



Statsforvalteren i Rogaland

Vår dato:

26.10.2021

Deres dato:

21.06.2021

Vår ref:

2021/6701

Deres ref:

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep.

0032 Oslo

Kontakt saksbehandler

Randi Bjørkås, 51568797

## Høring - en skole for vår tid - sluttrapport ekspertgruppe for skolebidrag

### Spørsmål 1

Gir beskrivelsene av kunnskapsgrunnlaget og analysene en god beskrivelse av hva som skal til for å drive et godt kvalitetsutviklingsarbeid i skoler og kommuner?

Svar: Ja

### Spørsmål 2

Ivaretar forslagene til tiltak kunnskapsgrunnlaget og analysene på en god måte?

Svar: I liten grad

Vi mener at kunnskapsgrunnlaget og analysen i all hovedsak peker på skolebasert vurdering som tiltak. Anbefalingene til nasjonale myndigheter, til skoleeiere og skoleledere møter kunnskapsgrunnlaget og analysene på en bedre måte enn de konkrete seks tiltakene. De konkrete tiltakene er i liten grad knyttet opp mot kunnskapsgrunnlaget og analysene, derfor vil vi kommentere alle tiltakene samlet under spørsmål 3.

### Spørsmål 3

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

Svar: I varierende grad

Statsforvalteren i Rogaland mener at det er et sprik mellom kunnskapsgrunnlaget og forslag til tiltak. Forslagene er lite konkrete, men kan være et utgangspunkt for videre utvikling av tiltak. Kunnskapsgrunnlaget peker på skolebasert vurdering som et sentralt element for et godt kvalitetsarbeid i skoler og kommuner, mens bare et av tiltakene handler om dette. Samtidig er forståelsen og utøvelsen av skolebasert vurdering et viktig premiss i flere av tiltakene. Vi savner tiltak om skolers og kommuners arbeid med å utarbeide sitt eget ståsted/kunnskapsgrunnlag. Tiltak som



E-postadresse: [sfropost@statsforvalteren.no](mailto:sfropost@statsforvalteren.no)  
Sikker melding: [www.statsforvalteren.no/melding](http://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadres  
se:  
Postboks  
59  
4001  
Stavanger

Besøksadresse: [www.statsforvalteren.no/ro](http://www.statsforvalteren.no/ro)  
Lagårdsveien 44

Telefon: 51 56 87 00  
Org.nr. 974 763 230

beskriver kompetanse i å tilegne seg relevante data og analyser av disse, mangler. Vi mener at anbefalingene i større grad burde gått igjen i forslag til tiltak.

Forlagene til tiltak viser i liten grad hvordan nasjonale myndigheter må bidra til å skape klarhet i sammenhengen mellom skolebasert vurdering og lokal kompetanseutvikling. I tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring er det klare kriterier for tildeling. Behovene for kompetanseutvikling skal være basert på lokale vurderinger av behov i den enkelte skole. Følgforskning om kompetanseordningen viser at det fortsatt er store behov for å klargjøre roller, ansvar og kriterier, slik at ordningen fungerer etter intensjonen, og at ordningen ses i sammenheng med skolebaserte vurderingsprosesser. Nasjonale myndigheter må ta ansvar for å sikre dette arbeidet.

I det videre høringssvaret kommenterer vi de seks konkrete tiltakene.

### **Tiltak 1: Utarbeide en omforent tolkning av § 13-3e som tydeliggjør hva skolebasert vurdering innebærer, som kan legges til grunn for arbeid med kvalitetsutvikling i skolen**

Ekspertgruppen legger stor vekt på at skolebasert vurdering er en grunnleggende forutsetning for å drive systematisk kvalitetsarbeid i skolen. Flertallet mener det er behov for å sikre at formålet med bestemmelsen blir tydeliggjort, og at det legges både en pedagogisk og juridisk tolkning til grunn. Våre funn i tilsyn med skolebasert vurdering og annen kjennskap til sektor bekrefter at skolebasert vurdering blir ulikt forstått og praktisert, slik ekspertgruppen mener.

Som ekspertutvalget påpeker, er begrepet skolebasert vurdering tatt ut av bestemmelsen, selv om det materielle innholdet ikke ble endret da bestemmelsen ble flyttet fra forskrift til lov. Vi er enige i at en utydelig begrepsbruk kan bidra til ulik forståelse av bestemmelsen. Utdanningsdirektoratet har noe veiledningsmaterieell på sine nettsider om kvalitetsutvikling. Også her er det en mangfoldig begrepsbruk, og vi mener at det kan være uklart for sektor hva som viser til lovkrav og hva som er faglige anbefalinger. Vi mener at Utdanningsdirektoratets ressursider om kvalitetsutvikling oppleves som usystematiske og uoversiktlige, og at skolebasert vurdering som en helhetlig og sammenhengende prosess ikke kommer tydelig frem.

Elevenes skolemiljø er en forutsetning for trivsel, læring og utvikling. På samme måte er skolebasert vurdering en forutsetning for kvalitetsutvikling i skolen, og dermed elevenes mulighet til å få best mulig opplæring. Utdanningsdirektoratet har utviklet et omfattende materieell på opplæringslovens kapittel 9 A, inkludert rundskriv og ressursider. Statsforvalteren i Rogaland mener at dette har bidratt til en felles forståelse og praksis av den bestemmelsen. En tilsvarende løsning for skolebasert vurdering vil kunne bidra til felles forståelse og praksis. Vi mener også at ekspertgruppens anbefalinger til skoleleder og skoleeier med fordel kan innarbeides i veiledningsmateriellet. Vi støtter ekspertgruppens forslag, og er enige i at en omforent tolking av § 13-3e vil kunne bidra til at sektor



gjennomfører skolebasert vurdering i tråd med bestemmelsen, og at dette legges til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

## **Tiltak 2: Utvikling av nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse**

Utvalget foreslår at det utarbeides nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse. Bakgrunnen for dette er opplevd avstand mellom krav til skoleeier som skoleutvikler, og kapasiteten og kompetansen i mange kommuner.

Opplæringsloven § 13-1 stiller i dag krav om at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. I Ot.prp nr. 59 (1992-93) utdypes dette til å gjelde krav om realkompetanse i pedagogikk og lovforståelse. Utdanningsdirektoratet har i en uttale fra 2014 sagt at kommunen skal ha tilstrekkelig og relevant skolefaglig kompetanse til å løse oppgavene omtalt i opplæringsloven. I tillegg skal den eller de som innehar skolefaglig kompetanse i kommunen, ha innflytelse på skolerelaterte beslutninger i kommunen.

Dagens krav til skolefaglig kompetanse er lite konkret, og er trolig ment å ivareta både kommunes frie skjønn og å speile spennet mellom kommunene. Statsforvalteren i Rogaland mener at det vil være vanskelig å innføre strengere faglige krav enn dagens, men er positive til at innholdet i stillingen utdypes og konkretiseres.

Rekrutteringsgrunnlaget for skolefaglig kompetanse er ofte skoleledere. Statsforvalteren i Rogaland mener at det bør utarbeides et opplæringstilbud, gjerne etter modell fra rektorskolen, rettet mot oppgavene til skoleeier og skolefaglig ansvarlig.

Vi mener også at små kommuner, med en eller få skoler, bør samarbeide med andre kommuner om skoleutvikling. Dette er viktig både for å inneha riktig kompetanse, og for å få et blikk utenfra på utviklingsarbeidet.

## **Tiltak 3 Oppdrag til Statsforvalteren om å samordne regional veiledningskompetanse**

Ekspertgruppen mener at Statsforvalteren skal få i oppdrag å samordne og koordinere regional veiledningskompetanse. Bakgrunnen for tiltaket er behovet for å støtte skoleeiere og skoler som har utfordringer i arbeidet med kvalitetsutvikling. Ekspertutvalget har pekt på at det er store variasjoner i skoleeieres og skolelederes kompetanse og kapasitet i å bruke ulike datakilder i deres kvalitetsutvikling.

Statsforvalteren i Rogaland mener at tiltaket er interessant, og at det må utredes videre i dialog og samarbeid med Statsforvalteren og de øvrige partene. Dersom et slikt oppdrag skal bli vellykket må vi lære av erfaringer fra både arbeidet i desentralisert ordning, oppfølgingsordningen, regional ordning, kompetanseløftet, inkluderende barnehage- og skolemiljøopsatsingen, med erfaringer fra Læringsmiljøprosjektet og samlingsbasert tilbud.

Statsforvalteren i Rogaland mener at oppdraget om å samordne og koordinere regional veiledningskompetanse er et viktig og spennende oppdrag, som vi både kan og bør kunne utføre. Samtidig må et slikt oppdrag presiseres og videreutvikles med et klart mandat, der roller og ansvar til de ulike partene er tydelig definert. Vi er av den oppfatning at det er mange viktige problemstillinger som må avklares før arbeidet med regional veilederkompetanse kan igangsettes. Dette arbeidet må



nasjonale myndigheter gjøre i samarbeid med Statsforvalteren og i dialog med skoleeiere og UH-miljøet.

Statsforvalteren i Rogaland har i arbeidet med tilsyn, rollen i kompetanseordningene og i arbeid med de statlige satsingene, erfart at prinsippene i skolebasert vurdering ikke er tilstrekkelig forstått og praktisert. For å lykkes med å øke kvaliteten mener vi derfor at det er avgjørende at skoleeier, skoleledere og lærere får økt kompetanse i skolebasert vurdering gjennom veiledning.

Ekspertgruppen mener at kunnskapen og erfaringen som er utviklet gjennom Veilederkorpset og Oppfølgingsordningen kan samles, oppsummeres og brukes som kunnskapsgrunnlag for å styrke veilederkompetansen. Da kan veiledning bli enda mer treffsikkert tiltak for kommunene og skolene som trenger støtte til kvalitetsutvikling. Disse synspunktene deler Statsforvalteren i Rogaland.

I arbeidet med tilskuddsordningen ser vi at kompetansen i skolebaserte vurderinger varierer mellom kommunene. Å se sammenhengen mellom skolebasert vurdering, desentralisert kompetanseutvikling og skoleeieres tilstandsrapport er krevende for mange skoleeiere. Behovet for kompetanse i å kartlegge og analysere eget ståsted for så å analysere seg fram til behov og utviklingsområde, er et område en regional veilederordning må imøtekomme.

Om regional veiledningskompetanse skal anvendes i lærings- og veiledningsorienterte tilsyn er Statsforvalteren i Rogaland mer kritisk til. Se tiltak fem for utdypning. Samtidig kan det være mulig å se tilsyn på skolebasert vurdering som en startfase på et veiledningsforløp, der skoleeiere får oppfølging fra regionale veiledere i arbeidet med å utvikle sin praksis i etterkant av tilsynet.

#### **Tiltak 4 Videreutvikling av Oppfølgingsordningen**

Ekspertgruppen mener at nasjonale myndigheter må undersøke om Oppfølgingsordningen er finmasket nok til å fange opp skoler som over tid har dårlige resultater på flere områder i opplæringen. Dagens praksis er å identifisere kommuner som over tid har dårlige resultater. Ekspertgruppen mener at dette innebærer en viss risiko for at skoler som har behov for støtte til kvalitetsutviklingsarbeid, ikke får den hjelpen de trenger.

I Oppfølgingsordningen har det over tid vært kommuner som identifiseres i ordningen, og i all hovedsak små kommuner. Statsforvalteren i Rogaland mener at det var en positiv utvikling av Oppfølgingsordningen at uttrekket i 2020 identifiserte større kommuner med spredning i kvalitet. Da ble også skoler i større kommuner identifisert. Av erfaring vet vi at også større kommuner har utfordringer med kompetanse og kapasitet til å drive systematisk arbeid med kvalitetsutvikling. Om grunnlaget i uttrekket er slik at det er finmasket nok til å fange opp enkeltskoler med lav kvalitet bør utredes nærmere.

Ekspertgruppen mener at uttrekket til Oppfølgingsordningen bør identifisere skoler framfor kommuner. Statsforvalteren i Rogaland støtter dette. Vi er enige i at det da må kontrolleres om skoleeier systematisk bidrar med nødvendig oppfølging og støtte til skolen.

Uttrekket i Oppfølgingsordningen 2020 identifiserte flere større kommuner i vårt fylke, og vi er enige med ekspertgruppen i at Statsforvalteren bør gå i dialog med kommuner som er identifisert på bakgrunn av lav kvalitet i enkeltskoler. Dialogen bør identifisere hvilket system skoleeier har for å arbeide med kvalitetsutvikling og hvilken plan kommunen har for å følge opp de identifiserte



skolene. I samarbeid med skoleeier bør Statsforvalteren diskutere og vurdere behovet for statlig støtte. Til slutt kan Statsforvalteren foreta en samlet vurdering av hvilke kommuner som faktisk får tilbudet om støtte i Oppfølgingsordningen.

Vi mener også at det er viktig at Statsforvalteren har en sentral rolle i de ulike fasene i Oppfølgingsordningen. Vårt oppdrag er å bidra til kvalitetsutvikling før, under og etter at kommuner er identifisert i Oppfølgingsordningen. Dette oppdraget ble presisert i Meld. St 21, og vi har erfart at kommuner gir tilbakemelding om at Statsforvalterens bidrag i ordningen er positivt og en støtte i arbeidet. I forfasen i Oppfølgingsordningen er det presisert at samarbeidet er et trepartssamarbeid mellom kommunen, veiledermiljø og Statsforvalteren. Denne presiseringen er viktig og riktig, samtidig må det utarbeides nasjonale føringer for samarbeidet. Foreløpig er ikke roller og ansvar likt definert i de ulike embetene og dette kan føre til ulikheter i ordningen.

Ekspertgruppen mener at Oppfølgingsordningen gir mulighet for å bygge kompetanse på skolebasert vurdering gjennom analyse i forfasen og gjennomføringsfasen, ved hjelp av den veiledningen kommunen får. Dette synspunktet støtter Statsforvalteren i Rogaland og dette må ses i sammenheng med oppdrag om å samordne og koordinere regional veilederkompetanse.

Å utvikle felles forståelse for skolebasert vurdering må inngå som element tidlig i forfasen i Oppfølgingsordningen. Slik kan veiledningsmiljø, Statsforvalteren, skoleeier og skoler arbeide for økt innsikt i hvordan skoler og skoleeiere kan jobbe med skolebasert vurdering som integrert del av sitt kontinuerlige kvalitetsutviklingsarbeid. I tillegg kan dette arbeide sikre forståelse for sammenhengen mellom skolebasert vurdering og prosessene i lokal kompetanseutvikling i tilskuddsordningen.

Å videreutvikle Oppfølgingsordningen handler også om å se ordningen i sammenheng med regional veilederkompetanse.

### **Tiltak 5: Lærende og veiledningsorienterte tilsyn på 13-3e**

Ekspertgruppen foreslår å vurdere oppfølging av tilsyn på 13-3e for å bruke kunnskapen fra tilsynet i arbeidet med å styrke skolebasert vurdering og skolebasert kompetanseutvikling.

Statsforvalteren i Rogaland har ført tilsyn med 4 kommuner på skolebasert vurdering etter at dette ble skilt ut som eget tilsynsystema desember 2019. Vi fant mange brudd i de tre tilsynene som er ferdige pr. dags dato. Tilbakemeldingene fra flere skoleeiere er at dette er et tilsynsystema som oppleves som svært viktig og relevant, og nyttig for kommunen å få tilsyn med.

Vi mener at kontrollspørsmålene og veiledningsmateriellet fra Utdanningsdirektoratet er lite konkret og i for stor grad åpner for tolking (jf. vår uttale om tiltak 1). Det er bare 6 kontrollspørsmål, og hvert av kontrollspørsmålene inneholder flere krav. Dette fører etter vår mening til at skoleeier får brudd på mange punkt på bekostning av at de kan oppfylle noen delkrav. Kommuner med lav kapasitet vil da kunne ha vansker med å rette påleggene fordi det er uklart hva som ligger i de ulike kravene.

Dagens tilsyn er begrenset til §13-3 e andre ledd. Vår mening er at det bør utvides til også første ledd. Dette er i tråd med ekspertgruppens anbefalinger til skoleeier og dens rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.



Videre foreslår ekspertgruppen at tilsyn på §13-3 e skal være lærende og veiledningsorienterte. Metodehåndboken for tilsyn sier at et av formålene med tilsyn er å *øke kommunenes evne til å tolke og etterleve regelverket, og generelt fremme kunnskap om regelverket*. Statsforvalteren i Rogaland mener derfor at det allerede er rom for at tilsyn kan være lærende og veiledende.

I dagens oppdrag skal Statsforvalterens tilsyn være risikobaserte. Vi mener derfor at dagens ordning med risikobaserte tilsyn, selv som lærende og veiledningsorienterte, vil ha begrenset effekt for spredning til alle kommuner. Etter vår vurdering vil andre tiltak kunne være like godt egnet for å bidra til økt kompetanse om skolebasert vurdering.

## **Tiltak 6: Sanksjoner**

Ekspertgruppen mener at det ikke kan tolereres at skoler og skoleeiere ikke sikrer et godt opplæringstilbud for alle elevene, og peker på store samfunnsmessige og personlige kostnader. Det anbefales å utrede en strategi for kommuner som over tid har dårlige resultater, uten at de kan dokumentere at de har prøvd ut kunnskapsbaserte tiltak.

Kommuner som over tid har svake resultater blir i dag fanget opp av Oppfølgingsordningen, og andre tiltak i høringen peker på hvordan denne kan videreutvikles.

Statsforvalteren har i dag anledning til å gi tvangsmulkt i skolemiljø saker (opplæringsloven § 9A-13), og vi har erfart at dette ikke nødvendigvis er et hensiktsmessig verktøy. Vi stiller oss derfor tvilende til å utvide dette til flere områder.

Statsforvalteren i Rogaland er enig i at det ikke kan godtas at skoleeiere ikke prøver å rette opp en dårlig praksis/svake resultater over tid. Vi synes likevel at det er vanskelig å se for seg inngripende tiltak som en ROBEK-liste for skoleområdet, og mener at en utvidet og forbedret Oppfølgingsordning vil være tilstrekkelig for å hjelpe skoleeiere med å forbedre egen praksis. Vi har ikke sett behov for sterkere virkemidler i kommunene i Rogaland, men er ikke avisende til å at sterkere virkemidler utredes.

Med hilsen

Lone Merethe Solheim  
statsforvalter

Marianne Skogerbø  
utdanningsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*