

Sekretariatsleder Sissel Skillinghaug
sissel.skillinghaug@kd.dep.no

Innspill til kvalitetsutviklingsutvalget

Styrker, utfordringer og dilemmaer med kvalitetsvurderingssystemet slik det er i dag

Dette notatet er skrevet som innspill til kvalitetsutviklingsutvalget, men er først og fremst formulert som noen betraktninger om Utdanningsdirektoratets rolle og informasjonsbehov som statlig aktør i et system der barnehageeiere, skoleeiere og barnehagemyndigheter har ansvar for kvaliteten i tilbudet til barn, elever og lærlinger i sin fylkeskommune, kommune, barnehage, skole eller SFO.

Utdanningsdirektoratets ulike virkemidler har som regel til hensikt å støtte opp om og bedre barnehage- og skoleeierens forutsetninger for å gi barn, elever, lærlinger og voksne et godt tilbud i tråd med lover og forskrifter. For å løse våre oppgaver har vi behov for et omfattende kunnskapsgrunnlag om status i sektor. Vi innhenter kunnskap (statistikk, forskning, brukerundersøkelser, internasjonale studier) for igjen å formidle tilbake til sektor for analyse og kvalitetsutvikling lokalt. Vi bruker kunnskapen til å identifisere utfordringer, vurdere om virkemidler fungerer etter intensjonen og endre på virkemidler etter analyser og dialog med brukerne. I tillegg har Udir ansvar for å formidle og gi faglige råd til departementet for kunnskapsbasert politikktutforming.

Et av sektormålene sier at barnehageeiere og skoleeiere arbeider kunnskapsbasert i utviklingen av sine barnehager og skoler og overfor lærebedrifter. En av Utdanningsdirektoratets oppgaver er å produsere og formidle data og kunnskap som sektor kan ta i bruk i sitt utviklingsarbeid. Kunnskap om tilstand i sektoren er også viktig for nasjonale myndigheter. Vi skal jobbe kunnskapsbasert i utforming og realisering av ulike tiltak, og vi skal gi faglige råd til Kunnskapsdepartementet.

Vi vet at kapasitet, kompetanse, størrelse og organisering er ulik mellom de ulike kommunene. Det gir oss som nasjonale myndigheter noen dilemmaer når vi skal utforme støtte til sektoren. Universelt utformede støttetiltak og ressurser gir et likt tilbud som eiere kan velge å ta i bruk og ev. tilpasse sine behov og forutsetninger. Vi vet også at en del av støtten som tilbys fra nasjonale myndigheter lett kan oppfattes som mer styrende enn det som er intensjonen. I vårt arbeid vurderer vi om det er behov for å differensiere mer mellom ulike eiere, og har blant annet utviklet analysebrett for å møte behov hos de som ikke er avanserte brukere i statistikkbanken. Vi gjør også løpende vurderinger av hvordan vi skal tydelig skille og formidle hva som er styring og hva som er støtte.

For ytterligere beskrivelse av Udirs tilnærming til arbeid med kvalitet viser vi notat om kvalitet i skole (vedlagt).

I dette notatet omhandles ikke det statlige tilsynet.

Styrker, utfordringer og dilemmaer

Udir omtaler kvalitet i grunnopplæringen på følgende måte: Kvalitet i grunnopplæringen er å sikre et trygt og godt tilbud der barn og unge mestrer, trives og lærer i tråd med Stortingets ambisjoner, uavhengig av hvem du er og hvor du bor.

Regelverket fastsetter minimumskrav til kvalitet. Minimumskravene skal etterleves for bl.a. å sikre barn og unges rettssikkerhet.

Udir legger til grunn at utvikling av kvalitet i skolen handler om utvikling innen tre gjensidig avhengige områder: Utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag om skolen, utvikling av gode prosesser lokalt og utvikling av gode verktøy og ressurser som kan støtte lokalt arbeid med kvalitetsutvikling.

Vi vil nå adressere noen utfordringer med dagens kvalitetsvurderingssystem. Flere av disse utfordringene er også sentrale å løfte opp som forutsetninger for et godt arbeid med kvalitetsutvikling i skolen.

Prosessarbeid

Kvalitetssirkelen¹ understreker kontinuiteten i kvalitetsutviklingsarbeid, og at prosessene skal bygge på lokale behov og systematisk arbeid for å vurdere tilstanden, sette mål og velge tiltak. En utfordring flere skoleeiere og skoleledere adresserer er mangel på helhet og sammenheng forstått som at arbeid med kvalitets- og kompetanseutvikling kan oppleves fragmentert (Visma 2022). Det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom føringer og forpliktelser i lov og læreplanverket, prøvesystemet, brukerundersøkelsene, bruk av tall og data til kvalitetsutvikling, verktøyene og ulike statlige og lokalt initierte kvalitets- og kompetansutviklingstiltak. Mange ser behov for prosessstøtte både i gjennomføringen av årlige aktiviteter og til å utvikle profesjonsfellesskapet. I rapporten *En skole for vår tid* (Lillejord, S. med fl. 2021) framkommer det at de kommunene og skolene som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen, har gjort noen klare prioriteringer og har satt skolebasert vurdering i system.

Analysekompetanse/vurderingskompetanse

En del skoler og kommuner/fylkeskommuner har behov for kompetanse til å kartlegge og analysere informasjon, og bruke dette som grunnlag for utviklingsarbeid. Denne kompetansen omtales ofte som analysekompetanse/vurderingskompetanse og er viktig for å kunne analysere kvalitative og kvantitative data, vurdere kvaliteten og identifisere utviklingsområder, og bestemme videre mål og tiltak basert på dataen.

Manglende analysekompetanse/vurderingskompetanse er noe flere skoleeiere og skoleledere peker på som en utfordring i arbeidet med kvalitetsutvikling. Selma Lyng m fl (2020) viser til stor variasjon blant kommuners kompetanse i å kartlegge og analyse sine behov og utfordringer. Det kan være flere grunner til hvorfor analysekompetanse er utfordrende. Tilbakemeldinger viser til at det både kan komme av at kompetansen ikke er prioritert lokalt, at flere opplever tall og statistikk som utfordrende samt manglende kapasitet til å skaffe eller utvikle denne kompetansen.

Partnerskap med UH

Meld. St. 21 (2016-2017) *lærelyst - tidlig innsats og kvalitet i skolen* viser til at kompetanseutvikling er et av de viktigste virkemidlene for å støtte opp under arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. Meldingen beskriver et mål om at alle kommuner og fylkeskommuner, gjennom samarbeid og partnerskap med universiteter og høyskoler, skal ta ansvar for og å ha handlingsrom til å drive kvalitetsutvikling lokalt.

. Partnerskapene med UH kan ansees å både være en styrke og en utfordring. Omtrent to av tre kommuner opplever, i stor eller svært stor grad, samarbeidet med universitets- og høgskolemiljøer som et gjensidig og likeverdig partnerskap (Bergene et al., 2021).

Partnerskapene skal sikre lokal tilpasning av kompetansetiltak ved å ta utgangspunkt i skolens behov, og bistå med analyse og refleksjon. Dette er i tråd med kvalitetssirkelen (*bilde 1*). I hvilken grad kommunene kan bruke kunnskapen som partnerskapene utvikler, er derimot delvis avhengig av hva slags strukturer som er etablert og hva slags kapasitet og kompetanse som eksisterer i partnerskapene (NOU 2022:13: Med videre betydning.).

¹ Se vedlegg «Kvalitet i skole»

Tverrsektorielt samarbeid

Skolen består av flere profesjoner og yrkesgrupper og samarbeider med flere instanser. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal bidra til at alle kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å kunne forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Tilskuddsordningen har som mål å bidra til nettverksbygging mellom universiteter, høyskoler og Statped for å støtte lokal kompetanseutvikling som også omfatter PP-tjenesten og andre tverrfaglige tjenester i kommunene og fylkeskommunene. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen må derfor basere seg på helhet og sammenheng i det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet.

Lokalt kvalitetsarbeid

Å bruke alle tilgjengelige data på en hensiktsmessig måte og gjennomføre gode prosesser lokalt for å viderutvikle kvaliteten i sine skoler og barnehager, er utfordrende for mange kommuner. En utfordring kan være selve analyseprosessen, en annen å koble riktige tiltak til opplevd situasjon og implementere disse på en måte som bidrar til utvikling (Selma Lyng m. fl (2020)). Å lage helhet og sammenheng i kvalitetsvurderingssystemet er dermed kanskje den største utfordringen - det er krevende å få støtten til eierne til å henge sammen og samtidig være differensiert etter behov.

Udir sitt arbeid i møte med utfordringene

Udir har flere tiltak og arbeidsprosesser for å imøtekomme utfordringene og forutsetningene presentert over. Kommunikasjon ut mot sektor er en vesentlig del av arbeidet. Dette innebærer blant annet videreutvikling av nettsider på udir.no, informasjonsspredning om verktøy og hvordan de kan brukes, jevnlig brukerinnviktsarbeid knyttet opp mot ulike områder og virkemidler og møtepunkter med sentrale aktører.

Udir tilbyr i dag støtte til kvalitetsarbeid på udir.no. Det finnes obligatoriske og frivillige verktøy, statistikk, analysebrett, råd til oppfølging av nasjonale prøver, brukerundersøkelser, støtte gjennom etter- og videreutdanningstilbud, forsknings- og evalueringsrapporter og tilsyn. Brukertestene og innsiktsarbeid har pekt på at verktøy og støtten er fragmentert og at det er utfordringer med å finne helhet og sammenheng i både støtten og arbeidsprosessene lokalt (Comte 2018, Visma 2022).

Å utvikle en mer helhetlig og sammenhengende støtte i kvalitetsarbeidet er en viktig og prioritert oppgave for Utdanningsdirektoratet fremover. Det gjøres derfor et større arbeid på nettsidene udir.no/kvalitet og kompetanse høsten 2022 for å systematisere, vise helhet og sammenheng og gjøre støtte, verktøy og ressurser tilknyttet arbeidet med kvalitet og kompetanse mer tilgjengelig. I arbeidet med oppdatering av sidene kartlegges parallelt behovet for andre virkemidler og kanaler. Spesielt behovet for prosessstøtte for ledere og andre ansvarlige for utviklingsarbeid kommer tydelig frem som et funn. INOU 2022:13 - *med videre betydning* understrekes det at god ledelse på alle nivåer er av stor betydning for den profesjonelle utviklingen.

Udirs vurderinger av vårt informasjonsbehov og arbeid med kvalitetsutvikling

Som nevnt i innledningen har vi som direktorat behov for et omfattende kunnskapsgrunnlag om status i sektor for å kunne løse våre oppgaver og fylle det nasjonale kvalitetsansvaret vi har. Utdanningsdirektoratets ulike virkemidler har som regel til hensikt å støtte opp om og bedre barnehage- og skoleeierens forutsetninger for å gi barn, elever, lærlinger og voksne et godt tilbud i tråd med lover og forskrifter.

Vi har et godt kunnskapsgrunnlag, men vi må prioritere å formidle og tilgjengeliggjøre det som har størst betydning for videre kvalitetsutvikling (både til sektor og til departement) og gjøre analyser på tvers. Det er ikke gitt hva som er de rette prioriteringene, og vi må kontinuerlig

være i dialog med departement, statsforvaltere og organisasjonene i skolesektoren om ulike brukerbehov og på hvilke temaområder det er størst behov.

Vi ser vi tenger å stadig tenke nytt når det gjelder kvalitetsutvikling og formidling gitt omfattende endringer f eks på det digitale. Hva er behovene i de neste ti årene? Stordata og AI vil spille en større rolle. Det blir viktig at vi har et tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, for eksempel individdata for barnehage og grunnskole for å ha mulighetene til bedre datagrunnlag for gode beslutninger og utvikling.

I og med at det er forskjell på kompetanse og kapasitet mellom eiere, og de har ulike behov, er det også ulikt hvor mye handlingsrom eierne ønsker og utnytter. Enkelte eiere ønsker flere føringer eller anbefalinger fra nasjonale myndigheter

Vi jobber med å være bevisst våre målgrupper, og må vurdere om vi skal spisse mer hvem vi lager tjenestene til. Vi må også følge prinsippet om å dele data når vi kan, og skjerme data når vi må.

Kilder:

Bergene, A. C., Vika, K. S., Denisova, E., Steine, F. S. & Vennerød-Diesen, F. F. (2021). Spørsmål til Skole-Norge Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skole og skoleiere høsten 2021. NIFU.

Karseth, B., Kvamme, O. A., Ottesen, E. (2020). Evaluering av fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser (EVA2020) Rapport nr. 1: Fagfornyelsens læreplanverk: Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold. UiO

Kunnskapsdepartementet. (2021). *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen* Lillejord, S. (2021). En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag. Regjeringen.no

Meld. St. 21 (2016-2017) *lærelyst - tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet NOU 2022: 13 *Med videre betydning - et helhetlig system for kompetanse - og karriereutvikling i barnehage og skole*

Selma Lyng m fl (2020) Evaluering av ny kompetansemodell - desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen, temanotat

Visma 2022 - arbeid med kvalitet og kompetanse (innsiktsarbeid for Utdanningsdirektoratet)

Comte 2018 - kvalitetsvurderingsprosesser lokalt (innsiktsarbeid for Utdanningsdirektoratet)

Vennlig hilsen

Anne Magdalena Solbu Kleiven
divisjonsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent