *Sammen om skolen er del af en ny trend*. Folkeskolen. <https://www.folkeskolen.dk/dlf-folkeskolen-nr-11-12-2022-sammen-om-skolen/sammen-om-skolen-er-del-af-en-ny-trend/4640738>
- Alvik, O. (2021, 22. januar). Profesjonelle læringsfelleskap: Må ha åpenhet, tillit og deltakere som våger å utfordre hverandre. *Skolelederen*. <https://www.skolelederforbundet.no/skolelederen/profesjonelle-laeringsfelleskap-ma-ha-aa-penhet-tillit-og-deltakere-som-vager-a-utfordre-hverandre/>
- Amundsen, M., Bjørkås, E., Einarsdottir, A., Furuholmen, J. og Vennemo, H. (2020). *Samfunnsøkonomiske kostnader av eksamen og obligatoriske statlige prøver. Analyse basert på en landsomfattende spørreundersøkelse (2020/37)*. Vista Analyse. [https://vista-analyse.no/site/assets/files/7031/va-rapport\\_2020-37\\_kostnaden\\_av\\_eksamen\\_og\\_prover\\_22\\_02\\_2021.pdf](https://vista-analyse.no/site/assets/files/7031/va-rapport_2020-37_kostnaden_av_eksamen_og_prover_22_02_2021.pdf)
- Arnesen, A., Braeken, J., Ogden, T. og Melby-Lervåg, M. (2019). Assessing children's social functioning and reading proficiency: A systematic review of the quality of educational assessment instruments used in Norwegian elementary schools. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 63(3), 465-490. <https://dysleksivennlig.no/wp-content/uploads/2020/03/Anne-Arnesen-Tillegg.pdf>
- Bakken, A. (2022). *Ungdata 2022. Nasjonale resultater*. OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3011548/NOVA-rapport-5-2022.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Baldersheim, H., Øgård, M. og Hye, L. (2023). *Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet?* Skolelederforbundet. [https://www.skolelederforbundet.no/wp-content/uploads/2023/08/skolelederen\\_rapport\\_2023-web.pdf](https://www.skolelederforbundet.no/wp-content/uploads/2023/08/skolelederen_rapport_2023-web.pdf)
- Beck, K. C., Røhr, H. L., Reme, B. A. og Flatø, M. (2023). Distressing testing: A propensity score analysis of high-stakes exam failure and mental health. *Child Development*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/cdev.13985>
- Bennett, R. E. (2011). Formative assessment: A critical review. *Assessment in Education: Principles, Policy og Practice*, 18(1), 5-25.
- Bergem, O. K., Kaarstein, H. og Nilsen, T. (2016). *Vi kan lykkes i realfag – Resultater og analyser fra TIMSS 2015* (Red.). Universitetsforlaget. <https://doi.org/https://doi.org/10.18261/97882150279999-2016>
- Bergen kommune. (2023). Dialog om arbeidet med kvalitetsdialoger i Bergen. Personlig kommunikasjon.
- Bergene, A. C., Samuelsen, Ø. A., Daus, S., Lyckander, R., Vika, K. S. og de Besche, T. (2023). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2023*. NIFU. [https://www.udir.no/contentassets/db5187a1537741799b410059404cf579/nifu\\_2023\\_sporsmal\\_skole\\_norge\\_v\\_23.pdf](https://www.udir.no/contentassets/db5187a1537741799b410059404cf579/nifu_2023_sporsmal_skole_norge_v_23.pdf)
- Birenbaum, M. (2016). Assessment culture versus testing culture: The impact on assessment for learning. I A. Laveault (Red.), *Assessment for learning: Meeting the challenge of implementation* (s. 275-292). Springer. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-39211-0\\_16](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-39211-0_16)
- Birkeland, M. S., Skar, A. M. S. og Jensen, T. K. (2022). Understanding the relationships between trauma type and individual posttraumatic stress symptoms: a cross-sectional study of a clinical sample of children and adolescents. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 63(12), 1496-1504. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1111/jcpp.13602>
- Bjørnestad, E., Myrvold, T. M., Dalland, C. P. og Hølland, S. (2022). «Hit eit steg og dit eit steg» – sakte, men sikkert framover? – En systematisk kartlegging av premisser for og trekk ved første-klasse (Delrapport 1). OsloMet. <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/794>

- Bjørnset, M. og Kindt, M. T. (2019). *Fra gallionsfigur til overarbeidet altnuligmann* (2019:37). Fafo. <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/fra-gallionsfigur-til-overarbeidet-altmuligmann>
- Björnsson, J. K. (2022). Prøver og internasjonale storskalaundersøkelser i Norge: Hva kjenner tegner disse målingene og hvordan har de virket i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet de siste 20 årene?
- Bjåen, B. K. (2016, 13. januar). Mobbing rammer folkehelsen. *Vårt land*. <https://www.vl.no/nyheter/2016/01/13/mobbing-rammer-folkehelsen/>
- Borgen, J. S., Murtnes, Å., Bergsland, J. E., Bottofs, M., Carlsen, K., Husebø, Ø., Moen Ouff, S., Randers-Pehrson, A., Møller-Skau, M., Thorrud, S., Bråthen Weum, K. og Ørbæk, T. (2023). *Praksis i de praktiske og estetiske fagene i LK20 – Evaluering av fagfornyelsen i fire fag* (Delrapport 2). Universitetet i Sørøst-Norge. [https://www.udir.no/contentassets/abc8b7de19234af3aed7b47bdf6cbd10/usn\\_2023\\_fagfornyelsen-praktisk-estetiske-fag-delrapport-2.pdf](https://www.udir.no/contentassets/abc8b7de19234af3aed7b47bdf6cbd10/usn_2023_fagfornyelsen-praktisk-estetiske-fag-delrapport-2.pdf)
- Breivik, K., Bru, E., Hancock, C., Idsøe, E., Idsøe, T. og Solberg, M. (2017). *Å bli utsatt for mobbing. En kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak* (978-82-7578-055-1). Læringsmiljøsentret. Universitetet i Stavanger. <https://www.uis.no/sites/default/files/inline-images/i1MahGfNe33or7v3hddN4kCmiIKU-FiGoZzQ4gq6YN34YluIDVC.pdf>
- Børhaug, K. og Østerhus Dahle, B. (2023). Er demokratiske elevråd moglege? *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 9. <https://doi.org/https://doi.org/10.23865/ntpk.v9.4000>
- Børne- og undervisningsministeriet. (2022, 23. juni). *Skoleudviklingssamtaler – Vejledning og inspiration til dialog mellem skoler og kommuner om skoleudvikling*. <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/udd/folke/pdf22/juli/220407-bilag-til-o-vejledning-vedr-skoleudviklingssamtaler-stuk-230622.pdf>
- Børne- og undervisningsministeriet. (2023, 19. juli). *Skoleudviklingssamtaler*. <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/skoleudviklingssamtaler>
- Børne- og undervisningsudvalget. (2022, 09. juni). *L 174 Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om kommunal indsats for unge under 25 år og forskellige andre love*. <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/l174/index.htm>
- Carlsten, T. C., Throndsen, I. og Björnsson, J. K. (2020). *TALIS 2018. Flere hovedfunns fra ungdomstrinnet. Andre delrapport fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring*. Universitetet i Oslo og NIFU. [https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2726536/talis\\_2018\\_kortrapport2\\_ils.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2726536/talis_2018_kortrapport2_ils.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Caspersen, J., Røe, M., Utvær, B. K. S. og Wendelborg, C. (2017). *Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser: Et verktøy for kvalitetsutvikling i grunnskolen?* NTNU Samfunnsforskning. [https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2453486/Brukerunders%25C3%25B8kkelser%2bog%2bkvalitetsutviklingsarbeid%2bi%2bskolen%2b10%2bmars\\_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2453486/Brukerunders%25C3%25B8kkelser%2bog%2bkvalitetsutviklingsarbeid%2bi%2bskolen%2b10%2bmars_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Charteris, J. og Smardon, D. (2022). Leadership for assessment Capability: Dimensions of Situated leadership Practice for enhanced Socio-cultural assessment in Schools. *Leadership and Policy in Schools*, 21(4), 1005-1017. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/15700763.2021.1910715>
- Christensen, H. og Godø, H. T. (2021). Tverrprofesjonelt samarbeid i skolen: Lærerens forståelse av egen kjernekompetanse. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 105(1), 17-28. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2021-01-03>
- Danmarks Lærerforening. (2022, 7. november). *Sammen om skolen*. <https://www.dlf.org/dlfmener/sammen-om-skolen>
- Datnow, A. og Hubbard, L. (2016). Teacher capacity for and beliefs about data-driven decision making: A literature review of international research. *Journal of Educational Change*, 17(1), 7-28. <https://doi.org/10.1007/s10833-015-9264-2>
- De Økonomiske Råd. (2022). *Dansk økonomi efterår 2022* (Rapport fra Formandskabet). <https://dors.dk/vismandsrapporter/danskoekonomi-efteraar-2022>
- Dehlin, E. og Jones, M.-A. (2021). Ledelse av lærerens profesjonelle læringsfelleskap i «Eleven som subjekt»-skolen. I M. Aas og K. Foshaug Vennebo (Red.), *Ledelse av profesjonelle læringsfelleskap i skolen* (s. 169-189). Fagbokforlaget.
- Deloitte. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/evaluering-av-kap.-9a-i-opplaringsloven-2019.pdf>



- Deloitte. (2022). *Evaluering av tilsynsarbeid. Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/evaluering-av-tilsynsarbeid-pa-barnehage-og-skoleområdet/>
- Difi. (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet* (2019:9). Direktoratet for forvaltning og ikt.
- Dobson, S. og Engh, R. (Red.). (2010). *Vurdering for læring i fag*. Høyskoleforlaget.
- Dokument 19 (2022–2023). *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner – Rapport til Stortinget fra Sannhets og forsoningskommisjonen*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets-og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets-og-forsoningskommisjonen.pdf>
- Ehlers, U. D. (2009). Understanding quality culture. *Quality assurance in Education*, 17(4), 343-363. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09684880910992322/full/html>
- Ekren, R. og Arnesen, A. S. (2022, 2. september). *Hvordan påvirker foreldres utdanning og inntekt barnas karakterer?* Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/karakterer-ved-avsluttet-grunnskole/artikler/hvordan-pavirker-foreldres-utdanning-og-inntekt-barnas-karakterer>
- Eksamensgruppa. (2019). *Kunnskapsgrunnlag for evaluering av eksamensordningen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/Kunnskapsgrunnlag-for-evaluering-av-eksamensordningen/>
- Eksamensgruppa. (2020). *Vurderinger og anbefalinger om fremtidens eksamen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/vurderinger-og-anbefalinger-fremtidens-eksamen/>
- Ekspertgruppe for læringsanalyse. (2022). *Læringsanalyse – noen sentrale dilemmaer. Delrapport fra ekspertgruppen for digital læringsanalyse*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/laringsanalyse-noen-sentrale-dilemmaer/id2916747/>
- Ekspertgruppe for skolebidrag. (2020). *Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/415/files/2020/09/Kunnskapsgrunnlag-Ekspertgruppe-for-skolebidrag.pdf>
- Ekspertgruppe for skolebidrag. (2021). *En skole for vår tid*. Kunnskapsdepartementet. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/415/files/2021/05/En-skole-for-v%C3%A5r-tid.pdf>
- Ekspertgruppe om lærerrollen. (2016). *Om lærerrollen: Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cce6902a2e3646a09-de2f132c681af0e/rapport-om-laererrollen-1.pdf>
- Elken, M., Maassen, P., Nerland, M., Prøitz, T. S., Stensaker, B. og Vabø, A. (2020). *Quality Work in Higher Education. Organisational and Pedagogical Dimensions* (Bd. 54). Springer. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-41757-4>
- Elken, M. og Stensaker, B. (2018). Conceptualising 'quality work' in higher education. *Quality in higher education*, 24(3), 189-202. <https://doi.org/10.1080/13538322.2018.1554782>
- Elstad, E. og Sivesind, K. (2010). *PISA-sannheten om skolen?* Universitetsforlaget.
- Emstad, A. B. og Birkeland, I. K. (2021). Å utvikle et profesjonelt læringsfellesskap på ledernivå - et profesjonelt læringsfellesskap i navnet såvel i gavnet. I M. Aas og K. F. Vennebo (Red.), *Leidelse av profesjonelle læringsfellesskap i skolen* (s. 233-255). Fagbokforlaget.
- Emstad, A. B., Knutsen, B. og Strand, M. K. (2023 (i trykk)). *Utforskning, utfordring og utvikling av praksis. Veien frem til et profesjonelt læringsfellesskap*. Fagbokforlaget.
- Epstein, J. (2005). School-initiated family and community partnerships. I T. Erb (Red.), *This we believe in action: Implementing successful middle level schools* (s. 77-96). National Middle School Association.
- Eriksen, I. M. og Lyng, S. T. (2015). *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker* (Delrapport 2). OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/3451/Skolers-arbeid-med-elevenes-psykososiale-miljo-NOVA-R14-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Falch, T., Johannesen, A. B. og Strøm, B. (2009). *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Senter for økonomisk forskning AS. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/frafall/kostnader-av-frafall.pdf>
- Falch, T. og Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselset-

- ting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4), 285-301. <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN1504-7989-2011-04-01>
- Federici, R. A. og Skaalvik, E. M. (2014). Students' Perceptions of Emotional and Instrumental Teacher Support: Relations with Motivational and Emotional Responses. *International education studies*, 7(1), 21-36. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5539/ies.v7n1p21>
- Fekjær, S. B., Prøitz, T. S. og Mausestaden, S. (2022). Offentlig ph.d.: Forskerkompetanse for skoleutvikling. I S. Mausestaden og K. Helstad (Red.), *Skoleutvikling – i forskning, politikk og praksis*. (s. 233-251). Cappelen Damm Akademisk.
- Fjeld, H. S. og Sandhaug Ramberg, L. E. (2021). Skoleledernetverk som arena for læring og støtte. *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 15(1). <https://doi.org/10.23865/up.v15.2351>
- Flemish Department of Education and Training. (2023). *Flemish tests*. Hentet 6. november fra <https://www.vlaanderen.be/en/studying/flemish-tests>
- Fjørtoft, H. og Sandvik, L. (2016). Innledning. Vurdering og vurderingskompetanse. I H. Fjørtoft og L. Sandvik (Red.), *Vurderingskompetanse i skolen* (s. 17-41). Universitetsforlaget.
- FN. (2022, 15. desember). *God utdanning*. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/god-utdanning>
- Folketingets Ombudsmand. (2018, 13. juni). *Afslag på aktindsigt i resultater fra nationale test i folkeskolen. Folkeskolelovens § 55 b. Særlig tavshedspligt*. <https://www.retsinformation.dk/eli/accn/Y20180953658>
- Forskningsrådet. (2023, 12. april). *Offentlig sektor-ph.d.* <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/midler-fra-forskningsradet/offentlig-sektor-phd/>
- Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S., Mausestaden, S. og Myrvold, T. (2021). *Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen* (AFI-RAPPORT 2021:06). OsloMet. [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2789600/r\\_2021\\_06\\_Lokal%20kompetanseutvikling\\_Evaluering%20av%20implementering%20av%20tilskuddsordning.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2789600/r_2021_06_Lokal%20kompetanseutvikling_Evaluering%20av%20implementering%20av%20tilskuddsordning.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Frønes, T. S., Pettersen, A., Radišić, J. og Buchholtz, N. (Red.). (2020). *Equity, Equality and Diversity in the Nordic Model of Education*. Springer Cham. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-61648-9>
- Fugelli, P. (2001). Tillit. *Tidsskrift for Den norske legeförening*, 30(121), 3621-3624. <https://tidsskriftet.no/sites/default/files/pdf2001-3621-4.pdf>
- Faannessen, M., Burkeland, I., Nordahl, B., Meltevik, S., Simonsen, M. F. og Stiberg-Jamt, R. (2022). *Elevmedvirkning* (FoU 214002). KS Konsulent Oxford Research,. <https://www.ks.no/contentassets/a493533676044e4c804ddd0637e3112f/FoU-elevmedvirkning.pdf>
- Gagnon, D. J. og Schneider, J. (2019). Holistic School Quality Measurement and the Future of Accountability: Pilot-Test Results. *Educational Policy*, 33, 734-760. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0895904817736631>
- Gamlem, S. M. og Smith, K. (2013). Student perceptions of classroom feedback. *Assessment in Education: Principles, Policy og Practice*, 20(2), 150-169. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0969594X.2012.749212>
- Goldblatt, P., Castedo, A., Allen, J., Lionello, L., Bell, R. og Marmot, M. (2023). *Rapid review of inequalities in health and wellbeing in Norway since 2014* (3/2023). Institute of Health Equity. <https://www.instituteoftheequity.org/resources-reports/rapid-review-of-inequalities-in-health-and-wellbeing-in-norway-since-2014/read-the-full-report.pdf>
- Gourvenec, A. F., Blikstad-Balas, M., Rønneberg, V. og Eriksen, H. (2023). Lærerstemmer om eksamens påvirkning på norskundervisningen. *Norsklæreren* (1-2023), 22-27. [https://www.uis.no/sites/default/files/2023-04/Blikstad\\_mfl%231.2023.pdf](https://www.uis.no/sites/default/files/2023-04/Blikstad_mfl%231.2023.pdf)
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit*. Universitetsforlaget.
- Grindheim, J. E., Skutlaberg, L. S., Høgestøl, A., Rasmussen, I. og Hanssen, V. W. (2014). *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. Ideas2evidence og Vista analyse. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/rapporter/rapport\\_endelig.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/rapporter/rapport_endelig.pdf)
- Gunnulfson, A. E. (2018). *Micro policy making in schools. use of national test results in a Norwegian context* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/61908/1/PhD-Gunnulfson-2018.pdf>
- Hargreaves, A. og Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Routledge.

- Hargreaves, A. og O'Connor, M. T. (2018). *Collaborative professionalism: When teaching together means learning for all*. SAGE Publications Inc.
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.
- Haug, P. (2009). Om kvalitetstenkning og dens nedslag i norsk skole. I L. Monsen, H. Bjørnsrud, L. Nyhus og B. Aasland (Red.), *Kvalitet i skolen: forskning, erfaringer og utvikling*. Cappelen Damm Akademisk.
- Havnes, A., Smith, K., Dysthe, O. og Ludvigsen, K. (2012). Formative assessment and feedback: Making learning visible. *Studies in Educational Evaluation*, 38(1), 21-27. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.stueduc.2012.04.001>
- Havnes, T. (2010). Sosial mobilitet og offentlige investeringer i barn og ungdom. *Søkelys på arbeidslivet*, 27(1-2), 135-146. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2010-01-02-11>
- Helstad, K. (2019). Nye lærer- og lederroller – nye vilkår for skoleutvikling? I K. Helstad og S. Mausethagen (Red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen* (s. 13-28). Universitetsforlaget.
- Helstad, K., Bekkelien, M. og Solstad, S. (2019a). Skoleutvikling på ungdomstrinnet – profesjonalisering innenfra og utenfra. I K. Helstad og S. Mausethagen (Red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen* (s. 165-182). Universitetsforlaget.
- Helstad, K., Joleik, N. og Klavenes, E. H. (2019b). Faglederrollen i videregående skole – fra vaktmester til skoleutvikler. I K. Helstad og S. Mausethagen (Red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen*. Universitetsforlaget.
- Helstad, K. og Mausethagen, S. (2022). *Skoleutvikling: i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm akademisk.
- Hill, M. F. (2016). Assessment for learning community: Learners, teachers and policy makers. I D. Wyse, L. Hayward og J. Pandya (Red.), *The Sage handbook of curriculum, pedagogy and assessment* (Bd. 2, s. 772-789). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/https://doi.org/10.4135/9781473921405>
- Hoogland, I., Schildkamp, K., Van der Kleij, F., Heitink, M., Kippers, W., Veldkamp, B. og Dijkstra, A. M. (2016). Prerequisites for data-based decision making in the classroom: Research evidence and practical illustrations. *Teaching and Teacher Education*, 60, 377-386. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tate.2016.07.012>
- Hopfenbeck, T. N. (2022). *Kunnskapsoppsummering om læreres pedagogiske praksis etter kvalitetsvurderingssystemet ble innført i Norge*. [https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/508/2023/02/FINAL\\_Review-TNH\\_22\\_11\\_22docx.pdf](https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/508/2023/02/FINAL_Review-TNH_22_11_22docx.pdf)
- Hopfenbeck, T. N., Flórez Petour, M. T. og Tolo, A. (2015). Balancing tensions in educational policy reforms: Large-scale implementation of assessment for learning in Norway. *Assessment in Education: Principles, Policy og Practice*, 22(1), 44-60. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0969594X.2014.996524>
- Hornskov, S., Bjerg, H. og Høvsgaard, L. (2015). *Review: Brug af data i skoleledelse*. Professionshøjskolen UCC. [https://www.gymnasieforskning.dk/wp-content/uploads/2016/08/review\\_brug\\_af\\_data\\_final\\_18.08.2015.pdf](https://www.gymnasieforskning.dk/wp-content/uploads/2016/08/review_brug_af_data_final_18.08.2015.pdf)
- Hovdenak, S. S. (2014). Pedagogikk som fag i en profesjonell lærerutdanning. I E. Elstad og K. Helstad (Red.), *Profesjonsutvikling i skolen* (s. 59-74). Universitetsforlaget.
- Hovdhaugen, E., Prøitz, T. S. og Seland, I. (2018). Eksamens- og standpunkt karakterer – to sider av samme sak? *Acta Didactica*, 12(4). <https://doi.org/https://doi.org/10.5617/adno.6276>
- Hybertsen, I. D., Stensaker, B., Solem, A., Federici, R. A., Aamodt, P. O. og Olsen, M. S. (2014). *Ledet til endring: Nasjonal rektorutdanning i grunn- og videregående skole, endringer på skolene, måloppnåelse og anbefalinger. Sluttrapport fra Evalueringen av den nasjonale rektorutdanningen*. NIFU og NTNU Samfunnsforskning. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xm-lui/bitstream/handle/11250/273589/NIFUsluttrapport2014-Ledet%20til%20endring.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- IDEA. (2022, 30. november). *Global Democracy weakens in 2022*. <https://www.idea.int/news/global-democracy-weakens-2022>
- Innst. 442 L (2022–2023). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)*. Utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-442l/?all=true>
- Irish Information Commissioner. (1999). *The Sunday Times, The Sunday Tribune and the Kerryman newspapers and the Department of Education and Science [1999] IEIC 98104*. Hentet 11.10 fra <http://www.bailii.org/ie/cases/IEIC/1999/98104.html>

- Irish Information Commissioner. (2000). *Mr X and the Department of Education and Science [2000] IEIC 000065*. Hentet 11. oktober 2023 fra <http://www.bailii.org/ie/cases/IEIC/2000/000065.html>
- Irish Information Commissioner. (2003, 5. mars). *The Irish Times and the Department of Education and Science*. <https://www.oic.ie/decisions/d000238-The-Irish-Times-and-the-Dep/>
- Irish Information Commissioner. (2019). *Mr X and Cavan and Monaghan Education and Training Board [2019] IEIC 190270*. Hentet 11.10 fra <http://www.bailii.org/ie/cases/IEIC/2019/190270.html>
- Jenset, I. S. (2018). Researching practice-based teacher education: Trends, challenges and recommendations for future research. *Acta Didactica Norge*, 12(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.5617/adno.5933>
- Johansson, S., Gustafsson, J.-E., Hansson, Å. og Alatalo, T. (2023). Estimating effects of teacher characteristics on student achievement in reading and mathematics: evidence from Swedish census data. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1-18. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/00313831.2023.2175252>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023, 31. mars). *Høring – forslag til endringer i offentleglova m.m. – innsyn i journalføringer m.m. som gjelder organinterne dokumenter*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-offentleglova-m.m.-innsyn-i-journalinnforinger-m.m.-som-gjelder-organinterne-dokumenter/id2970576/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>
- Karseth, B., Kvamme, O. A. og Ottesen, E. (2022). *Fra politiske intensjoner til nytt læreplanverk: Prosesser, rammer og sammenhenger* (4). Universitetet i Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet. [https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/aktuelle-saker/dokumenter/rapport-4\\_eva2020\\_290622.pdf](https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/aktuelle-saker/dokumenter/rapport-4_eva2020_290622.pdf)
- KL. (2023). *Fælles retning for folkeskolen*. Hentet 20. august 2023 fra <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/boern-og-unge/folkeskolen/faelles-retning-for-folkeskolen/>
- Kompetansebehovsutvalget. (2022). *Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring* (Temarapport 1/2022). Kunnskapsdepartementet.
- Kompetansebehovsutvalget. (2023). *Fremtidige kompetansebehov: Utfordringer for grønn omskilling i arbeidslivet* (Temarapport 1/2023). <https://kompetansebehovsutvalget.no/wp-content/uploads/2023/09/KBU-temarapport-2023.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2009). *Rapport fra Arbeidsgruppen om offentliggjoring av resultater fra nasjonale prøver*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/rapporter/rapport-offentliggjoring-nasjonale-prover-juni-2009.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole*. Hentet 27. oktober 2023 fra <https://nyutdannede.no/wp-content/uploads/2021/02/veiledning-av-nyutdannede-nytilsatte-larere-i-barnehage-og-skole.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020, 26. oktober). *Rammeplaner for høyere utdanning*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/rammeplaner/id435163/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9ab92039b47a489cbbcb9c7736a9d24e/no/pdfs/strategi-om-kvalitetsutvikling.pdf>
- Kunnskapsdepartementet og KS. (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-digital-kompetanse-og-infrastruktur-i-barnehage-og-skole/id2972254/>
- Laveault, D. (2016). Building capacity: Professional development and collaborative learning about assessment. I D. Laveault og L. Allal (Red.), *Assessment for learning: Meeting the challenge of implementation* (Bd. 4, s. 131-143). Springer. [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-39211-0\\_8](https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-39211-0_8)
- Leithwood, K., Mascall, B., Strauss, T., Sacks, R., Memon, N. og Yashkina, A. (2007). Distributing Leadership to Make Schools Smarter: Taking the Ego Out of the System. *Leadership and Policy in Schools*, 6, 37-67. <https://doi.org/10.1080/15700760601091267>
- Lillejord, S. og Børte, K. (2014). *Partnerskap i lærerutdanningen – En forskningskartlegging* (KSU 3/2014). Kunnskapscenter for utdanning. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254004170214.pdf>
- Lillejord, S. og Børte, K. (2018). *Mellomledere i skolen: Arbeidsoppgaver og opplæringsbehov – en systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapscenter for utdanning. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254034071677.pdf>
- Lillejord, S., Børte, K. og Nesje, K. (2018). *De yngste barna i skolen: lek og læring, arbeidsmåter*

- og læringsmiljø (Bd. 4). Kunnskaps-senter for utdanning. <https://www.uis.no/sites/default/files/inline-images/jL0qINPrCQpuoX4yeCEv-PlvzOizNSCMRG36TRuzxaBKGcTyEqm.pdf>
- Lillejord, S., Ruud, E., Fischer-Griffiths, P., Børte, K. og Haukaas, A. (2014). *Forhold ved skolen med betydning for mobbing* (2/14). Kunnskaps-senter for utdanning. <https://www.uis.no/sites/default/files/inline-images/uvrDerB-kmADbImBCALBuH916irS0SHr6q6Mcf0iT-jOu40UqdJd.pdf>
- Lillestrøm kommune. (2023). Dialog om arbeidet med kvalitetsutvikling i Lillestrøm kommune. Personlig kommunikasjon.
- Lipnevich, A. A. og Smith, J. K. (2009). «I really need feedback to learn:» students' perspectives on the effectiveness of the differential feedback messages. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21(4), 347-367. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11092-009-9082-2>
- Looney, A., Cumming, J., van Der Kleij, F. og Harris, K. (2018). Reconceptualising the role of teachers as assessors: teacher assessment identity. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 25(5), 442-467. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0969594X.2016.1268090>
- Lundahl, C., Hultén, M. og Tveit, S. (2017). The power of teacher-assigned grades in outcome-based education. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(1), 56-66.
- Lødding, B., Seland, I. og Prøitz, T. S. (2016). Kampen om karakteren. Elevens motspill i møte med læreres vurderingspraksis i videregående skole. *Sosiologi i dag*, 46(3-4).
- Machts, N., Kaiser, J., Schmidt, F. T. C. og Möller, J. (2016). Accuracy of teachers' judgments of students' cognitive abilities: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 19, 85-103. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.edurev.2016.06.003>
- Mandinach, E. B. og Schildkamp, K. (2021). Misconceptions about data-based decision making in education: An exploration of the literature. *Studies in Educational Evaluation*, 69. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2020.100842>
- Marzano, R. J., Heflebower, T., Hoegh, J. K., War-rick, P., Grift, G., Hecker, L. og Wills, J. (2016). *Collaborative teams that transform schools: The next step in PLCs*. Marzano Resources.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S., Fekjær, S. B., Ste-nersen, C. R. og Finnanger, T. S. (2021). «En fot i begge leire hadde vært ypperlig» – En studie av offentlig ph.d. i utdanningsfeltet. OsloMet. [https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/en\\_fot\\_i\\_begge\\_leire-offentlig\\_p-hd\\_oslomet\\_usn\\_2021.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/en_fot_i_begge_leire-offentlig_p-hd_oslomet_usn_2021.pdf)
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. og Skedsmo, G. (2018a). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. og Skedsmo, G. (2018b). Teachers' use of knowledge sources in 'result meetings': Thin data and thick data use. *Teachers and teaching*, 24(1), 37-49. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/13540602.2017.1379986>
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. og Skedsmo, G. (2019a). School leadership in data use practices: Collegial and consensus-oriented. *Educational Research*, 61(1), 70-86. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/00131881.2018.1561201>
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. og Skedsmo, G. (2020). Data Use in Recent School Reforms. I *Oxford Research Encyclopedia of Education*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.853>
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. og Osland, O. (2019b). *Regel-verksetterlevelse i grunnsopplæringen*. OsloMet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/sved/2.pdf>
- Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/sec1?q=tidlig%20innsats>
- Meld. St. 13 (2022–2023) *Samisk språk, kultur og samfunnsniv – Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnsopplæring og høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20222023/id2967904/>
- Meyer, H. D. og Benavot, A. (2013). *PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance*. Symposium Books Ltd.
- Munthe, E., Ruud, E. og Svensen Malmø, K.-A. (2020). *Praksisopplæring i lærerutdanning i Norge; en forskningsoversikt* (KSU 1/2020). Kunnskaps-senter for Utdanning. [https://www.uhr.no/\\_f/p1/i21fc0a66-ba82-4470-bb1f-47aab50b0602/rapport-ksu-praksisopplaring-2020.pdf](https://www.uhr.no/_f/p1/i21fc0a66-ba82-4470-bb1f-47aab50b0602/rapport-ksu-praksisopplaring-2020.pdf)
- Munthe, E., Erstad, O., Njå, M., Forsström, S., Gilje, Ø., Amdam, S., Moltudal, S. og Hagen, S.

- (2022). *Digitalisering i grunnopplæring; kunnskap, trender og framtidig kunnskapsbehov*. Kunnskapssenter for utdanning. Universitetet i Stavanger. <https://www.uis.no/sites/default/files/2022-12/13767200%20Vedlegg%20GrunDig.pdf>
- Myran, I. H. og Fjørtoft, H. (2023). God skolehjem-kommunikasjon om barns lese- og skriveutvikling. Fagbokforlaget.
- Møller, J. (2016). Kvalifisering som skoleleder i en norsk kontekst: Et historisk tilbakeblikk og perspektiver på utdanning av skoleledere. *Acta Didactica Norge*, 10(4), 7-26. <https://doi.org/https://doi.org/10.5617/adno.3871>
- Møller, J. (2019). Nye leder- og lærerroller i skolen – konsekvenser for rektorrollen. I K. Helstad og S. Mausethagen (Red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen*. Universitetsforlaget.
- Møller, J. (2022). Skoleutvikling i et ledelsesperspektiv – spenninger, strategier og dilemmaer. I S. Mausethagen og K. Helstad (Red.), *Skoleutvikling – i forskning, politikk og praksis* (s. 74-90). Cappelen Damm Akademisk.
- Mølstad, C. E., Proitz, T. S. og Dieudé, A. (2021). When assessment defines the content-understanding goals in between teachers and policy. *The Curriculum Journal*, 32(2), 24. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/curj.74>
- Nesje, K. (2014). Teach First Norway. Nye modeller i lærerutdanningen. I E. Helstad og K. Helstad (Red.), *Profesjonsutvikling i skolen* (s. 97-113). Universitetsforlaget.
- Nilsen, T., Scherer, R. og Blömeke, S. (2021). Hva fremmer et innovativt miljø i skolen, og hvilken betydning har det for læreres undervisning? I J. K. Björnsson (Red.), *Hva kan vi lære av TALIS 2018? Gode relasjoner som grunnlag for læring* (s. 35-55). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/https://doi.org/10.23865/NOASP.123.CH3>
- NOKUT. (2020). *Transforming Norwegian Teacher Education* (Sammendrag av sluttrapporten fra Advisory Panel for Teacher Education (APT)). <https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2020/apt-sammendrag-2020.pdf>
- Nordahl, T., Person, B., Hennestad, B. W., Dyssegaard, C. B., Vold, E. K., Ellinor, M. J., Wang, M. V., Paulsrud, P. og Johnsen, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Vigmstad & Bjørke AS.
- NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-10/id145378/>
- NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2015-2>
- NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2015-8>
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-2/id2588070/>
- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2019-23>
- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-2/id2689744/>
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-9>
- NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar – Tid for en personvernpolitikk*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-11/id2928543/?ch=1>
- NOU 2022: 13 *Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4845f96e887444c98d7a102f1b00bca1/no/pdfs/nou202220220013000dddpdfs.pdf>
- NOU 2022: 17 *Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-17/id2948927/>
- NOU 2023: 1 *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-1/id2961070/>
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- NOU 2023: 16 *Evalueringsrapport av pandemihåndteringen – Rapport fra Koronautvalget*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-16/id2982388/>

- NOU 2023: 19 *Læring, hvor ble det av deg i alt myl-deret? – Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-19/id2982722/>
- Nusche, D., Earl, L., Maxwell, W. og Shewbridge, C. (2011). *OECD reviews of evaluation and assessment in education*. OECD.
- OECD. (1989). *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD. Ekspertvurdering fra OECD*. H. Aschehoug & Co. <https://www.nb.no/items/a383b61dce086b52e965edb840f5011d?page=115&searchText=OECD-vurdering%20av%20norsk%20utdanningspolitikk.%20Norsk%20rapport%20til%20OECD.%20Ekspertvurdering%20fra%20OECD>
- Olsen, R. V. og Björnsson, J. K. (2018). Tjue år med internasjonale skoleundersøkelser i Norge: Bakgrunn, læringspunkter og veien videre. I J. K. Björnsson og R. V. Olsen (Red.), *Tjue år med TIMSS og PISA i Norge. Trender og nye analyser*. Universitetsforlaget. <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/9788215030067-2018>
- Oslo kommune. (2021). *Trivselsundersøkelse for elever på 1.–4. trinn*. Hentet 23. oktober 2023 fra <https://www.oslo.kommune.no/skole-og-utdanning/kvalitet-i-osloskolen/trivselsundersokelsen/>
- Oslo kommune. (2023, 24. oktober). Trivselsundersøkelsen i Oslo. Personlig kommunikasjon.
- Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen)*. <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-46-200708>
- Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen/id2570003/>
- Pastore, S. og Andrade, H. L. (2019). Teacher assessment literacy: A three-dimensional model. *Teaching and Teacher Education*, 84, 128-138. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.tate.2019.05.003>
- Paulsen, J. M. og Henriksen, Ø. H. (2017). Mediation, collaborative learning and trust in Norwegian school governing: Synthesis from a Nordic research project. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJ-CIE)*, 1(1), 68-84. <https://oda.oslomet.no/odaxmlui/handle/10642/6051>
- Paulsen, J. M. og Hjertø, K. B. (2021). *Mellomleddernes jobbtilfredshet, myndiggjøring og praksislæring i ledelse* (Forskningsrapport). Skolelederforbundet. <https://www.skolelederforbundet.no/wp-content/uploads/2021/08/Skolelederundersokelse.pdf>
- Perlic, B., Foss, E. S. og Moafi, H. (2020). *Grunnskolerens betydning for gjennomføring av videregående opplæring* (2020/33). Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/431401?\\_ts=1747ba22510](https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/431401?_ts=1747ba22510)
- Petersen, T. G., Madsen, G. Ø., Hjortdal, C., Rimpler, E., Edelberg, R., Nielsen, R. B. og Hermansen, M. H. (2022, 25. november). *Aktører i Sammen om Skolen: Skriv os ind i det kommende regeringsgrundlag*. Skolemonitor. <https://skolemonitor.dk/debat/art9096362/Skriv-os-ind-i-det-kommende-regeringsgrundlag>
- Pettersson, D., Prøitz, T. S. og Forsberg, E. (2017). From role models to nations in need of advice: Norway and Sweden under the OECD's magnifying glass. *Journal of education policy*, 32(6), 721-744. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1301557>
- Pons, X. (2017). Fifteen years of research on PISA effects on education governance: A critical review. *European Journal of Education*, 52(2), 131-144. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ejed.12213>
- Postholm, M. B. (2018). Teachers' professional development in school: A review study. *Cogent Education*, 5(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/2331186X.2018.1522781>
- Postholm, M. B., Haug, P., Munthe, E. og Krumsvik, R. J. (Red.). (2011). *Lærerarbeid for elevenes læring 5-10*. Høyskoleforlaget.
- PROBA. (2023). *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven* (2023-8). Utdanningsdirektoratet. <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2023-8-Kunnskapsgrunnlag-om-etterlevelse-av-opplaeringsloven.pdf>
- Prop. 1 S (2023–2024) *For budsjettåret 2024 – Utgiftskapittel: 200-289 og 2410 Inntektskapittel: 3200-3288, 5310 og 5617*. Kunnskapsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997598/?is=true&q=kompetanse+for+kvalitets#match\\_2](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997598/?is=true&q=kompetanse+for+kvalitets#match_2)
- Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/?ch=1>



- Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-145-l-20202021/id2842962/>
- Prøitz, T. S. (2013). Variations in grading practice – subjects matter. *Education inquiry*, 4(3). <https://doi.org/10.3402/edui.v4i3.22629>
- Prøitz, T. S. (2015). *Læringsutbytte*. Universitetsforlaget.
- Prøitz, T. S. (2021). Styring og støtte i moderne governance – samverkan för bästa skola. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 26(1), 126-132. <https://open.lnu.se/index.php/PFS/article/view/2856/2448>
- Prøitz, T. S., Mausestaden, S. og Skedsmo, G. (2021). District administrators' governing styles in the enactment of data-use practices. *International Journal of Leadership in Education*, 24(2), 244-265. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13603124.2018.1562097>
- Prøitz, T. S. og Rye, E. (2023). Actor Roles in Research–Practice Relationships: Equality in Policy–Practice Nexuses. I T. S. Prøitz, P. Aasen og W. Wermke (Red.), *From Education Policy to Education Practice* (s. 287-304). Cham: Springer International Publishing. [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-031-36970-4\\_15](https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-031-36970-4_15)
- Prøitz, T. S. og Aasen, P. (2017). Making and re-making the Nordic model of education. I P. Nedergaard og A. AWivel (Red.), *The Routledge handbook of Scandinavian politics* (s. 213-228). Routledge.
- Rambøll. (2023a). *Behov for informasjon og støtte i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen*. Rambøll.
- Rambøll. (2023b). *Digital læringsanalyse i Norsk utdanning: omfang, pedagogisk praksis og holdninger*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c0471fcd36e8481a92b627f54a702c7e/no/sved/rapport.pdf>
- Reisel, L. (2013). From abstract to concrete: The practical relevance of parents' economic and cultural capital for persistence in higher education. I E. G. Birkelund (Red.), *Class and Stratification Analysis* (Bd. 30, s. 223-254). Emerald Group Publishing Limited. [https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S0195-6310\(2013\)0000030012/full/html](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S0195-6310(2013)0000030012/full/html)
- Restad, F. og Lyng, S. T. (2021). Fellesskapende didaktikk – Fra Danmark til Norge og tilbake igjen? I F. Restad og J. Sandsmark (Red.), *Mobbeforebygging i et fellesskapsperspektiv – Nye stemmer i praksis* (s. 40-51). Kommuneforlaget AS.
- Restad, F. og Sandsmark, J. (2021). Innledning. I F. Restad og J. Sandsmark (Red.), *Mobbeforebygging i et fellesskapsperspektiv – Nye stemmer i praksis* (s. 12-17). Kommuneforlaget AS.
- Riksrevisjonen. (2019). *Undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk* (Dokument 3:5 (2019–2020)). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/opplaringiogpasamisk.pdf>
- Robinson, V. M., Lloyd, C. A. og 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.
- Roorda, D. L., Jak, S., Zee, M., Oort, F. J. og Koomen, H. M. (2017). Affective teacher–student relationships and students' engagement and achievement: A meta-analytic update and test of the mediating role of engagement. *School psychology review*, 46(3), 239-261.
- Rødnes, K. A. og Gilje, Ø. (2018). Ti år med grunnleggende ferdigheter – hva vet vi, og hvor går vi? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 102(3), 201-213. <https://doi.org/doi:10.18261/issn.1504-2987-2018-03-02>
- Sandal, A. K., Helleve, I., Smith, K. og Gamlem, S. M. (2022). Feedback practice in lower secondary school: Exploring development of perceptions of feedback practice among students and teachers. *Cogent Education*, 9(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/2331186X.2022.2101236>
- Sandvik, L. (2016). Vurdering er læringsledelse i fag. I L. Sandvik og H. Fjørtoft (Red.), *Vurderingskompetanse i skolen* (s. 59-76). Universitetsforlaget.
- Sandvik, L. V. (2019). Mapping Assessment for Learning (AfL) communities in schools. *Assessment Matters*, 13, 44-68. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18296/am.0037>
- Sandvik, L. V. og Fjørtoft, H. (2022). *Skoleutvikling i videregående opplæring*. Fagbokforlaget.
- Schneider, j. (2017). *Beyond Test Scores A Better Way to Measure School Quality*. Harvard University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv25254ch>
- Seland, I., Caspersen, J., Markussen, E. og Sandsør, A. M. J. (2017). *Sluttrapport fra evaluering av pilotering av lærerspesialistordningen i norsk og realfag* (2021:15). NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/>



- handle/11250/2832422/NIFUrapport2021-15.pdf?sequence=6
- Seland, I., Hovdhaugen, E. og Vibe, N. (2015). Mellom resultatstyring og profesjonsverdier. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 3(92), 44-59.
- Seland, I., Vibe, N. og Hovdhaugen, E. (2013). *Evaluering av nasjonale prøver som system*. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280397/NIFUrapport2013-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sellar, S. og Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40(6), 917-936. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1002/berj.3120>
- Sivilombudet. (2022, 1. april). *Innsynsguiden*. <https://www.sivilombudet.no/innsynsguiden/>
- Skar, G. B. og Hopfenbeck, T. N. (2021). *Kunnskapsgrunnlag om standpunktutvikling*. NTNU og University of Oxford. [https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2831020/Skar-Hopfenbeck-2021-Kunnskapsgrunnlag\\_standpunkt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2831020/Skar-Hopfenbeck-2021-Kunnskapsgrunnlag_standpunkt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Skar, G. B. og Aasen, A. J. (2018). Å måle skrivning som grunnleggende ferdighet. *Acta Didactica Norge*, 12(4), 10-29 sider. <https://doi.org/https://doi.org/10.5617/adno.6280>
- Skedsmo, G. (2018). Comparison and benchmarking as governing processes in Norwegian schools. I L. M. Carvalho, L. Levasseur, M. Liu, R. Normand og D. A. Oliveira (Red.), *Education Politice and the Restructuring of the Educational Profession* (s. 137-158). Springer.
- Skedsmo, G. (2022). *Ulike aktørers behov for informasjon for å vurdere og utvikle kvaliteten i og av skolen*. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/508/2023/02/Forskningsoppsummering-Skedsmo-22-12-12.pdf>
- Skedsmo, G. og Mausethagen, S. (2017). Nye styringsformer i utdanningssektoren-spenninger mellom resultatstyring og faglig-profesjonelt ansvar. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(2), 169-179. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-02-06>
- Skedsmo, G. og Møller, J. (2016). Governing by new performance expertations in Norwegian schools. I H. Gunter, D. Hall, R. Serpieri og E. Grimaldi (Red.), *New Public Mangement and the Reform of Education: European lessons for policy and practice* (s. 53-65). Routledge.
- Skolelederforeningen. (2023, 1. januar). *Sammen om skolen*. <https://www.skolelederforening.no/>
- gen.org/nyheder-medier/indsatsomraader/sammen-om-skolen/
- Skolverket. (2023, 24. august). *Kvalitetsdialoger*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsdialoger>
- Skulberg, H. og Aaslid, B. E. (2019). Begrepet kvalitet – hva dreier det seg om?, 1-36. Hentet 20. november 2022 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2019/begrepet-kvalitet-hva-dreier-det-seg-om/>
- Skaalvik, E. M. og Skaalvik, S. (2013a). School goal structure: Associations with students' perceptions of their teachers as emotionally supportive, academic self-concept, intrinsic motivation, effort, and help seeking behavior. *International Journal of Educational Research*, 61, 5-14. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijer.2013.03.007>
- Skaalvik, E. M. og Skaalvik, S. (2013b). Teachers' perceptions of the school goal structure: Relations with teachers' goal orientations, work engagement, and job satisfaction. *International Journal of Educational Research*, 62, 199-209. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijer.2013.09.004>
- Skaalvik, E. M. og Skaalvik, S. (2021). Skolen som læringsarena: selvoppfatning, motivasjon, læring og livsmestring. (4 utg.). Universitetsforlaget.
- Smith, K. (2016). Partnerships in Teacher Education – Going Beyond the Rhetoric, with Reference to the Norwegian Context. *Center for Educational Policy Studies Journal – CEPS Journal*, 6(3), 17-36. <https://doi.org/https://doi.org/10.26529/cepsj.63>
- Sortland Kommune. (2023). *KIBS – Kommunedelplan for kvalitet i barnehage og skole 2021-2025*. Hentet 8. september 2023 fra <https://pub.fransikt.net/plan/sortland/plan-60869621-42f0-4385-8780-feef5af41375-13846/#/home>
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) *For budsjettet 2003 – Om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-tillegg-nr-3-2002-2003-/id435850/?ch=1>
- Statistisk sentralbyrå. (2017). *Spørsmål og svar om skolebidragsindikator*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/sporsmal-og-svar-om-skolebidragsindikator>
- Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M. og Thomas, S. (2006). Professional Learning

- Communities: A Review of the Literature. *Journal of Educational Change*, 7, 221–258. 221–258. <https://doi.org/10.1007/s10833-006-0001-8>
- Strinda videregående skole. (2023). Kommunikasjon om samarbeid for å sikre kvaliteten på standpunkt. Personlig kommunikasjon.
- Supreme Court. (2005). *Sheedy -v- Information Commissioner*. Hentet 16. august 2023 fra [https://www.courts.ie/view/judgments/818c3ae2-39ca-4512-9423-e34eddc96751/aa-fa24e0-d204-46ce-a030-eebb4cc4422f/2005\\_IESC\\_35\\_2.pdf/pdf](https://www.courts.ie/view/judgments/818c3ae2-39ca-4512-9423-e34eddc96751/aa-fa24e0-d204-46ce-a030-eebb4cc4422f/2005_IESC_35_2.pdf/pdf)
- Svanæs, S., Skutlaberg, L. S. og Skyberg, H. (2022). *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren. Bruk av prøver, undersøkelser, verktøy og datakilder til kvalitetsutvikling i skolen*. Ideas2evidence. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/508/2023/02/ideas2evidence-presentasjon-for-Kvalitetsutviklingsutvalget.pdf>
- Telhaug, A. O. (1994). *Norsk skoleutvikling etter 1945: utdanningspolitikk og skolereformer 1945-1994*. Didakta.
- Thronsen, I., Carlsten, T. C. og Björnsson, J. K. (2019). *TALIS 2018: Første hovedfunn fra ungdomstrinnet*. Universitetet i Oslo og NIFU. [https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2601320/TALIS2018\\_rapport\\_juni2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2601320/TALIS2018_rapport_juni2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Tiplic, D. og Elstad, E. (2021). Forhold ved skolen som påvirker skolelederens tilfredshet med jobben. (s. 21-33). <https://doi.org/10.23865/noasp.123.ch2>
- Trondheim kommune. (2023). Kommunikasjon om lærende ledelse i profesjonelle læringsfellesskap. Personlig kommunikasjon.
- Tschannen-Moran, M. (2001). Collaboration and the need for trust. *Journal of Educational Administration*, 39(4), 308-331. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000005493>
- Tveit, S. (2014). Educational assessment in Norway. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 21(2), 221-237.
- Tveit, S. og Olsen, R. V. (2018). Eksamens mange roller i sertifisering, styring og støtte av læring og undervisning i norsk grunnsopplæring. *Acta Didactica Norge*.
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2002). *Skolen vet best!* [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/rap/2002/0014/ddd/pdfv/169661-diagnosedokumentet-skolen\\_vet\\_best-ferdig.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/rap/2002/0014/ddd/pdfv/169661-diagnosedokumentet-skolen_vet_best-ferdig.pdf)
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Elever på 1.-4. trinn sin vurdering av trivsel og læringsmiljø på skolen* (Svar på oppdragsbrev 19/31).
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Statusrapport prøvefeltet 2020*. Brev til Kunnskapsdepartementet 23. juni 2020.
- Utdanningsdirektoratet. (2022a, 17. mars). *Hva er skolebidragsindikatorer for grunnskolen?* <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022b). *Utdanningsspeilet 2022*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023a). *Erfaringer og vurderinger med eksamen 2022 og prioriteringer for 2023*. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/erfaringer-med-eksamen/erfaringer-vurderinger-eksamen-2022-prioriteringer-2023/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023b, 31. august). *Gjennomføring av videregående opplæring*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/2023/gjennomforing-av-videregaende-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023c, 29. september). *Ny opplæringslov*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplæringslov/ny-opplæringslov-formal/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023d, 03. februar 2023). *Saker meldt til statsforvalterne om skolemiljø*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023e, 28. april). *Standpunktvurdering i skolen – en beskrivelse av nåsituasjonen*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/standpunktvurdering-i-skolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023f, 6. september). *Tall på elevenes fravær på 10. trinn skoleåret 2022–2023*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/fravar-pa-10-trinn-skolearet-22-23>
- Utdanningsdirektoratet. (2023g, 20. mars). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring/>
- Van der Kleij, F. M., Adie, L. E. og Cumming, J. J. (2019). A meta-review of the student role in fe-

- edback. *International Journal of Educational Research*, 98, 303-323. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.ijer.2019.09.005>
- Vestheim, O. P. og Sem, L. H. (2019). Nasjonale prøver i norske riks- og regionaviser – en historisk tekstanalyse av redaksjonelle framstillinger av nasjonale prøver. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 5, 27-45. <https://doi.org/https://doi.org/10.23865/ntpk.v5.1498>
- Vista Analyse. (2021). *Evaluering og utredning av Sametingets organisering av læremiddelutvikling* (2021/26). [https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/7092/va-rapport\\_2021-26\\_evaluering\\_av\\_sametingets\\_tilskuddsordning\\_for\\_laeremidler.pdf](https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/7092/va-rapport_2021-26_evaluering_av_sametingets_tilskuddsordning_for_laeremidler.pdf)
- Wentzel, K. R. (2010). Students' relationships with teachers. I J. L. Meece og J. S. Eccles (Red.), *Handbook of research on schools, schooling and human development* (s. 75-91). Routledge.
- WHO. (2022, 17. juni). *Mental Health*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>
- Wiggen, K. S. (2022). Evaluering av lektorutdanningene: Nye lektorers kompetanse (Rapport 13/2022). NOKUT.
- Wilson, K., Mailvang, H., Österlund, A., Tholin, J., Bray, O., Backs, J., Looney, A. og Burns, T. (2023, 10. mai). *Committee for Quality Development in Schools – Learning from other countries*. International webinar, Oslo. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/508/2023/06/Presentasjoner-int-seminar.pdf>
- Witteck, L. og Kvernbekk, T. (2011). On the problems of asking for a definition of quality in education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55 (6), 671-684. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/00313831.2011.594618>
- Woodin, T. (2019). Co-operative schools: democratic values, networks and leadership. *International Journal of Inclusive Education*, 23(11), 1164-1179. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1617359>
- Xu, Y. og Brown, G. T. (2016). Teacher assessment literacy in practice: A reconceptualization. *Teaching and Teacher Education*, 58, 149-162. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tate.2016.05.010>
- Aamodt, P. O., Hybertsen, I. D., Røsdal, T., Stensaker, B., Caspersen, J. og Federici, R. A. (2019). *Evaluering av den nasjonale rektorutdanningen 2015–2019* (Sluttrapport). NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Rektorutdanningen-2015-2019-WEB.pdf>
- Aas, M. og Abrahamsen, H. N. (2019). *Mellomleder i skolen*. Fagbokforlaget.
- Aas, M., Andersen, F. C., Vennebo, K. F. og Dehlin, E. (2021). *Forskning på den nasjonale skolelederutdanningen. En systematisk kunnskapsoversikt*. OsloMet. [https://www.udir.no/contentassets/1c63d7ab0e884fc7aa-11744d72ee836e/2021-12-03-delrapport-1\\_forskning-pa-den-nasjonale-skolelederutdanningen\\_final.pdf](https://www.udir.no/contentassets/1c63d7ab0e884fc7aa-11744d72ee836e/2021-12-03-delrapport-1_forskning-pa-den-nasjonale-skolelederutdanningen_final.pdf)
- Aas, M., Andersen, F. C., Vennebo, K. F. og Dehlin, E. (2022). Ledelse av skoleutvikling – en kunnskapsoversikt. I M. Aas og J. M. Paulsen (Red.), *Ledelse i fremtidens skole* (2. utg., s. 73-91). Fagbokforlaget.
- Aas, M. og Paulsen, J. M. (2017). *Ledelse i fremtidens skole*. Fagbokforlaget.
- Aase, H., Holt, T. og Helland, M. S. (2022). *Barn og unges helse: oppvekst og levekår* (Folkehelse-rapporten). FHI. <https://www.fhi.no/he/folkehelse-rapporten/samfunn/barn-oppvekst/?term=>
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S. og Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform-et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen* (20/2012). NIFU og Universitetet i Oslo. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280885/NIFUrapport2012-20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aasen, P. og Rye, E. (2013). Behovet for profesjonsrettet doktorgradsutdanning. *Uniped*, 36(4), 84-97. <https://doi.org/https://doi.org/10.3402/uniped.v36i4.23089>

## Vedlegg 1

# Oversikt over innspillmøter og andre møter

Utvalget har invitert til og gjennomført to innspillskonferanser, et internasjonalt seminar og en rekke innspillmøter. Utvalget har også fått innspill fra flere organisasjoner og fagmiljøer. De skriftlige innspillene utvalget har mottatt er publisert på utvalgets nettside: Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen (kvalitetsutviklingsutvalget.no).

Aktører som har blitt invitert til å komme med innspill

- Conexus
- Ekspertgruppen for digital læringsanalyse
- Faglig råd for lærerutdanning (FRLU)
- Faglig råd for PP-tjenesten
- Forandringsfabrikken
- Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
- Friskolenes kontaktforum
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning (FKU)
- Høgskolen i Innlandet
- Institutt for lærerutdanning (ILS) ved Universitetet i Oslo
- Institutt for lærerutdanning (ILU) ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger
- Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger
- Matematikksenteret ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved OsloMet
- Nasjonalt senter for samisk i opplæringa ved Samisk høgskole
- Naturfagsenteret ved Universitetet i Oslo
- Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
- Velferdsforskningsinstituttet NOVA (Ungdata) ved OsloMet
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
- Senter for samiske studier (Sesam) ved Universitetet i Tromsø
- Senter for samisk og urfolksstudier ved Nordlandsforskning ved Nord universitet.
- Senter for spesialpedagogisk forskning og inkludering ved Universitetet i Oslo (UiO) (SpedAims)
- Skrivsesenteret ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Statped
- Statsforvalterne ved utdanningsdirektørene
- Redd barna
- Regionalt kunnskapscenter for barn og unge (RKBU-vest)
- Ungdommenes fylkesråd og Lærlingerådet i Nordland
- Ungdomsrådene i Bømlo, Askøy og Guovdageaidnu/Kautokeino kommuner
- Unge funksjonshemmede
- Utdanningsdirektoratet
- Institutt for fremmedspråk ved Universitetet i Bergen
- Institutt for helse, miljø og likeverd (Hevasundersøkelsen) ved Universitetet i Bergen
- Universitets- og høgskolerådet- Lærerutdanning (UHR-LU)

Utvalgsmedlemmenes arbeid med å hente inn innspill og kunnskap

Utvalgsmedlemmene har deltatt i en rekke møter i egne organisasjoner og eksterne fora relatert til utvalgsarbeidet.

Utvalgsleder Tine S. Prøitz har deltatt på KS sitt seminar om Absolutt-programmet høsten 2022, innspillmøte hos Skolenes landsforbund, holdt innlegg på Norsk Lektorlags fagpolitiske konferanse og i Oslo Arbeiderpartis utdanningspolitiske forum. Prøitz har også deltatt på fagkonferansen *AEA – Europe 2022 New Visions for Assessment in Uncertain Times* i Dublin, hvor også utvalgsmedlem Lise Vikan Sandvik deltok. Prøitz har deltatt på et seminar om eksamen, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling hos Utdanningsetaten i Oslo, samt i Kunnskapsdepartementets referansegruppe for fagfornyelsen og kvalitetsvurdering, hvor hun presenterte utvalgets delinnstil-

ling. Hun har også presentert delinnstillingen på kveldsseminaret *20 år med PISA, Nasjonale prøver og Elevundersøkelsen. Har skolen blitt bedre?* hos Utdanningsforbundet. Prøitz har videre deltatt på en skolelederkonferanse om kvalitet og ledelse i regi av NTNU, på et møte i regi av FIKS ved UiO og vært med på et fagseminar med Statsforvalteren i Oslo og Viken og skoleeierne i fylket. Prøitz har også deltatt i en debatt om forholdet mellom lærerutdanning og undervisningskvalitet under Arendalsuka 2023, i tillegg til å ha diskutert nasjonale prøver på programmet Ekko i P2.

På vegne av utvalgsleder har sekretariatsleder Sissel Skillinghaug presentert utvalgets delinnstilling for prosjekt- og styringsgruppen til den varslede ungdomsmeldingen i Kunnskapsdepartementet, samt for Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Utvalgsmedlem Lise Vikan Sandvik har i tillegg til å delta på AEA – Europe 2022 sammen med utvalgsleder, holdt innlegg på Utdanningsforbundets skolelederkonferanse 2022, og deltatt i debatt på Litteraturhuset i Trondheim om karakterer. Sandvik har også hatt innlegg på et seminar i Lektorlaget om standpunktvurdering. Hun har også snakket om utvalgets arbeid og mandat i Skolelederforbundets podcast *Viktigste Leder*. Sandvik har presentert utvalgets delinnstilling for lærerutdanningen ved NTNU og i nettverksmøter for skoleledere og skoleeiere i den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i Trøndelag.

Utvalgsmedlem Bjørg Eva Aaslid har tatt opp utvalgets arbeid og mandat på Utdanningsforbundets kontaktforum for videregående opplæring og for tilsvarende kontaktforum for grunnskolen. Utvalgets arbeid har også blitt drøftet flere ganger i Utdanningsforbundets utdanningspolitiske utvalg. Aaslid har i tillegg presentert og drøftet utvalgets arbeid i Utdanningsforbundets sentrale lederråd og informert fylkeslagene, sentralstyret og Utdanningsforbundets fagnettverk.

Utvalgsmedlemmene Marius Arnason Bøe og Mona Haugli har blant annet gjennomført innspillmøte med KS sitt ASSS-nettverk<sup>1</sup>, samt hentet inn innspill fra faste interne forum i KS. Arnason Bøe har i tillegg deltatt i møte med KS sitt oppvekstnettverk som består av de ti største kommunene. Utvalgsmedlem Haugli har også fått innspill fra KS sitt grunnskolenettverk. Haugli har også holdt innlegg om sluttvurdering i grunnskolen i møte med både grunnskolenettverket i KS og ASSS-nettverket.

Utvalgsmedlem Karen Inga Eira har deltatt i møte med Sametingets politiske ledelse og administrasjon, og holdt innlegg på Utdanningsforbundets lokallags- og møte med hovedtillitsvalgte hos Utdanningsforbundet i Troms og Finnmark. Hun har også vært i dialog med Sametingsrådet om hovedpunktene i delinnstillingen.

Utvalgsmedlem Bjørn Furulund har holdt et innlegg på et webinar i regi av Skolelederforbundet, deltatt på tillitsvalgtkonferanse i Vestfold og Telemark i Viken, og informert om utvalgets arbeid i forbindelse med opprettelsen av Skolelederforbundets lokallag på Gol. Furulund har også snakket om utvalgets arbeid og mandat i Skolelederforbundets podcast *Viktigste Leder*.

Utvalgsmedlem Henning Hansen har i løpet av utvalgperioden hatt jevnlige møter med Skolenes landsforbund sentralt og samhandlet med forbundssekretæren om innspill til utvalget. I tillegg har Hansen deltatt på et internt møte i regi av Skolenes landsforbund (SL). Hansen har også deltatt på en konferanse i regi av SL i Troms, hvor fire regioner var samlet, og gjennomført innspillmøte med om lag 50 tillitsvalgte i SL. Her deltok også utvalgsleder. Hansen deltok også på et landsstyremøte i SL, hvor han fikk innspill fra det utdanningspolitiske utvalget. Han har også hatt flere møter med det utdanningspolitiske utvalget i etterkant av landsstyremøtet. Hansen har videre vært med på å lage en podcastepisode for SL-podden for å informere om utvalgets arbeid og oppfordre lyttere til å engasjere seg.

Utvalgsmedlem Rolf Vegar Olsen har i løpet av utvalgperioden presentert utvalgets arbeid og mandat for FIKS ved Universitetet i Oslo, deltatt på dialogseminar om forskning på eksamen og seminar ved OsloMet i november. Seminaret var sentrert rundt spørsmålet om fagene forsvinner med fagfornyelsen. Olsen deltok også i Utdanningsdirektoratets innspillskonferanse om eksamen, hvor utvalgets sekretariatsleder Sissel Skillinghaug holdt presentasjon om utvalgets arbeid og mandat. Her deltok også utvalgsmedlem Wenche Bakkebråten Rasen. Olsen deltok i en ekspertgruppe i Danmark som hadde i oppdrag å komme med anbefalinger til Folkeskolens Nationale Færdighetstest. Dette arbeidet ble fullført etter sommeren 2023. Olsen deltok også på et møte på Universitetet i Oslo om evalueringen av Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S).

Utvalgsmedlem Wenche Bakkebråten Rasen har, i tillegg til å delta i Utdanningsdirektoratets innspillskonferanse om eksamen, orientert om utvalgets mandat og arbeid i flere møter med Norsk Lektorlags sentralstyre, fylkesledere og

<sup>1</sup> Aggrerte styringsdata for samarbeidende storkommuner

fagpolitiske utvalg. Bakkebråten Rasen har også deltatt på Norsk Lektorlags fagpolitiske konferanse og har innhentet innspill fra Lektorlagets fagutvalg. Hun har i tillegg deltatt på Kunnskapsdepartementets møte med referansegruppe for fagfornyelsen og kvalitetsutvikling. Bakkebråten Rasen har videre møtt Lektorlagets hovedtillitsvalgte. Hun har videre deltatt på seminar om standpunktvurdering i Lektorlaget, hvor også utvalgsmedlem Lise Vikan Sandvik deltok. Bakkebråten Rasen deltok på Arendalsuka 2023.

Utvalgsmedlem Edvard Botterli Udnæs har i utvalgsperioden deltatt på Elevorganisasjonens landsstyremøte i Oslo og deltatt på møte i Rogaland fylkeslag. Botterli Udnæs har hatt jevnlig møter med Elevorganisasjonen og deltatt på elevtinget. Han deltok på et fagseminar for skoleeierne i regi av Statsforvalteren i Oslo og Viken sammen med utvalgsleder. Botterli Udnæs var også på Arendalsuka 2023 hvor han deltok i en debatt om den internasjonale undersøkelsen PIRLS.

#### Innlegg og presentasjoner for utvalget

I forbindelse med utvalgsmøtene har utvalget invitert følgende forskere og andre til å holde innlegg:

- Professor Berit Karseth og førsteamanuensis Ole Andreas Kvamme ved Universitetet i Oslo presenterte evalueringen av fagfornyelsen.
- Professor emerita Sølvi Lillejord ved Universitetet i Bergen presenterte sluttrapporten til ekspertgruppen for skolebidrag *En skole for vår tid*.
- Forsker i Lars Kirkebøen og seniorrådgiver Maja Kalcic i Statistisk sentralbyrå (SSB) presenterte SSBs arbeid med skolebidragsindikatorer.
- Forfatter og tidligere rektor Øyvind Sørreime presenterte arbeidet sitt med tillit og styring i skolen.
- Professor Christian Ydesen ved Aalborg universitet presenterte arbeid med kvalitetsutvikling på utdanningsområdet i Danmark.
- Forsker Anders Bakken ved NOVA presenterte arbeidet med og funn fra Ungdata-undersøkelsene.
- Tove Stjern Frønes, forsker ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved Universitetet i Oslo, holdt innlegg om likeverd i relasjon til funn fra de internasjonale undersøkelsene.
- Marie Bjella og Clas Lenz fra Rambøll presenterte utkast til rapporten *Kartlegging av behov for informasjon og støtte i arbeidet med kvalitets-*

*utvikling i skolen*. Rapporten er utviklet på oppdrag fra utvalget.

- Marlen Faanessen fra KS-konsulent presenterte funn fra rapporten *Elevmedvirkning. FoU om hvordan elevmedvirkning kan styrkes i norske skoler i tråd med nytt læreplanverk*.
- Marte Blikstad Balas, professor ved Universitetet i Oslo, holdt innlegg om arbeidet med NOU 2023: 19 *Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet? Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring*.
- Utdanningsdirektør Marianne Skogerbø fra Statsforvalteren i Rogaland presenterte sammen med Utdanningsdirektoratet arbeidet med tilsyn. Statsforvalteren i Rogaland presenterte videre hvordan de arbeider med kvalitetsutvikling og tilsyn i sammenheng.
- Sametingsråd Mikkel Eskil Mikkelsen holdt innlegg om Sametingets behov for informasjon og kvalitetsutvikling i den samiske skolen.
- Utdanningsdirektoratet presenterte status for pågående og tilgrensende prosesser. Blant annet om status for arbeidet med Elevundersøkelsen, prøvefeltet (kartleggingsprøver og nasjonale prøver) og eksamen og standpunkt.
- Kunnskapsdepartementet orienterte om pågående og tilgrensende prosesser, blant annet arbeidet med den nye opplæringsloven.

#### Digital innspillskonferanse

Utvalget arrangerte 24. oktober 2022 en digital innspillskonferanse. På denne konferansen presenterte utvalgsleder Tine S. Prøitz utvalgets arbeid. I tillegg ble funn fra tre forskningsoppsummeringer som utvalget hadde bestilt presentert:

- Utvikling i elevenes prestasjoner etter kvalitetsvurderingssystemet ble innført v/forsker Julius K. Björnsson
- Utvikling i lærernes pedagogiske praksis etter kvalitetsvurderingssystemet ble innført v/professor Therese N. Hopfenbeck
- Læreres, skolelederes og skoleeieres behov for informasjon til kvalitetsutvikling i skolen v/professor Guri Skedsmo

I konferansens andre del ble det gjennomført gruppearbeid med påmeldte deltakere.

#### Internasjonalt seminar

Utvalget arrangerte 10. mai 2023 et internasjonalt seminar i forbindelse med utvalgets ellefte møte. Her fikk utvalget innlegg fra New Zealand, Danmark, Sverige, Skottland, Flandern (Belgia),

Irland og USA, som tok for seg sentrale aspekter ved kvalitetsvurderings- og kvalitetsutviklingssystemene i sine respektive land. På seminaret deltok

- Kay Wilson, leder New Zealand Qualification Authority, New Zealand
- Hjalte Mailvang, sjefkonsulent Børne- og Undervisningsministeriet, Danmark
- Anna Österlund, sjefkonsulent Skolverket, Sverige
- Jörgen Tholin, forsker og dosent, Universitetet i Göteborg, Sverige
- Ollie Bray, direktør, Education Scotland, Skottland
- Jeroen Backs, avdelingsleder, Flemish Department of Education and Training, Flandern (Belgia)
- Anne Looney, dekan, Institute of Education Dublin City University, Irland
- Tracey Burns, forskningsleder, National Center on education and the Economy, USA

Det er laget et eget hefte fra det internasjonale seminaret. Heftet er tilgjengelig på utvalgets nettside (kvalitetsutviklingsutvalget.no).

#### Innspillskonferanse på Oslo Kongressenter

Utvalget arrangerte 6. juni 2023 en innspillskonferanse med deltakere fra ulike nivåer i skolesektoren. Formålet var å få til diskusjon mellom de ulike deltakerne og samle inn innspill til utvalgets arbeid med å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet til et system som legger mer vekt på faglig og pedagogisk utvikling. Programmet bestod av faglige innlegg og gruppearbeid. Utvalgsleder Tine S. Prøitz presenterte utvalgets arbeid og relevante problemstillinger. Marie Bjella og Clas Lenz presenterte funn fra Rambøll Consulting sin kartlegging av behov for informasjon til kvalitetsutvikling i skolen. Marlen Faannessen presenterte funn fra KS Konsulent og Oxford Research sin rapport om elevmedvirkning. Lillestrøm kommune, ved kommunalsjef og representanter fra Kjeller skole, delte sine erfaringer med kvalitetsdialoger fra ulike perspektiver. Anne Berit Emstad holdt innlegg om betydningen av ledelse og profesjonsfellesskapet i arbeidet med kvalitetsutvikling. På konferansen deltok representanter fra

- Barneombudet

- Elevorganisasjonen
- Fakultetet for lærerutdanning og internasjonale studier (LUI) ved OsloMet
- Forandringsfabrikken
- Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
- Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved UiO
- Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS)
- Kunnskapsdepartementet
- Institutt for lærerutdanning (ILU) ved NTNU
- Norsk Lektorlag
- Lesesenteret ved UiS
- Lillestrøm kommune
- Matematikksenteret ved NTNU
- Naturfagssenteret ved UiO
- Oslo kommune
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
- Sámi allaskuvla – Samisk høgskole
- Skolelederforbundet
- Skrivesenteret ved NTNU
- Statped
- Statsforvalteren i Vestland og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
- Tønsberg kommune
- Institutt for fremmedspråk ved UiB
- Universitetet i Sørøst-Norge (USN)
- Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsforbundet

Det var også flere deltakere som fulgte konferansen digitalt, blant annet deltakere fra Bergen kommune, Enebakk kommune, Fitjar kommune, Klepp kommune, Meråker kommune, Sveio kommune, Tromsø kommune, Trøndelag fylkeskommune, Viken fylkeskommune, KS, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Oslo (UiO), Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og Utdanningsforbundet.

På konferansen var det også en egen elevgruppe med representanter fra Elevorganisasjonen, Forandringsfabrikken, Oslo kommune og Tønsberg kommune, som samarbeidet om innspill knyttet til å sikre medvirkning i kvalitetsutviklingsarbeid fra elevenes perspektiv.

Alle som deltok ble oppfordret til å sende inn skriftlige innspill til utvalget.

# Norges offentlige utredninger

## 2022

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022  
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem  
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon  
NOU 2022: 19 Oljepionerene –  
en kompensasjonsordning

**Finansdepartementet:**

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid  
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann  
og tilgrensende havområder  
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven  
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle  
selvbestemmelsesretten

**Kommunal- og distriktsdepartementet:**

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene  
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

**Kultur- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

**Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2022: 2 Akademisk yringsfrihet  
NOU 2022: 13 Med videre betydning  
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle  
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak  
til universiteter og høyskoler

**Landbruks- og matdepartementet:**

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

**Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2022: 8 Ny minerallov

**Olje- og energidepartementet:**

NOU 2022: 3 På trygg grunn  
NOU 2022: 6 Nett i tide

**Statsministerens kontor:**

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering  
av koronapandemien – del 2



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Gjerholm

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 11/2023