

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2023: 1**

# Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen

Et kunnskapsgrunnlag



# Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling  
*Kunnskapsdepartementet*

# Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen

Et kunnskapsgrunnlag

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. april 2022.  
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 31. januar 2023.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1533-6

---

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 delinnstillingen sin.

Oslo 31. januar 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

Jan Eivind Sodeland



# Innhold

|          |                                                                                          |    |          |                                                                                                       |    |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------|----|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1</b> | <b>Innledning og sammendrag .....</b>                                                    | 9  | 4.5      | Kunnskapsløftet som styringsreform .....                                                              | 50 |
| 1.1      | Sammendrag av utvalgets vurderinger .....                                                | 10 | 4.6      | Kvalitetsvurderingssystemet mellom Kunnskapsløftet og Fagfornyelsen .....                             | 50 |
| <b>2</b> | <b>Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid .....</b>                                   | 15 | 4.7      | Fagfornyelsen .....                                                                                   | 51 |
| 2.1      | Bakgrunn for utvalget .....                                                              | 15 | 4.8      | Omtale av kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering etter 2016 .....                                   | 52 |
| 2.2      | Utvalgets medlemmer .....                                                                | 15 |          | Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen .....                                 | 53 |
| 2.3      | Utvalgets mandat .....                                                                   | 15 | 4.9      | Gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet .....                                                    | 53 |
| 2.4      | Utvalgets forståelse av mandatet ..                                                      | 17 |          | Oppsummering .....                                                                                    | 55 |
| 2.5      | Kunnskapsgrunnlaget i delinnstillingen .....                                             | 19 | 4.10     |                                                                                                       |    |
| 2.5.1    | Videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget i hovedinnstillingen ....                         | 19 | 4.11     |                                                                                                       |    |
| 2.5.2    | Begrepene «kvalitet, kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering» ...                       | 20 | <b>5</b> | <b>Regelverket om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen ..</b>                                        | 56 |
| 2.6      | Utvalgets arbeidsmåter .....                                                             | 22 | 5.1      | Dagens bestemmelser om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen .....                                    | 56 |
| 2.7      | Andre utredningsprosesser med relevans for utvalgets arbeid .....                        | 23 | 5.2      | Historikk .....                                                                                       | 57 |
| <b>3</b> | <b>Om den norske skolen .....</b>                                                        | 24 | 5.3      | Endringer på grunn av ny internkontrollbestemmelse .....                                              | 58 |
| 3.1      | Overordnet om grunnopplæringen .....                                                     | 24 | 5.4      | Forslag til ny opplæringslov .....                                                                    | 61 |
| 3.2      | Antall elever, skoler, kommuner og fylker .....                                          | 24 | 5.5      | Utvalgets vurdering .....                                                                             | 63 |
| 3.3      | Elevenes trivsel og læring .....                                                         | 25 | <b>6</b> | <b>Roller og ansvar knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen .....</b> | 65 |
| 3.3.1    | Elevenes skole- og læringsmiljø ...                                                      | 25 |          | Elever .....                                                                                          | 65 |
| 3.3.2    | Elevenes læringsresultater .....                                                         | 26 | 6.1      | Foreldre .....                                                                                        | 66 |
| 3.4      | Opplæring for alle elever .....                                                          | 31 | 6.2      | Lærere .....                                                                                          | 67 |
| 3.5      | Ansatte og kompetanse i skolen ...                                                       | 34 | 6.3      | Skoleledere .....                                                                                     | 68 |
| 3.5.1    | Kompetansen til lærere .....                                                             | 34 | 6.4      | Profesjonsfellesskap .....                                                                            | 69 |
| 3.5.2    | Kompetansen til skoleledere .....                                                        | 38 | 6.5      | Skoleeiere .....                                                                                      | 70 |
| 3.5.3    | Andre yrkesgrupper i skolen .....                                                        | 38 | 6.6      | Nasjonale myndigheter .....                                                                           | 71 |
| 3.6      | Endringer i lærernes undervisningspraksis .....                                          | 39 | 6.7      | Andre aktører i skolen .....                                                                          | 72 |
| 3.7      | Kostnader til kvalitetsvurderingssystemet .....                                          | 40 | 6.8      | Partssamarbeid .....                                                                                  | 72 |
| 3.8      | Oppsummering og vurdering .....                                                          | 41 | 6.9      | Universiteter og høyskoler .....                                                                      | 73 |
| <b>4</b> | <b>Bakgrunnen for og innføringen av kvalitetsvurderingssystemet .....</b>                | 43 | 6.10     | Forskere og forskningsmiljø .....                                                                     | 73 |
| 4.1      | Desentralisering og introduksjon til mål- og resultatstyring på 1980-tallet .....        | 43 | 6.11     | Ulike styringsvirkemidler .....                                                                       | 73 |
| 4.2      | Vurderinger av det norske utdanningssystemet i 1988 .....                                | 43 | 6.12     | Oppsummering og utvalgets vurdering .....                                                             | 74 |
| 4.3      | Kvalitetsvurderingsdebatten i 1990-årene og innføringen av mål- og resultatstyring ..... | 44 | 6.13     |                                                                                                       |    |
| 4.4      | Kvalitetsutvalget og et nasjonalt system for kvalitetsvurdering .....                    | 47 | <b>7</b> | <b>Kvalitetsvurderingssystemet ...</b>                                                                | 75 |
|          |                                                                                          |    | 7.1      | Om beskrivelsen av og innholdet i kvalitetsvurderingssystemet .....                                   | 75 |
|          |                                                                                          |    | 7.2      | Formålene med prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsvurderingssystemet .....                       | 76 |
|          |                                                                                          |    | 7.3      | Kvalitetsvurderingssystemets omfang og innvirkning .....                                              | 78 |

|          |                                                                                               |            |           |                                                                                                  |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.4      | Oppsummering og utvalgets vurderinger .....                                                   | 80         | 9.10.1    | Lærervurdering .....                                                                             | 120        |
|          |                                                                                               |            | 9.10.2    | Undervisningsvurdering .....                                                                     | 121        |
|          |                                                                                               |            | 9.11      | Ekstern skolevurdering .....                                                                     | 122        |
| <b>8</b> | <b>Dagens kvalitetsvurderings-system – obligatoriske prøver, verktøy og datakilder .....</b>  | <b>81</b>  | 9.12      | Tidligere læringsstøttende prøver og karakterstøttende prøver .....                              | 123        |
| 8.1      | Nasjonale prøver .....                                                                        | 81         | 9.13      | Kort om andre informasjonskilder og støtteverktøy i skolen .....                                 | 124        |
| 8.2      | Obligatoriske kartleggingsprøver ..                                                           | 89         | 9.13.1    | Et stort tilbud av frivillige prøver og undersøkelser .....                                      | 125        |
| 8.2.1    | Obligatoriske kartleggingsprøver fra 2008 og fram til i dag .....                             | 89         | 9.13.2    | Flere nasjonale undersøkelser kartlegger læringsmiljø .....                                      | 125        |
| 8.2.2    | Kartleggingsprøver i dag .....                                                                | 90         | 9.13.3    | Bruk av andre informasjonskilder i skolen .....                                                  | 127        |
| 8.3      | Elevundersøkelsen .....                                                                       | 93         | 9.13.4    | Ingen samlet oversikt over kvaliteten på tilbudet .....                                          | 127        |
| 8.3.1    | Elevinspektørene .....                                                                        | 93         |           |                                                                                                  |            |
| 8.3.2    | Elevundersøkelsen fra 2006 .....                                                              | 93         | 9.14      | Oppsummering og utvalgets vurderinger .....                                                      | 128        |
| 8.3.3    | Elevundersøkelsen i dag .....                                                                 | 94         |           |                                                                                                  |            |
| 8.4      | Standpunkt- og eksamens-karakterer .....                                                      | 98         |           |                                                                                                  |            |
| 8.5      | Ferdighetsprøven i svømming .....                                                             | 102        |           |                                                                                                  |            |
| 8.6      | Internasjonale undersøkelser .....                                                            | 103        | <b>10</b> | <b>Om kvalitetssystemene i Danmark, Sverige og Finland .....</b>                                 | <b>129</b> |
| 8.6.1    | Norge har deltatt i internasjonale undersøkelser siden 1995 .....                             | 103        | 10.1      | Kvalitetssikrings- og kvalitets-systemet i Danmark .....                                         | 130        |
| 8.6.2    | Norges deltakelse i internasjonale undersøkelser i dag .....                                  | 103        | 10.1.1    | Kvalitetssikringssystemet i folke-skolen .....                                                   | 130        |
| 8.7      | Systemer for datainnsamling og formidling .....                                               | 106        | 10.1.2    | Videreutviklingen av kvalitets-sikringssystemet for folkeskolen ..                               | 132        |
| 8.8      | Tilsyn .....                                                                                  | 107        | 10.1.3    | Kvalitetssikringssystemet for private grunnskoler i Danmark ....                                 | 134        |
| 8.9      | Oppsummering og utvalgets vurderinger .....                                                   | 109        | 10.1.4    | Kvalitetssystemet for de gymnasiale utdannings-institusjonene .....                              | 134        |
| <b>9</b> | <b>Dagens kvalitetsvurderings-system – frivillige prøver, verktøy og datakilder .....</b>     | <b>111</b> | 10.2      | Kvalitetssystemet i Sverige .....                                                                | 136        |
| 9.1      | Frivillige kartleggingsprøver .....                                                           | 111        | 10.2.1    | Dagens kvalitetssystem i Sverige                                                                 | 136        |
| 9.1.1    | Kort historikk om frivillige kart-leggingsprøver som del av kvalitetsvurderingssystemet ..... | 111        | 10.2.2    | Videreutviklingen av kvalitets-systemet i Sverige .....                                          | 140        |
| 9.1.2    | Kartleggingsprøvene i dag .....                                                               | 112        | 10.3      | Kvalitetsstyringssystemet i Finland .....                                                        | 141        |
| 9.2      | Frivillige brukerundersøkelser – Foreldreundersøkelsen i skole og Lærerundersøkelsen .....    | 114        | 10.4      | Oppsummering og utvalgets vurdering .....                                                        | 142        |
| 9.2.1    | Foreldreundersøkelsen i skolen ...                                                            | 114        |           |                                                                                                  |            |
| 9.2.2    | Lærerundersøkelsen .....                                                                      | 115        | <b>11</b> | <b>Spenninger knyttet til kvalitets-vurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen .....</b> | <b>143</b> |
| 9.3      | Den internasjonale undersøkelsen TALIS – Teaching and Learning International Survey .....     | 117        | 11.1      | Spenninger knyttet til ansvarlig-gjøring og delegering .....                                     | 143        |
| 9.4      | Skolebidragsindikatorer .....                                                                 | 117        | 11.2      | Spenninger knyttet til det som måles og det som ikke måles .....                                 | 146        |
| 9.5      | Udir.no/statistikk .....                                                                      | 118        | 11.3      | Spenninger mellom kontroll og utvikling .....                                                    | 146        |
| 9.6      | Mal for tilstandsrapport .....                                                                | 119        | 11.4      | Spenninger knyttet til «myk» styring .....                                                       | 147        |
| 9.7      | Ståstedsanalysen for skole .....                                                              | 119        | 11.5      | Spenninger knyttet til involvering og samarbeid .....                                            | 148        |
| 9.8      | RefLex .....                                                                                  | 120        |           |                                                                                                  |            |
| 9.9      | Kartleggingsverktøy i grunn-leggende norsk for språklige minoriteter .....                    | 120        |           |                                                                                                  |            |
| 9.10     | Lærervurdering og undervisnings-vurdering .....                                               | 120        |           |                                                                                                  |            |

|           |                                                                                               |     |                         |                                                                                                 |     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.6      | Politiske ambisjoner i lys av<br>rammefaktorer .....                                          | 150 | <b>13</b>               | <b>Styrker og utfordringer med<br/>dagens kvalitetsvurderings-<br/>system</b> .....             | 167 |
| 11.7      | Spenninger knyttet til åpenhet og<br>innsamling av data .....                                 | 151 | 13.1                    | Bidrar kvalitetsvurderings-<br>systemet med like nyttig<br>informasjon til alle aktørene? ..... | 167 |
| 11.8      | Oppsummering og utvalgets<br>vurdering .....                                                  | 152 | 13.2                    | Er det helhet og sammenheng<br>i dagens kvalitetsvurderings-<br>system? .....                   | 168 |
| <b>12</b> | <b>Aktørenes behov for<br/>informasjon og støtte til<br/>å drive kvalitetsutvikling</b> ..... | 154 | 13.3                    | Gir kvalitetsvurderingssystemet<br>nok – og god nok – informasjon? ..                           | 170 |
| 12.1      | Behov for samordnet innsats .....                                                             | 154 | 13.4                    | Er forutsetningene for god bruk<br>av kvalitetsvurderingssystemet<br>til stede? .....           | 173 |
| 12.2      | De ulike aktørenes behov .....                                                                | 156 | 13.5                    | Utvalgets oppsummering og<br>vurdering .....                                                    | 175 |
| 12.2.1    | Hvilke behov har elever for<br>informasjon og støtte? .....                                   | 156 | <b>Referanser</b> ..... | 177                                                                                             |     |
| 12.2.2    | Hvilke behov har foreldre for<br>informasjon og støtte? .....                                 | 157 | <b>Vedlegg</b>          |                                                                                                 |     |
| 12.2.3    | Hvilket behov har lærere for<br>informasjon og støtte? .....                                  | 158 | 1                       | Oversikt over innspillsmøter og<br>andre møter utvalget har<br>gjennomført .....                | 197 |
| 12.2.4    | Hvilke behov har skoleledere for<br>informasjon og støtte? .....                              | 161 |                         |                                                                                                 |     |
| 12.2.5    | Hvilke behov har skoleeiere for<br>informasjon og støtte? .....                               | 162 |                         |                                                                                                 |     |
| 12.2.6    | Hvilke behov har nasjonale<br>myndigheter for informasjon? .....                              | 164 |                         |                                                                                                 |     |
| 12.3      | Oppsummering og utvalgets<br>vurdering .....                                                  | 165 |                         |                                                                                                 |     |



## Kapittel 1

# Innledning og sammendrag

I denne delinnstillingen presenterer utvalget for kvalitetsutvikling i skolen et kunnskapsgrunnlag om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i norsk skole. Det norske kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004 og har siden den gang blitt endret, utvidet, innsnevret, evaluert og utbedret på forskjellig vis. Flere av prøvene, verktøyene og datakildene som inngår i systemet er velkjente gjennom forskning, debatt og kritikk. Andre er mindre kjente, forsket på og diskutert. Det betyr at det er store variasjoner i kunnskapen som finnes om de ulike delene av systemet.

En stor del av utvalgets arbeid med delinnstillingen har handlet om å beskrive systemet og de ulike delene det består av. Dette innebærer en bevisstgjøring om systemets omfang og hvilke roller og ansvar som følger av det for elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne, skoleeierne og de nasjonale myndighetene. Kvalitetsvurderingssystemet slik det er i dag, berører så og si alle aktørene i utdanningssystemet. Det gjør også at aktørne ser systemet fra mange ulike ståsteder, og at det som én aktør mener er en utfordring, kan være noe en annen aktør anser som en styrke.

Hensikten med det eksisterende kvalitetsvurderingssystemet er å gjøre det mulig å vurdere ulike sider ved opplæringen og å gi et kunnskapsgrunnlag for å utvikle kvaliteten i skolen. Utvalget mener det er udiskutabelt at kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling må ha som mål at elevene får opplæring av god kvalitet i et godt skole- og læringsmiljø. Et viktig grep for å utvikle gode skole- og læringsmiljøer er å inkludere elevene i spørsmål om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling sammen med lærere, skoleledere, skoleeiere og andre relevante aktører.

Utvalgets gjennomgang av informasjon og resultater fra kvalitetsvurderingssystemet viser at det er mye godt kvalitetsvurderings- og kvalitetsutviklingsarbeid i norsk skole. På en annen side viser de siste resultatene fra de internasjonale undersøkelsene TIMSS og PISA<sup>1</sup> noe tilbakegang

i elevenes læringsresultater. Gjennomgangen viser også at elever opplever mer press relatert til skolen enn tidligere, og at det er en økning i mobbing. Det er flere unge nå enn før som ikke trives på skolen, og som oppgir at de kjeder seg og gruer seg til å gå på skolen. Dette er tilbakemeldinger som må tas på alvor.

Gjennomgangen av utviklingen av systemet viser at det finnes noen problemstillinger som går igjen over tid. Dette handler for eksempel om kvalitet i opplæringen og hvordan de overordnede målene og verdiene i opplæringen skal ivaretas. Diskusjonene handler også om utfordringer knyttet til å finne en riktig balanse mellom styring og utvikling, offentliggjøring, åpenhet og personvernet og om de ulike aktørenes roller, ansvar og behov.

En gjennomgående tilbakemelding fra sektoren er at det finnes mye tilgjengelig informasjon og data, men at det ikke er nok tid, kompetanse og kapasitet i dag til å tolke, sammenstille og ta kunnskapen som finnes i bruk. En annen tilbakemelding er at en god del av informasjonen ikke oppleves som like relevant for alle aktørene, og at det er en ubalanse i mengden informasjon, type tilgjengelig informasjon og hvem som får sine behov for informasjon dekket. Det er for eksempel klare oppfatninger om at informasjonen i større grad brukes til styring enn for å arbeide med læring og ulike prosesser i skolen. Kunnskapsgrunnlaget viser at det er behov for bedre dialog mellom aktørene, slik at de sammen kan tolke resultatene og prioritere hva de skal følge opp.

Delinnstillingen er skrevet med utgangspunkt i dagens system og ordninger. Utvalgets mandat oppfordrer imidlertid utvalget til å vurdere tilgjengelig kunnskap og informasjon med mål om å utforme framtidige modeller som i større grad legger vekt på kvalitetsutvikling. Med utgangspunkt i rammene for arbeidet og kunnskapen som finnes, har utvalget beskrevet dagens system, spenningene i utviklingen av systemet, hva som kan betraktes som styrker og utfordringer i systemet og hvilke behov sektoren har for å opp-

<sup>1</sup> PISA 2018 og TIMSS 2019

fylle målene knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling.

## 1.1 Sammenheng av utvalgets vurderinger

Utvalget presenterer videre et sammendrag av utvalgets vurderinger i delinnstillingen. Sammendraget gjengir ikke alle vurderingene i delinnstillingen relatert til kunnskapsgrunnlaget. Utvalgets fullstendige vurderinger er presentert avslutningsvis i de ulike kapitlene.

### *Ulike rammebetingelser for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling*

Utvalget merker seg at det er store forskjeller mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner i Norge, blant annet når det gjelder innbyggertall, antall skoler og elevtall. Forskjellene innebærer at det er ulike lokale rammebetingelser for kvalitetsutvikling innenfor og på tvers av aktørgrupper og forvaltningsnivåer.

### *Det har skjedd endringer i elevenes læring, men det kan ikke direkte knyttes til innføringen av kvalitetsvurderingssystemet*

Resultatene fra de internasjonale undersøkelsene viser at det var en nedgang i elevenes prestasjoner fra de første undersøkelsene ble gjennomført på 1990-tallet og fram til rundt årene 2003–2006. Denne perioden ble fulgt av en periode med framgang i resultatene som varte til om lag årene 2012–2015. Framgangen var spesielt knyttet til at det ble færre elever som presterte på de laveste mestringsnivåene i de internasjonale undersøkelsene. De siste internasjonale undersøkelsene viser tegn til tilbakegang i elevenes prestasjoner. PISA 2018 viste en tilbakegang i elevenes leseprestasjoner, med flere elever på de laveste mestringsnivåene, mens TIMSS 2019 viste nedgang i elevenes matematikk- og naturfagsprestasjoner på ungdomstrinnet.

En forskningsoppsummering som utvalget bestilte om hvilke konsekvenser kvalitetsvurderingssystemet har hatt på elevenes prestasjoner og opplevelse av læringsmiljø (Björnsson, 2022) går det fram at dette spørsmålet ikke lar seg besvare direkte.

En annen forskningsoppsummering utvalget bestilte om konsekvenser av kvalitetsvurderingssystemet for lærernes pedagogiske praksis i skolen på 2000-tallet (Hopfenbeck, 2022), går det

fram at dette spørsmålet er vanskelig å besvare entydig. Forskningsoppsummeringen peker likevel på at det har skjedd store endringer på flere områder i skolen. Blant annet har lesing og realfag blitt mer prioritert både av nasjonale myndigheter og i praksis, det har blitt satset på klasseledelse og læringsmiljø, det har skjedd en tydeliggjøring av elevmedvirkning i læringsarbeidet og det har vært satset på vurdering og bruk av data for å videreutvikle skolen. Oppsummeringen tar likevel forbehold om endring i praksis etter innføringen av kvalitetsvurderingssystemet og peker på at dette er et spørsmål som må ses i sammenheng med andre initiativer i skolen.

### *Utdanning er sentralt for kvalitetsutvikling*

Utvalget beskriver generelle trekk ved utviklingen i lærernes og skoleledernes utdanning de siste fem til ti årene. Beskrivelsen viser at flere lærere og skoleledere deltar i etter- og videreutdanning. Flere grunnskolelærere har kompetanse i fagene de underviser i, og flere rektorer og skoleledere har gjennomført rektorutdanning. Utvalget mener at det fremdeles er for mange ansatte som underviser og vurderer i fag, som mangler fordypning i undervisningsfaget eller som mangler pedagogisk utdanning. Utvalget mener dette er en utfordring, fordi ansatte uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse vil ha svakere forutsetninger for å kunne delta i kvalitetsvurdering- og kvalitetsutviklingsarbeidet på skolen og i profesjonsfellesskapet.

### *Lovregulering som virkemiddel for kvalitetsutvikling*

Opplæringsloven og privatskoleloven er sentrale virkemidler for styring av skolens virksomhet.

Utvalget har merket seg at reglene om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen har blitt endret gjentatte ganger, og at det nå foreligger et forslag til nye endringer.

Det er en utfordring at utvalget skal utarbeide anbefalinger i hovedinnstillingen samtidig med mulige endringer i bestemmelsene om kvalitetsutvikling i lovverket. Derfor gir utvalget betraktningene sine om de mest sentrale foreslåtte endringene i opplæringsloven knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i delinnstillingen.

Utvalget mener det kan være en risiko å redusere de ulike kravene i kvalitetsutviklingsbestemmelsen i grunnopplæringen uten at det samtidig foreligger andre føringer for hva som er forventet av dette arbeidet. Utvalget stiller også spørsmål ved om færre nasjonale føringer kan åpne for

større forskjeller i kvaliteten mellom skoler og mellom kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget mener det er positivt at forslaget til ny lov framhever elevmedvirkning, og at også foreldre skal ha en tydeligere rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget mener det er viktig at også profesjonsfellesskapet blir involvert i kvalitetsutviklingsarbeidet i tilstrekkelig grad.

#### *Hva er dagens kvalitetsvurderingssystem?*

En viktig del av utvalgets arbeid med delinnstillingen har vært å redegjøre for hva dagens kvalitetsvurderingssystem består av og hvordan aktørene i skolesektoren tar i bruk de ulike prøvene, verktøyene og datakildene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Gjennom arbeidet med delinnstillingen har utvalget erfart at det ikke har vært en enkel oppgave å ramme inn og beskrive hva dagens kvalitetsvurderingssystem er. Det er ikke tydelig hva som inngår i kvalitetsvurderingssystemet, eller om det kan betegnes som et eget system for kvalitetsvurdering. Utvalget vurderer at dagens kvalitetsvurderingssystem er omfattende og samlet sett består av mange obligatoriske og frivillige prøver, verktøy og datakilder. Utvalget vil i hovedinnstillingen vurdere om det er hensiktsmessig å definere de ulike prøvene, verktøyene og datakildene som et eget system.

#### *Høy kvalitet på prøvene, men de måler ikke bredden i fag*

Nasjonale prøver, kartleggingsprøver og de internasjonale undersøkelsene i dagens system er i stor grad knyttet til målinger av enkelte ferdigheter og noen få utvalgte fag på utvalgte trinn. Det er i større grad målinger av elevenes lese- og regneferdigheter enn målinger av elevenes kompetanse i fag. Prøvene og de internasjonale undersøkelsene i kvalitetsvurderingssystemet i dag kan sies å ha høy testteoretisk (psykometrisk) kvalitet. Det vil si at resultatet har høy gyldighet og pålitelighet knyttet til de prøvene og undersøkelsene måler.

Utvalget merker seg at prøvene i kvalitetsvurderingssystemet samlet sett ikke måler bredden i skolens oppdrag eller bredden i fag som skolen består av, og at det generelt er et fravær av kvalitative vurderinger på individ- og gruppenivå.

Utvalget merker seg også at det ikke finnes nasjonale målinger av elevenes læringsutbytte underveis i skoleåret for den videregående opplæringen i dagens system.

#### *Informasjon om samiske elever*

Det er i dag utviklet egne kartleggingsprøver og nasjonale prøver i lesing på nord-, sør- og lulesamisk, mens Elevundersøkelsen bare er tilgjengelig for gjennomføring på nordsamisk. Ikke alle prøver og verktøy som blir utviklet som en del av systemet, blir tilgjengeliggjort på alle de tre samiske språkene. Det er også mangelfull informasjon om samiske elever i systemet, blant annet på grunn av hensynet til elevenes personvern. Utvalget ser at en konsekvens av dette er at systemet ikke gir like god informasjon om samiske elever.

#### *Standpunkt- og eksamenskarakterer*

Standpunkt- og eksamenskarakterene er viktige for den enkelte eleven, og som informasjon til skolen, skoleeier og nasjonale myndigheter. Karakterene er datakilder i kvalitetsvurderingssystemet, og inngår i statistikker og ulike indikatorer som brukes i oppfølging av skoler og skoleeiere. Utvalget merker seg at prosessene med å sette eksamens- og standpunktkarakterer stadig er til diskusjon. Utvalget mener det er for lite oppdatert og systematisk kunnskap om lærernes og skolens arbeid med standpunkt- og eksamensvurdering, inkludert hvilke behov lærere har for støtte i dette arbeidet. Utvalget mener også at det er manglende kunnskap om kvaliteten på eksamenskarakterene. Utvalget støtter eksamensgruppas anbefaling om å tydeliggjøre sammenhengen og samspillet mellom standpunkt og eksamen. Det bør tydeliggjøres at standpunkt og eksamen er komplementerende uttrykk for elevenes sluttkompetanse.

#### *Begrenset tilgang til informasjon fra systemet*

Utvalget ser at regler for skjerming av data for å ivareta personvernet til elevene fører til begrenset tilgang til tilgjengelig informasjon om elevenes skole- og læringsmiljø på skole- og kommunenivå i flere tilfeller. Utvalget mener dette er en utfordring ved systemet. Samtidig er utvalget av den oppfatningen at det er viktig å balansere behovet for informasjon med hensynet til enkeltelevers rett til personvern.

#### *Bruken av prøver, verktøy og datakilder*

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er vanskelig for lærerne, skolelederne og skoleeierne å skille mellom de forskjellige formålene til prøvene, verktøyene og datakildene i systemet. Aktørene vektleg-

ger også innholdet i formålet til nasjonale prøver og Elevundersøkelsen ulikt.

Det er manglende kunnskap om kartleggingsprøvene, brukerundersøkelsene og flere av verktøyene i systemet spesielt knyttet til bruken og nytteverdien for kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget er av den oppfatningen at det trengs mer kunnskap om nytten av kartleggingsprøvene, de nasjonale prøvene og Elevundersøkelsen i kvalitetsutviklingsarbeidet, i tillegg til mer kunnskap om kvaliteten på standpunkt karakterene og eksamens karakterene.

#### *Omfattende tilbud av kartleggingsprøver, kartleggingsverktøy og andre støtteverktøy utenom kvalitetsvurderingssystemet*

Utvalget merker seg at tilbudet av prøver, verktøy og andre støtteverktøy til bruk i kvalitetsutviklingsarbeidet som er utviklet av blant annet private aktører og aktører fra universitets- og høyskolesektoren, er stort og uoversiktlig. Kunnskapsgrunnlaget viser at enkelte kartleggingsprøver er mye brukt, men at det generelt er lite kunnskap om hvilke kartleggingsprøver og kartleggingsverktøy lærerne tar i bruk og hvilken nytte disse har i utviklingsarbeidet. Utvalget merker seg at forskere har dokumentert at kvaliteten på enkelte av de tilgjengelige prøvene og verktøyene ikke er tilfredsstillende eller at det mangler dokumentasjon som kan si noe om kvaliteten. Utvalget har diskutert hvilke behov det omfattende tilbudet fra andre aktører kan være et uttrykk for.

#### *Skolen er en arena for innsamling av informasjon til andre myndigheter og organisasjoner*

Utvalget har merket seg at skolen er en arena for innsamling av informasjon om barn og unge fra andre enn nasjonale myndigheter og organisasjoner som ikke nødvendigvis er direkte relevante for kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen.

#### *Kvalitetsvurdering i Danmark, Sverige og Finland*

Utvalget merker seg at det er mange likhetstrekk, men også forskjeller i de danske, svenske og finske kvalitetsvurderingssystemene, sammenliknet med det norske systemet. Utvalget merker seg også at systemene i Sverige og Danmark blir debattert. Utvalget merker seg at det enten er vedtatt endringer for å legge større vekt på kvalitetsutvikling eller at slike endringer blir diskutert. Utvalget vil ta med seg disse betraktningene og skal diskutere dette videre i arbeidet med hovedinnstillingen.

#### *Et område med spenninger*

Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen har vært og er et område preget av spenninger. I utvalgets mandat framgår det at det har vært uenigheter og ulike oppfatninger om kvalitetsvurderingssystemets formål, omfang, relevans og bruk av resultater. Spenningene er sammensatte og komplekse, og omfatter flere nivåer og aktører. Utvalget har valgt å systematisere det utvalget anser som noen av de mest sentrale spenningene under følgende overbygninger: Spenninger knyttet til ansvarliggjøring og delegering, spenninger knyttet til det som måles og det som ikke måles, spenninger mellom kontroll og utvikling, spenninger knyttet til «myk» styring, spenninger knyttet til involvering og samarbeid, spenninger knyttet til politiske forventninger i lys av rammefaktorer og spenninger knyttet til åpenhet og innsamling av data. Utvalget merker seg at flere av disse spenningene har betydning for hvordan de ulike aktørene vurderer nytteverdien av kvalitetsvurderingssystemet. Det har vært viktig for utvalget å synliggjøre og anerkjenne de mest sentrale spenningene på feltet i delinnstillingen, uten å ta stilling til om eller hvordan de eventuelt kan og bør løses. Spenninger er en naturlig del av utdanningsfeltet som kan bidra til videreutvikling og endringer.

#### *Aktørene har ulike behov for informasjon og støtte til kvalitetsutvikling*

I gjennomgangen av aktørenes behov for informasjon og støtte for å drive kvalitetsutvikling, ser utvalget at elever, lærere, foreldre, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har flere og til dels ulike behov. Det er forskjeller mellom hva lærerne og skolelederne trenger av informasjon og støtte, og hva skoleeierne og nasjonale myndigheter trenger. Det er også forskjellige behov innad i hver aktørgruppe.

#### *Behov for tid, kapasitet og kompetanse til å analysere og sammenstille informasjonen*

Et tydelig behov hos flertallet av aktørgruppene er tid, kapasitet og kompetanse til å analysere og sammenstille informasjonen fra prøver, verktøy og datakilder for å fortolke resultater og se dem i sammenheng. Dette behovet er større enn behovet for mer data. Samtidig merker utvalget seg at der er lite informasjon om videregående opplæring fra det nasjonale systemet.

### *Samarbeid, dialog og tillit mellom aktørene er avgjørende*

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 og forutsetninger hos aktørene. Utvalget merker seg spesielt at samarbeid, dialog og tillit mellom aktørene og innad i aktørgruppene blir løftet fram i både forskning og innspill fra helt avgjørende for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet.

### *Flere felles kilder til kunnskap*

I dag har elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne, skoleeierne, de nasjonale myndighetene, forskere og offentligheten flere felles kilder til kunnskap om skolen og elevenes læring og trivsel enn før innføringen av kvalitetsvurderingssystemet. Gjennom informasjonen fra prøver, verktøy og datakilder får alle nivå i skolesektoren kvalitetssikret informasjon på noen sentrale kvalitetsområder, selv om den har varierende relevans og nytteverdi for de ulike aktørene. Utvalget mener det er en styrke ved dagens system at det har bidratt til å etablere et felles kunnskapsgrunnlag om skolen. Det er viktig å bygge videre på det som fungerer bra i dag.

### *Valg og prioriteringer*

Utvalget mener at ved alle systemer for kvalitetsutvikling må gjøres valg og prioriteringer blant annet med hensyn til omfanget av systemet, hvor bredt det skal favne, hvilke sider ved opplæringen det skal gi informasjon om og hvilke aktører som skal bruke informasjonen. Ingen systemer kan måle hele bredden i utdanningen eller være like godt tilpasset behovene til alle aktører. I det norske kvalitetsvurderingssystemet er det tatt konkrete valg og gjort prioriteringer som gjør at systemet gir mer informasjon om visse sider ved utdanningen

enn andre, og som gjør at systemet er best tilpasset noen aktørers behov. Disse valgene og prioriteringene vil være gjenstand for diskusjon og analyse i utvalgets videre arbeid.

### *Det som måles får oppmerksomhet*

Der noen aktører påpeker at systemet gir informasjon om sentrale og viktige deler av det skolen skal bidra til, viser andre aktører til at systemet ikke ivaretar skolens brede mandat og bredden av fagene i skolen. Utvalget ser at systemet kan bidra til målforskyvning i den forstand at skolene vier mest oppmerksomhet til ferdighetene og kompetansene som systemet måler og at skolens brede mandat for både danning og utdanning ikke verdsettes i tilstrekkelig grad.

### *Like forventninger, men ulike forutsetninger*

Utvalget vurderer at tid, kapasitet og kompetanse er sentrale forutsetninger for å tolke og bruke informasjonen fra dagens system. Kravene i lovverket og forventningene til skolene og skoleeierne om å følge opp og analysere resultatene er de samme, uavhengig av variasjoner i antall elever og ansatte på skoler og hos skoleeierne. Utvalget mener at dagens system ikke i tilstrekkelig grad ivaretar skolers og kommuners ulike behov for støtte til kvalitetsutvikling.

### *Behov for å videreutvikle kvalitative kilder*

Dagens system gir i hovedsak kvantitative data 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. Videreutvikling av koblingen mellom kvantitative og kvalitative data er mer i tråd med ulike aktørers behov og vil i større grad kunne støtte faglig og pedagogisk kvalitetsutvikling i skolen.

### Boks 1.1 Om kapitlene i delinnstillingen

I kapittel 2 *Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid* redegjør utvalget for utvalgets sammensetning og mandat, utvalgets forståelse av mandatet og hvordan utvalget har valgt å arbeide for å oppfylle det.

I kapittel 3 *Om den norske skolen* redegjør utvalget for utvalgte tall og fakta om grunnopplæringen, i hovedsak basert på informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet.

I kapittel 4 *Bakgrunnen for og innføringen av kvalitetsvurderingssystemet* redegjør utvalget for historiske hendelser knyttet til bakgrunnen for, og innføringen og etableringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i 2004.

I kapittel 5 *Regelverket om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen* redegjør utvalget for utviklingen mot dagens bestemmelse om kvalitetsutvikling i opplæringsloven og privatskoleloven. Til sist peker utvalget på forslaget til ny bestemmelse som ble sendt på høring høsten 2021, og gir noen betraktninger til de nye foreslåtte bestemmelsene om pliktene til å arbeide med kvalitetsutvikling.

I kapittel 6 *Roller og ansvar knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen* redegjør utvalget for hvilke roller og hvilket ansvar de mest sentrale aktørene og interessentene har knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen.

I kapittel 7 *Kvalitetsvurderingssystemet* redegjør utvalget for hva kvalitetsvurderingssystemet består av overordnet og samlet sett. I dette kapitlet legger også utvalget et grunnlag for nærmere beskrivelser av systemets innhold og ordninger i kapittel 8 og 9.

I kapittel 8 *Dagens kvalitetsvurderingssystem – obligatoriske prøver, verktøy og datakilder* rede-

gjør utvalget for hvilke obligatoriske prøver, verktøy og datakilder kvalitetsvurderingssystemet består av i dag, hvem som har pålagt ordninger og hvem som er pålagt å gjennomføre hva.

I kapittel 9 *Dagens kvalitetsvurderingssystem – frivillige prøver, verktøy og datakilder* redegjør utvalget for de frivillige prøvene, verktøyene og datakildene som nasjonale myndigheter har utviklet som støtte for skoler og skoleeiere. I tillegg redegjør utvalget kort for andre informasjonskilder og støtteverktøy som benyttes i arbeidet med kvalitetsvurdering i skolen.

I kapittel 10 *Om kvalitetsvurderingssystemene i Danmark, Sverige og Finland* redegjør utvalget for utvalgte deler av kvalitetsvurderings- og kvalitetsutviklingssystemene i Danmark, Sverige og Finland.

I kapittel 11 *Spenninger knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen* redegjør utvalget for utvalgte spenninger knyttet til arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen.

I kapittel 12 *Aktørenes behov for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling* redegjør for hvilke behov elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling.

I kapittel 13 *Styrker og utfordringer med dagens kvalitetsvurderingssystem* redegjør utvalget for vurderingene sine av styrker og utfordringer med kvalitetsvurderingssystemet slik det er i dag. Utvalget har vurdert styrker og utfordringer med utgangspunkt i formålene med systemet og dets innhold.

## Kapittel 2

# Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

I dette kapitlet redegjør utvalget for utvalgets sammensetning, mandat, utvalgets forståelse av mandatet og hvordan utvalget har valgt å arbeide for å oppfylle det.

### 2.1 Bakgrunn for utvalget

Spørsmålet om et eget utvalg for kvalitetsvurdering i skolen har vært diskutert flere ganger. Det har vært flere debatter i Stortinget om ulike sider ved innholdet i kvalitetsvurderingssystemet i form av skriftlige spørsmål, representantforslag og anmodningsvedtak. Saker som har vært debattert i Stortinget så vel som mellom Stortinget og regjering, er for eksempel spørsmål om utvalgsprøver, offentliggjøring av prøveresultater og skolebidragsindikatorer.

Da Stortinget behandlet Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* som ligger til grunn for Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020S (LK20S) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

Stortinget ber regjeringen vurdere en gjennomgang av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) og komme tilbake til Stortinget på egnet måte i løpet av våren 2017. Kvalitetsvurderingssystemet skal ivareta skolens brede kunnskapssyn, bygge på tillit til lærerne og legge til rette for økt profesjonelt handlingsrom (Innst. 19 S (2016–2017)).

En nærmere beskrivelse av de ulike prosessene og spenningene som ledet til oppnevningen av dette utvalget er redegjort for i kapittel 11.

### 2.2 Utvalgets medlemmer

Regjeringen Støre oppnevnte utvalget for kvalitetsutvikling 1. april 2022. Oppnevningen er forankret i regjeringsplattformen for koalisjonsregjer-

ingen som består av Arbeiderpartiet og Senterpartiet.

Utvalget er partssammensatt og har i tillegg representanter fra fagmiljøer i academia. Sametinget er også representert. Til sammen har utvalgsmedlemmene bred kunnskap og erfaring på 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, Kommunesektorens organisasjon
- assisterende kommunalsjef Mona Haugli, Sortland, Kommunesektorens organisasjon
- leder Karen Inga Eira, Kautokeino, Nasjonalt senter for samisk i opplæringa, 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

### 2.3 Utvalgets mandat

Under gjengis utvalgets mandat i sin helhet:

*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 avgrensing. Det har vært uenighet og ulike oppfatninger om kva-*

*litetsvurderingssystemets 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 satset 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 profesjonsfelleskap, 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 nødvendige 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 profesjonsfelleskap 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), Lærerrollerapporten (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.*

## 2.4 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget har i arbeidet med delinnstillingen vært opptatt av å ha en åpen tilnærming til mandatets problemstillinger samtidig som det har vært behov for å gjøre noen avgrensninger.

#### Et bredt mandat

Mandatet er bredt og omfattende og viser kompleksiteten i tematikken for utvalgets arbeid. I mandatet står det at et system for kvalitetsutvikling skal bestå av prøver, verktøy og datakilder som til sammen bidrar til refleksjon, læring og utvikling på den enkelte skolen og til at skolene, skoleeierne og de nasjonale utdanningsmyndighetene kan ta informerte valg. Utvalget har merket seg at regjeringen vil at kvalitetsvurderingssystemet skal videreutvikles 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. Regjeringen viser også til at det samlede omfanget av prøver og krav til rapportering- og dokumentasjon i skolen bør reduseres om det kan bidra til bedre oppfølging av elevenes læring og utvikling.

Mandatet framhever at arbeidet med kvalitetsutvikling skal bidra til at alle elever får en opplæring i et skolemiljø som er i tråd med loven med forskrifter, inkludert læreplanverket og andre mål for skolen. I tillegg skal arbeidet støtte elevenes læring og utvikling og bidra til elevmedvirkning og inkludering, sterke profesjonsfelleskap, tillitsbasert styring, god skoleledelse og godt skoleeierskap.

Utvalget skal se på hele opplæringsløpet med særlig vekt på grunnskolen. Mandatet understreker at utvalgets arbeid ikke omfatter fag- og yrkesopplæringen. Utvalget mener det er naturlig å inkludere de studieforberedende utdanningspro-

grammene i den videregående opplæringen i arbeidet.

#### *Mandatet i lys av lovverket*

Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen må ses i lys av flere lover og regler som fastsetter de overordnede føringene for grunnopplæringen. Skolen har både et dannelsoppdrag og et utdanningsoppdrag. Grunnloven § 109 legger de overordnede føringene for grunnopplæringen. Bestemmelsen slår fast at barn har rett til å få grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkelte elevens evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Nasjonale myndigheter har etter samme bestemmelse ansvar for å sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner.

I forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen står det at bestemmelsen skal leses som et «vern mot forsømmelse av statens ansvar for å gi sine borgere et tilfredsstillende skoletilbud uavhengig av geografi, økonomi eller andre trekk ved den enkelte» (Innst. 187 S (2013–2014)). Sentralt i formålsparagrafen i opplæringsloven § 1-1, står skolens samfunnsmandat og et bredt syn på kompetanse.

Det nye læreplanverket LK20 og LK20S består av en overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner for fag. Læreplanverket er en forskrift og har den samme statusen som andre forskrifter. *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* utdyper verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for læring, utvikling, danning og skolens praksis. Læreplaner for fag beskriver fagenes innhold og mål. Overordnet del gir retning for opplæringen i fagene, og alle fagene bidrar til å realisere opplæringsens brede formål. Hele læreplanverket er grunnlaget for opplæringen, og de ulike delene henger tett sammen og må brukes sammen.

#### *Mandatet og endringer i skolesektoren siden 2004*

Utvalget merker seg at mandatet legger til grunn at det er behov for å videreutvikle og endre kvalitetsvurderingssystemet i tråd med endringene i skolen siden det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004. Det har skjedd flere endringer i sektoren i denne perioden. Siden begynnelsen av 2000-tallet har det vært gjennomført en rekke satsinger, reformer og tiltak i skolen. Mange av de politiske initiativene har handlet

#### **Boks 2.1 Forståelse av begrepene: prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsvurderingssystemet**

Med prøver forstår utvalget de nasjonalt utviklede kartleggingsprøvene, de nasjonale prøvene og ferdighetsprøven i svømming.

Med verktøy forstår utvalget de verktøyene og støtteressursene som nasjonale myndigheter tilbyr skolelederne og skoleeierne i arbeidet med å oppfylle krav til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Eksempler på verktøy i kvalitetsvurderingssystemet er mal for tilstandsrapport og ståstedsanalysen.

Med datakilder forstår utvalget informasjon som lokale eller nasjonale myndigheter samler inn og sammenstiller, og som skolene, kommunene, fylkeskommunene eller nasjonale myndigheter kan bruke til å analysere og vurdere tilstanden i skolen. Eksempler på datakilder i kvalitetsvurderingssystemet er standpunkt- og eksamenskarakterer, tall for gjennomføring i den videregående opplæringen, Elevundersøkelsen, og annen aktuell statistikk.

om å styrke kunnskapsgrunnlaget i skolen. Det har vært satset på etter- og videreutdanning, innføring av lærerutdanning på masternivå, rektorutdanning, veilederutdanning og nasjonale programmer for kompetanseutvikling som for eksempel *Ungdomstrinn i utvikling* (2013–2017) (Helstad og Mausestaden, 2019).

Fra skoleåret 2020–2021 ble det nye læreplanverket LK20 og LK20S innført. Det nye læreplanverket beskriver en aktiv elev som medvirker i egen læring. I tillegg er det økte forventninger til at skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærerne og skolelederne reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler praksis.

#### *Forholdet mellom delinnstillingen og hovedinnstillingen*

I delinnstillingen skal utvalget beskrive styrker og utfordringer i dagens system og presentere en analyse av hvilke behov ulike aktører har for informasjon og støtte for å drive kvalitetsutvikling. I hovedinnstillingen skal utvalget gi anbefalinger om eventuelle endringer i dagens prøver, verktøy og datakilder, og forslag til tiltak og nye modeller som kan støtte arbeidet med kvalitetsutvikling på

alle nivåer. Delinnstillingen er dermed et viktig kunnskapsgrunnlag for utvalgets arbeid med hovedinnstillingen.

## 2.5 Kunnskapsgrunnlaget i delinnstillingen

I arbeidet med delinnstillingen har utvalget sammenstilt tilgjengelig forskning, evalueringer, kartlegginger og statistikk. Utvalget har beskrevet dagens kvalitetsvurderingssystem, hvilke behov aktørene har for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling og vurdert styrker og utfordringer med dagens system. Det har vært viktig for utvalget å innhente og systematisere et så godt og etterrettelig kunnskapsgrunnlag som mulig innenfor den tidsrammen utvalget har hatt for arbeidet.

### Boks 2.2 Sentrale aktører i skolen i arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling

*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 avdelingsledere.

*Skoleeiere:* Politisk og administrativt ansvarlige på kommunalt og fylkeskommunalt nivå for å tilby grunnskole- og videregående opplæring i tråd med opplæringsloven med forskrifter. Dette er kommunestyret, byrådet, 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:* Politisk og administrativt ansvarlige på nasjonalt nivå for å utvikle og iverksette politikk for grunnopplæringen. Dette er Kunnskapsdepartementet, Sametinget, Utdanningsdirektoratet og statsforvalteren.

I tillegg er det mange andre aktører som også er viktig for kvalitetsvurdering og -utvikling i skole.

Utvalget har bestilt forskningsoppsummeringer relatert til noen av problemstillingene i mandatet. Dette er problemstillinger knyttet til hvilke konsekvenser innføringen av kvalitetsvurderingssystemet har hatt på elevenes prestasjoner (Björnsson, 2022) og lærernes pedagogiske praksis (Hopfenbeck, 2022). En annen forskningsoppsummering har undersøkt ulike aktørers behov for informasjon til kvalitetsutvikling (Skedsmo, 2022). Utvalget har også fått gjennomført en oppdatering av deler av rapporten *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren* fra 2014 (Grindheim mfl., 2014), gjennom kvalitative intervjuer (Svanæs mfl., 2022). Utvalget har hentet inn innspill fra aktørene i skolesektoren, organisasjoner, universiteter og høyskoler, enkeltpersoner og andre aktuelle fagmiljøer gjennom en digital innspillskonferanse og en rekke innspillsmøter. Opptak av innspillskonferansen og de skriftlige innspillene utvalget har mottatt er publisert på utvalgets nettside: [www.kvalitetsutviklingsutvalget.no](http://www.kvalitetsutviklingsutvalget.no). Innspillene utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget, spesielt i forbindelse med utvalgets analyse av aktørenes behov for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling.

### 2.5.1 Videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget i hovedinnstillingen

*Utvalget innhenter ny kunnskap om behov*

I hovedinnstillingen kommer utvalget til å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget fra delinnstillingen. Til tross for at kunnskapsgrunnlaget ut fra eksisterende forskning, et mangfoldig kildegrunnlag og ulike innspill belyser ulike forhold ved dagens situasjon, har utvalget valgt å lyse ut et eget kartleggingsoppdrag for mer systematisk og oppdatert kunnskap. Kartleggingen skal undersøke lærernes, skoleledernes og skoleeierens behov for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling til hovedinnstillingen. Utvalget har tildelt Rambøll Management Consulting oppdraget.

*Behov for mer kunnskap om elevers behov og strukturer for involvering av elever*

Utvalget har erfart at det er et begrenset kunnskapsgrunnlag om elevenes behov for informasjon og støtte i kvalitetsutviklingsprosesser i skolen. Utvalget registrerer også omtalen av elevmedvirkning i opplæringslovutvalgets NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* og barnelovutvalgets NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*. Utvalgene pekte blant annet på manglende rutiner og strukturer på

nasjonalt nivå for å innhente barn og unges stemmer på en systematisk måte. Opplæringslovutvalget oppfordret myndighetene til å sette i gang et større og mer helhetlig arbeid med å utarbeide veiledninger eller lignende til støtte for høring av barn, og barnelovutvalget pekte på at det mangler en struktur for høring av barn i offentlige utredninger som tar hensyn til rammene i et utvalgsarbeid.

Utvalget har i arbeidet med delinnstillingen savnet en slik struktur. I delinnstillingen har utvalget tatt utgangspunkt i innspillene utvalget har fått fra ulike organisasjoner for å få fram elevenes synspunkter og innspill. Utvalget har blant annet deltatt på ett av Elevorganisasjonens landsstyremøter og et møte med Elevorganisasjonens fylkeslag for Rogaland der utvalgets arbeid ble diskutert. Utvalget har også mottatt skriftlige innspill fra disse forumene. Utvalget har videre hatt møter med og mottatt innspill fra Redd Barna, Barneombudet, Forandringsfabrikken, Unge funksjonshemmede, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Statped. Utvalget har også gjennomført innspillsmøter med Sametinget og Nasjonalt senter for samisk i opplæringa ved Samisk høgskole for å lytte til deres innspill om samiske elevers behov. Utvalget vil i hovedinnstillingen arbeide videre for å ivareta elevperspektivet på en god måte.

#### *Kunnskap om andre land*

Det har vært viktig for utvalget å inkludere kunnskap om andre lands systemer for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i delinnstillingen. Utvalget har gjort dette for å kunne vurdere den norske situasjonen sett i lys av andre lands systemer. Utvalget har for delinnstillingen sett til Danmark og Sverige, og i noen grad til Finland. I denne forbindelse har utvalget bestilt forskningsoppsummeringer fra professor Christian Lundahl og professor Christian Ydesen om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i Sverige og Danmark. Utvärderingsexpert Chris Silverstrøm ved det Finske Nationella centeret for utbildningsutvärdering har bistått med informasjon om det finske systemet. Postdoc Sverre Tveit har bidratt med å kvalitets-sikre disse perspektivene. Disse landenes skolesystemer likner mest på det norske, og utvalget mener det derfor er mest relevant å hente inspirasjon herfra. Utvalget vil i arbeidet med hovedinnstillingen også se nærmere på andre relevante lands systemer og arbeid med kvalitetsutvikling.

### **2.5.2 Begrepene «kvalitet, kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering»**

Utvalget anser at det er nødvendig for arbeidet med delinnstillingen å beskrive utvalgets forståelse av begrepene kvalitet, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling.

#### *Kvalitet*

Kvalitet i grunnopplæringen må knyttes til målene for opplæringen. Disse er definert og beskrevet gjennom opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter, inkludert læreplanverket. Opplæringsloven og læreplanverket beskriver formål for elevenes danning og utdanning gjennom formålspara-grafen og læreplanverket. Målene for elevenes læring i de enkelte fagene, er beskrevet i læreplaner for fag.

Samtidig beskrives kvalitet gjerne som noe alle vet hva er, men som likevel er vanskelig å beskrive og definere (Skulberg og Aaslid, 2019; Wittek og Kvernbekk, 2011). Faglitteraturen om kvalitet som fenomen har lenge vært preget av det 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 kunnskapsgrunnlaget for innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i 2004, beskrev utvalget kvalitet i opplæringen som tre ulike områder knyttet til resultat-, prosess- og strukturkvalitet. Utvalget foreslo videre at kvalitetsvurderingssystemet skulle legge hovedvekten på resultatkvaliteten, men at prosess- og strukturkvaliteten også skulle spille en viktig rolle i kvalitetsvurderingssystemet (NOU 2002: 10). Forslaget om å innføre et kvalitetsvurderingssystem fikk bred støtte i høringen av innstillingen. Det samme gjorde utvalgets forslag til kvalitetsbegrep (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003)). De tre kvalitetsområdene har siden blitt veletablerte begreper i sektoren.

Resultatkvaliteten ble i NOU 2002: 10 vektlagt framfor de andre to kvalitetsområdene. Dette kan knyttes til utvalgets vurderinger av at det i 2004 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 det var gjort tidligere. Siden 2004 har forståelsen av, og tilnærmingen til hva kvalitet i opplæringen skal være, endret seg. I dag understrekes gjerne betydningen av å i større grad legge vekt på de organisatoriske prosessene der kvalitet utvikles og de ulike aktørenes roller i denne sammenhengen.

Et eksempel på en slik tilnærming finnes hos Elken og Stensaker (2020), som også er relevant for forståelsen av kvaliteten i grunnopplæringen. Forskerne argumenter for en forståelse av kvalitet som fokuserer på aktørenes arbeid for kvalitet og hvordan aktørenes praksiser er koblet til organisatoriske og pedagogiske dimensjoner av kvalitet. En slik forståelse av kvalitet handler om i større grad å synliggjøre og fokusere på betingelsene som er med på å skape og påvirke kvalitetsutvikling.

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 formålsparagrafen i opplæringsloven.

### Kvalitetsutvikling

Det er opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter, inkludert læreplanverket, som gir føringer for hva som er formålet med opplæringen i skolen og rammene for den. Føringene angir dermed hva kvalitetsutviklingsarbeidet skal bidra til. Overordnet del av læreplanverket utdypet verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen. Den gir også en retning for opplæringen i fagene. Overordnet del av læreplanverket slår også fast at skolen har både et dannelsesoppdrag og et utdanningsoppdrag. Begge oppdragene henger sammen og er gjensidig avhengig av hverandre. Det er hele læreplanverket som skal være grunnlaget for opplæringen og alle fagene bidrar til å realisere opplæringens brede mandat. For privatskoler gjelder privatskoleloven med forskrifter.<sup>1</sup>

Utvalget ønsker å legge vekt på at skolens brede mandat, slik det blir beskrevet i formålsparagrafen for opplæringen og overordnet del av

læreplanverket, må ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer i opplæringen.

I *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen* (Kunnskapsdepartementet, 2021b) beskrives kvalitetsutvikling som en systematisk og kontinuerlig læringsprosess. Strategien ble utviklet av Kunnskapsdepartementet i 2019 med innspill fra en rekke parter.<sup>2</sup>

I kvalitetsutviklingsarbeidet deltar elevene, lærerne, andre ansatte, skolelederne og skoleeierne i et systematisk arbeid for å vurdere tilstanden, sette seg mål, velge tiltak og vurdere tilstanden på nytt. Vurderingene gir grunnlag for å justere tiltak og eventuelt sette nye mål. Mandatet understreker at utvalget skal legge en slik forståelse av kvalitetsutvikling til grunn. Utvalget har valgt å videreutvikle denne forståelsen slik at den fanger opp at kvalitetsutvikling i skolen omfatter relasjonelt og pedagogisk arbeid, som krever ulike former for samarbeid mellom ulike aktører.

Utvalget legger til grunn at kvalitetsutviklingsprosesser først og fremst skjer i møtet mellom eleven og læreren, men også i profesjonsfellesskapet på skolen der lærere og skoleledere inngår, og dialogen mellom skolen, skoleeieren og på nasjonalt nivå. Premissene for aktørenes arbeid med kvalitetsutvikling blir også lagt i samarbeidet og styringen mellom nivåene.

### Kvalitetsvurdering

Opplæringsloven § 13-3 og privatskoleloven § 5-2 slår fast at som en del av kvalitetsutviklingsarbeidet skal skoler, skoleeiere og nasjonale myndigheter vurdere i hvilken grad de har lyktes med å nå målene de har satt seg og hvor det er behov for å justere eller sette i gang andre tiltak og innsatser. Elevene skal involveres i arbeidet.

For å kunne gjøre denne vurderingen har skolene, skoleeierne og de nasjonale myndighetene behov for et kunnskapsgrunnlag med både kvantitativ og kvalitativ informasjon. Et godt kunnskapsgrunnlag krever tilgang til data og informasjon med god kvalitet, men også et godt samarbeid, dialog og tillit mellom aktører og nivåer. Den totale mengden med informasjon som skolene og skoleeierne samler inn må alltid vurderes og fortolkes i lys av de lokale forholdene ved den enkelte skolen, kommunen eller fylkeskommunen.

<sup>1</sup> Enkelte private skoler har også egne alternative læreplaner som gir rammer for opplæringen.

<sup>2</sup> Partene var KS, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Utdanningsforbundet, Nasjonalt råd for lærerutdanning (NRLU) og Elevorganisasjonen. Sametinget var også med.

Kvalitetsvurdering forstås som arbeidet med å innhente informasjon og etablere et kunnskapsgrunnlag som analyseres. På bakgrunn av kunnskap om praksis gjør aktørene en vurdering av situasjonen og identifiserer eventuelle utfordringer og setter mål for det videre arbeidet.

Kvalitetsvurderingen er en viktig del av kvalitetsutviklingsarbeidet, men ikke et mål i seg selv (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

#### *Mål om en større vektlegging av kvalitetsutvikling*

Da kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004 ble det lagt vekt på at informasjonen om ressursbruk og resultater skulle være tilgjengelig og tilrettelagt for elever, foreldre, skolelederne, skoleeierne og nasjonale myndigheter.

Det er presisert i mandatet til utvalget at kvalitetsvurderingssystemet skal videreutvikles til et system der det skal legges mer vekt på faglig og pedagogisk kvalitetsutvikling. Hensikten er at det ikke skal bidra til detaljstyring og omfattende krav om rapportering og dokumentasjon. Utvalget forstår dette som et grep for å støtte en helhetlig tilnærming til arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen og at kvalitetsvurderingssystemet i større grad må ivareta ulike aktørers behov enn det gjør i dag.

Utvalget er opptatt av at det må være en helhet og sammenheng mellom kravene og forventningene de ulike aktørene møter og støtten de nasjonale myndighetene tilbyr i et kvalitetsvurderingssystem. Målet om helhet og sammenheng er etter utvalgets vurdering en tilnærming som handler om å sette de ulike aktørene i stand til å ta ansvaret de har for å drive kvalitetsutviklingsarbeid.

#### *En analyse av aktørenes behov*

I delinnstillingen skal utvalget gi en analyse av hvilke behov ulike nivå har for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling. Mandatet peker på at utvalget blant annet skal kartlegge og gå gjennom hvilke behov lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har for prøver, verktøy og datakilder til kvalitetsutvikling. Utvalget har i tillegg inkludert elevers og foreldres behov for informasjon og støtte i analysen.

Utvalget har lagt til grunn at de forskjellige aktørene og forvaltningsnivåene har ulike roller og ulikt ansvar i kvalitetsutviklingsarbeidet og at dette gir ulike informasjonsbehov og behov for støttestrukturer. Utvalget har i arbeidet med delinnstillingen vært opptatt av å avdekke, forstå og anerkjenne de ulike aktørenes behov.

Det er store forskjeller på størrelsen og organiseringen av skolene, kommunene og fylkeskommunene i Norge. Dette gjør at det også er ulike behov for støtte og ulik kapasitet til å planlegge, lede og drive arbeidet med kvalitet innenfor den samme aktørgruppen og de samme forvaltningsnivåene. Utvalget vil i tråd med mandatet i hovedinnstillingen se nærmere på tiltak og eventuelle nye modeller som kan støtte arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer for sammensatte aktørgrupper.

Utvalgets vurderinger og anbefalinger tiltak skal omfatte både norsk og samisk skole. 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.

## **2.6 Utvalgets arbeidsmåter**

Utvalget har hatt sju utvalgsmøter i perioden, to dagsmøter og fem to-dagers møter.

I forbindelse med møtene har utvalget invitert følgende forskere og andre til å holde innlegg:

- Utdanningsdirektoratet orienterte om pågående og tilgrensende prosesser.
- Kunnskapsdepartementet orienterte om pågående og tilgrensende prosesser.
- 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.

Utvalget har i arbeidet med delinnstillingen lagt stor vekt på å møte aktørene i skolesektoren og andre interessenter i samfunnet i arbeidet med delinnstillingen. Dette har utvalget blant annet gjort gjennom at utvalgsleder, deler av utvalget

eller sekretariatet har arrangert en rekke konferanser og innspillmøter.

Medlemmer har hentet inn innspill fra egne organisasjoner, og utvalgets leder og medlemmer har deltatt på konferanser og andre møter. Utvalget har også mottatt flere åpne innspill som er publisert på utvalgets nettside.

## 2.7 Andre utredningsprosesser med relevans for utvalgets arbeid

Parallelt med utvalgets arbeid har det pågått og pågår flere relevante utredningsprosesser som bidrar med viktig kunnskap for utvalgets arbeid.

- Ekspertgruppen for digital læringsanalyse leverte delrapporten 1. juni 2022 *Læringsanalyse – noen sentrale dilemmaer*. Ekspertgruppen skal vurdere bruken av læringsanalyse i grunnopplæringen, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Ekspertgruppen skal levere endelig anbefaling innen 1. juni 2023.
- Etter- og videreutdanningsutvalget leverte innstillingen NOU 2022: 13 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole* 27. september 2022. Utvalgets hovedoppdrag var å foreslå en eller flere modeller for etter- og videreutdanning for alle ansatte i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, kulturskole, opplæring særskilt organisert for voksne, og i fag- og yrkesopplæringen i både skole og bedrift.
- Opptaksutvalget leverte innstillingen NOU 2022: 17 *Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler* 1. desember 2022. Utvalgets oppdrag var å komme med anbefalinger om hvordan et forståelig og fleksibelt opptaksregelverk kan utformes og søkernes rettssikkerhet ivaretas. Opptaksregelverket skal dessuten kunne tilpasses framtidens høyere utdanning og den teknologiske utviklingen.

- Opplæringslovutvalget leverte innstillingen NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* 13. desember 2019. Utvalget utredet og vurderte behovet for å regulere grunnopplæringen. Utvalget foreslo en ny opplæringslov som erstatning for dagens opplæringslov. Lovforslaget har vært på høring med frist 20. desember 2021. Kunnskapsdepartementet arbeider nå med oppfølgingen fra høringen. Flere endringer i forslaget til ny opplæringslov har relevans og betydning for kvalitetsvurdering og -utvikling.
- Personvernkommisjonen leverte innstillingen NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar – Tid for en personvernpolitikk* 26. september 2022. Kommisjonen hadde i oppdrag å kartlegge situasjonen for personvern i Norge og trekke fram de viktigste utfordringene og utviklingstrekkene.
- Kunnskapsdepartementet har varslet at regjeringen vil legge fram en stortingsmelding våren 2024 som skal se på utfordringer i skolehverdagen på 5. til 10. trinn. Hovedmålet for meldingen er å utforske og beskrive hvordan skole 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. Meldingen skal legge hovedvekt på de rammeplanstyrte utdanningene, inkludert lærerutdanningene.
- Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har varslet at de legger fram den årlige stortingsmeldingen om samisk språk, kultur og samfunnsliv våren 2023. Meldingen vil handle om rekruttering og kompetanse og vil legge særlig vekt på barnehager, grunnopplæringen og høyere utdanning.

## Kapittel 3

### Om den norske skolen

I dette kapitlet redegjør utvalget for en del tall og informasjon om grunnopplæringen, hovedsakelig basert på kvalitetsvurderingssystemet. I kapitlet starter utvalget med å presentere tall over antall elever, skoler, kommuner og fylker. Deretter presenterer utvalget informasjon om elevenes læringsresultater og læringsmiljø. Her refererer utvalget også til funn fra en forskningsoppsummering utvalget har bestilt om kvalitetsvurderingssystemets betydning for elevenes læring. Kapitlet inneholder en egen del om hvordan opplæringen er organisert for å ivareta alle elever. Videre i kapitlet beskriver utvalget de ansatte i skolen og deres kompetanse. Spørsmålet i mandatet om hvilken betydning kvalitetsvurderingssystemet har hatt på lærernes pedagogiske praksis belyses med funn fra en forskningsoppsummering nest sist i kapitlet. Helt til sist i kapitlet presenteres tall over kostnader til kvalitetsvurderingssystemet.

#### 3.1 Overordnet om grunnopplæringen

Alle barn og unge i Norge har etter opplæringsloven § 2-1 plikt til tiårig grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Grunnskoleopplæringen skal normalt starte fra det kalenderåret barnet fyller seks år. Plikten kan ivaretas i en offentlig grunnskole eller gjennom annen tilsvarende opplæring. Alle som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har etter opplæringsloven § 3-1 rett til tre års videregående opplæring, eller flere år hvis opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen er lengre.

Utvalgets arbeid er avgrenset til å omfatte grunnskolen (barnetrinnet 1. til 7. trinn og ungdomstrinnet 8. til 10. trinn) og de studieforbereende utdanningsprogrammene i den videregående opplæringen. Studieforbereende utdanningsprogrammer er et treårig studieforløp. Elevene kan velge mellom fem studieforbereende utdanningsprogrammer (vilbli.no):

- idrettsfag

- kunst, design og arkitektur
- medier og kommunikasjon
- musikk, dans og drama
- studiespesialisering

Studieforbereende utdanningsprogrammer gir elevene generell studiekompetanse som er et krav for å kunne søke høyere utdanning.

Kommunene er skoleeiere for grunnskolene, mens fylkeskommunene er skoleeiere for de videregående skolene. I tillegg er staten eier av de statlige samiske videregående skolene. For private skoler er skolens styre skoleeier.

#### 3.2 Antall elever, skoler, kommuner og fylker

##### *Antall elever*

Skoleåret 2021–2022 var det om lag 635 000 elever i grunnskolen. De siste ti årene har elevtallet vært nokså stabilt på nasjonalt nivå, men det er store regionale forskjeller. I Oslo har elevtallet økt med 14 prosent de siste ti årene. Samtidig har det vært en nedgang på 8 prosent i Nordland. Skoleåret 2021–2022 gikk over 186 000 elever i den videregående opplæringen, hvorav i underkant av 118 000 elever gikk på de studieforbereende utdanningsprogrammene (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

##### *Antall skoler*

Det har vært en gradvis nedgang i antallet offentlige grunnskoler de siste årene. Det var 2 761 grunnskoler i Norge skoleåret 2021–2022, noe som er 240 færre skoler enn det var ti år tidligere, altså skoleåret 2011–2012. Siden 2012 har det i gjennomsnitt blitt lagt ned 48 skoler og opprettet 24 skoler årlig.<sup>1</sup> Tendensen er at det blir flere av de større skolene og færre av de minste. Av grunnskolene er 277 private, noe som utgjør 10 prosent. De private skolene har i snitt færre elever enn de offentlige, slik at bare 4,6 prosent av elev-

ene går på en privat skole. De siste ti årene er det opprettet 106 offentlige og 138 private grunnskoler. Det betyr at 57 prosent av alle nye grunnskoler de siste ti årene er private skoler (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

Når det gjelder den videregående opplæringen var det totalt 420 videregående skoler skoleåret 2021–2022. Av disse var 320 skoler offentlige og 100 skoler private. Over tid har det vært en økning i antallet private skoler og en reduksjon i offentlige skoler. De siste ti årene har det blitt 26 færre offentlige videregående skoler. I den samme perioden har det blitt opprettet 14 private videregående skoler. Over halvparten av de private videregående skolene er godkjent på grunnlag av livssyn eller toppidrett. De offentlige videregående skolene er betydelig større i antall elever enn de private. Om lag 9 prosent av elevene går på private videregående skoler (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

#### *Antall kommuner og fylker*

Per 1. januar 2020 var det 356 kommuner og 11 fylker i Norge. Det er store forskjeller mellom kommunene blant annet når det gjelder innbyggertall og antall elever i skolene.

Den minste kommunen i Norge er Utsira som per 1. januar 2021 hadde 192 innbyggere. Den største kommunen er Oslo som hadde 697 010 innbyggere på det samme tidspunktet.

Fra 1. januar 2024 vil det bli 15 fylker i Norge, i og med at det ble vedtatt 14. juni 2022 å oppløse fylkene Viken, Vestfold og Telemark og Troms og Finnmark (Kartverket, 2022).

Forskjellene i kommunenes og skolenes størrelser innebærer at det er ulike lokale kontekster og rammebetingelser for å drive arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

### **3.3 Elevenes trivsel og læring**

I dette delkapitlet presenterer utvalget tall og statistikk over elevenes skole- og læringsmiljø og elevenes læringsresultater i grunnskolen og i den videregående opplæringen. I delkapitlet søker utvalget å belyse spørsmålet i mandatet om hvilke konsekvenser innføringen av kvalitetsvurderingssystemet har hatt på elevenes prestasjoner og

skole- og læringsmiljø på 2000-tallet. I en forskningsoppsummering utvalget bestilte går det imidlertid fram at spørsmålet om hvilke konsekvenser innføringen av kvalitetsvurderingssystemet har hatt på elevenes prestasjoner og skole- og læringsmiljø, ikke direkte lar seg besvare (Björnsson, 2022). Utvalget har derfor valgt å belyse utviklingen i elevenes prestasjoner og læringsmiljø gjennom hovedfunn fra informasjonen som i hovedsak er samlet inn gjennom dagens kvalitetsvurderingssystem.

#### **3.3.1 Elevenes skole- og læringsmiljø**

##### *Regelverk om elevenes rett til et godt skolemiljø*

Høsten 2017 ble et nytt regelverk om elevenes skolemiljø i grunnskolen og i den videregående opplæringen innført i opplæringsloven. Hensikten med lovendringen var å styrke elevenes rett til å ha det trygt og godt på skolen. Skolene fikk et større ansvar for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, og det ble i den forbindelse innført en ny håndhevingsordning som ga statsforvalterne en ny rolle og nye oppgaver.

Elever har etter opplæringsloven § 9 A-2 rett på et trygt og godt læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Retten til et trygt og godt skolemiljø er individuell, og det er elevenes subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt. Skolemiljøet omfatter både det fysiske og psykososiale miljøet. Skolen skal etter § 9 A-3 forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme elevenes helse, trivsel og læring. Opplæringsloven kapittel 9 A om elevenes skolemiljø gjelder også for privatskoler.

Håndhevingsordningen ble innført for å sikre elevenes rettssikkerhet og at skolene og skoleeierne håndhever og oppfyller pliktene sine etter loven. Håndhevingsordningen er en rettslig overprøving av om skolen har oppfylt plikten sin overfor enkeltelever i skolemiljø saker. Ordningen erstattet blant annet den tidligere vedtaksplikten som lå til skolene (Deloitte, 2019).

Hvis en skole har en mangelfull oppfølging av skolemiljø saker, kan eleven og foreldrene klage til statsforvalteren i eget fylke. Hensikten med muligheten til å melde saken til statsforvalteren er å sikre elever og foreldre en mulighet til å få saken sin prøvd av en myndighet utenfor skolen. Skoleåret 2021–2022 ble 1 474 klagesaker meldt til statsforvalteren. Til sammenlikning ble det meldt 1 343 saker skoleåret 2020–2021 og 1 380 saker i 2019–2020 (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

<sup>1</sup> Grunnskolen informasjonssystem (GSI) samler inn data om grunnskolen i Norge blant annet elevtall. Om en skole registrerer elever i 2020, men ikke har noen registrerte elever i 2021, blir dette registrert som en nedlagt skole.

### *Utvikling i elevenes skole- og læringsmiljø*

I all hovedsak rapporterer elevene gjennom Elevundersøkelsen at de har et godt skole- og læringsmiljø. Elevene opplever spesielt at læringsmiljøet er preget av trivsel, at de får støtte fra lærerne, at de får faglige utfordringer, at foreldre støtter opp om skolen og at de voksne er samkjørte i reaksjoner på brudd på ordensreglene (Wendelborg og Utmo, 2022).

Selv om de fleste elevene opplever at læringsmiljøet er bra, viser Elevundersøkelsen at det har vært en negativ utvikling i elevenes opplevelse av læringsmiljøet på 5. og 7. trinn de siste fire årene. Dette er en utvikling som startet før koronapandemien. Elevene på 7. trinn har blitt mindre motivert, trives dårligere og opplever også noe mindre støtte hjemmefra (Dahl og Utmo, 2022).

I Elevundersøkelsen blir elevene spurt om de opplever mobbing på skolen.<sup>2</sup> Resultatene viser at andelen elever som oppgir å ha bli mobbet er høyest blant de yngste elevene, og at andelen går ned etter hvert som elevene blir eldre. Det er en høyere andel jenter enn gutter som rapporterer at de er mobbet på skolen. I Elevundersøkelsen 2022 oppga 9,9 prosent av elevene på 7. trinn at de har blitt mobbet, mens det samme gjelder 7,4 prosent på 10. trinn og 4,2 prosent på vg1. Fra 2018 til 2020 sank andelen elever som svarte at de var blitt mobbet på 10. trinn og vg1, mens andelen økte svakt på 7. trinn. I Elevundersøkelsen fra 2022 øker andelen elever som svarer at de opplever mobbing markant for alle de tre trinnene sammenliknet med i 2021 (Utdanningsdirektoratet 2023).

I likhet med Elevundersøkelsen viser resultatene fra Ungdata-undersøkelsen at de fleste unge opplever skolen som et sted der de trives og føler seg inkludert. Undersøkelsen er rettet mot elever på ungdomstrinnet og elever i den videregående opplæringen. De aller fleste elevene rapporterer også om at de har et bra forhold til lærerne sine. Samtidig viser resultatene fra Ungdata noen negative utviklingstrekk. Det er flere unge nå enn tidligere som ikke trives på skolen, som oppgir at de kjeder seg og som gruer seg til å gå på skolen.

I Ungdata-undersøkelsen rapporterer flere unge at de opplever press på ulike områder i hverdagen. Det er store variasjoner når det gjelder

hvor mye press ungdom opplever og på hvilke områder. Jenter rapporterer generelt om betydelig mer opplevd press enn gutter. Skolen er det området som flest unge opplever press på. Flertallet opplever likevel ikke så mye press at de har problemer med å håndtere det (Bakken, 2022).

Flere av de internasjonale undersøkelsene samler også inn informasjon om elevenes læringsmiljø. Resultatene fra PISA-undersøkelsen viser at læringsmiljøet i norske klasserom har bedret seg over tid. Norske elever rapporterer i PISA 2018 om mer arbeidsro i norsktimene, sammenliknet med funn fra PISA-undersøkelsene som ble gjennomført tidlig på 2000-tallet. Analysene fra samme undersøkelse viser at det er en positiv sammenheng mellom arbeidsro i timene og elevenes læringsresultater. I likhet med resultatene fra Elevundersøkelsen og Ungdata-undersøkelsen, rapporterer de fleste norske elever i PISA 2018 at de opplever tilhørighet til skolen. Andelen norske elever som opplever tilhørighet er større enn for OECD-gjennomsnittet. Samtidig viser PISA 2018 at det er en liten nedgang i andelen elever som opplever tilhørighet til skolen sammenliknet med den forrige PISA-undersøkelsen fra 2015 (Jensen mfl., 2019).

Resultatene som viser at det over tid har blitt mer arbeidsro i norske klasserom, stemmer overens med lærernes opplevelser. I TALIS 2008 svarte over halvparten av lærerne på ungdomstrinnet at det tok ganske lang tid å få roet ned elevene når timen begynte. Til sammenlikning svarte bare 17 prosent av lærerne i TALIS 2018 at dette var et problem (Carlsten mfl., 2020).

### **3.3.2 Elevenes læringsresultater**

Som en del av innholdet i kvalitetsvurderings-systemet gir nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser og karakterstatistikk i form av standpunkt- og eksamenskarakterer informasjon om hvilke læringsresultater elevene oppnår i skolen på utvalgte områder.

#### *Elevenes resultater på nasjonale prøver*

Elevenes prestasjoner på nasjonale prøver i lesing på norsk, regning og engelsk har vært relativt stabile på nasjonalt nivå. De har ikke endret seg vesentlig siden målingene av utviklingen over tid startet i 2014 for regning og engelsk og 2016 for lesing (norsk). For nasjonale prøver i engelsk for 5. trinn økte antallet skalapoeng fra 50 til 51 skalapoeng skoleåret 2021–2022 (se nærmere omtale av skalapoeng i kapittel 8). Det har vært en grad-

<sup>2</sup> I Elevundersøkelsen er begrepet mobbing tillagt følgende betydning: «Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast» (Wendelborg, 2021).

### Boks 3.1 Deltakelse på nasjonale prøver

Det er generelt høy deltakelse på de nasjonale prøvene.

Elever med vedtak om spesialundervisning eller vedtak om særskilt språkopplæring kan i tråd med forskrift til opplæringsloven § 2-8 og forskrift til privatskoleloven § 2-7, få fritak fra å gjennomføre nasjonale prøver, dersom prøvene klart ikke vil ha mye å si for opplæringen til eleven. Det er skolen som skal vurdere hvilke elever de skal fritta. Eleven eller foreldrene til eleven kan likevel velge at eleven skal delta på prøven.

Mellom 4 og 6 prosent av elevene på 5. trinn blir vanligvis fritatt fra nasjonale prøver. Til sammenlikning har omtrent 8 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning. På 8. og 9. trinn blir mellom 3 og 4 prosent av elevene vanligvis fritatt. Til sammenlikning er det mellom 9 og 10 prosent av elevene som har vedtak om spesialundervisning.

Det er nesten dobbelt så mange gutter som jenter som blir fritatt. Dette har trolig en sammenheng med at to tredjedeler av elevene med spesialundervisning er gutter. Blant elever med

innvandringsbakgrunn er andelen fritak høyere, spesielt på nasjonale prøver i lesing. På 8. trinn er 11 prosent fritatt fra nasjonale prøver i lesing. I engelsk og regning er 9 prosent fritatt. Dette kan skyldes at mange elever med innvandringsbakgrunn har vedtak om særskilt språkopplæring (Prop. 1 S (2022–2023)). Høsten 2021 var det etter fire år med stabile fritaksandeler en svak økning i andelen elever som var fritatt fra de nasjonale prøvene på 8. trinn. Det var ingen store endringer i denne andelen for gjennomføringen høsten 2022.

Det er også elever som ikke deltar på grunn av sykdom eller som har et annet dokumentert eller udokumentert fravær. I pandemiårene 2020 og 2021 var det en tydelig økning i andelen elever som ble registrert med «ikke deltatt». Høsten 2022 rammet lærerstreiken enkelte kommuner og fylker hardere enn andre. Andelen elever som ble registrert med «ikke deltatt» på prøvene økte dette året med om lag 8–10 prosentpoeng på 8. og 9. trinn og om lag 3–5 prosentpoeng på 5. trinn (Utdanningsdirektoratet, 2021k, 2022y, 2022z).

vis økning i andelen elever på 5. trinn som presterer på høyt nivå i engelsk. Guttene presterer bedre enn jentene i regning og engelsk, mens jentene presterer bedre enn guttene i lesing (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

I 2022 startet målingen av utviklingen over tid på nytt for de nasjonale prøvene. Resultatene fra prøvene fra og med skoleåret 2022–2023 er derfor ikke direkte sammenliknbare med resultatene fra gjennomføringer tidligere skoleår. Se nærmere omtale av målingen av utvikling over tid for nasjonale prøver i kapittel 8.

#### Grunnskolepoeng

Elevene fikk i gjennomsnitt 43,4 grunnskolepoeng skoleåret 2021–2022. Grunnskolepoeng er et samlet mål for elevenes standpunkt- og eksamenskarakterer. Se nærmere omtale av grunnskolepoeng i boks 3.2. Det har vært en økning i gjennomsnittlige grunnskolepoeng over flere år, noe som gjenspeiler at elevenes karaktersnitt har økt over tid (figur 3.1). Vi vet ikke hva denne økningen skyldes, utover at det har vært en periode preget av

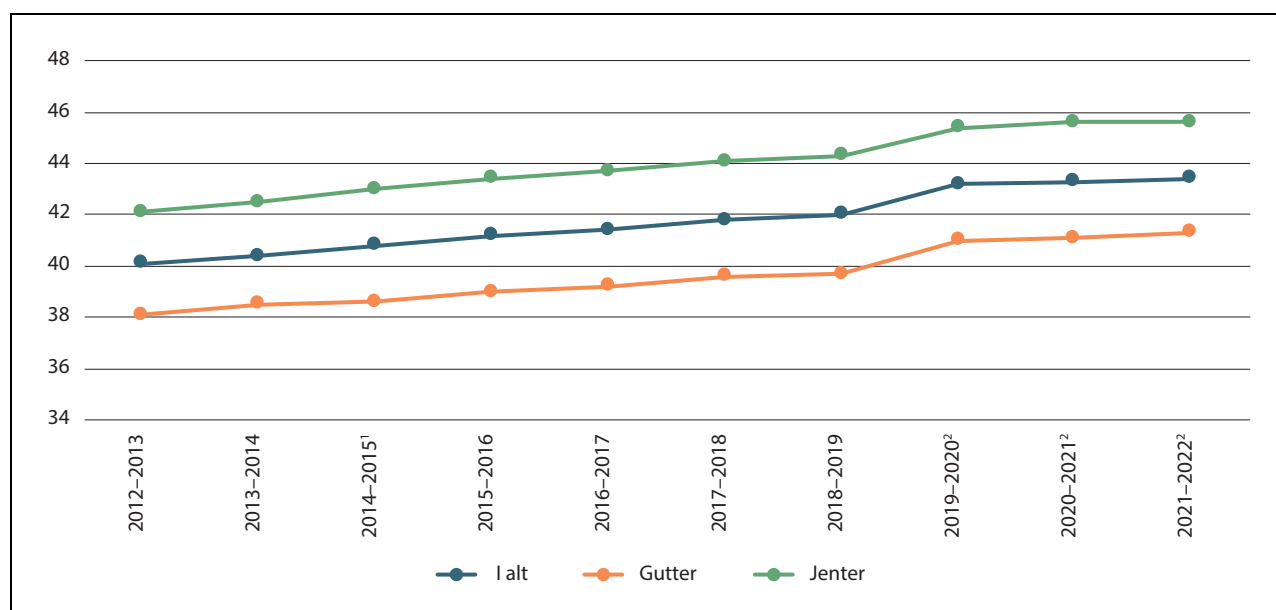
reformer, satsinger og endringer. Økningen har sannsynligvis en sammensatt forklaring.

Jentene har i snitt flere grunnskolepoeng enn guttene. Skoleåret 2021–2022 fikk jentene i gjennomsnitt 45,6 grunnskolepoeng på nasjonalt nivå, mens guttene fikk 41,3. Skoleåret 2019–2020 økte

### Boks 3.2 Hva er grunnskolepoeng?

Grunnskolepoeng er et samlet mål for elevens standpunkt- og eksamenskarakterer når elevene går ut av 10. trinn. Grunnskolepoengene oppsummerer alle elevens resultater i de forskjellige fagene og danner grunnlaget for opp- tak til den videregående opplæringen. Poengsummen blir regnet ut ved å summere verdien av alle karakterene og deretter dele på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med to desimaler, blir deretter multiplisert med 10.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022b)



Figur 3.1 Gjennomsnittlige grunnskolepoeng i skoleårene 2012–2013 til 2021–2022

<sup>1</sup> Fra og med skoleåret 2014–2015 inngikk standpunkt karakterene i valgfagene i beregningen av grunnskolepoengene.

<sup>2</sup> Skoleårene 2019–2020 til 2021–2022 ble eksamen for elevene i grunnskolen avlyst. Grunnskolepoengene for disse skoleårene er derfor bare basert på standpunkt karakterene.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2022u)

karactersnittet i gjennomsnitt med 1,2 grunnskolepoeng, noe som var mer enn en normal økning. Fordi eksamen ble avlyst i perioden 2020 til 2022 på grunn av koronapandemien, ble grunnskolepoengene i denne perioden bare basert på standpunkt karakterene.

Elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene får ikke beregnet grunnskolepoeng. Disse elevene tas inn til den videregående opplæringen på individuelt grunnlag og ikke på bakgrunn av karactersnittet fra grunnskolen. Skoleåret 2021–2022 var det 7,2 prosent av elevene som ikke fikk beregnet grunnskolepoeng, noe som er en økning på ett prosentpoeng sammenliknet med 2020–2021 (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

#### Elevenes standpunkt- og eksamenskarakterer

I grunnskolen har elevenes gjennomsnittlige standpunkt karakterer økt jevnt de siste ti årene (jf. figur 3.1). For skoleåret 2021–2022 var imidlertid karakterene uendret for de fleste av de største<sup>3</sup> fagene sammenliknet med skoleåret 2020–2021. Unntaket var i naturfag der snittkarakteren økte fra 4,2 til 4,3. Skoleåret 2021–2022 hadde jentene i

snitt høyere standpunkt karakterer enn guttene i de fleste fagene. (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

I den videregående opplæringen har elevenes gjennomsnittlige standpunkt karakterer i de enkelte fellesfagene økt gradvis de siste ti årene. Skoleåret 2019–2020 gikk elevenes snittkarakter opp i alle fellesfagene. Skoleåret 2021–2022 var det fortsatt høyere standpunkt karakterer i fellesfagene enn det var før pandemien. Utdanningsdirektoratet peker på at økningen i karakterene henger sammen med at vurderingspraksisen ble endret som følge av avlyste eksamener og en endret skolehverdag under pandemien. Hva økningen i standpunkt karakterene skyldes er ikke dokumentert utover dette. På grunn av pandemien ble de fleste eksamener for elever i den videregående opplæringen avlyst våren 2020, 2021 og 2022 (Utdanningsdirektoratet 2022u). Et flertall av elevene får normalt lavere karakter til skriftlig eksamen enn til standpunkt (Utdanningsdirektoratet 2020g).

Fra skoleåret 2020–2021 startet innføringen av nye læreplaner etter Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S). Læreplaner for fag på Vg1 ble innført skoleåret 2020–2021, og til skoleårene 2021–2022 og 2022–2023 kom læreplanene i fag for henholdsvis Vg2 og Vg3 (Utdanningsdirektoratet, 2022k). Ved sammenlikninger mellom standpunkt- og eksamenskarakterer før og etter innføringen av det nye læreplan-

<sup>3</sup> Kroppsøving, mat og helse, kunst og håndverk, musikk, samfunnsfag, norsk muntlig, KRLE, naturfag, engelsk, norsk hovedmål, norsk sidemål og matematikk

### Boks 3.3 Om fagfornyelsen og Kunnskapsløftet 2020 og Kunnskapsløftet 2020 samisk

Fagfornyelsen er navnet på prosessen med å utvikle og innføre nytt læreplanverk. Det nye læreplanverket Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S) ble tatt i bruk fra skoleåret 2020–2021.

Bakgrunnen for å fornye innholdet i grunnopplæringen er beskrevet i NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole – Et kunnskapsgrunnlag* og NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*. Utvalgets mandat var å vurdere grunnopplæringens fag opp mot krav til kompetanse i et framtidig samfunns- og arbeidsliv.

Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* la til grunn at fagfornyelsen skulle gi gode skolefag med relevant innhold for morgendagens arbeids- og samfunnsliv. Stortingsmeldingen slår fast at

(...) innholdet i grunnskolen og videregående opplæring skal fornyes for at barn og unge skal få gode vilkår for å utvikle verdier, kunnskaper og holdninger som har stor betydning i deres liv – både i oppveksten og som et godt utgangspunkt for videre utdanning og aktiv deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Opplæringen skal gi den enkelte elev, lærer og lærekandidat de beste forutsetninger for å utvikle verdier, kunnskaper og holdninger som har stor betydning både i nære mellommenneskelige relasjoner og i samfunnet.

Meld. St. 28 (2015–2016) og Innst. 19 S (2016–2017) anga målene og rammene for fornyelsen av læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette er blant annet at fagfornyelsen som er basert på de grunnleggende prinsippene i Kunnskapsløftet 2006 (LK06) og Kunnskapsløftet 2006 samisk

(LK06S), og har som mål å bidra til å gi elevene et bedre utbytte av opplæringen. Hovedprinsippene fra LK06 og LK06S skulle ligge fast. Læreplanene skulle fortsatt ha kompetansemål og elevenes utvikling av grunnleggende ferdigheter skulle fremdeles stå sentralt i opplæringen. Samtidig skulle fagfornyelsen fornye skolefagene med relevant innhold, tydelig progresjonen i opplæringsløpet og forbedre sammenhengen mellom fagene. En målsetning med det nye læreplanverket var å styrke utviklingen av elevenes dybdelæring og forståelse. Verdigrunnlaget skulle løftes fram i læreplanene. Til de nye læreplanene skulle det også utvikles kjerneelementer som beskrev det viktigste faglige innholdet, og det skulle innføres tre tverrfaglige tema: demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring.

Til det nye læreplanverket ble det utviklet en ny overordnet del av læreplanen og prinsipper for opplæringen. Overordnet del erstatter tidligere generell del av læreplanverket og gjelder for alle læreplaner. Den beskriver hvilke verdier og prinsipper grunnopplæringen skal bygge på.

Det ble også fastsatt følgende ny struktur for læreplaner i fag:

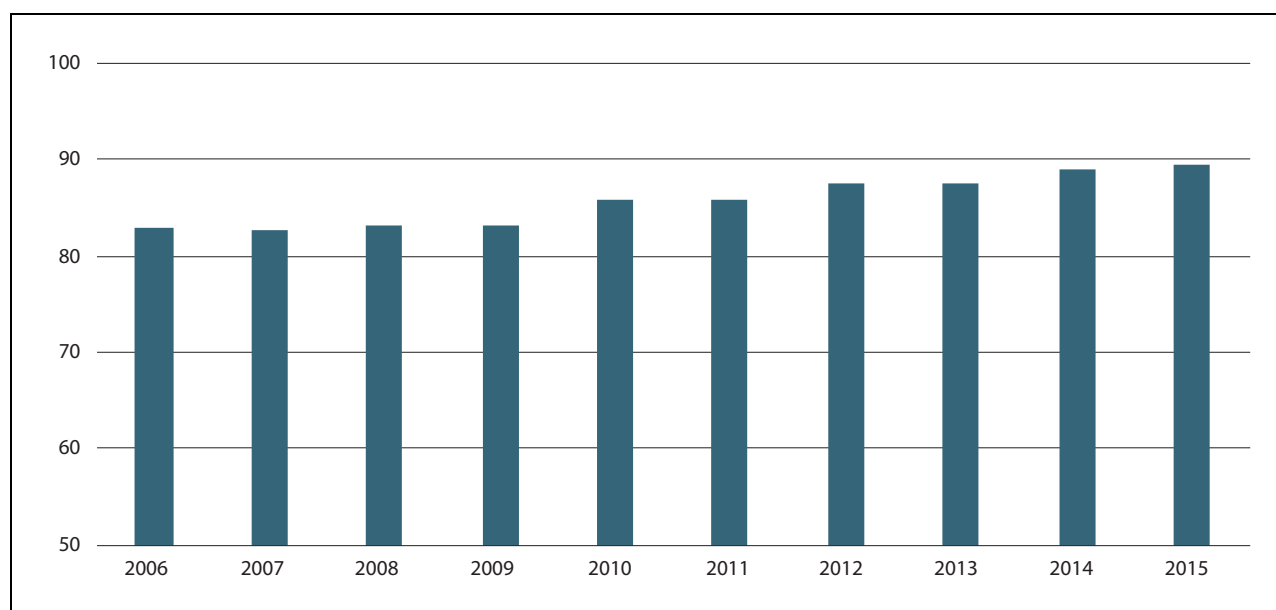
- Om faget
- Fagets relevans og sentrale verdier
- Kjerneelementer
- Tverrfaglige tema
- Grunnleggende ferdigheter
- Kompetansemål og vurdering
- Vurderingsordning

Proessen med å utvikle de nye læreplanene og hvordan de vil virke i skolen, blir evaluert. Evalueringen gjennomføres i perioden fra de nye læreplanene ble tatt i bruk høsten 2020, og fram til 2025. Vurdering er ikke en del av evalueringen (Utdanningsdirektoratet, 2022k).

verket, er det derfor viktig å være oppmerksom på at fagenes innhold er endret (Utdanningsdirektoratet, 2022k). Se mer informasjon om fagfornyelsen og Kunnskapsløftet 2020 og Kunnskapsløftet 2020 samisk i boks 3.3.

#### *Elevenes resultater på internasjonale undersøkelser*

Norge har deltatt i flere av de internasjonale undersøkelsene helt tilbake til 1990-tallet. Undersøkelsene gjør det mulig å følge utviklingen i elevenes læringsresultater i noen fag og ferdigheter over et lengre tidsrom.



Figur 3.2 Andelen elever som har fullført studieforbereidende utdanningsprogram i den videregående opplæringen innen to år etter normert tid, i prosent

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2022u)

Hovedtrekket i utviklingen er at det var en stor nedgang i norske elevers prestasjoner i perioden fra de første resultatene kom på 1990-tallet og fram til rundt perioden 2003–2006. Nedgangen i denne perioden tilsvarer omtrent effekten av ett års skolegang. Denne perioden ble fulgt av en periode med generell framgang i elevenes prestasjoner som varte til om lag 2012. For elever på barnetrinnet var framgangen omtrent like stor som nedgangen i den foregående perioden, mens for elevene på ungdomstrinnet var framgangen mer moderat. Mens nedgangen i den første perioden var jevnt fordelt, var framgangen i den påfølgende, spesielt for barnetrinnselevne, i stor grad knyttet til at det ble færre elever som presterte på de laveste mestringsnivåene. I perioden 2012–2015 kan resultatene best beskrives som stabile, selv om resultatene varierte noe mellom de ulike undersøkelsene (Björnsson og Olsen, 2018; Björnsson, 2022)

I de to siste internasjonale undersøkelsene hvor det foreligger publiserte resultater, PISA 2018 og TIMSS 2019, er det tegn til tilbakegang i elevenes prestasjoner. PISA 2018 viste en tilbakegang i elevens leseprestasjoner, med flere elever på de laveste mestringsnivåene (Jensen mfl., 2019). TIMSS 2019 viste stabilt høye prestasjoner på barnetrinnet, men nedgang i elevenes prestasjoner på ungdomstrinnet, både i matematikk og i

naturfag. I den samme perioden rapporterer også elevene om et svakere læringsmiljø og lavere motivasjon (Kaarstein mfl., 2020).

#### *Gjennomføring i den videregående opplæringen*

For den videregående opplæringen fører SSB statistikk over elevenes gjennomføringsgrad. Gjennomføringsstatistikken viser hvor stor andel av elevene som begynner i den videregående opplæringen som fullfører innen to år etter normert tid. Det er flere elever som fullfører den videregående opplæringen på normert tid nå enn det var for ti år siden. Nær 90 prosent av elevene som begynte på studieforbereidende utdanningsprogrammer i 2015 fullførte innen to år etter normert tid. Siden Kunnskapsløftet 2006 (LK06) og Kunnskapsløftet samisk (LK06S) ble innført har det vært en økning i andelen elever som gjennomfører den videregående opplæringen. Elever på studieforbereidende utdanningsprogrammer fullfører i større grad enn elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. For elevene som begynte i den videregående opplæringen i 2015 var andelen som fullførte innen to år etter normert tid, altså i 2020, 89,4 prosent på studieforbereidende utdanningsprogrammer og 70 prosent på yrkesfaglige utdanningsprogrammer (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

### 3.4 Opplæring for alle elever

Overordnet del av læreplanverket slår fast at skolen skal legge til rette for en opplæring for alle elever og stimulere den enkelte elevs motivasjon, lærelyst og tro på egen mestring. Elevene møter skolen med ulike erfaringer, forkunnskaper, holdninger og behov. For å gi alle elevene de samme mulighetene må elevene få en opplæring som er tilpasset deres forutsetninger og behov (Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen).

I mandatet til kvalitetsutviklingsutvalget står det at kvalitetsutvikling i skolen skal bidra til at alle elever får en opplæring i et skolemiljø som er i tråd med opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter. Arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen skal støtte alle elevers læring og utvikling og bidra til elevmedvirkning og inkludering. I tillegg skal arbeidet med kvalitetsutvikling bidra til å redusere kvalitetsforskjeller og til mindre sosial og geografisk ulikhet. For å oppnå disse målsettingene er det avgjørende at et kvalitetsvurderingssystem er utformet for å ivareta alle elevers rettigheter og kan bidra med informasjon som omfatter alle elever.

For å gi et overordnet bilde av hva kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling skal bidra til, gir utvalget i dette delkapitlet en kort oversikt over rettighetene til og omfanget av tilpasset opplæring, tidlig innsats, spesialundervisning, særskilt språkopplæring og særskilte rettigheter til tegnspråk, punktskrift, alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og samiske elevers rettigheter.

#### *Tilpasset opplæring*

Opplæringsloven § 1-3 og privatskoleloven § 3-4a slår fast at skolen skal tilpasse opplæringen til eleven og elevens forutsetninger. Tilpasset opplæring er til rettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen.

Tilpasset opplæring er ingen individuell rett for den enkelte eleven, men skal skje innenfor fellesskapet gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen. Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom å variere arbeidsformene og de pedagogiske metodene, læremidlene og organiseringen og gjennom arbeidet med læringsmiljøet, læreplanene og vurderingene. Lærerne må bruke et godt faglig skjønn i arbeidet med å tilpasse opplæringen (Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen).

#### *Tidlig innsats på 1. til 4. trinn*

Intensiv opplæring er en del av den tilpassede opplæringen og innebærer kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving og regning. Intensiv opplæring er regulert i opplæringsloven § 1-4 og privatskoleloven § 3-4b. Skolen skal tilby intensiv opplæring når en elev på 1. til 4. trinn står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning.

Ifølge forarbeidene til opplæringsloven gir bestemmelsen en plikt til skolen å tilby intensivopplæring, men bestemmelsen innebærer ikke en individuell rettighet for elevene. Bestemmelsen gir skolen et profesjonelt handlingsrom, men skolen må følge rammene i loven. I forarbeidene går det også fram at resultater fra kartleggingsprøver ikke nødvendigvis vil være egnet til å fange opp alle elevene som har behov for ekstra oppfølging. Det begrunnes i at det er en risiko for at det kan føre til en uheldig «vente og se-holdning» dersom skolen legger for stor vekt på slike prøver. En konsekvens kan være at det går for lang tid før eleven får oppfølging. Formålet med den intensive opplæringen er at terskelen for å følge opp en elev med tidlig innsats skal være lav (Prop. 52 L (2017–2018)).

Ved intensiv opplæring skal skolen ikke fatte enkeltvedtak på bakgrunn av en sakkyndig vurdering. Skolens intensive opplæring skal ta sikte på at eleven oppnår forventet progresjon i lesing, skriving eller regning. Hva som er forventet progresjon, må lærerne vurdere ut fra et faglig skjønn. Elever som har behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen tross den ekstra innsatsen, har rett til spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven.

En spørreundersøkelse fra 2020 viste at 90 prosent av skolene med barnetrinn gir intensiv opplæring. En større andel av elevene får intensiv opplæring i lesing enn i skriving og regning. I lesing har mer enn 60 prosent av skolene gitt intensiv opplæring til 10 prosent av elevene eller mer. Det samme gjelder for henholdsvis 47 og 46 prosent av skolene i skriving og regning. I samme undersøkelse svarte to tredjedeler av skolelederne at det er behov for mer veiledning eller forskningsbasert kunnskap om hvordan plikten til intensiv opplæring kan eller bør følges opp (Vika mfl., 2021).

### Spesialundervisning

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Før kommunen eller fylkeskommunen fattet et vedtak om spesialundervisning, skal det utarbeides en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Dette er nærmere regulert i opplæringsloven § 5-3.

Spesialundervisning er en individuell rettighet og kan bestå av en rekke tiltak. Det er krav i loven om at det samlede opplæringstilbudet gir eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for elevene.

I kapittel 5 i opplæringsloven går det fram at læreplanverket gjelder fullt ut for elever som får spesialundervisning, men at elever kan få unntak fra læreplaner for bestemte fag når det er begrunnet med elevens behov og forutsetninger.

Innholdet i og omfanget av spesialundervisningen baserer seg på en skjønnsmessig vurdering. Sentrale momenter i vurderingen er elevens utbytte av den ordinære opplæringen, realistiske opplæringsmål for eleven, elevens lærevanser og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, slik det står i opplæringsloven § 5-3. Når kommunen og fylkeskommunen skal avgjøre om en elev har rett til spesialundervisning og i så fall hvilket tilbud eleven skal få, skal kommunen og fylkeskommunen legge vekt på den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten og stor vekt på elev-

ens og foreldrenes synspunkter, i tråd med opplæringsloven § 5-4.

Ifølge privatskoleloven § 3-6 gjelder opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4 og 5-5 tilsvarende for private skoler.

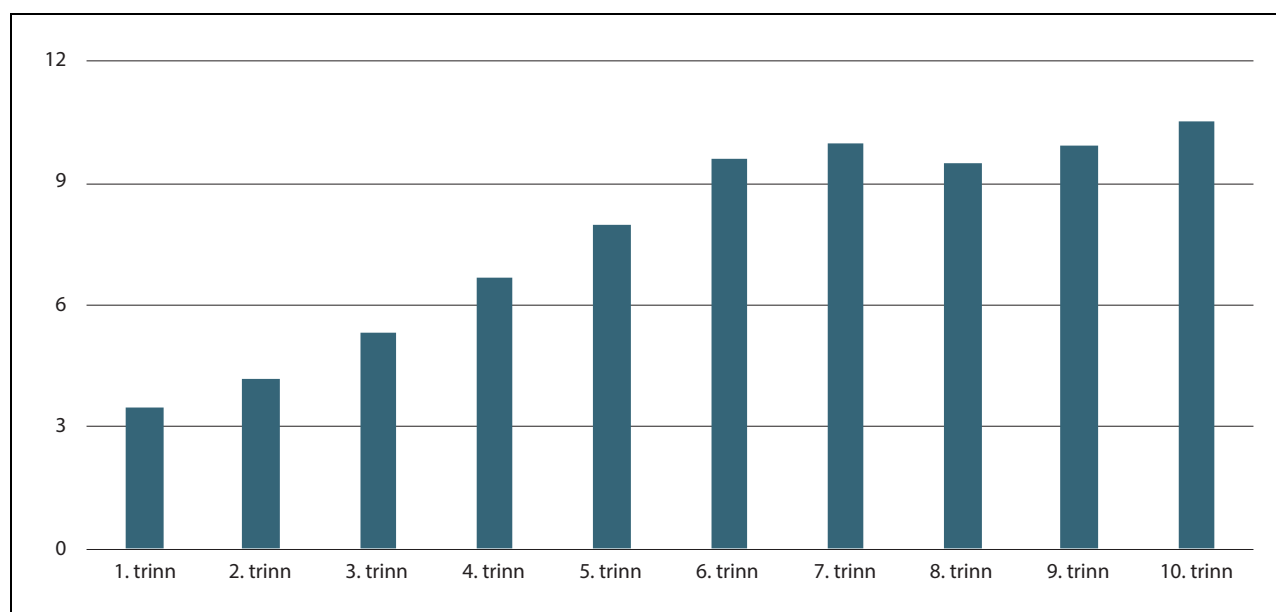
Skoleåret 2022–2023 fikk nesten 8 prosent av elevene i grunnskolen spesialundervisning, noe som utgjorde om lag 49 000 elever. Andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning øker utover i grunnskolen fra 3,5 prosent på 1. trinn til 10,5 prosent på 10. trinn (se figur 3.3).

Det er langt flere gutter enn jenter som får spesialundervisning. I grunnskolen får totalt 10 prosent av guttene og 5 prosent av jentene spesialundervisning.

Flere elever får spesialundervisning i den ordinære klassen sammenliknet med tidligere. I skoleåret 2013–2014 fikk 28 prosent av elevene hovedsakelig spesialundervisning i den ordinære klassen, mens i skoleåret 2022–2023 gikk andelen opp til 50 prosent. Andelen elever med spesialundervisning er høyere på private skoler enn på offentlige skoler (Utdanningsdirektoratet, 2022x).

Betydelig færre elever får spesialundervisning i den videregående opplæringen enn i grunnskolen. Andelen elever som har et enkeltvedtak om spesialundervisning i den videregående opplæringen var 2,6 prosent i skoleåret 2021–2022. Omfanget av spesialundervisning varierer på tvers av skoler, kommuner og fylker (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

Det er grunn til å tro at det er en viss underrapportering av elever som har vedtak om spesial-



Figur 3.3 Elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen, skoleåret 2022–2023, i prosent

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens informasjonssystem (2022x)

undervisning. En spørreundersøkelse til skolene i 2019 viste at andelen med spesialundervisning i den videregående opplæringen var 4 prosent, altså noe høyere enn de offisielle tallene i Utdanningsdirektoratets statistikk. Studien peker på ulike årsaker til den kraftige nedgangen i spesialundervisning fra 10. trinn til den videregående opplæringen. Det kan blant annet henge sammen med struktur, organisering og innholdet i den videregående opplæringen. Mindre klasser på yrkesfag gjør det lettere å tilrettelegge opplæringen. Mange videregående skoler arbeider godt med tilpasset opplæring, for eksempel ved at flere elever får tilbud om kortvarige kurs når de står i fare for å bli hengende etter (Markussen mfl., 2019). I tillegg viser studien at det er en del elever som har hatt spesialundervisning i ungdomsskolen som selv velger dette bort når de begynner i videregående.

#### *Særskilt språkopplæring*

Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk kan ha rett til særskilt språkopplæring. Særskilt språkopplæring kan bestå av særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring, tospråklig opplæring eller begge deler. Dette går fram av opplæringsloven § 2-8 for grunnskolen, opplæringsloven § 3-12 for den videregående opplæringen og privatskoleloven § 3-5 for privatskoler. Skoleeiere har plikt til å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk både før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring og underveis i opplæringen. Kartleggingen danner grunnlaget for å vurdere om elevene har tilstrekkelig ferdighet til å følge den vanlige opplæringen.

Det er ikke gitt nasjonale føringer for hvilke kartleggingsverktøy skolene skal bruke for å kartlegge minoritetsspråklige elevers norskferdigheter. Det var om lag 44 000 elever i grunnskolen som fikk særskilt norskopplæring skoleåret 2022–2023. Dette utgjør en andel på 6,8 prosent av elevene (Utdanningsdirektoratet, 2022x).

#### *Samiske elevers rettigheter*

Samiske elever har en individuell rett til opplæring i samisk i grunnskolen og i den videregående opplæringen uansett hvor de bor i landet. Rett til opplæring i samisk betyr rett til opplæring i faget samisk i ett av de samiske språkene nordsamisk, lulesamisk eller sørsamisk, enten som første- eller andrespråk. Rett til opplæring på samisk betyr rett til å få opplæringen også i andre fag på ett av de samiske språkene.

I grunnskolen har alle elever som bor i samiske distrikter, både samer og ikke-samer, rett til opplæring i og på samisk. Samiske distrikter omfatter blant annet de kommunene som inngår i forvaltningsområdet for samiske språk. Utenfor samiske distrikter er det bare samer som har rett til opplæring i samisk, men både samiske og ikke-samiske elever har rett til grunnskoleopplæring i og på samisk hvis det er minst ti elever som ønsker det i en kommune. Deretter så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen. Se tabell 3.1 for antall elever som får opplæring på samisk i grunnskolen skoleåret 2022–2023.

Ingen elever i den videregående opplæringen har individuell rett til opplæring på samisk.

I Norge blir det gitt opplæring i og på nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Alle tre språkene har sitt eget standardiserte skriftspråk og eget alfabet. Selv om nordsamisk er det klart mest talte og brukte språket er det ikke rettslig grunnlag for å forskjellsbehandle de tre samiske språkene (NOU 2019: 23).

En undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen viste at for skoleåret 2017–2018 tilbød 92 kommuner undervisning i samisk, mens 12 av dem også tilbød undervisning på samisk (Riksrevisjonen, 2019).

Opplæring i samisk blir gitt som førstespråk eller som andrespråk. Samisk som førstespråk har en felles læreplan. Samisk som andrespråk har tre ulike læreplaner tilpasset til elevenes språkferdigheter og tid for oppstart på opplæringen. Alle barn har mulighet til å få opplæring uansett hvor gamle de er når de ønsker opplæring i samisk. Elever med samisk som andrespråk kan enten velge samisk 2 eller samisk 3 i grunnskolen.

Tabell 3.1 Antall elever som får opplæring på samisk i grunnskolen, 1. til 10. trinn, skoleåret 2022–2023

| 1. trinn | 2. trinn | 3. trinn | 4. trinn | 5. trinn | 6. trinn | 7. trinn | 8. trinn | 9. trinn | 10. trinn | Totalt |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|--------|
| 107      | 104      | 103      | 95       | 76       | 84       | 65       | 104      | 76       | 62        | 876    |

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens informasjonssystem (2022g)

Tabell 3.2 Antall elever med samiske språk i grunnskolen, 1. til 10. trinn, perioden 2020–2023

|                             | 2020–2021 | 2021–2022 | 2022–2023 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Nordsamisk som førstespråk  | 943       | 951       | 949       |
| Nordsamisk som andrespråk 2 | 728       | 769       | 823       |
| Nordsamisk som andrespråk 3 | 637       | 557       | 555       |
| Sørsamisk som førstespråk   | 35        | 25        | 15        |
| Sørsamisk som andrespråk 2  | 50        | 61        | 78        |
| Sørsamisk som andrespråk 3  | 16        | 20        | 12        |
| Lulesamisk som førstespråk  | 33        | 33        | 30        |
| Lulesamisk som andrespråk 2 | 56        | 56        | 68        |
| Lulesamisk som andrespråk 3 | 24        | 20        | 16        |

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens informasjonssystem (2022g)

Samisk 4 er for elever som starter samiskopplæringen i den videregående opplæringen. Se tabell 3.2 for antall elever med samiske språk i grunnskolen fordelt på første- og andrespråk.

#### *Særskilte rettigheter – tegnspråk, punktskrift, alternativt supplerende kommunikasjon (ASK)*

Opplæringsloven § 2-6 om tegnspråkopplæring i grunnskolen slår fast at elever som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk. Elever som har rett til videregående opplæring og som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for det, har etter § 3-9 i opplæringsloven også rett til tegnspråkopplæring. Elevene dette gjelder har rett til å velge en videregående opplæring i og på tegnspråk på skoler som har slike tilrettelagte opplæringstilbud, eller til å velge å bruke tolk i ordinære videregående skoler. Ifølge GSI var det 267 elever som hadde vedtak om tegnspråkopplæring i grunnskolen skoleåret 2022–2023 (Utdanningsdirektoratet, 2022g).

Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler. De har også rett til nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet, i henhold til opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10. Før det blir gjort vedtak om slik opplæring, skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Skoleåret 2022–2023 var det 77 elever som hadde et slikt

vedtak i grunnskolen (Utdanningsdirektoratet, 2022g).

Elever som helt eller delvis mangler tale, og som derfor har behov for å kunne uttrykke seg gjennom alternativ supplerende kommunikasjon (ASK), skal få benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen, i henhold til opplæringsloven §§ 2-16 og 3-13. Elever som bruker ASK er en svært uensartet gruppe med ulike forutsetninger og behov.

Lovbestemmelsene om ASK presiserer og synliggjør det som følger av bestemmelsene om tilpasset opplæring etter opplæringsloven § 1-3 og spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 og inneholder ingen rettigheter ut over det som følger av disse bestemmelsene.

### **3.5 Ansatte og kompetanse i skolen**

#### **3.5.1 Kompetansen til lærere**

Det var per november 2021 78 625 lærere i grunnskolen og 27 283 i den videregående opplæringen (Statistisk sentralbyrå, 2022a).

#### *Lærernes utdanningsbakgrunn*

Det finnes flere ulike lærerutdanninger som alle kvalifiserer for arbeid i skolen, blant annet grunnskolelærerutdanning, samisk grunnskolelærerutdanning, lektorutdanning, praktisk-pedagogisk utdanning, praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag, yrkesfaglærerutdanning, faglærerutdan-

### Boks 3.4 Kompetansekrav for lærere

Det er to typer kompetansekrav for dem som skal undervise i skolen:

#### *Krav om kompetanse ved tilsetting av undervisningspersonell*

Ifølge opplæringsloven § 10-1 skal den som tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i den videregående skolen ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmere forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsettes i undervisningsstillinger på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.

#### *Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag*

Ifølge opplæringsloven § 10-2 må ansatte som skal undervise, ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i. Departementet gir nærmere

forskrifter om krav til relevant kompetanse for de som skal undervise på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.

Ifølge forskrift til opplæringsloven §§ 14-1 til 14-4 skal lærere som underviser i matematikk, engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk ha minst 30 studiepoeng som er relevant for faget for å undervise på 1. til 7. trinn og minst 60 studiepoeng for å undervise på 8. til 10. trinn. I tillegg er det krav om minst 30 studiepoeng som er relevante for faget i de fleste andre fag på ungdomstrinnet. I den videregående skolen må lærere ha minst 60 studiepoeng fordypning som er relevant for faget de skal undervise i. Lærerne som var ferdig utdannet og kvalifisert for ansettelse før 1. januar 2014 eller som senere har fullført allmennlærerutdanningen, har dispensasjon fra kravene fram til 1. august 2025.

Kravene gjelder også for ansatte i private skoler, jf. privatskoleloven § 4-2.

ning og lærerutdanning i praktiske og estetiske fag (NOU 2022: 13). Opplæringsloven kapittel 10 og privatskoleloven kapittel 4 stiller krav til kompetanse ved tilsetting og undervisning i skolen. Kravene viser blant annet til rammeplanene for de ulike lærerutdanningene. Det er gitt nærmere forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsettes i undervisningsstillinger på ulike trinn og ulike skoleslag. Disse kompetansekravene finnes i kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven. Se nærmere omtale av kompetansekrav til lærere i boks 3.4.

Lærernes utdanningsbakgrunn varierer blant annet etter hvilket skoletrinn og skoleslag de arbeider i. Som det framgår av tabell 3.3 er det også en del som underviser i grunnopplæringen som ikke har pedagogisk utdanning. Skoleåret 2021–2022 var dette 12,7 prosent av undervisningspersonalet i grunnskolen og 14,3 prosent i den videregående opplæringen.

Utvalget har i delinnstillingen ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på de ulike lærerutdanningene. Likevel er det et sett med kompetanseområder som er felles for alle lærerutdanningene. I St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren Rollen og utdanningen* omtales kompetanseområdene under følgende betegnelser: Fag og grunnleggende ferdigheter, skolen i samfunnet, etikk, pedagogikk

og fagdidaktikk, ledelse av læringsprosesser, samhandling og kommunikasjon og endring og utvikling. Disse kompetanseområdene er utformet basert på krav og forventninger i nasjonale styringsdokumenter og på bakgrunn av funn fra norsk og internasjonal forskning (Kunnskapsdepartementet 2020).

#### *Andel lærere som ikke oppfyller kompetansekrav for tilsetting*

Andelen lærere i grunnskolen som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting har vært stabil de siste fem årene og ligger på 5,6 prosent skoleåret 2022–2023. Andelen undervisningstimer gitt av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting har holdt seg stabil de siste fem årene. Skoleåret 2022–2023 ble 4,4 prosent av undervisningstimene gitt av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting (Utdanningsdirektoratet, 2022x). Ulike statistikkilder presenterer ulike bilder av kompetansen til lærerne. Se nærmere omtale av forskjellene i statistikken som Utdanningsdirektoratet og SSB publiserer om lærerne i grunnskolen i Norge i boks 3.5.

Det finnes ikke årlige rapporteringer om de ansattes kompetanse i den videregående opplæ-

ringen tilsvarende GSI. Dette gir mindre kunnskap om i hvilken grad skoleeierne oppfyller kravet om tilsetning i den videregående opplæringen (NOU 2022: 13).

#### *Flere lærere har tatt videreutdanning*

Omfanget av etter- og videreutdanning i skolen har økt betydelig de senere årene. I perioden 2015–2022 har over 50 000 lærere i grunnsopplæringen fått tilbud om videreutdanning i ulike fag og fagområder. I den samme perioden har det vært en nedgang i andelen grunnskolelærere som ikke oppfyller kompetansekravet om undervisning i de fleste av de prioriterte fagene. De prioriterte fagene i videreutdanningstilbudet *Kompetanse for kvalitet* er matematikk, engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk (NOU 2022: 13). Fra 2015 til 2021 har omtrent 24 000 grunnskolelærere fått tilbud om videreutdanning i fagene med kompetansekrav (Utdanningsdirektoratet, 2022u).

Til tross for en mangeårig satsing på videreutdanning er det fremdeles mange lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for fagene de underviser i. Andelen lærere som ikke oppfyller kravene er størst i faget engelsk (se tabell 3.4).

Andelen lærere som oppfyller kompetansekravene varierer noe mellom barne- og ungdomstrinnet. Det er spesielt i engelsk på 1. til 7. trinn at andelen lærere som ikke oppfyller kompetansekravene, er høy. Her mangler 39 prosent de studiepoengene som kreves.

Det finnes ikke årlige statistiske oversikter av fagkompetansen til lærere i den videregående opplæringen eller grunnskolelæreres kompetanse i de andre fagene, selv om det er kompetansekrav i de fleste av fagene på ungdomstrinnet og i alle fagene i den videregående opplæringen. En spørreundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå viser likevel at rundt halvparten av lærerne som underviser i praktisk-estetiske fag i grunnskolen, mangler formell kompetanse (Perlic, 2019).

#### *Desentralisert ordning for kompetanseutvikling*

I 2021 ble retningslinjene for tilskudd til lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring fastsatt som forskrift. Tilskuddsordningen omfatter regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage, desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole og kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (Utdanningsdirektoratet, 2021j). Kompetanseutviklingen i tilskuddsordningen gir ikke studiepoeng.

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling ble utviklet med bakgrunn i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Innføringen av ordningen startet opp i 2017 for grunnskoler og fra 2019 ble de videregående skolene med studieforbereende utdanningsprogram inkludert i ordningen. Målet med den desentraliserte ordningen er å styrke den kollektive kompetansen i skolene ut fra lokale behov i samarbeid med universiteter og høyskoler.

Tabell 3.3 Andelen lærere i grunnsopplæringen etter pedagogisk utdanning, skoleåret 2021–2022, i prosent

| Pedagogisk utdanning                                                 | Den videregående opplæringen |      |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------|------|
|                                                                      | Grunnskolen                  |      |
| Førskole-/barnehagelærerutdanning                                    | 8,2                          | 1,2  |
| Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil fire år                    | 45,8                         | 6,3  |
| Fag- og yrkesfaglærerutdanning                                       | 4,6                          | 10,9 |
| Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets og høyskolekandidater | 11,2                         | 32,5 |
| Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere                     | 2,4                          | 18,6 |
| Grunnskolelærerutdanning, master                                     | 1,2                          | 0,2  |
| Lektorutdanning for trinn 8-13 og tilsvarende masterutdanninger      | 1,8                          | 6,8  |
| Utdanning i spesialpedagogikk                                        | 0,8                          | 0,4  |
| Annen pedagogisk utdanning                                           | 11,2                         | 8,8  |
| Ingen pedagogisk utdanning                                           | 12,7                         | 14,3 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022a)

### Boks 3.5 Ulike statistikkilder presenterer ulike bilder av kompetansen til lærerne i grunnskolen

Både Utdanningsdirektoratet og SSB publiserer statistikk om lærerne i grunnskolen i Norge. Utdanningsdirektoratets statistikk er basert på data fra GSI, hvor skolene selv rapporterer planlagt ressursbruk for skoleåret. SSB baserer statistikken sin på Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret), kombinert med opplysninger om den enkelte lønnstakers utdanningsnivå.

De to statistikkildene gir ulike bilder av kvalifikasjonene til lærere i grunnskolen. NTNU Samfunnsforskning fikk i oppdrag å utrede årsaker til forskjellene mellom Utdanningsdirektoratet og SSB sine tall. Forskerne fant at det er flere ulikheter mellom de to datakildene. De baserer seg blant annet på ulike definisjoner, populasjoner og datainnsamlingsmetoder. Samlet sett bidrar dette til at målene på lærerkvalifikasjoner er svært forskjellige (Iversen mfl., 2021). Når statistikkene ikke måler det samme er resultatene heller ikke direkte sammenliknbare.

#### *De viktigste forskjellene mellom datakildene*

For det første beregner SSB andelen lærere i grunnskolen uten lærerutdanning, mens GSI rapporterer andelen lærere som ikke oppfyller kompetansekravene slik de er definert i opplæringsloven. Med fullført lærerutdanning vil lærerne oppfylle kompetansekravene for tilsetning og undervisning i skolen, men opplæringsloven med tilhørende forskrift åpner imidlertid for at kompetanse også kan tilegnes på andre måter. Eksempler er gjennom andre utdanninger eller utdanning fra utlandet som er godkjent av NOKUT. Slik kompetanse vil regnes som «godkjent» i GSI, men ikke telles som lærerutdanning av SSB.

Videre måler GSI planlagt undervisningspersonell per oktober, mens SSB måler det faktiske undervisningspersonellet den tredje uken i

november. Dette er to forskjellige ting som fører til at statistikkene fanger opp skolenes bruk av vikarer ulikt. I GSI er bare planlagt vikarbruk inkludert. Dette vil i hovedsak være vikarer for langtidsfravær som er kjent på rapporteringstidspunktet, mens vikarer på timebasis ikke blir tatt hensyn til. Statistikken SSB viser omfatter både vikarer som er til stede og ansatte som er midlertidig fraværende på måletidspunktet. Dette resulterer dermed i en dobbelttelling. Ettersom vikarene i gjennomsnitt har lavere utdanning og kompetanse enn fulltidsansatte, vil disse bidra til å trekke opp andelen uten lærerutdanning.

#### *Hvilket mål på lærernes kvalifikasjoner er riktig?*

Det skjer mye uforutsett i skolene som de ikke har oversikt over på registreringstidspunktet i GSI. Antakelig er lærernes kvalifikasjoner overvurdert i GSI, som måler planlagt lærerkompetanse, men dataene gir likevel et godt bilde av den kompetansen som faktisk er ansatt for å undervise i det aktuelle skoleåret. SSBs statistikk, som gir et øyeblikksbilde av undervisningen på måletidspunktet, kan tenkes å bedre representere den kompetansen elevene møter den aktuelle uken i november. Som følge av at vikarer tillegges mye vekt, og at målet på kompetanse (andel lærere med fullført lærerutdanning) er snevrere definert av SSB, er imidlertid kvalifikasjonene blant lærere i grunnskolen trolig undervurdert i denne statistikken. Forskerne fra NTNU Samfunnsforskning konkluderer derfor med at begge de to statistikkildene gir viktig informasjon om lærerkvalifikasjonene i grunnskolen, spesielt i kombinasjon med hverandre. Med de forskjellene som eksisterer mellom Utdanningsdirektoratet og SSB sine data, vil de to statistikkene naturlig gi noe ulike resultater hver for seg (Utdanningsdirektoratet 2022x).

Behovene for kompetanseutvikling skal være basert på lokale analyser som støttes gjennom faglig dialog med universitetet eller høyskolen. Desentralisert ordning skal gjennom kollektive prosesser bidra til å øke kompetansen og kvalite-

ten i barnehager, grunnskoler, i den videregående opplæringen, i kommuner og fylkeskommuner og hos universiteter og høyskoler.

OsloMet evaluerer ordningen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Foreløpige funn fra evalu-

Tabell 3.4 Andelen lærere i grunnskolen som ikke oppfyller kompetansekravene i undervisningsfaget, i prosent

| Fag             | 2017–2018 | 2018–2019 | 2019–2020 | 2020–2021 | 2021–2022 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Norsk           | 22        | 19        | 17        | 16        | 14        |
| Samisk          | 31        | 18        | 26        | 16        | 17        |
| Norsk tegnspråk | 20        | 21        | 21        | 17        | 21        |
| Matematikk      | 31        | 27        | 24        | 22        | 19        |
| Engelsk         | 43        | 39        | 35        | 34        | 31        |

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021j)

eringen viser at de fleste ordningene har blitt implementert på kommunenivå og i enkelte tematiske nettverk. Forskerne identifiserer imidlertid noen utfordringer ved ordningen som er knyttet til at den lokale forankringen ikke er godt nok ivaretatt. De avdekker også at samarbeidet med universitetene og høyskolene fungerer i varierende grad (Fossestøl mfl., 2021). Evalueringen startet i 2019 og skal pågå fram til 2025.

### 3.5.2 Kompetansen til skoleledere

Skoleåret 2022–2023 var det registrert nesten 3 000 årsverk til rektorer og assisterende rektorer i grunnskolen og 2 800 årsverk til undervisningsinspektører og avdelingsledere (Utdanningsdirektoratet, 2022g). Det er ingen formelle kompetansekrav til en rektor utover pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper jf. opplæringsloven § 9-1.

I Utdanningsdirektoratets årlige spørreundersøkelse høsten 2020 ble rektorene bedt om å svare på spørsmål om egen utdanningsbakgrunn. Resultatet viste at flertallet av rektorene i grunnskolen har grunnutdanningen fra det som tidligere het lærerhøgskole, mens omtrent to tredjedeler av rektorene i den videregående opplæringen har grunnutdanningen fra et universitet. Det har vært en gradvis økning i andelen rektorer som har utdanning på hovedfags- eller masternivå både i grunnskolen og i den videregående opplæringen. I grunnskolen økte andelen rektorer med utdanning på hovedfags- eller masternivå fra 20 prosent i 2010 til 36 prosent i 2020. For rektorer i den videregående opplæringen økte tilsvarende tall fra 60 prosent i 2010 til 73 prosent i 2020. Det har vært en jevn nedgang i andelen rektorer som mangler formell utdanning i organisasjon og ledelse fra 29 prosent i 2010 til 9 prosent i 2020 (Vika mfl., 2021).

Siden 2009 har nasjonale myndigheter finansiert den nasjonale rektorutdanningen. Rektorutdanningen er et videreutdanningstilbud for skoleledere i grunnskolen og i den videregående opplæringen. Målgruppen for rektorutdanningen er rektorer og andre skoleledere. Studiet gjennomføres over tre semestre og er på 30 studiepoeng. Siden 2018 har staten også finansiert modulbaserte utdanninger for rektorer og andre skoleledere som har fullført rektorutdanningen eller tilsvarende utdanning.

Per i dag tilbys fem ulike moduler. Disse er

- skolemiljø og ledelse
- digitalisering og ledelse
- ledelse av lærings- og læreplanarbeid
- juss for ledere
- ledelse av utviklings- og endringsarbeid

Omfanget av hver modul er 15 studiepoeng og modulene går over ett år (Utdanningsdirektoratet, 2020h). Søkertallene til rektorutdanningen har de siste årene vært relativt stabile med et årlig inntak på mellom 400 og 500 deltakere. Siden rektorutdanningen ble opprettet i 2009 har om lag 6 000 skoleledere begynt på utdanningen.

I ny opplæringslov er det et forslag til en ny bestemmelse om kommunens og fylkeskommunens plikt til å legge til rette for at rektor kan ta videreutdanning i pedagogisk ledelse (NOU 2019: 23).

### 3.5.3 Andre yrkesgrupper i skolen

Skolen har behov for kompetanse utover pedagogisk kompetanse for å imøtekomme mangfoldet av forutsetninger og behov som elevene har. I Utdanningsdirektoratets årlige spørreundersøkelse til Skole-Norge høsten 2021 ble skoleledere spurt om hvilke andre ansattgrupper enn lærere de har på skolen sin. I grunnskolen er barne- og

ungdomsarbeidere den ansattgruppen som klart flest skoleledere oppgir å ha blant sine ansatte. Deretter følger spesialpedagoger, vernepleiere, barnevernspedagoger og sosionomer. Store skoler oppgir i større grad enn mindre skoler å ha andre oppvekstrelaterte profesjoner representert blant de ansatte. Forskjellen mellom skolene er størst for spesialpedagoger, barnevernspedagoger og vernepleiere, og noe mindre for sosionomer og barne- og ungdomsarbeider. I følge Utdanningsdirektoratet arbeidet det 22 000 assistenter, 1 500 sosialpedagogiske rådgivere og 1 200 utdannings- og yrkesrådgivere med elevrettet arbeid i grunnskolen skoleåret 2021–2022 (Utdanningsdirektoratet, 2022u). For den videregående opplæringen gjelder den samme fordelingen av ansattgrupper som for grunnskolen, men skoler med studiespesialiserende utdanningsprogram skiller seg ut ved i langt mindre grad å oppgi å ha ansatte fra andre oppvekstrelaterte profesjoner enn kombinerte og rent yrkesfaglige skoler (Bergene mfl., 2021).

#### *Kompetansen i PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk tjeneste)*

PP-tjenesten er skolenes nærmeste støttetjeneste når det gjelder å utvikle god kvalitet for elever med behov for særskilt tilrettelegging. PP-tjenesten består av om lag 192 årsverk for ledere og i overkant av 2100 årsverk for fagansatte PP-rådgivere (Utdanningsdirektoratet, 2022h).

Det er ingen formelle kompetansekrav knyttet til stillinger i PP-tjenesten. Statistikken viser at over 80 prosent av PP-rådgiverne i tjenesten har utdanning på master- eller hovedfagsnivå eller har en profesjonsutdanning. De aller fleste har en spesialpedagogisk eller pedagogisk utdanningsbakgrunn (Andrews mfl., 2018; Utdanningsdirektoratet, 2022h). Lederne i PP-tjenesten har jevnt over et høyt utdanningsnivå. Om lag 50 prosent av PP-lederne har formell lederutdanning og om lag 30 prosent oppga å ha tatt etterutdanningskurs i ledelse (Andrews og Hustad, 2022).

### **3.6 Endringer i lærernes undervisningspraksis**

Utvalget har undersøkt spørsmålet i mandatet om hvilke konsekvenser innføringen av kvalitetsvurderingssystemet har hatt på lærernes pedagogiske praksis i skolen på 2000-tallet. I en forskningsoppsummering bestilt av utvalget går det imidlertid fram at dette spørsmålet er vanske-

lig å besvare entydig. Dette henger blant annet sammen med at innholdet i kvalitetsvurderingssystemet er endret fra innføringen i 2004 og fram til i dag, og fordi ulike politiske aktører har vektlagt ulike sider ved systemet. Dessuten er det utfordrende å undersøke spørsmålet om endret praksis etter innføringen av kvalitetsvurderingssystemet alene fordi spørsmålet også må sees i sammenheng med andre politiske initiativ i den samme perioden (Hopfenbeck, 2022). Forskningsoppsummeringen peker likevel på følgende fem områder hvor det har skjedd store endringer etter innføringen av kvalitetsvurderingssystemet:

#### *1. Lesing og realfag som satsingsområde*

Det har vært en økt satsing på grunnleggende ferdigheter og et økt fokus på lesing og realfag, noe som ser ut til å ha hatt betydning for læreres praksis. Oppmerksomheten på lesing og realfag kom blant annet som en konsekvens av det mye omtalte PISA-sjokket. Med innføring av kartleggingsprøver og nasjonale prøver i lesing kan det se ut som om søkelyset på lesing har økt, også etter den første leseopplæringen.

#### *2. Bedre læringsmiljø*

Elevene rapporterer gjennomgående om bedre læringsmiljø i dag enn det som var tilfellet tidlig på 2000-tallet. Både Elevundersøkelsen, klasseromsstudier og de internasjonale undersøkelsene dokumenterer en utvikling i retning av et bedre læringsmiljø. Det blir rapportert over tid om betydelig mindre bråk og uro i klasserommet. Dette kan tyde på at lærerne har lagt til rette for trygge klasserom hvor relasjoner mellom lærerne og elevene gjennomgående er gode.

#### *3. Elevmedvirkning i læringsarbeidet*

Elevmedvirkning står sterk i Norge sammenliknet med andre land. Elevmedvirkning viser seg blant annet gjennom skoler som aktivt støtter elevenes muligheter til å ha elevråd, og ved at elevene er vant til å bli hørt i undervisningen og at læreren vektlegger deres stemmer i læringsarbeidet. Elevorganisasjonen har innflytelse og medlemmer er ofte med i høringer når politikk utformes.

#### *4. Vurdering av skolen*

Det har vært en utvikling i retning av mer tilgjengelig informasjon om skolen. Tidligere rapporter fra OECD hevdet at nasjonale myndigheter i Norge ikke hadde gyldige data for elevenes læringsutbytte og at de manglet informasjon om hvordan nasjonale mål kunne nås. Situasjonen nå er at det finnes data om elevenes læringsutbytte, men mindre kunn-

skap om hvordan lærerne bruker data og i hvilken grad de har endret praksis etter kvalitetsvurderingssystemet ble innført.

#### 5. *Bruk av data for å videreutvikle skolen*

Siste punkt i forskningsoppsummeringen gir anbefalinger om hvordan flytte fokus fra kvalitetsvurdering til kvalitetsutvikling. Det pekes på hvordan data i større grad kan brukes og forstås for å forbedre lærernes praksis, men at det forutsetter et system som er åpent og tilgjengelig i et språk som alle brukere forstår. For å fremme elevenes læring må fokuset flyttes fra testingen til utviklingen av ny kunnskap og finne en riktig balanse mellom tillit og ansvarliggjøring (Hopfenbeck, 2022).

### 3.7 Kostnader til kvalitetsvurderingssystemet

Utalget har som del av kunnskapsgrunnlaget ønsket å gi en framstilling av hva informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet koster. Per i dag finnes det ikke en samlet oversikt over kostnadsbildet for kvalitetsvurderingssystemet. Det ble imidlertid i 2020 gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse over kostnader for eksamen, nasjonale prøver og kartleggingsprøver (Amundsen mfl., 2020). Det er også mulig å si noe om kostnader generelt ved å se på tildelinger og økonomirapporteringer.

Det er anslått at den årlige samlede samfunnsøkonomiske kostnaden ved å gjennomføre eksamen, nasjonale prøver og tidligere obligatoriske kartleggingsprøver i lesing for 1.–3. trinn og i regning for 2. trinn er om lag 2,6 milliarder kroner (Amundsen mfl., 2020).

Den største kostnaden for eksamen og prøver er knyttet til den lokale gjennomføringen. Det gjelder både administrative og pedagogiske oppfølginger. Kostnaden for én gjennomføring av sentralt gitt eksamen med sentralt gitt sensur er anslått til å være mellom 1 700–2 100 kroner. At én elev gjennomfører en lokalt gitt muntlig, muntlig-praktisk og praktisk eksamen er anslått til å koste mellom om lag 2 000–6 000 kroner. En nasjonal prøve koster om lag 1 000 kroner per gjennomføring og en kartleggingsprøve koster rett i overkant av 500 kroner (Amundsen mfl., 2020).

Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for å utvikle og legge til rette for gjennomføringen av eksamen og prøver i de digitale systemene. Utdanningsdirektoratets kostnader<sup>4</sup> er i hovedsak knyttet opp mot oppdrag gitt til fagmiljøer ved universiteter eller høyskoler som utvikler prøvene og

eksamensnemnder, drift og forvaltning av IT-systemer og administrasjon i forbindelse med tilrettelegging og brukerstøtte i forbindelse med gjennomføring av prøver og eksamener.

Utdanningsdirektoratets kostnader i forbindelse med utviklingen av eksamensoppgaver til sentralt gitt skriftlig eksamen var i 2022 om lag 40 mill. kroner. I tillegg kommer statsforvalterens kostnader for å administrere sensur og honorere sensorene. Til sammen utgjør dette om lag 138 mill. kroner per år.

Utdanningsdirektoratet har også kostnader tilknyttet utvikling og forvaltning av IT-systemene for eksamen og prøver som utgjør om lag 40 mill. kroner i året. Det er vanskelig å skille tydelig mellom kostnader til systemer for prøver og systemer for eksamen. I kostnadene knyttet til utvikling av nasjonale prøver ligger det også kostnader til å utvikle støtte- og oppfølgingsmateriell til lærerne.

Det utvikles nye nasjonale prøver hvert år, og den totale kostnaden for dette er om lag 19 mill. kroner årlig. Det koster om lag 2 mill. kroner å utvikle hver enkelt prøve.

Til skoleåret 2022 utviklet fagmiljøer nye kartleggingsprøver i regning og lesing for 1. og 3. trinn. Kartleggingsprøvene koster om lag 2 mill. kroner per stk. Ettersom nasjonale myndigheter ikke utvikler nye kartleggingsprøver hvert år er det vanskelig å gi en årlig oversikt over kostnader knyttet til utvikling av kartleggingsprøver.

Når det gjelder årlige kostnader til de internasjonale undersøkelsene så har disse variert mellom 22 og 33 mill. i perioden 2018–2022, og de dekker deltakelse i PISA, TIMSS, ICCS, ICILS, PIRLS og TALIS. Utgiftene til undersøkelsene varierer fra år til år alt etter som hvor i syklusen den enkelte undersøkelsen er. I 2022 var kostnadene spesielt høye fordi flere av undersøkelsene hadde generalprøve (TIMSS og ICILS) eller hovedgjennomføring (PISA og ICCS). I tillegg har flere av undersøkelsene gått fra å ha gjennomføring på papir til å få digital gjennomføring. Det medfører mer kostnader i overgangsperioden.

Utdanningsdirektoratet har også kostnader knyttet til utvikling, drift og forvaltning av andre prøver, verktøy og datakilder som ståstedsanalysen, mal for tilstandsrapport, RefLex, udir.no/statistikk og analysebrettet. Dette beløper seg til om lag 27 mill. kroner. Det er ikke gjort samfunnsøkonomiske analyser tilsvarende den for eksamen og prøver for denne delen av kvalitetsvurderingssystemet. Flere av datasystemene har andre funksjo-

<sup>4</sup> Kostnadene er oppgitt av Utdanningsdirektoratet i epost til utvalget.

ner som sikker lagring og pseudonymisering<sup>5</sup> av data og handler ikke bare om kvalitetsutvikling. Det er derfor vanskelig å skille ut kostnader til kvalitetsvurderingssystemet fra øvrige kostnader.

### 3.8 Oppsummering og vurdering

Utvalget merker seg at det er store forskjeller mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner i Norge, blant annet når det gjelder innbyggertall, antall skoler og elevtall. Forskjellene innebærer at det er ulike lokale kontekster og rammebetingelser knyttet til å drive arbeid med kvalitetsutvikling.

I arbeidet med delinnstillingen har utvalget undersøkt en problemstilling i mandatet om hvilke konsekvenser innføringen av kvalitetsvurderingssystemet og de ulike elementene i systemet, har hatt på elevenes prestasjoner og læringsmiljø i skolen på 2000-tallet. I en forskningsoppsummering bestilt av utvalget går det imidlertid fram at spørsmålet om hvilke konsekvenser innføringen av kvalitetsvurderingssystemet har hatt på elevenes prestasjoner og opplevelse av læringsmiljø ikke lar seg besvare direkte (Björnsson, 2022). Utvalget har derfor valgt å belyse utviklingen i elevenes prestasjoner og læringsmiljø hovedsakelig gjennom hovedfunn fra informasjon samlet inn gjennom dagens kvalitetsvurderingssystem.

De internasjonale undersøkelsene viser at det var en nedgang i elevenes prestasjoner fra de første undersøkelsene ble gjennomført på 1990-tallet og fram til rundt årene 2003–2006. Denne perioden ble fulgt av en periode med framgang i resultatene som varte til om lag årene 2012–2015. Framgangen var spesielt knyttet til at det ble færre elever som presterte på de laveste mestringsnivåene. I den siste perioden med resultater fra de internasjonale undersøkelsene, er det tegn til tilbakegang i elevenes prestasjoner. PISA 2018 viste en tilbakegang i elevens leseprestasjoner, med flere elever på de laveste mestringsnivåene, mens TIMSS 2019 viste nedgang i elevenes matematikk- og naturfagsprestasjoner på ungdomstrinnet.

Utviklingen over tid i resultatene fra de nasjonale prøvene har vært relativt stabile på nasjonalt nivå siden målingene av utvikling over tid startet i 2014. Utvalget merker seg at det i den samme

perioden har vært en gradvis økning i elevenes grunnskolepoeng og i elevenes gjennomsnittlige standpunkt karakterer både i grunnskolen og i den videregående opplæringen. Stadig flere elever fullfører også den videregående opplæringen både i yrkesfaglige utdanningsprogram og i studieforberedende utdanningsprogram. Samtidig er det en økning i andelen elever som ved avslutningen av 10. trinn mangler karakterer i mer enn halvparten av fagene.

De fleste elevene i den norske skolen opplever at de har et godt skole- og læringsmiljø preget av trivsel og støtte fra lærerne. Det er mindre mobbing i den norske skolen sammenliknet med andre land, og norske elever gir uttrykk for en større grad av skoletilhørighet og trivsel enn hva gjennomsnittet av elevene internasjonalt gir uttrykk for. Samtidig viser Elevundersøkelsen at det de siste årene har vært en negativ utvikling i elevenes opplevelse av læringsmiljøet. I tillegg er det en økning i andelen unge som rapporterer om at de opplever mobbing på skolen. Utvalget merker seg at de fleste elevene opplever skole- og læringsmiljøet som godt, men at det samtidig er en økning i antallet elever som ikke trives på skolen og flere oppgir at de opplever press relatert til skolen.

Utvalget ser at andelen elever med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, men at andelen blir betydelig lavere i den videregående opplæringen. Omfanget av spesialundervisning varierer på tvers av skoler, kommuner og fylker. Kapitlet har også belyst andre individuelle elevrettigheter som det etter utvalgets vurdering er viktig at framtidige tiltak eller modeller for kvalitetsutvikling må ta hensyn til.

Utvalget beskriver også generelle trekk ved utviklingen i lærernes og skoleledernes utdanning de siste fem til ti årene. Beskrivelsen viser at flere lærere og skoleledere deltar i etter- og videreutdanningene. Flere grunnskolelærere har kompetanse i fagene de underviser i, og flere rektorer og skoleledere har gjennomført rektorutdanningen. Utvalget mener at det fremdeles er for mange ansatte som underviser og gjennomfører vurderingsarbeid som mangler fordypning i undervisningsfaget eller som mangler pedagogisk utdanning. Utvalget mener dette er en utfordring fordi personer uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse vil ha svakere forutsetninger for å kunne delta i kvalitetsvurderings-, utviklingsarbeidet og i profesjonsfellesskapet i skolen.

Utvalget har belyst en problemstilling i mandatet om hvilke konsekvenser innføringen av kvalitetsvurderingssystemet og de ulike elementene

<sup>5</sup> Pseudonymisering er behandling av personopplysninger på en slik måte at personopplysningene ikke lenger kan knyttes til en bestemt person uten bruk av tilleggsopplysninger (Datatilsynet, 2015).

har hatt på lærernes pedagogiske praksis i skolen på 2000-tallet. I en forskningsoppsummering bestilt av utvalget, går det fram at dette spørsmålet er vanskelig å besvare entydig. Dette henger blant annet sammen med at innholdet i kvalitetsvurderingssystemet har endret seg flere ganger siden innføringen i 2004 og fordi spørsmålet om endret praksis må ses i sammenheng med andre politiske initiativ i den samme perioden. Forsknings-

oppsummeringen peker likevel på at det har skjedd store endringer på flere områder i skolen siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført i 2004 og fram til i dag. Blant annet har lesing og realfag blitt mer prioritert, det har vært satset på klasseledelse og læringsmiljø, det har skjedd en tydeliggjøring av elevmedvirkning i læringsarbeidet og det har vært satset på vurdering og bruk av data for å videreutvikle skolen.

## Kapittel 4

# Bakgrunnen for og innføringen av kvalitetsvurderingssystemet

I dette kapitlet redegjør utvalget for historiske hendelser knyttet til bakgrunnen for og innføringen og etableringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i 2004. Innholdet er basert på en gjennomgang av blant annet utvalgte stortingsmeldinger og offentlige utredninger, og viser ulike tilnærminger til kvalitetsvurdering i norsk skole fra tidlig 1980-tallet og fram til i dag. Framstillingen belyser hvordan disse tilnærmingene ofte henger sammen med endringer i styringstankgangen mellom nasjonale og lokale myndigheter, og utviklingen i samfunnet for øvrig.

### 4.1 Desentralisering og introduksjon til mål- og resultatstyring på 1980-tallet

Midten av 1980-tallet blir betegnet som en tid der internasjonale reformer fikk fotfeste i den offentlige sektoren over store deler av verden. Etter tiår preget av styringsoptimisme, utbygging av kommunesektoren, stor vekst i offentlig virksomhet, sterk sektorisering og mange øremerkede tilskuddsordninger, skulle forvaltningen effektiviseres og forenkles og kostnadene i offentlig sektor reduseres (Helsvig, 2014; Langørgen mfl., 2013).

I Norge ble det satt i gang flere utredninger, blant annet leverte hovedkomiteen for lokalforvaltningen NOU-er i 1974, 1979 og 1982. Sentralt i komiteens mandat stod: «(...) å ta initiativ overfor departementet i saker vedrørende lokalforvaltningen med sikte på desentralisering, demokratisering, forenklinger og avbyråkratisering». Disse utredningene la grunnlaget for prinsippet om et kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre og et nytt inntektssystem (Heløe, 2003).

Mål- og resultatstyring ble samtidig introdusert blant annet gjennom NOU 1984: 23 *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*. I utredningen fra 1984 anbefalte utvalget at styringen i større grad skulle rette seg mot målene for virksomhetenes aktiviteter, og at virksomhetene skulle få større frihet til å avgjøre hvordan de best

kunne nå målene. Til gjengjeld skulle virksomhetene få tydeligere krav til å rapportere om resultatene i etterkant (DFØ, 2020; NOU 1984: 23).

Da inntektssystemet ble innført i 1986, innebar dette ikke bare en endring i hvordan kommunesektoren ble finansiert, men også en endring i hvordan staten styrte kommunesektoren. Med inntektssystemet ble om lag 50 øremerkede tilskudd avviklet. Det ble i stedet innført en ordning hvor kommunene fikk statlige overføringer som sektorvise rammetilskudd kombinert med et generelt tilskudd (NOU 2022: 10). Prinsipper og målsettinger om rasjonalisering og effektivisering ble videre befestet med begrepet om den «Den nye staten», og det ble besluttet at alle statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990 (St.meld. nr. 4 (1987–88)).

Skolepolitikken og skoleutviklingen var også gjennom denne perioden preget av desentralisering. 1970- og 1980-tallets mønsterplaner var preget av frihet til å velge fag, og det ble uttrykkelig sagt at ansvaret for skolens faglige innhold burde desentraliseres. Videre skulle de enkelte kommunene, skolene og klassene, lærerne og elevene ha større frihet til å velge lærestoff (Dokka, 1988). Også i flere stortingsmeldinger, blant annet gjennom St.meld. nr. 79 (1982–84) *Om det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolen og forsøksvirksomheten i skoleverket skoleårene 1981–1982 og 1982–1983* og St.meld. nr. 73 (1984–85) *Om forsøks- og utviklingsarbeidet i skoleverket*, ble det lagt vekt på lokalstyrt utviklingsarbeid. Det ble presisert at lokale organer selv burde få styre utviklingsarbeidet innenfor fastsatte rammer som lover og læreplaner.

### 4.2 Vurderinger av det norske utdanningssystemet i 1988

*OECD-rapporten fra 1988*

For å få en ekstern vurdering av endringene i norsk utdanningssystem, både i det teoretiske

grunnlaget og det som hadde skjedd på praksisfeltet siden tidlig på 1970-tallet, ba den norske regjeringen i 1987 OECD<sup>1</sup> om å undersøke utdannings-systemet (OECD, 1989).

Da rapporten om situasjonen i norsk skole og i høyere utdanning kom i 1988, gikk debatten om utviklingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnopplæringen inn i en ny fase (Roald 2012).

I rapporten gikk det blant annet fram at selv om Norge framsto som et forbilde på målbevisst fordeling av makt og ressurser, var det utfordringer knyttet til å gi samme tilbud og standard overfor alle elever. OECD etterlyste et system for kvalitetsvurdering som kunne gi norske skolemyndigheter en tilfredsstillende situasjonsbeskrivelse som grunnlag for utforming av utdanningspolitikken.

Vurderingen fra OECD pekte på at kontroll- og evalueringsfunksjoner stort sett manglet i det norske utdanningssystemet etter at det var innført reformer som ga lokale myndigheter mer ansvar. Uten direkte kunnskaper om hva skolene faktisk gjorde, mente OECD at det måtte være umulig for departementet å ha det fulle ansvaret for å analysere og fremme verdinormer for undervisningen og sikre at undervisningen nådde opp til de fastsatte normene.

I rapporten konkluderte OECD med at departementet trengte en evaluerings- og kontrollfunksjon. Skolene trengte profesjonell støtte fra regionale og nasjonale myndigheter, men det var også behov for tilsyn utenfra. Ifølge OECD burde skolene utvikle en fast praksis med å «øve selvkritikk og selvevaluering», med hjelp fra ekstern evaluering. OECD koblet blant annet også manglende data på området sammen med en manglende bruk av skoleforskning til hjelp i planleggingen og praksisen i skolene.

#### *EMIL-prosjektet*

Departementet fulgte opp OECD-rapporten blant annet gjennom EMIL-prosjektet, et prosjekt som Undervisnings- og forskningsdepartementet satte i gang i 1989. Formålet for prosjektet var å utvikle en modell for målstyring og evalueringer i skolesektoren. Prosjektet avleverte en sluttrapport i 1990 der det ble presentert en modell for målstyring og evaluering av skolesektoren (Granheim mfl., 1990; NOU 2002: 10).

Innholdet i rapporten førte til flere diskusjoner om hvilke konsekvenser slike styringsmessige

endringer kunne få for praksis. Blant annet beskrev Lundgren (1990) desentralisering som et begrep ofte sidestilt med begreper som «deltakelse», «autonomi» og «reform», og at dette på retorisk nivå ville vekke interesse for sentraliserte styringsstrukturer. I praksis, derimot, ville betydningen av desentralisering være vanskelig å bli enig om (Lundgren, 1990). I evalueringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i 2006, pekte Langfeldt og Lauvdal på at sluttrapporten fra EMIL-prosjektet hadde gitt få svar, men at den stilte et viktig spørsmål om hvordan et system for målstyring og evaluering i skolesektoren kunne bygges opp (Langfeldt og Lauvdal, 2006).

### **4.3 Kvalitetsvurderingsdebatten i 1990-årene og innføringen av mål- og resultatstyring**

OECD-rapporten fra 1988 og EMIL-prosjektet dannet bakgrunnen for at regjeringen i St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* tok opp spørsmålet om styring av utdanningssektoren. Forarbeidet i NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* ga også dette retning. Utvalget la grunnlaget for en rekke statlige reformer. Utvalget påpekte at «virksomheter som er sterkt styrt fra overordnede myndigheter ville over tid kunne miste evnen til selv å ta initiativ til nødvendige løpende omstillinger og fornyelser» (Langfeldt og Lauvdal, 2006; NOU 1989: 5).

I St.meld. nr. 37 (1990–91) konkluderte regjeringen med at organiseringen av det norske utdanningssystemet var fragmentert, uoversiktlig og uten en klar ansvars plassering. På denne tiden var det 20 ulike råd utenfor departementet knyttet til opplæring og skole, i tillegg til 53 opplæringsråd under fagopplæringen. Regjeringen la målstyring til grunn for en framtidig organisering og styring av utdanningssektoren, men hadde en klar intensjon om å tilpasse målstyringen til utdanningssektorens behov. Oppgaver som ikke ble ansett som relevante for den nasjonale utdanningspolitikken skulle bli desentralisert til skolene, kommunene og fylkeskommunene.

Regjeringen pekte i St.meld. nr. 37 (1990–91) på at en større grad av målstyring krevde et effektivt evaluerings- og tilbakemeldingssystem. I meldingen pekte regjeringen på at det var to til dels motstridende strategier knyttet til hvordan myndighetene burde organisere og gjennomføre disse evalueringene. Den ene strategien handlet om en intern og skolebasert vurdering der skolene selv hadde ansvaret for å evaluere egen virksomhet,

<sup>1</sup> Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

også i forhold til nasjonale målsettinger. Dette handlet i stort om å profesjonalisere lærerne og skolelederne med hovedvekt på tillit til den enkelte skolen.

Den andre strategien tok utgangspunkt i at det var nødvendig med ekstern vurdering for å kontrollere i hvilken grad nasjonale mål ble nådd. Begrunnelsen baserte seg for det første på en skepsis nasjonale myndigheter hadde til skolenes vilje og evne til å evaluere og rapportere objektivt, og for det andre på om det ville være mulig å få et bilde av landet som helhet ved en slik subjektiv vurdering.

Gjennom meldingen foreslo regjeringen å innføre en kombinasjon av disse to strategiene. Intern og ekstern evaluering ble sett på som komplementære deler hvor både skolenes behov for selvutvikling og myndighetenes behov for innsyn ble ivaretatt (St.meld. nr. 37 (1990–91)).

Roald (2010) har senere påpekt at beskjeden fra departementet i St.meld. nr. 37 (1990–91) kan oppfattes tvetydig: «Forstår vi styring i betydningen rett til å gi instruksjer, innebærer målstyring økt handlingsrom for kommunene. Ser vi på styring som et bredere begrep i retning av påvirkning, tilsyn og ekstern vurdering, kan beskjeden forstås som at staten la opp til å skaffe seg gjentatte styringsmekanismer å spille på overfor kommunene.»

Med Innst. S. nr. 186 (1990–91) ga Stortinget tilslutning til modellen for styring, ansvarsplassing og organisering som regjeringen la fram i St.meld. nr. 37 (1990–91). Det ble i tråd med regjeringens anbefalinger besluttet å legge ned en rekke nasjonale råd og samtidig opprette et nasjonalt læremiddelsenter og regionale statlige utdanningskontorer. Det ble presisert forventninger om faste og ad hoc møter med organisasjonene og relevante brukere for å sikre medvirkning. Kirke- og undervisningskomiteen mente det var viktig at departementet ga arbeidet med å utvikle evalueringsmodeller høy prioritet. På den måten kunne det så snart det var mulig og forsvarlig få i stand mer tilfredsstillende evalueringsordninger også på nasjonal basis. Komiteen understreket også at det ikke var mulig å se utviklingen i retningen av en større frihet lokalt isolert fra arbeidet med å styrke den systematiske skoleevalueringen. Det var også behov for å måle og vurdere en større del av skolens virksomhet enn det eksamen gjorde.

Med unntak av Sosialistisk Venstreparti (SV) konkluderte komiteens flertall med at det var behov for et system for tilbakerapportering til departementet for å sikre kvaliteten. I stortingsbehandlingen av meldingen diskuterte politikerne

hva som skulle måles i skolen og i hvilken grad målingen var et relevant styringsverktøy. Dette framgikk også av innstillingen der et komitéflertall fra Arbeiderpartiet (AP), Høyre (H), SV, Kristelig Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (Sp) understreket, at krav til effektivitet og resultat alltid måtte vurderes i forhold til de overordnede mål og verdier som departementet skulle ivareta. Her stod lik rett til utdanning og et felles kunnskaps- og kulturgrunnlag sentralt. Et mindretall fra SV og SP understreket videre at de var skeptiske til den noe for entydige, og delvis problem-løse, beskrivelsen departementet kom med av sentrale begreper som blant annet «mål og målstyring», «måling og evaluering» og «kvalitet og resultatvurdering».

Behovet for systematisk vurdering i den videregående opplæringen ble diskutert i St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet – Om visse sider ved videregående opplæring*. I meldingen står det: «Et system for systematisk vurdering av opplæringen skal bidra til å evaluere i hvilken grad opplæringsmålene blir nådd. Resultatene benyttes for å bedre måloppnåelsen og være til hjelp for myndighetene i innsatsprioriteringene». Stortingsmeldingen la vekt på at evalueringssystemet i størst mulig grad måtte fange opp bredden i kunnskapsbegrepet selv om enkelte sider ved elevenes samlede kompetanse var vanskeligere å måle enn andre (Roald, 2012).

I St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane* ble det slått fast at «Regjeringa vil leggje eit mål- og resultatstyringsperspektiv på utforminga av statlege verkemiddel». Det ville bli gjort innenfor rammene av det kommunale selvstyret. For at nasjonale myndigheter skulle ivareta det overordnede ansvaret overfor kommunesektoren, var løpende tilbakemeldinger om utviklingen i kommunene en forutsetning. Stortingsmeldingen la derfor vekt på at det skulle bli utviklet en enhetlig og samlet informasjon om effekten av nasjonale myndigheters politikk både innen økonomi og tjenesteyting. Andre styringsvirkemidler skulle være veiledning og dialog.

#### *NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring*

I 1993 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som skulle gjennomgå opplæringssektorens styringsordning og foreslå et nytt og bedre opplæringslovverk. Utvalget ble blant annet oppnevnt som følge av større endringer knyttet til statlig styring på 1980-tallet og 1990-tallet som desentralisering, rammestyring og mål- og resultatstyring. Utvalget

var partssammensatt med medlemmer fra blant annet Lærerforbundet<sup>2</sup>, Norsk Lærerlag og KS.

I utvalgets utredning, NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring – «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*, pekte utvalget på at det kunne være problematiske sider med regjeringens forslag til mål- og resultatstyringsperspektiv i St.meld. nr. 23 (1992–93). Blant annet kunne informasjon og veiledning fra statlige organer i praksis bli oppfattet som forpliktende slik at det kunne oppstå uklarheter om det reelle omfanget av den statlige styringen av kommunene.

Utvalget foreslo større endringer i opplæringslovverket. Det største grepet var å samle opplæringslovgivningen i én felles, gjennomgående lov som felles styringsinstrument. Utvalget pekte på at det å vektlegge mål- og resultatstyring gjennom rammeoverføringer til kommunesektoren, skapte behov for tilpassede instrumenter for «overvåking» av måloppnåelse og resultatoppfølging. Spesielt gjaldt dette behovet for å sikre en tilnærmet lik og høy nasjonal standard på tilbudene. Utvalget mente videre at «et system for kvalitetssikring og resultatoppfølging vil kunne innarbeides som et styringsinstrument som forener prinsippene om kommunalt selvstyre og behovet for å sikre at nasjonale mål nås». Videre mente utvalget at det var viktig at elevene, foreldrene og offentligheten fikk økt innsikt i ressursbruken, organiseringen og resultatene i de enkelte skolene og kommunene og fylkeskommunene. Dette mente utvalget blant annet ville skape bedre forutsetninger for brukerinnflytelse i skoleverket.

#### *Reform 97 og skolebasert vurdering*

St.meld. nr. 29 (1994–95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan* redegjorde for oppbygningen av og innholdet i den nye læreplanen. Gjennom behandlingen av meldingen i Stortinget i 1995 ble regjeringen bedt om å utarbeide en egen melding om vurdering i skolen som omfattet både systemet for elevvurdering og skolevurdering og et nasjonalt vurderings-system (Innst. S. nr. 15 (1995–96)).

Denne meldingen kom med St.meld. nr. 47 (1995–96) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. I meldingen ble det slått fast at hovedmålet med å utvikle et nasjonalt vurderingssystem var å bedre opplæringskvalite-

ten og sørge for et mer likeverdig skoletilbud for alle elevene. Regjeringen presiserte at kommunene over tid burde sørge for at den skolebaserte vurderingen tok vare på helheten og bredden i målene for grunnskolen. Kommunenes ansvar for å følge opp vurderingene i dialog med skolene ble også understreket.

Det ble videre poengtert at det var skoleledernes ansvar å ta initiativ til og å styre den skolebaserte vurderingen og involvere de ansatte. Elevene og foreldrene skulle også ha anledning til å ta del i den skolebaserte vurderingen om emner som angikk dem spesielt. Meldingen slo fast at det til da hadde vært mest vekt på å vurdere ressurser og aktiviteter og mindre på å vurdere utbyttet i form av kunnskap, kompetanse og personlig utvikling. Skolebasert vurdering ble løftet fram som en viktig metode og et redskap for å utvikle og endre skolen. Det ble også fremmet et forslag om å forskriftsfeste skolebasert vurdering (St.meld. nr. 47 (1995–96)).

Det nye med denne meldingen var at «kvalitet» var det som de nasjonale vurderingene skulle beskrive, måle og sikre. Meldingen sa imidlertid lite om hvilke resultater det nasjonale vurderings-systemet skulle løfte fram, hvem som skulle behandle informasjonen eller hvordan den skulle bidra til å skape kvalitet (Langfeldt og Lauvdal, 2006).

I behandlingen av St.meld. nr. 47 (1995–96) mente kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at utgangspunktet for arbeidet med å kvalitets-sikre norsk skole var hensynet til den enkelte eleven. Ved å sette den enkelte eleven i sentrum, mente komiteen at også de nasjonale målene om et likeverdig utdannelses tilbud og et høyt faglig nivå innen de ulike fagdisipliner ble sikret (Innst. S. nr. 96 (1996–97)).

Komiteens flertall – medlemmene fra Ap, Sp, SV og KrF – mente videre at evalueringer kunne vise hvor det var behov for å heve kvaliteten i skolen. Et evalueringssystem som ga løpende tilbakemeldinger, kunne være viktig med hensyn til å iverksette målrettede tiltak for å bedre situasjonen når dette var aktuelt. Flertallet mente også at både de lokale og de nasjonale myndighetene trengte kunnskap om sammenhengen mellom ressursbruk, organisering og måloppnåelse som grunnlag for beslutningene sine. De så det også som viktig å finne fram til systemer som kunne gi skolen løpende tilbakemeldinger som grunnlag for tiltak og forbedringer. Flertallet ba departementet ta ansvar for at det ble utviklet hensiktsmessige verktøy, herunder hjelpemidler, metoder og maler for nasjonal vurdering av ressursinnsats,

<sup>2</sup> Lærerforbundet var en tidligere fagforening for lærere stiftet i 1993. Lærerforbundet og Norsk Lærerlag slo seg sammen og opprettet den nye lærerorganisasjonen Utdanningsforbundet i 2002 (Utdanningsforbundet, u.å)

elevenes læringsutbytte, rammefaktorerens betydning for læring og utvikling og den interne vurderingen av skolene (Innst. S. nr. 96 (1996–97)).

Parallelt med dette blir skolebasert vurdering forskriftsfestet i 1995 (for den videregående opplæringen) og i 1997 (for grunnskolen).

I 1997 ble også det nye læreplanverket L97 og L97S innført. Sammenliknet med tidligere læreplaner, ble kravene i L97 og L97S mer spesifiserte med tanke på blant annet innhold og vurderingsformer og lærerne og skolene fikk mindre handlingsrom (Thuen, 2017). I forkant av læreplanverkene R-94, L97 og L97S kom den generelle delen av læreplanverket. Den skulle danne et forpliktende grunnlag for læreplanene for fag i grunnskolen og i den videregående opplæringen.

#### *Forslag til et helhetlig nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen*

For å få innspill til arbeidet med å utvikle en samlet nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen, ble et utvalg oppnevnt i 1997. Utvalget skulle foreslå «et helhetlig nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen». I rapporten utviklet utvalget kvalitetsbegrepet og skilte mellom ulike kvalitetsaspekter. Det svarte langt på vei til en senere inndeling av kvalitetsbegrepet i struktur-, prosess- og resultat kvalitet (Langfeldt og Lauvdal, 2006) som kvalitetsutvalget slo fast senere i NOU 2002: 10.

Utvalget så dokumentasjon av måloppnåelse, resultater av læringsutbytte og arbeidet i klasserommet som viktige ledd i et vurderingssystem. Samtidig hadde utvalget et kritisk blikk på et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Utvalget mente Norge hadde en tradisjon for en sterk faglig styring, og at «en friere vurdering er nødvendig som motvekt mot et system som ellers kan bli for autoritært». Videre mente utvalget blant annet at skolene og skoleeierne var for lite opptatt av elevenes læringssituasjon. Utvalget trakk et skille i diskusjonen mellom begrepene «skolevurdering» og «skolebasert vurdering». Skolevurdering anså utvalget som en del av et større system, mens skolebasert vurdering mente utvalget var et rent internt anliggende for den enkelte skolen (Moe-utvalget, 1997).

Rapporten fra utvalget fikk ingen umiddelbare konsekvenser, og regjeringen ønsket i den påfølgende stortingsmeldingen St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål* å gå en annen vei. Der nasjonale myndigheter tidligere hadde brukt omtalen

«nasjonalt vurderingssystem», la denne meldingen i stedet fram en nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og i den videregående opplæringen. Det handlet ikke om å bygge opp et felles nasjonalt system for vurdering og kvalitetsutvikling for alle nivåer, men å videreutvikle og se i sammenheng forskjellige former for tiltak på området utført av de ulike aktørnivåene (Langfeldt og Lauvdal, 2006).

Etter behandlingen av meldingen i Stortinget satte regjeringen i gang flere tiltak for å forbedre kvaliteten i grunnopplæringen. Blant annet ble Elevinspektørene, som senere byttet navn til Elevundersøkelsen, lansert som et elektronisk verktøy for å innhente elevenes erfaringer, vurderinger og synspunkter på egen opplæring. I analysen av Elevinspektørene fra skoleåret 2002–2003 går det fram at verktøyet kunne brukes både til skolebasert vurdering og skolevurdering (Wærness mfl., 2004).

Diskusjonene som foregikk på 1990-tallet viste at det var en politisk enighet om behovet for en mer systematisk vurdering av kvaliteten i skolen og at målet med vurderingen skulle være utvikling. Det var imidlertid en politisk uenighet rundt hvordan et kvalitetsvurderingssystem skulle utformes, hvilke deler det skulle bestå av og hvor mye åpenhet og kontroll det skulle innebære (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020).

#### **4.4 Kvalitetsutvalget og et nasjonalt system for kvalitetsvurdering**

På tidlig 2000-tallet skjøt kvalitetsdebatten fart både gjennom at kvalitetsutvalget ble oppnevnt i oktober 2001 for å vurdere innholdet, kvaliteten og organiseringen av grunnopplæringen, og ved at Norges resultater fra de internasjonale undersøkelsene fikk økt oppmerksomhet. Norge hadde allerede deltatt i internasjonale undersøkelser siden 1990-årene. Resultatene fra TIMSS-undersøkelsen viste en markant nedgang i de norske elevenes matematikkprestasjoner fra TIMSS 1995 til TIMSS 2003, noe som fikk stor oppmerksomhet i media ved offentliggjøringen i desember 2004 (Grønmo mfl., 2004). Både PISA-undersøkelsen i 2000 og PIRLS-undersøkelsen i 2001 viste at norske elevers prestasjoner lå på et gjennomsnittlig nivå internasjonalt. Gjennomføringene av PISA-undersøkelsene i 2003 og 2006 viste at de norske resultatene ble gradvis dårligere (Kjærnsli mfl., 2007).

### *Utvalg for kvalitet i grunnopplæringen*

Kvalitetsutvalgets mandat var omfattende og berørte mange ledd i grunnopplæringen. Etter regjeringsskiftet det samme året som utvalget ble oppnevnt, ble utvalget bedt av en ny politisk ledelse å utarbeide en delinnstilling med forslag til «et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnopplæringen, herunder rapportering og oppfølging». Systemet skulle omfatte både det lokale, det kommunale og det nasjonale nivået og beskrive ansvarsdelingen mellom nivåene.

Utvalget overleverte tre måneder senere delinnstillingen NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring* 14. juni 2002. I delinnstillingen presenterte utvalget tre kvalitetsområder: struktur-, prosess- og resultat kvalitet. Utvalget foreslo å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen som skulle legge hovedvekten på resultat kvaliteten og dermed på det helhetlige læringsutbyttet til elever i grunnopplæringen. Utvalget understreket at et nasjonalt system for kvalitetsvurdering «(...) må ansvarliggjøre skoleeiere som den fremste garantist for gode læresteder.» Utvalgets forslag til et nasjonalt system for kvalitetsvurdering forutsatte samtidig at rektorer og skoleeiere tok «et aktivt ansvar for å utvikle kvalitet i undervisning og læring». Utvalget foreslo også å opprette en nettbasert kvalitetsportal med lett tilgjengelig informasjon om kvaliteten i opplæringen for skoler, skoleeiere og på nasjonalt nivå. I tillegg hadde utvalget forslag til større endringer på struktur- og organiseringsnivå.

Utvalget påpekte at et viktig prinsipp for den nettbaserte kvalitetsportalen var åpenhet. Med åpenhet mente utvalget at «informasjon om ressursbruk (herunder forskjellige innsatsfaktorer) og resultater [skulle] være tilgjengelig og tilrettelagt for bruk for elever og læringer, foresatte, myndighetene på forskjellige nivåer og arbeidsliv». Samtidig måtte informasjon om innsatsfaktorer og resultater ikke komme i konflikt med personvern og ikke innebære identifisering på individnivå.

Utvalgets medlem Nielsen hadde samtidig en særmerknad til forslaget om åpenhet: «Dette mindretallet understreker at det er overhengende fare for at kvalitetsportalen vil gi uønskede, utilsiktede konsekvenser med det innholdet den er tiltenkt. Mindretallet mener dessuten det er fare for at dersom resultatene offentliggjøres, vil enkelte læresteder kunne legge mer vekt på å

komme godt ut i de nasjonale prøvene, enn på å forbedre den faktiske kvaliteten i opplæringen.»

Under høringen av NOU 2002: 10 ga høringsinstansene bred støtte til å etablere et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og en nettbasert kvalitetsportal. Flere uttrykte tilfredshet over at departementet arbeidet med å finne virkemidler for å heve kvaliteten i grunnopplæringen. De fleste av høringsinstansene sluttet seg til utvalgets kvalitetsbegrep og støttet forslaget om å innføre obligatoriske kartleggingsprøver i matematikk, norsk og engelsk.

Til tross for bred støtte uttrykte noen høringsinstanser en bekymring for at et slikt system ville legge for stor vekt på resultat kvaliteten i forhold til prosess- og struktur kvalitet. Enkelte fryktet at det å innføre tester ville bli styrende for undervisningen. Mange høringsinstanser uttrykte også en bekymring over at innholdet i kvalitetsportalen kunne bidra til rangering. Utvalget leverte hovedutredningen sin NOU 2003: 16 *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*, 5. juni 2003.

### *Veien fram til et kvalitetsvurderingssystem*

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) støttet regjeringen forslaget i kvalitetsutvalgets delinnstilling om å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen som skulle bidra til å hente inn mer systematisk informasjon om elevenes læringsutbytte, læringsmiljø og læringsressurser. Regjeringen påpekte at Norge til da var ett av få land i Vest-Europa som ikke hadde noe nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Informasjonen skulle bidra til kvalitetsutvikling og legge til rette for informerte beslutninger på alle nivåer i skolesystemet. Systemet skulle omfatte både offentlige skoler og private skoler.

Regjeringen mente at eksamensresultater alene ikke ga et tilstrekkelig godt mål for elevenes læringsutbytte, eller kunne være grunnlag for å iverksette kvalitetsforbedrende tiltak i tide. For å innhente mer kunnskap om elevenes læringsutbytte, sluttet departementet seg til delinnstillingens anbefaling om å utvikle nasjonale prøver for å kartlegge elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, matematikk og engelsk på fire ulike trinn i grunnopplæringen. Dette ble fra 2007 endret til prøver i lesing, regning og engelsk, se kapittel 8. Regjeringen understreket at det var viktig at informasjonen ble fulgt opp på alle nivåene i utdanningssektoren gjennom forbedringstiltak og utviklingsarbeid som skulle føre til kvalitetsutvikling.

Regjeringen støttet også utvalgets forslag om en kvalitetsportal i form av et nettsted med lett tilgjengelig informasjon om kvaliteten i opplæringen. Kvalitetsportalen skulle bidra til å synliggjøre læringsresultater, læringsmiljø og læringsressurser hos den enkelte skolen, hos skoleeierne og for nasjonale myndigheter. Regjeringen mente at å offentliggjøre informasjon ville bidra med et eksternt element til vurderings- og utviklingsarbeidet til skolene og skoleeierne. Det skulle videre føre til at dette arbeidet i større grad la vekt på resultat kvaliteten.

Regjeringen delte i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) bekymringen om at resultatene kunne føre til rangeringer, som flere av høringsinstansene hadde uttrykt. Departementet skulle vurdere nærmere hvordan det var mulig å ivareta hensynet til skolenes elevgrunnlag ved bruk og vurdering av resultatene.

Under behandlingen av statsbudsjettet 2003, sluttet Stortinget seg til å etablere et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og en nettbasert kvalitetsportal. Det ble også besluttet å utvikle nasjonale prøver, i første omgang i norsk, engelsk og matematikk på fire trinn i grunnopplæringen.

I Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) beskrev regjeringen en samlet strategi for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Viktige elementer var å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen og endre opplæringsloven for å sikre at skoleeierne fikk et større lokalt handlingsrom og ansvar. Systemet skulle ta utgangspunkt i de nasjonale målene for opplæringen og inneholde verktøy som målte om eller i hvilken grad de nasjonale målene ble nådd. Sammen med annen kunnskap, skulle informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet være et viktig grunnlag i forbedringsarbeidet som skjedde på skolenivå og på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Vurderingene i seg selv kunne ikke gi et tilstrekkelig grunnlag for utvikling, og det skulle derfor også etableres et system rundt som skulle sikre at den enkelte skoleeieren hadde tilgang på faglig støtte i arbeidet med å bedre kvaliteten.

#### *Forberedelse for et systemskifte*

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* varslet regjeringen et systemskifte i styringen av grunnopplæringen og la grunnlaget for innføringen av en ny utdanningsreform – Kunnskapsløftet (K06).

I meldingen redegjorde regjeringen også for at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skulle gi informasjon om læringsresultater, ressurser,

læringsmiljø og trivsel. Systemet skulle først og fremst være et virkemiddel som den enkelte skolen og skoleeieren kunne bruke til å skaffe kunnskap som grunnlag for utvikling. Etableringen av en kvalitetsportal gjennom nettstedet Skoleporten.no skulle bidra med åpenhet og legge bedre til rette for at elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne, skoleeierne og andre interesserte kunne engasjere seg i utviklingen av skolen. Utdanningsdirektoratet skulle i tillegg bidra til at skolene og skoleeierne fikk tilgang til veilednings- og støtemateriell for å støtte arbeidet deres med lokal kvalitetsutvikling. Slikt materiell kunne for eksempel være å formidle gode eksempler, forskningsresultater, relevant informasjon og statistikk gjennom Skoleporten.no.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) ble innført i 2004 og bestod av nyutviklede nasjonale prøver og en nettbasert kvalitetsportal, Skoleporten.no. Dataene som var tilgjengelige gjennom Skoleporten var blant annet data fra kartleggingsprøver, eksamen, nasjonale prøver, Elevinspektørene og utdrag fra KOSTRA-data (Langfeldt og Lauvdal, 2006).

#### *Behov for å tydeliggjøre roller og ansvar*

Nasjonalt senter for læring og utvikling (Lærings-senteret) ble etablert 1. september 2000. Senteret skulle i hovedsak evaluere og utvikle kvaliteten på grunnopplæringen. I tillegg skulle det ivareta en del forvaltningsoppgaver. Disse oppgavene var i hovedsak en videreføring av forvaltningsoppgavene som Nasjonalt læremiddelsenter og Eksamenssekretariatet ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus utførte før Lærings-senteret ble etablert.

Som en del av den samlede strategien for kvalitetsutvikling lanserte regjeringen i revidert nasjonalbudsjett, gjennom St.prp. nr. 65 (2002–2003), en omorganisering av den statlige utdanningsadministrasjonen. Regjeringen pekte på at den nasjonale styringen av skolesektoren var for lite mål- og resultatorientert, og at ansvars- og oppgavefordelingen var uklar. Lærings-senteret skulle gjøres om til et direktorat som skulle forvalte det nye nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. Embetsstyringen av fylkesmennene<sup>3</sup> skulle også legges til direktoratet, blant annet for å kunne se kvalitetsvurderingssystemet og tilsyn i sammenheng.

Utdanningsdirektoratet ble som et resultat av denne prosessen opprettet i 2004. Utdannings-

<sup>3</sup> Fylkesmannen endret navn til Statsforvalteren fra 2021.

direktoratet fikk blant annet i oppgave å forvalte det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, følge opp tilsyn og utføre oppgaver som godkjenninger etter friskoleloven, forskriftsarbeid og embetsstyringen av fylkesmennene på utdanningsområdet. Den nye organiseringen skulle bidra til at det nye nasjonale systemet for kvalitetsvurdering medvirket til kvalitetsutvikling og la opp til en rolledeling mellom nasjonale myndigheter og skoleeierne som i større grad enn tidligere synliggjorde skoleeierens ansvar for kvalitetsutvikling (St.prp. nr. 65 (2002–2003); Innst. S. nr. 260 (2002–2003)).

#### 4.5 Kunnskapsløftet som styringsreform

Selv om læreplanverkene fra 1997 (L97 og L97S) og spesielt læreplanen for den videregående opplæringen fra 1994 (R94), la større vekt på å beskrive målene for det elevene skulle lære, var det først med Kunnskapsløftet 2006 (LK06) og Kunnskapsløftet 2006 samisk (LK06S) at målene for elevenes forventede læring ble formidlet som den sentrale delen av læreplanene.

##### *Kunnskapsløftet 2006 og Kunnskapsløftet 2006 samisk*

Kunnskapsløftet er beskrevet som en strukturreform, en innholdsreform og en styringsreform (Aasen mfl., 2012; Karseth mfl., 2016). Kunnskapsløftet skulle sammen med innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet fungere som et systemskifte og bygge på fem grunnprinsipper for den nasjonale styringen av grunnopplæringen. De fem prinsippene var

- klare nasjonale mål for opplæringen
- kunnskap om elevenes læringsresultater i vid forstand
- tydelig plassering av ansvar
- stor lokal handlefrihet
- et godt støtte- og veiledningsapparat

Læreplanene i Kunnskapsløftet skulle være mindre detaljerte enn tidligere, og på den måten gi rom for lokale valg av innhold og arbeidsmåter. Samtidig skulle læreplanene være tydelige på hva skolene skulle prioritere i opplæringen, og kompetansemålene skulle beskrive hva elevene skulle kunne gjøre eller mestre. Det var kompetansemålene som skulle være grunnlaget for vurdering. Kjennetegn på ulik grad av måloppnåelse skulle ikke være en del av de nasjonale læreplanene,

men dette skulle skolene utvikle lokalt (NOU 2014: 7).

Da reformen kom, lå det tydelige føringer for å desentralisere ansvar og iverksette utviklingstiltak lokalt. Samtidig har forskning utover på 2000-tallet beskrevet utfordringer knyttet til at implementeringen av Kunnskapsløftet raskt førte til økt sentral kontroll og et begrenset lokalt handlingsrom (Mausethagen og Hermansen, 2022). Evalueringen av Kunnskapsløftet peker på at politikere og byråkrater ble for utålmodige da implementeringen tok tid og satt igang flere store nasjonale programmer for kompetanseutvikling som *Fra Ord til Handling* (2006–2010), *Ungdomstrinn i utvikling* (2012–2017) og *Vurdering for læring* (Aasen mfl., 2012).

#### 4.6 Kvalitetsvurderingssystemet mellom Kunnskapsløftet og Fagfornyelsen

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*. Tidlig innsats for livslang læring la regjeringen stor vekt på arbeidet i skolen med å utjevne sosiale forskjeller. Stortingsmeldingen var opptatt av det store frafallet i den videregående opplæringen, og gjentok en tidligere bekymring for at elevene i norsk skole hadde svake grunnleggende ferdigheter. Meldingen problematiserte også at fylkesmennenes nasjonale tilsyn i 2006 hadde avdekket at en rekke kommuner manglet et forsvarlig kvalitetssystem. Riksrevisjonens rapport fra 2006 forsterket også dette bildet (Riksrevisjonen, 2006; Roald, 2012).

Regjeringen konkluderte i St.meld. nr. 16 (2006–2007) med å satse videre på de nasjonale prøvene og en ny versjon av Skoleporten.no. Regjeringen pekte også på behovet for mer systematisk vurdering, tilbakemelding og målrettet oppfølging av utviklingen til elevenes læring, og de understreket at et godt utviklet prøvesystem ikke var tilstrekkelig. Det var også behov for å styrke vurderingskompetansen og prøve ut ulike virkemidler for vurdering.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* pekte regjeringen på at tilbakemeldinger som fremmet læring og mestring generelt så ut til å ha vært mangelfulle i grunnopplæringen. Dette til tross for at vurdering var et sentralt virkemiddel med tanke på å fremme læring og utvikling hos elever og kunne legge til rette for tilpasset opplæring. I meldingen skrev regjeringen at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet bestod av et sammenhengende prøve- og vurderingssystem,

blant annet nasjonale prøver og ulike brukerundersøkelser. Elevundersøkelsen ble nevnt som et eksempel på en brukerundersøkelse som var obligatorisk. Skoleporten.no hadde informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring i den videregående opplæringen, elevenes opplevelser av skole- og læringsmiljøet og tilgangen på ressurser. Sammen med informasjon som skolene innhentet lokalt mente regjeringen at denne informasjon skulle gi et bedre grunnlag både for den virksomhetsbaserte vurderingen og skoleeierens oppfølging. Regelverket for opplæringsfeltet ble nevnt, sammen med at et statlig tilsyn fulgte opp skoleeierne for å sikre at intensjonene i regelverket ble fulgt opp.

Kvalitetsvurderingssystemet bidro også med overordnet styringsinformasjon i form av nasjonal utdanningsstatistikk, resultater fra de internasjonale undersøkelsene Norge deltok i og sammenfatninger av ulike resultater fra lokalt nivå. Regjeringen pekte på at formålet med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet var å bidra til kvalitetsutvikling gjennom tilgang på kunnskap om utdanningssektoren. Målgruppen var først og fremst skoler og skoleeiere lokalt, men systemet dekket også behov for informasjon på nasjonalt nivå (St.meld. nr. 31 (2007–2008)).

I Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* slo nasjonale myndigheter fast at kvalitetsvurderingssystemet blant annet ga kunnskap om «læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø». Formålet er i meldingen beskrevet som å «legge et godt grunnlag for å fastsette mål og prioritere tiltak for å utvikle kvaliteten på opplæringen, både nasjonalt og lokalt». Regjeringen løftet fram alle Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser, nasjonale prøver, kartleggingsprøver og frivillige læringsstøttende og karakterstøttende prøver, eksamen og de internasjonale undersøkelsene Norge deltok i den gangen som deler av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Videre ble det påpekt at kvalitetsvurderingssystemet var videreutviklet på mange måter, blant annet med ulike støtteverktøy for skoler og skoleeiere som tilstandsrapporter og ståstedsanalysen. Data om elevenes gjennomføring av den videregående opplæringen og data om ressurser, ble også nevnt som viktige deler av kunnskapsgrunnlaget.

I stortingsmeldingen tok regjeringen også opp at informasjonen og kunnskapen som kom fram og ble produsert som følge av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, ikke var det eneste grunnlaget for å vurdere hvordan det sto til med elevene og skolene. Skoler og skoleeiere måtte etter behov supplere det nasjonale kunnskaps-

grunnlaget med annet lokalt kvalitativt og kvantitativt materiale, med forskning, evalueringer, statistikker, tilstandsrapporter og tilsynsrapporter. Regjeringen tok opp problemstillingen om at det kunne være uklart hva som inngikk i systemet:

det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet slik det er beskrevet i denne [stortings]meldingen, gir ikke et heldekkende kunnskapsgrunnlag. Det kan derfor være misvisende å omtale vurderingssystemet som et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, slik det hittil har vært navngitt. Regjeringen vil derfor heretter bruke betegnelsen kvalitetsvurderingssystemet om det kunnskapsgrunnlaget som produseres fra nasjonale myndigheters side, og forutsette at dette suppleres med annet kvalitativt og kvantitativt materiale for vurderings- og utviklingsformål, på både nasjonalt og lokalt nivå. Systemet er primært etablert for å fremme kvalitetsutvikling på den enkelte skole, selv om også nasjonalt nivå bruker systemet. (Meld. St. 20 (2012–2013) – På rett vei)

## 4.7 Fagfornyelsen

### *NOU 2015: 8 Fremtidens skole*

I 2013 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle vurdere i hvilken grad skolens innhold dekket kompetansene elevene ville trenge i et fremtidig samfunns- og arbeidsliv. Utvalget anbefalte i NOU 2015: 8 at myndighetene ved en framtidig læreplanfornyelse skulle legge «større vekt på skolens profesjonelle ansvar for å velge faglig innhold, arbeidsmåter og organisering som er basert på forskning, og som er relevant for det elevene skal lære, og som er tilpasset den aktuelle elevgruppen». Utvalget pekte på at lærernes profesjonelle handlingsrom innebar et ansvar for å gjøre «velbegrunnede og forskningsbaserte valg av metoder i undervisningen». Utvalgets arbeidsmetoder knyttet til åpenhet og involvering var også omfattende og kan på mange måter betegnes som et nybrottsarbeid i NOU-sammenheng.

### *Fagfornyelsen*

I den påfølgende Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse* varslet regjeringen en fornyelse av læreplanverket. Det ble utviklet en strategi for dette arbeidet, kalt fagfornyelsen, i samarbeid med partene. Strategien skulle synliggjøre læreplanutviklingens ulike faser på et overordnet nivå og legge grunnlaget for en åpen og bred

involveringsprosess. En av intensjonene med arbeidet med å fornye læreplanverket var at læreplanverket samlet sett skulle egne seg godt som støtte og styring for alle nivåer i skolen. Det ble videre poengtert at «vurderingsordninger og kvalitetsvurderingssystemet må støtte opp under en opplæring som skal legge større vekt på dybdelæring og systematisk progresjon». Det skulle også utvikles en ny generell del av læreplanverket. Regjeringen understreket at «nøkkelen til å løfte elevenes kunnskap og læring [var] å satse på lærernes kompetanse, det profesjonelle lagarbeidet på skolene og tydelig skoleledelse og skoleeierskap».

Som en del av fagfornyelsen ville regjeringen fornye alle fagene i grunnskolen og de gjennomgående fagene i den videregående opplæringen. Det ble lagt vekt på å styrke sammenhengene i læreplanverket og å konkretisere og tydeliggjøre skolens verdigrunnlag. Det skulle også gjøres en tydeligere prioritering i læreplanene blant annet ved å definere hva som er fagenes kjerneelementer. Det ble lagt vekt på å se fagene i sammenheng, blant annet gjennom introduksjonen av de tverrfaglige temaene «demokrati og medborgerskap», «bærekraftig utvikling» og «folkehelse og livsmestring». Læreplanene skulle fortsatt inneholde forpliktende kompetansemål for hva elevene var forventet å mestre etter endt opplæring på ulike trinn. De fem grunnleggende ferdighetene lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter skulle bestå, men inngå i læreplaner i fag som beskriver kompetansen til det enkelte faget, der det var faglig relevant. Det skulle samtidig bli tydeligere hvilke fag som hadde ansvaret for ulike sider ved ferdighetene, spesielt når det gjaldt digitale ferdigheter og regning. Læreplanene i fagene skulle synliggjøre progresjonen i elevenes forventede læringsløp i det enkelte faget og mellom fagene. Det ble også lagt vekt på at læreplanene skulle gi god støtte til underveis- og standpunktutvikling, og at et av grepene for dette var å inkludere fagspesifikke omtaler av underveis- og standpunktutvikling i læreplanen.

Gjennom fagfornyelsen ble kompetansedefinisjonen i læreplanverket endret. Den nye definisjonen på kompetanse skulle være

å kunne tilegne seg og anvende kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse oppgaver i kjente og ukjente sammenhenger og situasjoner. Kompetanse innebærer forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning.

Som en del av fornyelsen av læreplanverket utviklet regjeringen en ny del av læreplanverket som skulle erstatte generell del av læreplanverket og utdype verdigrunnlaget i formålsparagrafen og de overordnede målsettingene for opplæringen.

#### 4.8 Omtale av kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering etter 2016

På 2010-tallet skjedde det få endringer i kvalitetsvurderingssystemet. I stedet framsto det nye styringssystemet som en forutsetning for den påfølgende desentraliseringen av kompetanseutviklingen (Mausethagen og Hermansen, 2022)

I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* er «kvalitetsutvikling» og «kvalitetsvurdering» fortsatt sentrale begreper. Andre begreper som er hyppig brukt er «kompetanseutvikling» og «desentralisering» (Mausethagen og Hermansen, 2022).

I meldingen skriver regjeringen at det er en bred enighet om at den norske grunnopplæringen skal være kunnskapsbasert. Regjeringen poengterer videre at dette også gjelder staten, ved at et større lokalt handlingsrom fører til at nasjonale myndigheter har et behov for kunnskap og tilsyn for å sikre at rettighetene til elevene blir ivarettatt.

Samtidig understreker regjeringen at kvalitetsvurderingssystemets viktigste formål er å gi kunnskap som er nyttig for alle lærere, skoleledere og skoleeiere lokalt. Regjeringen argumenterer derfor for at systemet må dekke alle skoler og skoleeiere og ikke bare et nasjonalt utvalg. Gjennom å gi kunnskap om læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø skal kvalitetsvurderingssystemet legge et godt grunnlag for å analysere utfordringer, sette mål og prioritere tiltak for å forbedre opplæringen.

Regjeringen presiserer videre at skolene og skoleeiere må supplere den nasjonale informasjonen med lokal informasjon, men at skolene og skoleeierne bør gjøre grundige vurderinger av hva de lokale behovene er. Disse vurderingene må kommunene og fylkeskommunene gjøre i lys av det profesjonelle skjønnnet lærerne utøver, og nasjonale myndigheter bør ikke sette en øvre grense for antall undersøkelser på lokalt nivå.

I meldingen blir kvalitetsvurderingssystemet beskrevet som at det består av et kunnskapsgrunnlag, verktøy, rutiner og tiltak, og at det skal skape prosesser for å forbedre opplæringen. Disse prosessene blir i stortingsmeldingen illustrert med en sirkel (der hvert trinn er en del av kvalitetsutviklingsprosessen). Trinnene er å

- innhente informasjon
- etablere et kunnskapsgrunnlag
- identifisere utfordringer og sette mål for hva man vil oppnå
- planlegge og gjennomføre tiltak.

Tabell 6.1 i meldingen oppgir følgende kilder til informasjon som del av kvalitetsvurderingssystemet

- brukerundersøkelser
- nasjonale prøver
- eksamen
- læringsstøttende prøver
- karakterstøttende prøver
- kartleggingsprøver
- internasjonale undersøkelser
- tilsyn

Når det gjelder tilsynets rolle i kvalitetsvurderingssystemet, blir denne utdypet i stortingsmeldingen som at tilsynsrapporten inngår i kunnskapsgrunnlaget, og at funn fra tilsyn er en viktig kilde til informasjon for kommunene, fylkeskommunene og nasjonale myndigheter.

Det blir i den samme stortingsmeldingen beskrevet at nasjonale myndigheter også tilbyr frivillige prøver, undersøkelser og verktøy som er utviklet og kvalitetssikret nasjonalt til bruk i kvalitetsutviklingsarbeidet lokalt. Disse prøvene, undersøkelsene og verktøyene er bare til bruk på lokalt nivå, og skolene og skoleeierne skal ikke rapportere resultater eller annen informasjon fra verktøyene til nasjonale myndigheter. Det nasjonale kunnskapsgrunnlaget og det frivillige nasjonale tilbudet skal sammen med annen lokal informasjon skolene, kommunene og fylkeskommunene har, gi grunnlaget for å vurdere kvaliteten på opplæringsstilbudet (Meld. St. 21 (2016–2017)).

#### *Kunnskapsløftet 2020 og Kunnskapsløftet 2020 – samisk*

Høsten 2019 ble reviderte læreplaner for alle fellesfagene i grunnskolen og i den videregående opplæringen fastsatt. Svært mange av temaene som ble vektlagt av utvalget for fremtidens skole (NOU 2015: 8) har satt sitt preg på fagfornyelsen. Dette gjelder både dybdelæring, fagkonsentrasjon, vektlegging av progresjon og innføringen av de tverrfaglige temaene. Senere har også læreplaner i fag på yrkesfag og programfag på studieforberedende utdanningsprogram blitt fornyet.

## 4.9 Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen

Gjennom *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen* viser Kunnskapsdepartementet til at «nasjonale myndigheter har ansvar for å samle inn og tilgjengeliggjøre et felles bredt nasjonalt kunnskapsgrunnlag om kvaliteten i skolen. Brukerundersøkelsene, prøvefeltet, kompetansevurderinger, statistikk, analyse, evalueringer og de internasjonale undersøkelsene er deler av dette». Departementet skriver videre at det felles nasjonale kunnskapsgrunnlaget ikke alene vil gi et fullstendig bilde av kvaliteten i skolen. Alle som benytter kunnskapen må tolke og vurdere dette i en kontekst. Lærere, skoler og skoleeiere må se det nasjonale kunnskapsgrunnlaget og de nasjonale støtteverktøyene og støtteressursene i sammenheng med lokale virkemidler og det lokale kunnskapsgrunnlaget for kvalitetsutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

## 4.10 Gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet

Utredningsarbeidet som kvalitetsutviklingsutvalget skal gjøre har vært diskutert gjennom flere ulike prosesser på Stortinget de senere årene.

Regjeringen Solbergs Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* utløste en større diskusjon på Stortinget. Det ble fremmet 12 forslag fra mindretallet, mens 13 vedtak ble fattet fra ulike flertalls-konstellasjoner. Mange handlet om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Eksempler på forslag fra mindretallet i komiteinnstillingen er å gjennomføre nasjonale prøver som utvalgsprøver, at det ikke kan stilles lokale krav til kartlegging og dokumentasjon ut over det som kreves i forskriftene til opplæringsloven og at kvalitetsvurderingssystemet bør videreutvikles og endres i tråd med anbefalingene i utvalget for fremtidens skole. Et flertall i Stortingets utdannings- og forskningskomité ba regjeringen om å vurdere en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet og komme tilbake til Stortinget på egnet måte i løpet av våren 2017. I anmodningsvedtaket fra Stortinget presiseres det at kvalitetsvurderingssystemet skal ivareta skolens brede kunnskapssyn, bygge på tillit til lærerne og legge til rette for økt profesjonelt handlingsrom (Innst. 19 S (2016–2017)).

Anmodningsvedtaket fra Stortinget ble fulgt opp gjennom Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* som har et eget

kapittel om kvalitetsvurdering. Her går det fram at regjeringen vil videreføre hovedtrekkene i kvalitetsvurderingssystemet, men vurdere behovet for enkelte justeringer som følger av fagfornyelsen.

Storingsrepresentanter fra Ap, Sp og SV fremmet i 2018 et nytt representantforslag om tillitsreform i skolen (Dokument 8:194 S (2017–2018)). Forslaget fra 2018 handler om overordnede prinsipper for en tillitsreform, etterfulgt av sju konkrete forslag til vedtak. Ett av forslagene var å nedsette et partssammensatt utvalg for å gå gjennom kvalitetsvurderingssystemet.

I Stortingets behandling av representantforslaget gikk det fram at selv om partiene var enige om at det var nødvendig med en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet, så partiene på innretningen og formålet på noe ulikt vis. Ap, SV og Sp ønsket en helhetlig gjennomgang av systemet, umiddelbart og i lys av en tillitsreform. Høyre, FrP, Venstre og KrF ønsket å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet først når de nye læreplanene var på plass, og at endringene skulle skje i tråd med faglige vurderinger. Diskusjonen endte til slutt i vedtak 886, 11. juni 2018:

Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg der partene i skolesektoren er representert, for å gjennomgå Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i lys av fagfornyelsen og fremme forslag til endringer på egnet måte.

Regjeringen varslet høsten 2018 og 2019 gjennom budsjettproposisjonen (Prop. 1 S (2018–2019) og Prop. 1 S (2019–2020)) Stortinget om at departementet ville følge opp vedtaket ved å invitere partene i skolesektoren til en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet i lys av fagfornyelsen når de nye læreplanene var klare. I budsjettproposisjonen høsten 2020, presiseres det at departementet vil benytte seg av referansegruppen for fagfornyelsen i dette arbeidet.

Flere prosesser og utredninger tilknyttet ulike elementer i kvalitetsvurderingssystemet var i den samme tidsperioden avsluttet eller påbegynt:

- Opplæringslovutvalget ble nedsatt høsten 2017 med mål om å utarbeide et nytt regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen, og som samtidig sikrer skoleeiere tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. Utvalget overleverte regjeringen NOU 2019: 23 i desember 2019.
- Eksamensgruppen ble nedsatt september 2018 med et mål om å utrede et helhetlig system for eksamensordninger for fagene som omfattes

av fagfornyelsen. Gruppen leverte rapportene sine våren 2019 og våren 2020.

- Høsten 2019 ble ekspertgruppen for skolebidrag nedsatt. Gruppen leverte rapportene sine i september 2020 og mai 2021.
- Utdanningsdirektoratet fikk i juni 2018 et oppdrag om å utarbeide en helhetlig plan for prøvefeltet. Denne ble oversendt Kunnskapsdepartementet sommeren 2020.
- Våren 2021 fikk Utdanningsdirektoratet et oppdrag om å utarbeide en beskrivelse og vurdering av hvordan nåværende og eventuelt nye ressurser og verktøy for kvalitet i skolen kunne utvikles, og å lage en plan for og igangsette videreutviklingen av prøvefeltet. Det sistnevnte innebar å utarbeide to prøvetyper: Den ene skulle gi styringsinformasjon, den andre skulle støtte underveisvurderingen og måle elevenes progresjon.

Det var samtidig flere spørsmål og debatter på Stortinget der gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet ble diskutert.

I juli 2021 ble *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen* publisert. Strategien tydeliggjør blant annet intensjoner, prosesser, roller og involvering knyttet til dette arbeidet. Strategien viser også hvordan Utdanningsdirektoratet arbeider med å utvikle de ulike områdene av kvalitetsvurderingssystemet. Strategien er utarbeidet av Kunnskapsdepartementet med innspill fra partene.

I stortingsbehandlingen av den årlige gjennomgangen av anmodningsvedtak i 2021 viser SV og Rødt til at anmodningsvedtak 886 ba regjeringen om å nedsette et utvalg for å gjennomgå kvalitetsvurderingssystemet. SV og Rødt mener at en referansegruppe er noe annet enn et utvalg når det kommer til både mandat og funksjon. Partiene mener derfor at vedtaket må følges opp videre, og at regjeringen må sette ned utvalget slik Stortinget bad om. Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre peker på sin side på at det å utnytte den allerede eksisterende strukturen (referansegruppen for fagfornyelsen) for å utvikle kvalitetsvurderingssystemet i lys av fagfornyelsen, i dialog og samarbeid med partene i skolesektoren, er en både fornuftig og effektiv måte å følge opp intensjonen i anmodningsvedtaket på.

#### *Nedsettelse av partssammensatt utvalg*

I forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2021 ble Hurdalsplattformen lansert av regjeringen Støre. Her står det at regjeringen vil innføre en tillitsreform i skolen i dialog med partene. Som ledd i

dette arbeidet skal regjeringen nedsette et partsammensatt utvalg. Utvalget skal gjennomgå kvalitetsvurderingssystemet i skolen, med sikte på å blant annet redusere omfanget av tester og prøver, og ta initiativ til at kommuner skal gjennomgå rapporterings- og dokumentasjonskrav regelmessig.

Det går også fram av Hurdalsplattformen at regjeringen vil endre nasjonale prøver i dialog med partene, og at det pågående arbeidet med nye progresjonsprøver blir satt på pause. Som et resultat av dette, ble midler som var satt av til dette arbeidet trukket tilbake gjennom en tilleggsproposisjon til statsbudsjettet. I innstillingen fra utdannings- og forskningskomiteen går det fram at regjeringen ønsker en dreining av «vurderings- og kartleggingsregimet mot en større grad av innflytelse for lærerprofesjonen og et styrket partsamarbeid gjennom en tillitsreform».

I pressemeldingen av 1. april 2022 som offentliggjør kvalitetsutviklingsutvalgets arbeid, skriver regjeringen at forslagene til utvalget skal bidra til at skolene kan arbeide mer systematisk med å utvikle kvaliteten på skoletilbudet. Det står også at dagens målinger i skolen ofte bidrar til å skyve oppmerksomheten mot det som er målbart.

I regjeringens mandat til kvalitetsutviklingsutvalget er det formuleringer som tydeliggjør kompleksiteten i forventningene til utvalgets arbeid. På den ene siden skal et system for kvalitetsutvikling bestå av verktøy, prøver og datakilder som til sammen bidrar til refleksjon, læring og utvikling på de enkelte skolene, og til at skoler, skoleeiere og nasjonale utdanningsmyndigheter kan ta informerte valg. På den andre siden er utvalget bedt om å redusere det samlede omfanget av prøver og rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen dersom det kan bidra til bedre oppfølging av elevens læring og utvikling. Det presiseres videre at systemet for kvalitetsutvikling heller ikke bør bidra til rangering og konkurranse eller til å

snevre inn skolens pedagogiske praksis til det som er målbart.

## 4.11 Oppsummering

Fra Stortinget vedtok å innføre et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen, har formålet med systemet vært oppfattet å være i en viss bevegelse. Selv om det i all hovedsak har blitt kommunisert fra de ulike regjeringene at målet har vært å støtte skolenes og skoleeierens arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling, har kvalitetsvurderingssystemet siden innføringen i 2004 både hatt en informasjonsfunksjon og en kontrollfunksjon. Informasjonen fra systemet skal legge til rette for informerte beslutninger på alle nivå i skolesektoren.

Den historiske gjennomgangen av forvaltningen av systemet viser at det er noen gjennomgående problemstillinger som preger diskusjonene om systemet og utviklingen av det. Dette handler for eksempel om hva som er god kvalitet i opplæringen, effektivitet og resultater sett i lys av ressursbruk, hvordan overordnede mål og verdier i opplæringen skal ivaretas og hva som er et likeverdig opplæringstilbud. Diskusjonene handler blant annet om utfordringer knyttet til å finne en riktig balanse mellom ekstern og intern evaluering, mellom kvalitetsindikatorer og utviklingsarbeid, mellom offentliggjøring, åpenhet og personvern, og mellom lokalt og sentralt ansvar for utvikling og styring.

Kvalitetsvurderingssystemet har hele tiden vært preget av spenninger når det gjelder for eksempel formålet med systemet og i hvilken grad innholdet i systemet imøtekommer de ulike aktørgruppens behov. Dette belyser utvalget nærmere i kapittel 11 og 12. I kapittel 13 beskriver utvalget vurderingene sine av styrker og utfordringer med dagens system.

## Kapittel 5

# Regelverket om kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen

Opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter er sentrale virkemidler for å ivareta elevenes behov i grunnsopplæringen og sikre mest mulig likhet og likeverdig behandling.

I dag stiller de to lovene med tilhørende forskrifter egne krav til kvalitetsutvikling i skolen. Bestemmelsene setter de overordnede rammene for hvilke plikter skoleeierne har i arbeidet med kvalitetsutvikling og også enkelte prosess- og rapporteringskrav.

I dette kapitlet ser utvalget nærmere på utviklingen mot dagens bestemmelser om kvalitetsutvikling i opplæringsloven og privatskoleloven. Kapitlet beskriver hvordan kravene i dagens lovbestemmelser om kvalitetsutvikling har vokst fram, hvilke diskusjoner som har blitt løftet underveis av partene og interessentene i opplæringssektoren gjennom høringsuttalelser og hvilke framtidige reguleringer som er foreslått.

Til sist peker utvalget på forslaget til ny bestemmelse som ble sendt på høring høsten 2021.

Utvalget har valgt å knytte noen betraktninger til de nye foreslåtte bestemmelsene om pliktene til å arbeide med kvalitetsutvikling.

Kapitlet bør leses i lys av beskrivelsen av opprettelsen av kvalitetsvurderingssystemet i kapittel 4, aktørenes roller og ansvar i kapittel 6 og spenningene knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i kapittel 11.

### 5.1 Dagens bestemmelser om kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen

Dagens bestemmelse om skoleeierens plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling inneholder tre krav (se boks 5.1 for bestemmelsene). Det er

- et krav til å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger
- et krav om å utarbeide en årlig tilstandsrapport
- et krav om at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjen-

nomføringen av opplæringen medvirker til å nå fastsatte mål (tidligere kalt «skolebasert vurdering» i regelverket)

Skoleeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Det står i forarbeidene til opplæringsloven at skoleeier står fritt til å utforme egne systemer tilpasset lokale forhold. Det er dessuten understreket at det er viktig at blant annet elever, foreldre og personalet får ta del i vurderinger og oppfølging av resultater som angår dem (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)).

Føringene om å følge opp nasjonale kvalitetsvurderinger viser til de forskriftsfestede bestemmelsene om blant annet de nasjonale prøvene, kartleggingsprøvene, de internasjonale undersøkelsene og Elevundersøkelsen. Det er ikke nærmere fastsatt hva som ligger i plikten å «følge opp», men det er klart at hensikten med kravet er at skoleeierne skal drive kvalitetsutvikling (NOU 2019: 23).

Kravet om en årlig tilstandsrapport har til hensikt å sikre at skoleeierne får nødvendig informasjon til å drive kvalitetsutvikling. Rapporten skal omhandle tilstanden i skolen med hensyn til læringsresultater, frafall og læringsmiljø, og skal drøftes av kommunestyret, fylkestinget og styret for de private skolene. Tilstandsrapporten er et verktøy for kvalitetsutvikling lokalt (NOU 2019: 23).

Skolene skal også jevnlig vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen er egnet til å nå målene i læreplanverket for Kunnskapsløftet og de godkjente læreplanene for privatskolene. Elevene skal være involvert i denne vurderingen. Dette ble tidligere kalt «skolebasert vurdering» i regelverket, noe kvalitetsutviklingsutvalget har valgt å fortsatt kalle det i denne delinnstillingen. Det er utover selve lovteksten en begrenset beskrivelse av hvilke nasjonale forventninger som knytter seg til skolebasert vurdering i forarbei-

### Boks 5.1 Dagens bestemmelser om skoleeierens plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling

Opplæringsloven § 13-3e. *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*

Kommunen og fylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av kommunestyret og fylkestinget.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga.

Kilde: Opplæringsloven

Privatskoleloven § 5-2b. *Plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling*

Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører etter § 7-2 tredje ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i skolen med omsyn til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

Styret skal sørgje for at skolen jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i godkjende læreplanar etter § 2-3. Elevane skal involverast i denne vurderinga.

Kilde: Privatskoleloven

dene til bestemmelsen i lovene (NOU 2019: 23 og Prop. 81 L (2019–2020)).

## 5.2 Historikk

### *Forskriftsfesting av skolebasert vurdering og rapportering*

Da opplæringsloven trådte i kraft i 1999 ga § 14-1 fjerde ledd departementet hjemmel til å gi forskrifter om rapportering om og evaluering av opplæringsvirksomheten. I merknaden til bestemmelsen går det fram at rapportering og evaluering er en viktig del av arbeidet med kvalitetsutvikling, både for skoleeierne og for departementet (Ot.prp. nr. 46 (1997–98)).

I forskriften til den nye opplæringsloven § 2-2 ble det fastsatt en plikt for skoleeierne til å medvirke til å etablere administrative systemer og å innhente statistiske og andre opplysninger som trengs for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor grunnopplæringen. Skolebasert vurdering, som først ble forskriftsfestet for den vidaregåande opplæringen i 1995 og for grunnskolen i

1997, ble videreført i forskrift til opplæringsloven § 2-1 *Skole- og lærebedriftbasert vurdering*.

Formålet med skolebasert vurdering hang sammen med behovet for i større grad å evaluere resultater i et opplæringssystem som ble mer desentralisert, noe som blant annet en rapport fra OECD påpekte i 1988 (OECD, 1989).

Kravet har etter dette blitt innlemmet i forskrift til privatskoleloven, og gjennomgått flere mindre språklige endringer i begge forskriftene, helt fram til bestemmelsen ble flyttet ut av forskriftene og inn i lovene i 2021. En større endring før dette var at det i 2017 ble innført et tydelig krav om elevmedvirkning.

Skolebasert vurdering var ett av temaene for det felles nasjonale tilsynet for perioden 2014–2017. Hva som var gjenstand for tilsynet gir en indikasjon på hva nasjonale myndigheter legger i kravet. I tilsynene ble det kontrollert om skolene

- hadde en bred og samlet vurdering av måloppnåelsen til elevene
- vurderte om endringer kan bidra til større måloppnåelse hos elevene
- fulgte opp eventuelle endringer
- sikret en bred medvirkning i gjennomføringen

### *Innføring av «forsvarlig system»*

Med bakgrunn i kvalitetsutvalgets NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) ble det gjennom Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) og Innst. O. nr. 92 (2003–2004) innført en bestemmelse om «forsvarlig system» i opplæringslovens § 13-10 og privatskolelovens § 5-2. Kravet om et forsvarlig system besto da det ble innført i 2004 av to deler. Disse var

- vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskrift til loven er oppfylt, og oppfølging av disse vurderingene
- oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger

Formålet med bestemmelsen var ifølge regjeringen tredelt. For det første skulle presiseringen bidra til å få mer aktiv og bedre oppfølging fra skoleeierne. For det andre var målet å få et helhetlig system som omfattet både offentlige og private skoler, og som ikke bare inneholdt et krav til skolebasert vurdering. For det tredje skulle presiseringen styrke mulighetene for tilsyn (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)).

Skoleeierne står fritt til å utforme egne systemer tilpasset de lokale forholdene. Det er med andre ord ikke en enhetlig definisjon av hvordan et forsvarlig system skal eller bør se ut. Departementet presiserte at et forsvarlig system blant annet er et system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lovverket, og som sikrer at det blir satt i verk tiltak der det er nødvendig.<sup>1</sup>

Det er understreket i merknad til bestemmelsen at det er viktig at elevene, foreldrene, ansatte og andre får ta del i gjennomføringen av vurderingene og oppfølgingene av resultatene som angår dem, eksempelvis gjennom de ulike organene for brukermedvirkning i skolen.

Ifølge Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) var det relativt bred støtte for forslaget om forsvarlig system da dette ble sendt på høring. Både KS og Utdanningsforbundet støttet forslaget, mens Skolenes landsforbund etterspurte tydeligere føringer for hvordan elevene og foreldrene kunne medvirke i et system for skolevurdering og oppfølging. Flere kommuner støttet også forslaget, men flere pekte på at det var uheldig at departementet foreslo lov-

endringer som fulgte opp enkelte elementer av kvalitetsutvalgets utredning uten at det forelå et helhetlig forslag. Det ble også pekt på at begrepet «system» ikke er entydig og kunne føre til at kommuner ble usikre på hvordan det skulle tolkes. Andre mente de økonomiske og administrative konsekvensene var undervurderte. Utdanningsforbundet foreslo at forskriftsbestemmelsen om skole- og lærebedriftsbasert vurdering skulle tas inn i loven (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)).

### *Innføring av årlig tilstandsrapport*

Med bakgrunn i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* fremmet regjeringen gjennom Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) forslag om blant annet å lovfeste en plikt til å utarbeide en årlig tilstandsrapport, som del av skoleeierens ansvar for å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger. I høringsnotatet gikk det fram at dataen som rapporten skulle bygge på i hovedsak ville være tilgjengelig som en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet på nettstedet Skoleporten.

Ifølge Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) var de fleste høringsinstansene positive til forslaget om en årlig tilstandsrapport da det ble sendt på høring. Flere var imidlertid bekymret for økt byråkratisering. Elevorganisasjonen, Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag pekte dessuten på at plikten ikke burde knyttes til de snevre indikatorene på Skoleporten.no, men også drøfte skolenes brede mandat og skolebasert vurdering (Ot.prp. nr. 55 (2008–2009)).

I Innst. O. nr. 86 (2008–2009) støttet Stortinget regjeringens vurderinger. Stortinget besluttet også å ta inn i bestemmelsen at rapporten skulle drøftes av kommunestyret, fylkestinget og styret for de private skolene. Begrunnelsen var at det ble ansett som viktig at skoleeierne og de folkevalgte organene hadde et tydelig ansvar og engasjement i skolens utvikling.

Bestemmelsen kom inn i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 5-2 tredje ledd i 2009. Det er ingen formkrav til rapporten.

## **5.3 Endringer på grunn av ny internkontrollbestemmelse**

De siste endringene i bestemmelsene om kvalitetsutvikling kom som følge av gjennomgangen av internkontrollbestemmelsene i særlovgevingen som ble gjort i Prop. 81 L (2019–2020).

Bakgrunnen for gjennomgangen var at den nye kommuneloven av 2018 inneholder en mer

<sup>1</sup> Opprinnelig var kravet i opplæringsloven regulert i § 13-10 *Ansvarsomfang*. Der blir det (også fremdeles) presisert at kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriften til loven blir oppfylt. Det står videre at de skal stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

omfattende regulering av internkontroll. Internkontrollen skal sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk, risikobasert og tilpasset de konkrete forholdene og behovene i kommunen som helhet og i de ulike delene av kommunens virksomhet. Ved internkontroll etter kommuneloven § 25 skal kommunedirektøren

- a) *utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) *dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Kommunedirektøren plikter å rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året, jf. kommuneloven § 25-2. Reglene om internkontroll i kapittel 25 er et minstekrav. Det er altså ikke noe til hinder for at kommunen eller fylkeskommunen velger å lage ytterligere internkontrollsystemer i administrasjonen.

Ansaret etter kommuneloven § 25-1 gjelder hele kommunens og fylkeskommunens virksomhet uavhengig av hvem som har fått delegert de ulike oppgavene. Dette betyr at selv om kommunedirektøren delegerer oppgaver til andre som for eksempel skolelederne, er internkontrollen fremdeles kommunedirektørens ansvar (Prop. 81 L (2019–2020)).

På bakgrunn av den nye og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven ble det besluttet å gjennomgå sektorlovene. Målet var å fjerne internkontrollregler som nå var overflødige. Det ble dermed gjort flere endringer i opplæringsloven. De mest sentrale endringene var at

- kravet om at kommunen og fylkeskommunen skulle ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt i § 13-10 ble opphevet
- kravet om å arbeide kontinuerlig og systematisk for at krav i eller i medhold av kapittel 9 A blir oppfylt, ble erstattet med et krav om at skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene
- kravet i § 10-8 om at kommunen og fylkeskommunen skulle ha et system som gir undervisningspersonale, skoleeiere og ansatte med særoppgaver i skoleverket anledning til nød-

vendig kompetanseutvikling ble erstattet med en bestemmelse om at skoleeier skal sørge for at «lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet»

Ny § 13-3e om plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling ble innført i opplæringsloven i 2021 i tråd med regjeringens forslag. Tilsvarende endringer ble gjort i privatskoleloven. Dagens bestemmelser er gjengitt i boks 5.1.

Endringene innebar blant annet at kravet som omhandler skolebasert vurdering ble flyttet inn i lov fra forskrift, og skilt ut i et eget ledd i bestemmelsen. Plikten ble lagt på skoleeierne som tidligere. Det er presisert at det ikke er noen materiell endring i kravet selv om begrepet «skolebasert

### Boks 5.2 Personvernforordningen

EUs personvernforordning (GDPR) ble vedtatt i EU i april 2016. I 2018 ble den innlemmet i EØS-avtalen. Stortinget vedtok samtidig en ny personopplysningslov som gjennomfører GDPR i Norge. All behandling av personopplysninger må være *lovlig, rettfærdig og gjennomsiktig*. Det vil blant annet si at det må foreligge et rettslig grunnlag før behandlingen av personopplysninger kan skje.

Kunnskapsdepartementet gikk gjennom sitt regelverk på opplæringsområdet i tråd med disse føringene i Prop. 145 L (2020–2021). Kunnskapsdepartementet vurderte blant annet om opplæringsloven med forskrifter ga nasjonale myndigheter tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag for personopplysninger som blir samlet inn fra sektoren i form av rapportering fra prøver, undersøkelser og evalueringer. For å sikre tydelig hjemmel ble det vedtatt en egen hjemmel til Utdanningsdirektoratet i § 14-4 andre ledd, som trådte i kraft 1. august 2021.

Det er den enkelte skoleeieren som er ansvarlig for behandlingen av personopplysninger i skolen. Skoleeierne er også ansvarlig der pliktene i loven er pålagte skolen eller ansatte i skolen. Skoleeierne må sørge for at behandlingen er i samsvar med kravene i personvernregelverket, inkludert de kravene personvernforordningen stiller til sikkerhet.

**Boks 5.3 Forslag i NOU 2019: 23 Ny opplæringslov***Generelt om opplæringslovutvalget*

I 2017 ble et offentlig utvalg nedsatt for å foreslå en helt ny opplæringslov. I mandatet ble det presisert at målet for arbeidet var et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen. Samtidig skulle det sikre at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. Videre skulle utvalget ta hensyn til at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse. Opplæringslovutvalget leverte utredningen sin i desember 2019.

Opplæringslovutvalget påpeker at kommunene og fylkeskommunene opplever å være gjennomgående for stramt styrt på opplæringsområdet, noe som kan få konsekvenser for deres mulighet til å drive lokal kvalitetsutvikling.

*Om skolebasert vurdering*

I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* peker opplæringslovutvalget på at kravet om skolebasert vurdering er sentralt for å nå formålet med grunnopplæringen. Opplæringslovutvalget foreslår å flytte kravet om skolebasert vurdering fra forskrift til lov og å innlemme det i en ny samlebestemmelse om kvalitetsutvikling.

Opplæringslovutvalget mener det er uklart hva som ligger i begrepet skolebasert vurdering. Utvalget foreslår å ta ut begrepet, men å heller beholde teksten fra forskrift som beskriver hva som ligger i kravet. I utvalgets forslag til merknad til bestemmelsen står det at vurderingen vil være et viktig grunnlag for kommunens og fylkeskommunens arbeid med kvalitetsutvikling. Det må derfor være gode grunner for at skolene skal vurdere sjeldnere enn én gang per år.

*Om forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger*

Opplæringslovutvalget peker på at det er uklart hva som ligger i kravet om å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Utvalget mener det bør være et eksplisitt krav i ny lov om at kommunene og fylkeskommunene skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i opplæringen.

Opplæringslovutvalget mener det ikke er nødvendig å videreføre kravet om at kommu-

nene og fylkeskommunene skal følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Dette begrunner utvalget med at kravene i forskrift om å gjennomføre ulike nasjonale kvalitetsvurderinger fremdeles gjelder. Utvalget mener det er lite trolig at kommunene og fylkeskommunene ikke vil bruke disse resultatene i arbeidet med kvalitetsutvikling. Et krav om at kommunen og fylkeskommunene skal drive kvalitetsutvikling, uten å fastsette hvilket kunnskapsgrunnlag det skal baseres på, mener opplæringslovutvalget både vil kunne tydeliggjøre kommunens og fylkeskommunens ansvar som kvalitetsutvikler og gi et større handlingsrom for lokal tilpasning.

*Om årlig tilstandsrapport og drøfting av denne*

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre at kommuner og fylkeskommuner skal få informasjon om tilstanden i skolene når det gjelder læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Utvalget foreslår ikke å videreføre kravet om en tilstandsrapport, men heller lovfeste et mer generelt utformet rapporteringskrav. Utvalget foreslår å videreføre at kommunestyret og fylkestinget skal få informasjon om tilstanden i skolen minst én gang per år.

Opplæringslovutvalget mener videre at kravet om drøfting av tilstandsrapporten er en overflødig regulering. Utvalget peker på at når kommunen og fylkeskommunen får en eksplisitt plikt til å drive kvalitetsutvikling, bør det ikke være nødvendig å pålegge kommunestyret og fylkestinget å drøfte rapporteringen som gir dem grunnlaget for denne oppgaven.

*Om elevmedvirkning*

Opplæringslovutvalget peker i NOU 2019: 23 på at barns rett til å bli hørt bare framkommer fragmentarisk enkelte steder i dagens opplæringslov, og foreslår å innføre en generell rett som regulerer elevers rett til å ytre seg og bli hørt.

Opplæringslovutvalget foreslår også å lovfeste en egen bestemmelse om skoledemokratiet. Kravet om å involvere elevene i den skolebaserte vurderingen, er foreslått tatt ut av bestemmelsen om kvalitetsutvikling.

vurdering» ikke lenger inngår i bestemmelsen (Prop. 81 L (2019–2020)).

Plikten om at skoleeierne skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskrift til loven blir oppfylt, ble tatt ut av loven. Dette var fordi den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven ble ansett for å være dekkende.

Når det gjelder kravet om forsvarlig system for å følge opp resultater fra kvalitetsvurderinger, ble dette videreført i påvente av departementets behandling av forslagene i NOU 2019: 23. Kravet om å utarbeide en årlig tilstandsrapport knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø som skal drøftes av skoleeierne ble også videreført.

Utdanningsforbundet peker i høringsuttalelsen sin til NOU 2019: 23 på at den skolebaserte vurderingen er sentral for å nå formålet med grunnopplæringen og det avgjørende grunnlaget for kommunens kvalitetsutvikling. Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å samle reguleringen av kravene om kvalitetsvurderinger. De mener samtidig at vurderingene skal omfatte hele bredden i skolens samfunnsmandat og læreplanverket. Norsk Lektorlag og KS støtter også forslaget om å flytte forskriftsbestemmelsen om skolebasert vurdering til opplæringsloven. For KS er skolebasert vurdering viktig for utviklingen av skolene både for den enkelte skolen og for kommunene og fylkeskommunene.

## 5.4 Forslag til ny opplæringslov

### *Bakgrunnen for forslaget*

I august 2021 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til ny opplæringslov på høring. Fristen for høringsinnspill ble satt til 20. desember 2021. Forslaget til ny lov bygger på NOU 2019: 23 og over 700 høringsuttalelser som kom inn til denne. På Utdanningsdirektoratets nettsider framgår det at den nye opplæringsloven med forskrifter etter planen skal bli innført fra skolestart skoleåret 2024–2025.

### *Et mer generelt krav om kvalitetsutvikling*

I forslaget til ny lov er kravet i opplæringsloven § 13-3e første ledd om å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Regjeringen peker på at kommunene og fylkeskommunene fremdeles vil være pålagt å gjennomføre nasjonale kvalitetsvurderinger og at det derfor er liten risiko for at kommunene og fylkeskommunene ikke vil bruke resultatene fra disse i arbeidet med kvali-

tetsutvikling. Regjeringen foreslår derfor, som opplæringslovutvalget, å erstatte dette med et mer generelt krav om kvalitetsutvikling: «Kommunen og fylkeskommunen skal arbeide for å halde ved lag og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa». Begrunnelsen er å kunne gjøre kommunenes og fylkeskommunenes ansvar tydeligere og samtidig gi et større handlingsrom for lokal tilpasning.

Utdanningsforbundet mener i høringsuttalelsen sin til forslaget til ny opplæringslov at det er viktig at departementet i forarbeidene sine til denne bestemmelsen understreker at skolebasert vurdering og arbeid med kvalitetsutvikling må omfatte hele bredden i skolens samfunnsmandat og læreplanverket. Videre mener de det er svært viktig at informasjonen som kommunestyre og fylkesting får om tilstanden i skolen, fanger opp bredden i samfunnsmandatet. For å sikre dette må informasjonen bygge på et bredt og sammensatt kunnskapsgrunnlag der innsikten fra den skolebaserte vurderingen har en sentral plass.

Skolelederforbundet savner en tydeliggjøring av hvilket ansvar skoleeierne har for skoleutviklingen og hvordan samhandlingen skal være med skolene og skolelederne. Skolelederforbundet savner også en tydeliggjøring av forholdet mellom kravene i opplæringsloven og internkontrollbestemmelsene i kommuneloven. Norsk Lektorlag mener i høringsuttalelsen sin at å erstatte dagens krav om oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger med et krav om kvalitetsutvikling, vil være en tilsynelatende forenkling som trolig vil gi et så stort handlingsrom for lokale tilpasninger at nasjonale føringer forsvinner.

### *Krav om årlig rapport og drøfting foreslås ikke videreført*

Regjeringen foreslår å videreføre at kommunestyret og fylkestinget skal få informasjon om tilstanden i skolen og at dette skal skje minst én gang i året. Dagens krav om at det skal være en «rapport» er foreslått erstattet med en åpen regulering om at kommunestyret og fylkestinget skal få «informasjon». I høringsnotatet går det fram at en åpen regulering kan føre til at kommunene og fylkeskommunene vurderer mer konkret hva slags rapportering som er hensiktsmessig lokalt, og at et krav om drøfting er en unødvendig detaljregulering av kommunenes og fylkeskommunenes politiske nivå.

Elevorganisasjonen peker i sin høringsuttalelse på at det kan oppstå store forskjeller mel-

lom kommunene og fylkene i hvor god oversikt kommunestyrene og fylkestingene har over arbeidet og utviklingen i skolene og store forskjeller mellom skolene i hvor godt arbeid det gjøres med rapportering. På samme måte som man må stille krav til skolene for å sikre god kvalitet i rapporteringen, mener Elevorganisasjonen nasjonale myndigheter må stille krav til kommunestyrene og fylkestingene om behandlingen av tilstandsrapportene. Også Utdanningsforbundet er skeptisk til å avvike kravet til tilstandsrapport. Et generelt krav vil kunne føre til for stor oppmerksomhet på økt læringsutbytte i form av bedre karakterer og prøveresultater, mener Utdanningsforbundet.

KS støtter utvalgets forslag i høringen av NOU 2019: 23. Det er samtidig flere høringsinstanser som er bekymret for konsekvensene opphevingen av kravene kan få. Norsk Lektorlag mener at forslaget kan svekke politikernes oppfølging av skolekvalitet i sin utøvelse av skoleeierrollen.

#### *Krav om skolebasert vurdering foreslås videreført*

Når det gjelder kravet om skolebasert vurdering, foreslås det å videreføre at skoleeier skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå målene i læreplanverket.

Skolelederforbundet savner i høringsinnspillet sitt tydeligere rammer for skolebasert vurdering. KS ber departementet om å vurdere en henvisning til formålsparagrafen og at vurderingen også skal omfatte skolemiljøet. KS peker på at sistnevnte både kan bidra til skolens og kommunens og fylkeskommunens kontinuerlige arbeid med skolemiljøet, og til at faglig, sosial og emosjonell læring blir sett i sammenheng.

#### *Involvering av elever foreslås styrket og flyttet ut av bestemmelsen*

I tråd med opplæringslovutvalgets forslag, foreslår regjeringen å lovfeste at elevene etter opplæringsloven har rett til medvirkning i alt som gjelder dem selv, og at det skal framgå uttrykkelig av loven at eleven skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon. Å ha en slik bestemmelse samsvarer med lovutviklingen generelt, ifølge regjeringen.

Også medvirkning har fått en større plass i skolene, noe som en egen lovbestemmelse om skoledemokrati skal gjenspeile. Regjeringen foreslår at denne bestemmelsen skal nevne arbeidet med kvalitetsutvikling av opplæringen, skolemiljøet og å fastsette skoleregler, og gjelde både elev-

ene og foreldrene: «Skolen skal sørge for at elevene og foreldre får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere verksemda til skolen, mellom anna arbeidet med skolemiljøet og kvalitetsutvikling av opplæringen og fastsetjinga av skoleregler».

Dette mener regjeringen gjør det tydeligere at kravet til skoledemokrati omfatter arbeidet med kvalitetsutvikling på den enkelte skolen. På bakgrunn av denne generelle bestemmelsen, foreslår regjeringen å fjerne setningen om at elever skal være involvert fra kvalitetsutviklingsbestemmelsen.

Elevorganisasjonen er i hovedsak positive til det foreslåtte kapitlet om elevmedvirkning. Elevorganisasjonen peker på at paragrafene i kapitlet styrker elevenes rettigheter rundt ytringer, medvirkning og deltakelse i skolen og slår fast at skolen er til for elevene.

Utdanningsforbundet støtter at elever og foresatte må ha mulighet til å påvirke utviklingen av skolen, men peker samtidig på at formuleringer som «å delta», «være med å vurdere» er noe uklare. De mener videre at det må framgå tydelig av lovverket hvordan prosessen med å «sørge for at elevene og foresatte får være med» skal være og hva rettighetene til elever og foresatte egentlig innebærer, slik at det ikke blir store forskjeller i hvordan regelverket skal fortolkes.

#### *Involvering av ansatte er ikke foreslått regulert*

Det har ikke tidligere vært en regulering knyttet til ansattes rett til å være involvert i kvalitetsarbeidet på skolene, og dette er heller ikke foreslått i ny lov. Regjeringen mener i likhet med opplæringslovutvalget at det bør være opp til skoleeierne som arbeidsgivere hvordan de involverer de ansatte, ettersom ansvaret for kvalitetsvurderingen er lagt til skoleeierne. Opplæringslovutvalget presiserer at det er klart at lærerne og eventuelt andre ansatte bør involveres i kvalitetsvurderingen og kvalitetsutvikling på den enkelte skolen, ettersom det er de ansatte i skolen som har førstehånds kunnskap om skolevirksomheten og elevene. Dette støttes i høringsnotatet om ny opplæringslov.

Opplæringslovutvalget peker på at det er kommunene som har arbeidsgiveransvaret og forhandlingsansvaret overfor rektorer og lærerne, og at det er partene i arbeidslivet som avtaler forholdet mellom undervisning og andre oppgaver for de ansatte. I kapittel 10.3.2 i NOU 2019: 23 peker opplæringslovutvalget samtidig på at det i mange spørsmål som gjelder opplæringen eller opplæringssituasjonen, er lærere og rektorer som kjen-

ner den faktiske situasjonen best og som ofte har best og mest oppdatert faglig-pedagogisk kunnskap. Dersom kommunene skal gripe inn i de faglig-pedagogiske vurderingene, må kommunene ha et saklig grunnlag. Opplæringslovutvalget mener det vil være en vekselvirkning mellom styringen og det profesjonelle skjønnet, ved at det skal mer til for at det er saklig å overprøve vurderinger jo bedre den faglige begrunnelsen er. Profesjonen som sådan og profesjonsutøverne på den enkelte skolen har dermed også mulighet til å påvirke handlingsrommet for det profesjonelle skjønnet ved å videreutvikle og «kvalitetssikre» kunnskapsgrunnlaget for avgjørelser som tas. Det handler dermed mer om å ta profesjonsansvar enn å ha profesjonsfrihet.

Utdanningsforbundet mener at arbeidet på skolene med kvalitetsvurdering svekkes betydelig dersom departementet ikke som en del av bestemmelsen om kvalitetsutvikling, tydelig gir uttrykk for at personalet på skolen skal involveres. I høringsuttalelsen peker Utdanningsforbundet på at Kunnskapsdepartementet mener at det bør være opp til kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver hvordan de involverer de ansatte. Ved å gjøre dette fanger ikke departementet opp det viktige samspillet mellom den faglig-pedagogiske praksisen som utvikles på skolen og kommunens arbeid for kvalitet i opplæringen.

#### **Boks 5.4 Forslag til ny § 17-11 Skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling**

Det skal vere skolefagleg kompetanse i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen.

Kommunen og fylkeskommunen skal arbeide for å halde ved lag og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørje for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i læreplanverket.

Kommunestyret og fylkestinget skal minst éin gong i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultata og fråfallet frå opplæringa.

Kilde: Høringsnotat Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven, (Kunnskapsdepartementet, 2021a)

Også Norsk Lektorlag er uenig med regjeringens vurdering og mener denne er i motstrid til departementets ønske om «profesjonalisering innenfra», som er en omforent politisk ambisjon.

## **5.5 Utvalgets vurdering**

Opplæringsloven og privatskoleloven er sentrale virkemidler for styring av skolenes virksomhet. Lovene plasserer juridisk og økonomisk ansvar og myndighet, og rammer inn rettigheter og plikter til de ulike aktørene i grunnopplæringen. I all hovedsak er pliktsubjektene etter lovene skoleeierne, mens rettighetshaverne er elevene.

I dette kapitlet viser utvalget hvordan reglene om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling har blitt endret gjentatte ganger, og at det nå foreligger et forslag til en ny endring i regelverket.

Utvalget merker seg at prosessen med å utarbeide ny opplæringslov er kommet langt og at signalet er at forslag til ny lov vil bli behandlet av Stortinget i vårsesjonen 2023. Dette innebærer at Stortinget vil behandle bestemmelsen om kvalitetsutvikling før kvalitetsutviklingsutvalgets hovedinnstilling med forslag og helhetlige vurderinger vil bli overlevert Kunnskapsdepartementet. Det er en utfordring at utvalget skal utarbeide anbefalinger i hovedinnstillingen etter at ny opplæringslov trolig er vedtatt. Derfor gir utvalget sine betraktninger om de mest sentrale foreslåtte endringene i opplæringsloven knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling.

Bestemmelsene om skolebasert vurdering ble i 2021 flyttet fra forskriftene og inn i lovene. Utvalget mener dette grepet framhever at skolebasert vurdering skal være en vesentlig del av det helhetlige arbeidet med kvalitetsutvikling. Samtidig viser gjennomgangen i dette kapitlet at det ikke er tydelig hvordan de ulike kravene i bestemmelsen skal virke sammen. Utvalget mener at kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering må bygge på et bredt kunnskapsgrunnlag der profesjonsfelleskapets erfaringer, relevant forskning og den lokale konteksten inngår. Utvalget støtter også ekspertgruppen for skolebidrag sin vurdering om at det er behov for å kartlegge hvordan opplæringssektoren forstår og praktiserer skolebasert vurdering, og også at det er behov for å styrke opplæringssektorens kunnskap og kompetanse på området.

Kommunene og fylkeskommunene har et omfattende ansvar for ulike tjenesteområder. Utvalget merker seg at forslagene til endringer i reglene om kvalitetsutvikling er ment å gi et

større handlingsrom lokalt, noe som kan ses på som et svar på statlige føringer om mindre detaljert statlig styring og om færre rapporterings- og dokumentasjonskrav. For eksempel er dagens krav om at skoleeier skal utarbeide en årlig rapport om læringsresultater, frafall og læringsmiljø som skal diskuteres i kommunestyret, fylkestinget og i styret for privatskoler, i forslag til ny lov erstattet med et mer generelt krav om at skoleeier skal få informasjon om tilstanden i skolen. Utvalget mener det kan være en risiko ved å redusere de ulike kravene i kvalitetsutviklingsbestemmelsen i grunnopplæringen, uten at det samtidig foreligger andre føringer for hva som er forventet av dette arbeidet. Utvalget stiller også spørsmål ved om færre nasjonale føringer kan åpne for større for-

skjeller i kvaliteten mellom skoler og mellom kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget mener det er positivt at forslaget til ny lov framhever elevmedvirkning og at foreldre også skal ha en tydeligere rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet. I høringsnotatet om ny opplæringslov framgår det at både lærerne, rektorene og eventuelt andre ansatte skal involveres i kvalitetsvurderingen og kvalitetsutviklingen på den enkelte skolen, ettersom det er de ansatte som har førstehånds kunnskap om elevene og skolevirksomheten. Dette framgår imidlertid ikke i forslaget til ny bestemmelse. Utvalget mener det er sentralt at profesjonsfellesskapet blir involvert i kvalitetsutviklingsarbeidet i tilstrekkelig grad.

## Kapittel 6

# Roller og ansvar knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen

I dette kapitlet ser utvalget nærmere på hvilke roller og hvilket ansvar de mest sentrale aktørene og interessentene har knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen.

Overordnet del av læreplanverket fastsetter at lærere, skoleledere og skoleeiere, ut fra sine ulike roller har et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen. De må sammen sørge for at skolens praksis er i samsvar med hele læreplanverket. Overordnet del fastsetter også at en god opplæring og skoleutvikling krever rom for å stille spørsmål og lete etter svar, og et profesjonsfellesskap som er opptatt av hvordan skolens praksis bidrar til elevenes læring og utvikling.

Det er samtidig mange andre aktører og interessenter som støtter, utvikler, former, rammer inn og kontroller opplæringen.

### 6.1 Elever

#### *Barn og unges rett til medvirkning*

Alle avgjørelser som tas i skolen berører i større eller mindre grad barn og unge direkte eller indirekte. Over sektorlovene legger blant annet Grunnloven og barnekonvensjonen overordnede føringer for barn og unges rolle som aktive beslutningstakere, både i eget liv og som gruppe.

Grunnloven § 104 slår fast at barn har rett til å bli hørt i alle spørsmål som angår dem. Barns beste skal være et grunnleggende hensyn, og barns integritet skal ivaretas. Grunnloven § 109 slår fast at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Artikkel 28 i FNs barnekonvensjon som legger rammer for barns rett til utdanning. Barnekonvensjonen slår fast at barn som tilhører et urfolk, har rett til å leve sammen med andre medlemmer av gruppen sin og i pakt med kulturen sin (artikkel 30). Barnekonvensjonen rammer også inn hvor-

dan barn og unge har rett til å medvirke. Barnekonvensjonen gir blant annet barn rett til å bli hørt (artikkel 12), rett til å ytre seg (artikkel 13), rett til å organisere seg (artikkel 15) og rett til informasjon (artikkel 17). Disse rettighetene henger i mange tilfeller sammen. FNs barnekomité skriver for eksempel hvordan retten til fritt å gi uttrykk for synspunktene sine og retten til å kreve at det blir tatt behørig hensyn til disse, forutsetter at barnet får tilstrekkelig og tilpasset informasjon og veiledning (FNs barnekomité, 2009).

Retten for barn og unge til å være med å ta avgjørelser er også regulert i barneloven § 31. Her går det fram at et barn som har fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon og muligheten til å si meningen sin før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet. Meningen til barnet skal bli vektlagt etter alder og modning. Når barn har fylt tolv år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Barn som har fylt 15 år, har etter barneloven § 32 rett til å selv avgjøre spørsmål knyttet til valg av utdanning.

#### *Elevers medvirkning i skolen, kollektivt og individuelt*

Elevmedvirkning er omtalt flere steder i regelverket for opplæringssektoren i dag. I opplæringslovens formålsparagraf framgår det at elever skal ha medansvar og rett til medvirkning. I forarbeidene til bestemmelsen står det at elevmedvirkning innebærer deltagelse i beslutninger som gjelder både egen læring og gruppens læring. I tillegg står elevmedvirkning sentralt for å skape et inkluderende læringsmiljø der elevene lærer både sosialt og faglig (Ot.prp. nr. 46 (2007–2008)). Det synes å være en stor uttalt enighet om at det er eleven som skal være i sentrum av skolens virksomhet (Irgens, 2016).

Overordnet del av læreplanverket slår fast at elevmedvirkning må prege skolens praksis, og at elevene både skal medvirke og ta et medansvar i

læringsfellesskapet som de skaper sammen med lærerne. Dette understøttes av FNs barnekomité som skriver at barna i all undervisningssammenheng skal læres opp til å spille en aktiv rolle i et deltakende læringsmiljø (FNs barnekomité, 2009).

Kollektiv medvirkning innebærer at skolen må legge til rette for at elevene får erfaring med ulike former for ansvar, deltakelse og medvirkning i demokratiske prosesser, både i det daglige arbeidet og ved å delta i representative organer (Ot.prp. nr. 46 (2007–2008)). FNs barnekomité uttrykker at en stabil medvirkning fra barna i beslutningsprosessene kan oppnås blant annet gjennom «klasseråd, elevråd og elevrepresentasjon i skolestyrer og utvalg, der de fritt kan gi uttrykk for sine meninger om utviklingen og implementeringen av skolepolitikk og atferdskodekser» (FNs barnekomité, 2009).

I opplæringsloven kapittel 11 er det gitt regler om at det skal etableres flere råd og utvalg som skal sikre elever, foreldre og ansatte innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen, for eksempel elevråd og foreldreråd.

Ett av stedene i loven hvor elevenes medvirkning kommer eksplisitt fram i dag, er i opplæringsloven § 13-3e om kvalitetsutvikling. Ifølge bestemmelsen skal skoleeiere sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene som er fastsatt i læreplanen. Elevene skal, etter samme bestemmelse, involveres i denne vurderingen.

Medvirkning og medansvar på et individuelt nivå handler blant annet om å ta en aktiv rolle i egen læring (NOU 2014: 7). Overordnet del av læreplanverket framhever «å lære å lære» gjennom å reflektere over egen læring, som et viktig prinsipp for læring, utvikling og dannelse. I forskrift til opplæringsloven § 3-7 og forskrift til privatskoleloven § 3-7 går det fram at elevene har rett til en halvårlig samtale om egen utvikling i fagene, og jevnlig dialog med kontaktlæreren om sosial utvikling og annen utvikling.

Når det gjelder individuelt medansvar og medvirkning, er det presisert at elever «skal være aktivt med i opplæringa» i § 2-3 fjerde ledd første punktum og § 3-4 andre ledd første punktum i opplæringsloven. I forskrift til opplæringsloven § 3-3 og forskrift til privatskoleloven § 3-3 om vurdering i fag, står det spesifikt nevnt at elevene skal møte opp og delta aktivt i opplæringen. Opplæringsloven § 14-4 og privatskoleloven § 7-2 gir hjemmel til å pålegge elevene å delta i evalueringer om forhold som er av betydning for å evaluere

opplæringsvirksomheten. I forskrift til opplæringsloven §§ 2-5, 2-6 og 2-7 og forskrift til privatskoleloven §§ 2-4, 2-5 og 2-6 går det fram at hjemmelen i dag er brukt til å pålegge elever til å gjennomføre nasjonale prøver, kartlegginger og internasjonale undersøkelser.

I tillegg har elevene rettigheter til medvirkning når det gjelder saker som krever enkeltvedtak. Ifølge forvaltningsloven § 17 skal de som fattet enkeltvedtak sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Dette innebærer at også barn skal få mulighet til å gi uttrykk for synet sitt, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter om saken. Barnas syn skal tillegges vekt i samsvar med alderen og modenheten deres. I opplæringsloven er det flere steder hvor elevens individuelle rett til medvirkning er omtalt eksplisitt: Elevene skal høres før det fattes vedtak om spesialundervisning jf. § 5-4, og i saker som gjelder skolemiljøet skal alle elever som er involvert i en sak bli hørt, jf. § 9 A-4. Elevene har fra og med 8. trinn rett til å velge hovedmål og om de skal ha opplæring i og på samisk, jf. §§ 2-5 og 6-2.

Elevers medvirkning har de senere årene fått en større oppmerksomhet i skolen. Øyum mfl., (2022) viser i en rapport utarbeidet på oppdrag av KS og Utdanningsforbundet hvordan også nye kompetansemål reflekterer hvordan elevene må ta aktivt del i egen læringsprosess i større grad, gjennom valg av tilnærming og tema.

Opplæringslovutvalget peker i NOU 2019: 23 på at grunnlovsforarbeidene og Overordnede del av læreplanverket etablerer at elevene ikke bare skal *lære* om demokrati, men at de også skal *delta* i et demokrati. Det er både fordi de lærer demokrati gjennom demokrati, og fordi elevene er medborgere med demokratiske rettigheter.

## 6.2 Foreldre

Foreldre har hovedansvaret for barns oppdragelse og utvikling. I opplæringslovens formålsparagraf er det tydeliggjort at opplæringen skal skje i samarbeid og forståelse med hjemmet. Foreldre har også en plikt til å sørge for at barnet får gå på skolen eller får en opplæring i tråd med rettigheter i barnekonvensjonen og opplæringsloven.

Overordnet del av læreplanverket beskriver foreldrene som barnas og ungdommenes viktigste omsorgspersoner, som har kunnskaper som skolen kan bruke for å støtte elevens dannelse, læring og utvikling. Det står videre at skolen skal sørge for at foreldrene får nødvendig informasjon,

og for at de får muligheten til å ha innflytelse på sine barns skolehverdag.

Foreldres rett til å få informasjon, være involvert og å ta beslutninger på vegne av barna sine går direkte fram av barneloven. Etter barneloven § 33 skal foreldre gi barn gradvis økende selvbestemmelsesrett med alderen og fram til barnet fyller 18 år og blir myndig.

At foreldrene skal involveres, er også eksplisitt nevnt i kapittel 5 om spesialundervisning i opplæringsloven. Der går det blant annet fram at tilbudet om spesialundervisning skal utformes i samarbeid med foreldrene og elevene. Foreldrene kan også kreve at skolen undersøker om eleven har behov for spesialundervisning, noe som kan henge sammen med skolens evne til å tilby en god og tilpasset opplæring. Foreldrene kan også melde brudd på reglene om trygt og godt skolemiljø til statsforvalteren, jf. § 9 A-6. Det er også foreldrene som bestemmer om elevene skal ha opplæring i og på samisk på barnetrinnet, mens elevene selv avgjør om de vil ha opplæring i og på samisk fra og med 8. trinn, jf. § 6-2.

Skoleeiere skal ifølge opplæringsloven § 13-3d og privatskoleloven § 7-1d sørge for et samarbeid med foreldrene i grunnskolen og den videregående opplæringen. I forskrift til opplæringsloven er reglene utdypet. Her går det blant annet fram at skolen skal holde kontakten med foreldrene, holde foreldremøter, invitere til samtale med kontaktlæreren og ellers sørge for informasjon og varsle om forhold som gjelder eleven. Forskrift til opplæringsloven § 20-1 og privatskoleloven § 4-1 presiserer at foreldresamarbeidet skal ha eleven i fokus og bidra til elevens faglige og sosiale utvikling. I de samme bestemmelsene understrekes det også at et godt foreldresamarbeid er en viktig ressurs for skolen, for å styrke utviklingen av gode skole- og læringsmiljøer og skape læringsresultater som blant annet fører til at flere elever fullfører den videregående opplæringen.

I opplæringsloven kapittel 11 er det flere regler som skal sikre elever, foreldre og ansattes innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen. Bestemmelsene handler om «kollektiv» medvirkning gjennom ulike råd og utvalg som skal etableres i og utenfor skolen.

Alle grunnskoler skal ha et samarbeidsutvalg<sup>1</sup> med representanter for foreldrene, i tillegg til ansatte, elever og kommunen. Samarbeidsutval-

get har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder for skolen.

Selv om foreldre ikke har et direkte ansvar for eller plikter til å vurdere eller utvikle kvaliteten i skolen, vil foreldre i praksis ha en rolle i dette arbeidet.

## 6.3 Lærere

Lærernes betydning for elevenes læring og sosiale utvikling er et avgjørende premiss for alle målene som settes for skolen og for de tiltakene som iverksettes (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016). Loven, forarbeidene og kompetansekravene ved ansettelser forutsetter klart at det er lærerne som har det faglige ansvaret for opplæringen (Kunnskapsdepartementet, 2021a)

For å bli ansatt som lærer i en undervisningsstilling i skolen må personen ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. I forskrift til opplæringsloven § 14-1 er dette presisert til å være pedagogisk bakgrunn i samsvar med kravene i rammeplanene for lærerutdanningene eller tilsvarende pedagogisk kompetanse. Det stilles også krav til relevant kompetanse og relevant kompetanse i fagene den skal undervise i, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2 og privatskoleloven § 4-2. Det er enkelte unntaksbestemmelser til disse kravene i opplæringsloven §§ 10-6 og 10-6a. Lærere som blir kontaktlærere har et særlig ansvar etter loven for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremålene som gjelder klassen og elevene som er der, blant annet kontakten med hjemmet, jf. opplæringsloven § 8-2 og privatskoleloven § 3-4.

Det er i all hovedsak skoleeieren som er pliktsubjekt i lovverket. Selv om lærere har få direkte plikter etter opplæringsloven og privatskoleloven, er det mange krav i lov og forskrift til hva «skolen» skal gjøre, uten at det er nærmere presisert hvem det siktes til. Det er likevel åpenbart at lærere har en helt avgjørende rolle i å oppfylle flere av kravene. Det gjelder blant annet kravene om innhold i, og vurdering av opplæringen, som er utdypet i forskrift til opplæringsloven og forskrift til privatskoleloven, inkludert læreplanverket.

Læreplanverket har forskriftsstatus og er det mest sentrale virkemidlet for nasjonal styring av innholdet i opplæringen. I §§ 2-3 og 3-4 i opplæringsloven er det et overordnet krav om at «undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringa i samsvar med læreplanar gitt etter lova her». Når det gjelder tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen, er det et sentralt

<sup>1</sup> I noen kommuner er det et driftsstyre i stedet for et samarbeidsutvalg. Samarbeidsutvalget er et rådgivende organ. Driftsstyret er et besluttsende organ.

krav om at skolen skal tilpasse opplæringen etter elevenes evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3 og privatskoleloven § 3-4a. I tillegg legger opplæringsloven enkelte oppgaver og plikter knyttet til vurdering om behov for spesialundervisning og skolemiljøbestemmelsene på lærere. Alle som arbeider i skolen har aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø etter § 9 A-4, og kan bli straffet for brudd på aktivitetsplikten etter § 9 A-14.

I bestemmelsen om kvalitetsutvikling i opplæringsloven og privatskoleloven går det fram at elevene skal involveres. Selv om det ikke er eksplisitt regulert at også lærere skal involveres, er det i forarbeidene lagt en klar forventning om at både elevene og de ansatte får ta del i å gjennomføre nasjonale kvalitetsvurderinger og følge opp resultater (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)).

I overordnet del av læreplanverket går det fram at læreren er avgjørende for et læringsmiljø som motiverer og bidrar til at elevene lærer og utvikler seg. Når det gjelder vurderinger, skal lærerne balansere behovet for god informasjon om elevenes læring og uønskede konsekvenser av ulike vurderingssituasjoner. Det står videre at kartlegging og observasjon av elevene er virkemidler for å følge opp den enkelte eleven og for å utvikle skolens praksis.

Lærernes sentrale plass i å oppfylle formålsparagrafen er framhevet tydelig i det siste avsnittet av overordnet del av læreplanverket:

Det er gjennom det daglige møtet mellom elever og lærere at skolens brede formål blir realisert. Lærere vil i konkrete opplæringssituasjoner oppleve spenninger mellom ulike formål og verdier. De må hele tiden gjøre krevende avveininger mellom hensynet til den enkelte elev og hensynet til fellesskapet, mellom å støtte og stille krav, mellom skolehverdagen her og nå og arbeidet med å forberede for framtiden.

## 6.4 Skoleledere

Hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, jf. § 9-1 i opplæringsloven og § 4-1 i privatskoleloven. Opplæringsloven stiller ikke krav om andre konkrete lederstillinger ved skolene enn «rektor». Tilsvarende stiller privatskoleloven bare krav om en «daglig leder» ved skolene. Den som skal ansettes som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper etter § 9-1 i opplæringsloven. Rektor har

ansvaret for å organisere skolen i samsvar med formålsparagrafen, læreplanverket og tilbudsstrukturen.<sup>2</sup>

I overordnet del av læreplanverket avsnitt 3.5 går det fram at skolens ledelse skal «gi retning og tilrettelegge for elevenes og lærernes læring og utvikling». Det står videre at skoleledelsen skal lede det pedagogiske og faglige samarbeidet mellom lærerne og bidra til å utvikle et stabilt og positivt miljø der alle har lyst til å yte sitt beste. Det går også fram at det er skoleledelsens oppgave å lede slik at alle får brukt sine sterke sider, oppleve mestring og utvikle seg. I overordnet del trekkes ledelsesfaglig legitimitet, god forståelse for utfordringer som lærerne og andre ansatte står overfor, i tillegg til prioriteringen av samarbeid og relasjoner for å bygge tillit i organisasjonen fram som viktige forutsetninger for god skoleledelse.

Rektor har dessuten gjerne ansvaret for økonomien og andre sider ved driften av skolen, i henhold til kommunenes delegasjonsreglement, i tillegg til å ha et lederansvar overfor de ansatte. Rektor er personalleder, både for det administrative og det profesjonelle fellesskapet.

Skoleeiere delegerer i praksis også flere av oppgavene til skoleledelsen. Et vanlig eksempel er myndigheten til å fatte ulike enkeltvedtak, for eksempel om spesialundervisning og særskilt språkopplæring (se kapittel 3). Uten at det foreligger en konkret framstilling over hvilke oppgaver som skoleeier delegerer til skoleledernivået, anerkjenner opplæringslovutvalget i gjennomgangen sin av opplæringsloven (NOU 2019: 23) at dagens rektorrolle er krevende, blant annet på grunn av økende grad av delegering av oppgaver fra kommunen.

Fordi pliktsubjektet<sup>3</sup> i lovene i all hovedsak er skoleeier, går ikke lærerens og skoleledelsens omfattende ansvar for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling direkte fram i regelverket. Flere bestemmelser tydeliggjør samtidig «skolen» som aktør. Blant annet er dette i bestemmelsen om kvalitetsutvikling i opplæringsloven § 13-3e, der det står at «skolen» jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå fastsatte mål i læreplanverket. Som øverste ansvarlig på skolen, er det åpenbart at skolelederne har en avgjørende rolle i dette arbeidet. Forventningen

<sup>2</sup> Dette står i formålsbestemmelsen i § 1-1, læreplanverket og tilbudsstrukturen, jf. opplæringsloven § 2-3 fjerde avsnitt og § 3-4 andre avsnitt

<sup>3</sup> Den som har ansvaret for at et krav blir oppfylt kalles pliktsubjekt (NOU 2019: 23).

til at skoleledelsen har et overordnet ansvar er også presisert i flere meldinger til Stortinget, blant annet Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*.

Kunnskapsdepartementet beskriver en god skoleledelse som en sentral forutsetning for å gi mer handlingsrom til kvalitetsutvikling lokalt. Uten en skoleledelse som er i stand til å lede utviklingsarbeidet, er det mindre sannsynlig at skolene vil være i stand til å omsette ny kunnskap til bedre undervisningspraksis, bedre klasseledelse og bedre læringsmiljø. Departementet skriver videre at tiltak og reformer som skal iverksettes i sektoren, vil avhenge av skoleledelsens kompetanse i å lede utviklingsarbeid i det profesjonelle fellesskapet på skolen (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

Overordnet del av læreplanverket understreker at det profesjonelle samarbeidet ved skolene forutsetter god ledelse. Rektor har ansvar for og skal lede et profesjonsfellesskap som blant annet består av et stadig økende antall grunnskolelærere som er masterutdannet. Utdanningsnivået i den videregående opplæringen har tradisjonelt vært høyere. I tillegg har flere lærere etter hvert tatt tilleggstudium i form av spesialistutdanning eller doktorgrad (Ph.d) (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

Rektorer har blant annet fått nye og omfattende oppgaver og ansvar som følge av desentralisering og ansvarliggjøring for elevresultater. Rektor har ansvaret for å regulere grensen mellom skolens indre liv og forventningene utenfra (Møller, 2019).

De senere årene har det vokst fram andre lederroller i skolen. Skoleledelsen, bestående av rektor som tradisjonelt har vært «først blant likemenn», har blitt supplert med flere mellomlederroller. Eksempler på slike roller er assisterende rektor, avdelingsledere og teamledere (Helstad, 2019).

## 6.5 Profesjonsfellesskap

Overordnet del av læreplanen forutsetter at alle ansatte i skolen aktivt tar del i det profesjonelle læringsfellesskapet for å videreutvikle skolen. I overordnet del er dette blant annet beskrevet som at lærere, ledere og andre ansatte i skolen reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler praksisen sin. Det innebærer at fellesskapet reflekterer over verdivalg og utviklingsbehov og bruker forskning, erfaringsbasert kunnskap og

etiske vurderinger som grunnlag for målrettede tiltak.

Profesjonsfellesskap er ikke regulert direkte i regelverket. Det går imidlertid fram av forskriftene om rammeplan for lærerutdanningene at kandidatene alene, og i samarbeid med andre, skal kunne bruke relevante metoder fra forsknings- og utviklingsarbeid for kontinuerlig å utvikle egen og skolens kollektive praksis.<sup>4</sup>

I Kunnskapsdepartementets strategi for kvalitetsutvikling i skolen, går det fram at et velfungerende profesjonsfellesskap er avgjørende for et godt kvalitetsutviklingsarbeid. Det står videre at profesjonsfellesskapet i skolen må håndtere komplekse sosiale og faglige oppgaver og bygge på et bredt kunnskapsgrunnlag. Deltakerne i profesjonsfellesskapet må hver for seg og sammen, tolke tilgjengelig informasjon, sette informasjonen inn i en bredere kontekst og vurdere mulige tiltak.

Dersom profesjonsfaglige fellesskap skal ha betydning for elevenes og lærernes læring, viser forskning at det ikke er tilstrekkelig at lærerne beskriver og deler erfaringer i praksis (Stoll mfl., 2006). Studier viser at det er en fordel om samarbeidet er preget av utforskning av nye tilnærminger, og at lærerne undersøker effekten eller betydningen av tilnærmingene i fellesskap (Postholm, 2018).

Nyere studier av partssamarbeid i forbindelse med fagfornyelsen konkluderer med at profesjonsfellesskap og profesjonelt læringsfellesskap som fenomen og som virkemiddel for realisering av verdier og prinsipper i skolen er begreper som forstås ulikt: «Det mest synlige er at det defineres ulikt hvilke aktører som inngår i profesjonsfellesskapet; noen steder er det bare lærere som inngår, andre steder er det alle aktørene i skolen og andre steder igjen trekkes også aktører utenfor skolen inn i profesjonsfellesskapet» (Øyum mfl., 2022).

Forskerne viser imidlertid til at det ikke er avgjørende at et profesjonsfellesskap defineres ut fra aktørene som er med eller ikke, men snarere at profesjonsfellesskapet tar et kollektivt ansvar for å realisere målene i opplæringen. I rapporten vises det også til at slikt kollektivt ansvar kan tas på ulike måter og på ulike nivåer og også ved å involvere aktører som ikke direkte er en del av partssamarbeidet, som for eksempel lokalt

<sup>4</sup> Se for eksempel Forskrift om rammeplan for lektorutdanning for trinn 8–13 § 2, Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10 § 2, Forskrift om rammeplan for de samiske grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn § 2, Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1–7 § 2.

arbeidsliv. Forskerne viser til at samarbeidet må være preget av tillit og frihet, så vel som tydelige rammer og ledelse. De viser også til at i de skolene som ble studert var det forbedringspunkter i partsdialogen mellom plasstillitsvalgte og skolens ledelse, og dialogen mellom skoleeierne og hovedtillitsvalgte.

## 6.6 Skoleeiere

### *Ansvar hos kommuner og fylkeskommuner*

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer. I kommuneloven § 2-1 går det fram at staten bare kan pålegge kommuner eller fylkeskommuner oppgaver eller plikter gjennom lover eller forskrifter.

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen. Kommunedirektøren er lederen av kommunens og fylkeskommunens administrasjon og har blant annet ansvaret for å utrede saker som legges fram for de folkevalgte på en forsvarlig måte, og at vedtakene som treffes, blir satt i verk, jf. kommuneloven § 13-1. Opplæringsloven § 13-1 slår fast at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse over skolenivået.

Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er også etter kommuneloven § 25-1 ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk, risikobasert og tilpasset de konkrete forholdene og behovene i kommunen som helhet og i de ulike delene av kommunens virksomhet (se kapittel 5).

I en parlamentarisk styrt kommune eller fylkeskommune er det ingen kommunedirektør. Det følger imidlertid av kommuneloven § 10-2 første ledd at bestemmelser om kommunedirektøren «gjelder på tilsvarende måte» for kommunerådet og fylkesrådet. De vil dermed overta kommunedirektørens ansvaret for internkontrollen.

### *Kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere*

På opplæringsområdet er utgangspunktet etter dagens regler at kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæring, mens ansvaret for den videregående opplæringen er lagt til fylkeskommunen.<sup>5</sup> Kommunen og fylkeskommunen har

ansvaret for å oppfylle mange oppgaver etter opplæringsloven, noe som også innebærer å stille til rådighet ressursene skoler trenger for å oppfylle regelverket, etter opplæringsloven § 13-10. Opplæringslovutvalget påpeker at hvilke type ressurser og omfang dette konkret er, må tolkes ut av hver enkelt, konkrete lovbestemmelse (NOU 2019: 23).

Skoleeiere har blant annet etter § 10-8 ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Dette innebærer at skoleeiere skal sørge for at lærere, rektorer og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk. Skoleeiere er også arbeidsgivere for de ansatte i skolen og har forhandlingsansvaret for lønns- og arbeidsvilkår.

I opplæringsloven § 13-3e går det fram at kommunen og fylkeskommunen har plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling gjennom å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Som en del av dette ansvaret skal kommunen og fylkeskommunen utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen knyttet til læringsresultater, utfall og læringsmiljø. Denne skal drøftes i kommunestyret og fylkestinget. I tillegg skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå målene i læreplanverket. Dette ble tidligere kalt «skolebasert vurdering» i regelverket.

Av forarbeidene framgår det at formålet med kravene til kvalitetsarbeid er at skoler og skoleeierne skal bruke kunnskap om læringsmiljøet og læringsresultatene ved skolen til å vurdere hvordan opplæringen for elevene kan bli bedre (Prop. 81 L (2019–2020)).

Kommunestyret og fylkestinget kan i flere tilfeller delegere myndigheten til å treffe vedtak etter kommuneloven §§ 5-3 og 5-4. I praksis blir flere oppgaver som etter opplæringsloven ligger på kommunen og fylkeskommunen, delegert videre til rektor (NOU 2019: 23). Selv om oppgaver blir delegert, er det likevel kommunestyret og fylkestyret som er juridisk og økonomisk ansvarlig for grunnopplæringen.

### *Styret for privatskoler*

Styret for privatskoler har gjennom privatskoleloven § 5-2 ansvaret for at privatskolen blir drevet i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Styret ved en privatskole har som skoleeier mye av det samme ansvaret som en kommune eller fylkeskommune har. Styrets oppgaver og ansvar etter

<sup>5</sup> Loven regulerer enkelte avvik fra denne ansvarsdelingen. Blant annet har fylkeskommunen ansvaret for grunnskoleopplæring i fengsler, helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner.

privatskoleloven blir supplert av det styreansvaret som følger av regelverket som skolen er registrert som for eksempel stiftelsesloven.

## 6.7 Nasjonale myndigheter

### *Stortinget*

Stortinget har ansvaret for å vedta lover og lovendringer, bevilge midler over statsbudsjettet og kontrollere at regjeringen følger opp Stortingets vedtak. Stortinget kontrollerer regjeringen fortløpende gjennom blant annet spørretimespørsmål, skriftlige spørsmål og interpellasjoner, i tillegg til gjennom Riksrevisjonen og sin egen kontroll- og konstitusjonskomité. Stortingsrepresentantene kan også fremme egne forslag til behandling i Stortinget, såkalte representantforslag eller Dok 8-forslag. Det har vært flere slike forslag knyttet til kvalitetsvurderingssystemet siden det ble innført. Representantforslagene blir behandlet på samme måte som saker fra regjeringen. Stortinget kan også instruere regjeringen til å foreta nærmere angitte handlinger eller treffe bestemte vedtak gjennom såkalte anmodningsvedtak. Flere anmodningsvedtak fra Stortinget har for eksempel handlet om en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet, se kapittel 4.

### *Sametinget*

Sametinget er det samiske folkets folkevalgte parlament i Norge og er et selvstendig folkevalgt organ. Sametinget arbeider for å styrke samenes politiske stilling og fremme samenes interesser i Norge, bidra til en likeverdig og rettferdig behandling av det samiske folket og arbeider med å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle språket sitt, kulturen sin og samfunnslivet sitt. Dette er i henhold til grunnlovsbestemmelsen hvor norske myndigheter har fastsatt en rettslig, politisk og moralsk forpliktelse til å tilrettelegge forholdene slik at samene selv skal kunne sikre og påvirke utviklingen til det samiske samfunnet (NOU 2019: 23). Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser har rett til å bli konsultert i saker som gjelder lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, jf. sameloven §§ 4-1 og 4-2. Det er samtidig statens ansvar å sikre at hensynet til samene blir ivaretatt (Sametinget, u.å).

Virkemidlene for å legge til rette for og tilby opplæring i og på samisk og for å følge opp rettigheter i forbindelse med slik opplæring er fordelt

mellom mange aktører på ulike forvaltningsnivåer. Sametinget fastsetter, innenfor rammer fastsatt av Kunnskapsdepartementet, læreplaner i samisk språk i grunnskolen og i den videregående opplæringen, og læreplaner for særskilte samiske fag i den videregående opplæringen, etter opplæringsloven § 6-4. Sametinget definerer politiske målsettinger, strategier og tiltak for samisk læremiddelutvikling og har forvaltningsansvar som tildelingsinstans for tilskudd til læremidler (Vista Analyse AS, 2021).

### *Kunnskapsdepartementet*

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for barnehager, grunnopplæring, kulturskole, skolefritidsordning, fagskoleutdanning, høyere utdanning, forskning, voksnes læring og kompetansepolitikk. Departementet skal forberede avgjørelser som Stortinget og regjeringen tar om overordnede rammer, og iverksette tiltakene som følger av avgjørelsene (Prop. 1 S (2022–2023)). Etater som er underlagt Kunnskapsdepartementet er blant annet Utdanningsdirektoratet, Statped og Foreldredrettsvalget for grunnopplæringen. Regjeringen fremmer forslag sine til tiltak, budsjett og lover på utdanningsområdet blant annet gjennom departementenes budsjettproposisjoner (Prop. S), lovproposisjoner (Prop. L) og meldinger til Stortinget. Kvalitetsutviklingsbestemmelsene i regelverket er blitt fastsatt, og kvalitetsvurderingssystemet har blitt etablert, på bakgrunn av samspillet mellom ulike regjeringer og Stortingssammensetninger. Dette samspillet er nærmere beskrevet i flere kapitler i delinnstillingen, og spesielt i kapittel 4 og 5.

### *Utdanningsdirektoratet*

Utdanningsdirektoratet er et utøvende forvaltingsorgan som er underlagt Kunnskapsdepartementet. Oppgavene til Utdanningsdirektoratet er innenfor myndighetsutøvelse, vurdering, analyse, utvikling, støtte og veiledning i barnehagesektoren og grunnopplæringssektoren (Prop. 1 S (2022–2023)). Direktoratet skal forvalte statlige juridiske og økonomiske styringsvirkemidler og analysere og vurdere tilstanden og utviklingen i sektoren på grunnlag av ulik dokumentasjon. Direktoratet skal også foreslå tiltak og være et utviklingsorgan som støtter, veileder og påvirker sektoren gjennom informasjon, strategier og ulike tiltak.

Utdanningsdirektoratet har blant annet fått ansvaret for å utvikle, gjennomføre og forvalte det

sammenhengende prøve- og vurderingssystemet. Direktoratet skal også hente inn og formidle kunnskap blant annet gjennom forskning og evalueringer og gjennom statistikk og analyser om grunnopplæringen. I tillegg skal direktoratet gi veiledning og støtte til skoler og skoleeiere i arbeidet med utvikling, læring og trivsel (Kunnskapsdepartementet, 2022). Direktoratet skal også innhente og formidle kunnskap blant annet gjennom forskning og evalueringer, og statistikk og analyser om grunnopplæringen i tillegg til å gi veiledning og støtte til skoler og skoleeiere i arbeidet med utvikling, læring og trivsel (Kunnskapsdepartementet, 2022).

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å styre følgende virksomheter:

- Statsforvalteren på barnehage- og grunnopplæringsområdet
- Sørsamisk kunnskapspark
- Samisk videregående skole i Karasjok
- Samisk videregående skole og reindriftsskole i Kautokeino.
- Utdanningsdirektoratet har fått delegert den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeidet. Tilsynet med de offentlige skolene er delegert videre til statsforvalteren, mens Utdanningsdirektoratet selv fører tilsyn med privatskoler godkjent etter privatskoleloven.

#### *Statsforvalteren*

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvaret for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen (Statsforvalterinstruksen, 1981). Statsforvalteren er et viktig bindeledd mellom kommunene, fylkeskommunene og nasjonale myndigheter, og har et spesielt ansvar for å samordne statens virkemidler på tvers av sektorer. Det følger av kommuneloven § 30-2 at statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunen. I opplæringsloven § 14-1 første ledd går det fram at statsforvalteren fører tilsyn med kommunen og fylkeskommunen som skoleeier. Tilsyn, klagebehandling og veiledning er statsforvalternes hovedoppgaver innenfor grunnopplæringen. I tillegg forvalter statsforvalteren i hvert fylke tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehager og grunnopplæring. Tilskuddsordningen skal bidra til å øke kompetansen og kvaliteten i barnehager, grunnskoler og videregående skoler, i kommuner og fylkeskommuner, og hos universiteter og høyskoler. Stats-

forvalteren har også en sentral rolle i oppfølgingsordningen.

## **6.8 Andre aktører i skolen**

Arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen krever at mange aktører samarbeider. I tillegg til aktørene som er omtalt over, vil også andre aktører som arbeider på eller i nær tilknytning til skolen kunne ha en rolle i dette arbeidet. Dette er for eksempel rådgivere, spesialpedagoger, miljøarbeidere, assistenter, skolehelsetjenesten og ansatte på skolefritidsordningen. Det kan også være aktører fra støttetjenester som for eksempel PP-tjenesten, Statped, barnevernet, habiliteringstjenestene, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og mange andre.

Samarbeidet mellom aktørene i og rundt skolen omtales gjerne som «Laget rundt elevene». Samarbeidet dreier seg både om skolens generelle arbeid med å utvikle kvalitet på opplæringen, og om å utvikle kvaliteten på opplæringen for elever med behov for støtte og tilrettelegging i kortere eller lengre perioder. Hvilke aktører som samarbeider til hvilken tid, vil variere ut ifra situasjon, behov og lokale forhold. Samarbeidet bidrar til at skolene kan dra nytte av de ulike aktørenes kompetanse, perspektiver, kunnskapsgrunnlag og virkemidler, som til sammen kan bidra til at kvalitetsutviklingsarbeidet blir helhetlig overfor alle elevene.

Dette er ikke uttømmende oversikter over andre aktører som har betydning for arbeidet med kvalitet i skolen. Det er eksempler som viser at det å utvikle kvalitet for alle elevene kan kreve tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid mellom mange aktører på ulike nivåer.

## **6.9 Partssamarbeid**

I utdanningssektoren finnes det etablerte trepartssamarbeid på nasjonalt, kommunalt og fylkeskommunalt nivå, samt partssamarbeid i de enkelte skolene. Dette samarbeidet reguleres av hovedavtalene og innbefatter både avtalefestet medbestemmelse og annet samarbeid mellom partene. Ordlyden varierer litt mellom de ulike hovedavtalene, men intensjonen er den samme: Ledere, tillitsvalgte og andre ansatte har rett og plikt til å bidra til å sikre at de ansattes kunnskap og erfaring omsettes i kvalitet og faglig utvikling i virksomhetene (se for eksempel Hovedavtalen KS 2022, s. 8).

## 6.10 Universiteter og høyskoler

Lærerutdanningsinstitusjoner har stor innflytelse på kvaliteten i skoler, både ved å kvalifisere lærerstudenter som profesjonsutøvere og gjennom bidrag til etter- og videreutdanning for dem som er ansatt ved skoler (NOU 2022: 13). Lærerutdanningenes oppgave er å gi lærerne et godt grunnlag for profesjonsutøvelse. God integrering av utdanning og forskning er en av hovedoppgavene til lærerutdanningene (Kunnskapsdepartementet, 2017).

De senere årene er det blitt utviklet ulike former for samarbeid mellom lærerutdanninger og skoler. Staten finansierer store deler av etter- og videreutdanningstilbudet gjennom øremerkede tilskuddsordninger og gjennom prioriteringer, utvikling og forvaltning av videreutdanningstilbudet. I tillegg har nasjonale myndigheter utviklet strategier og ordninger for etter- og videreutdanning, digitale kompetansepakker, veiledningsressurser og samlings- og nettverksbasert kompetanseutvikling. Med innføringen av dagens ordninger for lokal kompetanseutvikling ble det lagt til rette for et mer systematisk samarbeid om kompetanseutvikling og utviklingsarbeid mellom skoleeiere og universiteter og høyskoler. Gjennom blant annet partnerskap og sammen med andre fagmiljøer ved universitetene og høyskolene, som de nasjonale sentrene og kompetanseenheter, skal lærerutdannerne sørge for at tilbudene holder høy kvalitet, er forskningsbaserte og at innholdet oppdateres når det skjer større endringer i barnehagen eller skolen (NOU 2022: 13).

## 6.11 Forskere og forskningsmiljø

I Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon for 2022–2023, går det fram at forskning og utviklingsarbeid legger grunnlaget for å løse mange av samfunnsutfordringene Norge og verden står overfor. På opplæringsområdet går det fram at det er behov for forskning av høy kvalitet om og for utdanningssektoren. Utdanningsforskningen skal, i tillegg til å gi ny kunnskap og erkjennelse generelt, bidra til god praksis og høyere kvalitet i barnehagene, i skolene, i høyere utdanning og i kompetansepolitikken. Den skal også gi grunnlag for å utvikle politikk. Forskningsmiljøene skal bringe fram et godt kunnskapsgrunnlag som gir rom for en mer opplyst debatt om innhold, læring, ressursbruk og resultater (Prop. 1 S (2022–2023)).

I Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032* legger regjeringen fram sin langtidsplan for forskning og høyere utdanning. Her går det fram at det trengs kunnskap om hvordan man kan sikre et læringsmiljø som bidrar til at alle gjennomfører grunnopplæringen og utvikler kompetansen de trenger for å delta aktivt i samfunnslivet. Når det gjelder skole, framheves det i strategien at det er behov for forskning av høy kvalitet på hele opplærings- og utdanningsløpet.

## 6.12 Ulike styringsvirkemidler

Nasjonale myndigheter styrer gjennom ulike virkemidler, som reguleringer (juridiske virkemidler), bevilgninger (økonomiske virkemidler) veiledning m.m. (pedagogiske virkemidler) og organisatoriske virkemidler. Disse virkemidlene virker sammen og utfyller og kontrasterer hverandre på ulike måter.

Juridiske virkemidler er lover, regelverk og forskrifter som benyttes eller utvikles for å oppnå et formål. Disse kan skapes gjennom rettighetslovgivning, standarder og ordninger for klage, kontroll, tilsyn og rapportering. Særlovgivningen kan styre fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene og regulere innholdet i bestemmelser på ulike områder.

Økonomiske virkemidler er økonomiske insentiver og andre finansielle belønningssystemer som tas i bruk for å nå et mål. Det omfatter først og fremst overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til spesielle formål, som i forbindelse med en satsing eller opptrapping på et område (Difi, 2019).

Pedagogiske virkemidler omfatter et vidt spekter av virkemidler som har til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre bestemte målgrupper. Eksempler på dette er skriftlige veiledere, retningslinjer, kunnskapsdatabaser og kompetanseutviklingstiltak, som etter- og videreutdanning (Difi, 2015).

Hvilke virkemidler som gir best resultat avhenger av hva som skal oppnås og i hvilken sammenheng styringen skjer. De ulike virkemidlene blir ofte brukt i kombinasjon, slik at de utfyller hverandre og drar i samme retning for å få en forsterket effekt.

Kommuneloven § 2-2 etablerer tre prinsipper for nasjonale myndigheters styring av kommuner og fylkeskommuner. For det første bør ikke nasjonale myndigheter begrense selvstyret til kommu-

ner og fylkeskommuner mer enn nødvendig. For det andre bør oppgaver legges til forvaltningsnivået nærmest innbyggerne. For det tredje bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

### 6.13 Oppsummering og utvalgets vurdering

I tillegg til dagens bestemmelser om kvalitetsutvikling i opplæringsloven og privatskoleloven er det krav til kvaliteten i grunnopplæringen i ulike bestemmelser i lovverket og i styringsdokumenter. Grunnloven, internasjonale forpliktelser og lovgivning på opplæringsområdet bidrar til å sette målene for opplæringen og hvordan målene skal nås. Etablerte styringsprinsipper (som mål- og resultatstyring) og annet lovverk (som kommune-loven og personopplysningsloven) setter flere rammer for arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen.

Det er også mange aktører med ulike roller og ulikt ansvar i kvalitetsarbeidet. De nasjonale myndighetene har et overordnet ansvar for grunnopplæringen og for å fastsette lovverk og utarbeide virkemidler som støtter opp under nasjonale mål på opplæringsområdet. Skoleeier har det juridiske ansvaret for grunnopplæringen og er arbeidsgiver. Skoleledere ved rektor har personalansvar, og er delegert en rekke oppgaver knyttet til drift og kvalitetsutvikling i skolen. I tillegg skal de legge til rette for arbeid med kvalitetsutvikling gjennom støtte, dialog og gode prosesser.

Samtidig er det i samspillet mellom elever og lærere at opplæringens brede formål blir realisert. Det er lærerne som har det faglige ansvaret for opplæringen. Elevenes rett til medvirkning er tydeliggjort i flere regelverk og eksplisitt nevnt i bestemmelsene som omhandler kvalitetsutvikling i skolen. Det foreligger imidlertid lite kunnskap om hvordan elever er involvert i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen i dag. Utvalget har tidligere påpekt at elevenes rolle står i en særstilling. Utvalget mener elevene, både på individnivå og kollektivt er en sentral aktør i kvalitetsutviklin-

gen, der det ikke kan plasseres et individuelt ansvar på hver enkelt elev for kvaliteten i grunnopplæringen. Grunnet lite kunnskap og eksisterende forskning om elevmedvirkning og elevenes rolle i kvalitetsutviklingen i dag, er det vanskelig å definere elevrollen mer konkret. Utvalget er derfor opptatt av å utforske elevrollen videre i arbeidet med hovedinnstillingen, i et medvirkningsperspektiv, men også i et bredere tillits- og samarbeidsperspektiv.

Utvalget merker seg at bestemmelsen om kvalitetsutvikling er omfattende, og omhandler ulike deler av skolens innhold, virksomhet og datatilfang. Ansvaret for kvalitetsutvikling er lagt på flere aktører. Dette følger blant annet av bestemmelsen om at skoleeier skal «sørge for» at «skolen» skal foreta jevnlig skolebaserte vurderinger. Det er ikke definert i lov hvilke aktører som skal gjennomføre arbeidet, utover at elever skal være involvert. Andre aktører kan også ha en rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen, som for eksempel forskningsmiljøer og lærerutdanningene. Utvalget viser også til at det i utdanningssektoren er etablerte trepartssamarbeid på nasjonalt, kommunalt og fylkeskommunalt nivå, samt partssamarbeid på skolene – som er aktuelle arenaer for diskusjoner om kvalitetsutvikling.

Utvalget mener det er udiskutabelt at kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling må ha som mål at elevene får god opplæring i et godt skole- og læringsmiljø. Utvalget merker seg at det samtidig kan være en krevende øvelse å skille hva som er rett og plikt, hva som er etablert praksis og hva som er forventningene til de ulike involverte aktørene når det gjelder arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Kravene i opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter må samtidig ses i lys av andre krav i annet lovverk og reguleringer. Utvalget mener at systematisk arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen, krever at alle aktører er involvert og bidrar i samme retning. Aktørenes ulike roller og ansvarsforholdene mellom dem, kan føre til et dels komplekst samspill og også til spenninger mellom aktørene.

## Kapittel 7

# Kvalitetsvurderingssystemet

En gjennomgående beskrivelse av kvalitetsvurderingssystemet i Norge kan ved første øyekast synes å være en enkel sak. Utvalget har imidlertid erfart at å gi en fullgod beskrivelse av systemet ikke er så enkelt. Dette handler til dels om at systemet har vært tegnet opp i flere omganger og at innholdet, formålene og begrunnelsene har blitt endret over tid.

Systemet har blitt beskrevet som lite sammenhengende og uten tydelige grenser, og det er også stilt spørsmål ved om det egentlig er mulig å betrakte kvalitetsvurderingssystemet som et system. Det har over tid vært ulike oppfatninger om kvalitetsvurderingssystemets formål, omfang og bruken av resultatene.

I dette kapitlet redegjør utvalget for hva kvalitetsvurderingssystemet består av overordnet og samlet sett. I dette kapitlet legger også utvalget et grunnlag for nærmere beskrivelser av systemets innhold og ordninger i kapittel 8 og 9.

### 7.1 Om beskrivelsen av og innholdet i kvalitetsvurderingssystemet

Kvalitetsvurderingssystemet består av en rekke prøver, verktøy og datakilder som nasjonale myndigheter har bestemt er obligatoriske for skolene og skoleeierne å gjennomføre og følge opp. Med unntak av tilsyn, standpunkt- og eksamenskarakterer er gjennomføringen og oppfølgingen av det obligatoriske innholdet hjemlet i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven og kapittel 2 i forskrift til privatskoleloven. I kapittel 8 redegjør utvalget nærmere for hva det obligatoriske innholdet i kvalitetsvurderingssystemet består av og hva man vet om bruken av det.<sup>1</sup>

I tillegg til det nasjonale myndigheter har bestemt er obligatorisk for skolene og skoleei-

erne, består kvalitetsvurderingssystemet også av en rekke frivillige prøver, verktøy og datakilder. Dette innholdet er utviklet med tanke på å kunne støtte skolene, kommunene og fylkeskommunene i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet, og det er opp til skoleeierne, eller skolene om skoleeieren har delegert beslutningsmyndigheten, å velge å ta dette i bruk. I kapittel 9 redegjør utvalget nærmere for hva dette innholdet er og hva man vet om bruken av det.

Skolene og skoleeierne benytter også annen lokal informasjon i kvalitetsutviklingsarbeidet, som for eksempel andre prøver, verktøy og datakilder utviklet av private aktører eller fagmiljøer fra universiteter og høyskoler. Utvalget har merket seg at det finnes et omfattende tilbud av andre prøver, verktøy og datakilder tilgjengelig, og omtaler noen eksempler på hva dette tilbudet består av og hva man vet om bruken av det til slutt i kapittel 9. Det finnes i tillegg flere andre nasjonale undersøkelser som samler inn informasjon om elever i skoler som utvalget også belyser i kapittel 9.

I tillegg til prøvene, verktøyene og datakildene som er utviklet av nasjonale myndigheter og andre aktører i sektoren, benytter skolene selv også informasjon fra blant annet prøver og undersøkelser som lærerne har laget selv. Utvalget omtaler imidlertid ikke dette i denne delinnstillingen.

Med utgangspunkt i hvordan systemet er formelt organisert og regulert i form av pålegg, ansvar og plikter, anser utvalget todelingen av systemet med obligatoriske og frivillige ordninger som en hensiktsmessig måte å beskrive systemet. Utvalget har i denne sammenhengen merket seg at også andre har valgt å orientere seg i systemet på en liknende måte (se for eksempel rapportene fra ekspertgruppen for skolebidrag, 2020, 2021).

Figur 7.1 viser en oversikt over de obligatoriske og frivillige prøvene, verktøyene og datakildene i dagens kvalitetsvurderingssystem utviklet av eller på oppdrag fra nasjonale utdannings-

<sup>1</sup> Utvalget har lagt til grunn en forståelse av bruk av informasjon (databruk) som det som skjer når aktører tar i bruk resultater fra prøver, undersøkelser, karakterer og andre kilder til informasjon i arbeidet deres (Coburn og Turner, 2011).

| Informasjon til aktører basert på formål                 | Obligatoriske prøver, verktøy og datakilder utviklet av nasjonale myndigheter.                                                                                                                                                                                                                                             | Frivillige prøver, verktøy og datakilder utviklet av nasjonale myndigheter.<br>Det er opp til skoleeiere å bestemme om skoler skal gjennomføre eller benytte av disse.                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gir informasjon til bruk i oppfølgingen av elever</b> | Kartleggingsprøver i lesing og regning for 3. trinn<br>Nasjonale prøver i lesing og regning for 5., 8. og 9. trinn, og i engelsk for 5. og 8. trinn<br>Elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn og Vg1<br>Ferdighetsprøve i svømming                                                                                          | Kartleggingsprøver i lesing og regning for 1. trinn<br>Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter<br>Elevundersøkelsen for 5., 6., 8. og 9. trinn, Vg2 og Vg3                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Gir informasjon til lærere og skoleledere</b>         | Kartleggingsprøver i lesing og regning for 3. trinn<br>Nasjonale prøver i lesing og regning for 5., 8. og 9. trinn, og i engelsk for 5. og 8. trinn<br>Elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn og Vg1<br>Ferdighetsprøve i svømming<br>Standpunkt karakterer<br>Eksamens karakterer<br>GSI (grunnskolen)<br>Tilsynsrapporter | Kartleggingsprøver i lesing og regning for 1. trinn<br>Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter<br>Elevundersøkelsen for 5., 6., 8. og 9. trinn, Vg2 og Vg3<br>Foreldreundersøkelsen i skole<br>Lærerundersøkelsen<br>Skolebidragsindikatorer<br>Udir.no/statistikk<br>Ekstern skolevurdering<br>Undervisningsevaluering<br>Ståstedsanalysen<br>RefLex<br>Mal for tilstandsrapport |
| <b>Gir informasjon til skoleeiere</b>                    | Nasjonale prøver i lesing og regning for 5., 8. og 9. trinn, og i engelsk for 5. og 8. trinn<br>Elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn og Vg1<br>Standpunkt karakterer<br>Eksamens karakterer<br>GSI (grunnskolen)<br>Tilsynsrapporter                                                                                      | Skolebidragsindikatorer<br>Udir.no/statistikk<br>Ståstedsanalyse<br>Mal for tilstandsrapport                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Gir informasjon til nasjonale myndigheter</b>         | Nasjonale prøver i lesing og regning for 5., 8. og 9. trinn, og i engelsk for 5. og 8. trinn<br>Elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn og Vg1<br>Standpunkt karakterer<br>Eksamens karakterer<br>Internasjonale undersøkelser<br>Skolebidragsindikatorer<br>Udir.no/statistikk<br>GSI (grunnskolen)<br>Tilsynsrapporter     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Figur 7.1 Obligatoriske og frivillige prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsvurderingssystemet utviklet av nasjonale myndigheter

myndigheter. Figuren viser også hvem som ut ifra de fastsatte formålene er målgruppene for innholdet. Oversikten viser at det er et mangfold av prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsvurderingssystemet og at systemet er omfattende.

Det finnes en god del kunnskap som sier noe om hvordan skolene og skoleeierne bruker og følger opp noen av de ulike prøvene, verktøyene og datakildene. Her har spesielt de nasjonale prøvene i stor grad vært gjenstand for forskning og evalueringer (Skedsmo, 2022). Det finnes færre studier som sier noe om bruken av for eksempel kartleggingsprøvene og Elevundersøkelsen eller av standpunkt- og eksamens karakterene. Denne skjevheten i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget gjenspeiler seg i gjennomgangen av de ulike

prøvene, verktøyene og datakildene som systemet inneholder i de to neste kapitlene.

## 7.2 Formålene med prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsvurderingssystemet

Utvalget har valgt å beskrive innholdet i kvalitetsvurderingssystemet ut fra formålsbeskrivelsen til hver prøvetype, verktøy eller datakilde. Formålsbeskrivelsene er viktige i og med at de angir begrunnelsen, avgrensningen så vel som intensjonene med de forskjellige prøvene, verktøyene og datakildene. Formålsbeskrivelsene omtaler ofte hva slags informasjon og resultater ordningene

skal gi, hvem som er målgruppen for informasjonen og resultatene og hvem som er forventet å ta informasjonen i bruk.

Det er viktig å merke seg at formålene først og fremst er en beskrivelse av intensjoner som skal gi retning til utviklingen og gjennomføringen av ordninger i systemet. Uavhengig av hvor gode formålsbeskrivelsene er, så betyr de ikke at formålene nødvendigvis blir oppnådd eller reflektert i praksis.

#### *Formålene med obligatoriske prøver, verktøy og datakilder*

Tabell 7.1 gir en oversikt over formålsbeskrivelsene for obligatoriske prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsvurderingssystemet slik disse er nasjonalt fastsatt. Oversikten i tabellen gjengir hva de ulike prøvene, verktøyene og datakildene skal bidra til. I tillegg omfatter formålsbeskrivelsene gjerne hvordan prøven, verktøyet eller innsamlingen av datakilden er hjemlet i lover eller forskrifter, og ofte også mer utfyllende informasjon

blant annet om hvem som har ansvaret for gjennomføringene eller datainnsamlingene. Dette har utvalget beskrevet nærmere i de to påfølgende kapitlene.

#### *Formålene med frivillige prøver, verktøy og datakilder*

Det varierer hvor tydelige formålsbeskrivelsene er for de frivillige prøvene, verktøyene og datakildene. Utvalget har i hovedsak tatt utgangspunkt i formålsbeskrivelsene slik de framkommer i tilgjengelige rammeverk eller på Utdanningsdirektoratets nettsider.

Når det gjelder formålet med de frivillige kartleggingsprøvene i lesing og regning for 1. trinn er dette ifølge rammeverket for kartleggingsprøver identisk med formålet med de obligatoriske kartleggingsprøvene (Utdanningsdirektoratet, 2022m). For de frivillige gjennomføringene av Elevundersøkelsen, og for de frivillige brukerundersøkelsene Foreldreundersøkelsen i skolen og Lærerundersøkelsen, gjelder også tilsvarende formål slik det er beskrevet for Elevundersøkelsen i

Tabell 7.1 Formålsbeskrivelser for obligatoriske prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsvurderingssystemet

| Prøver, verktøy og datakilder          | Formålsbeskrivelse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nasjonale prøver                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal gi skolen kunnskap om elevenes ferdigheter i lesing (norsk eller samisk), regning og engelsk</li> <li>– Skal danne grunnlag for undervisvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolesystemet (gjelder for lesing på norsk, regning og engelsk)</li> <li>– Skal danne grunnlag for undervisvurdering og kvalitetsutvikling i skolen (gjelder for lesing på samisk)</li> </ul> |
| Kartleggingsprøver                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal finne elever som trenger ekstra oppfølging for å kunne følge forventet progresjon i begynneropplæringen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Elevundersøkelsen                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal gi informasjon om læring og trivsel på skolen</li> <li>– Skal gi informasjon for utvikling av skole- og læringsmiljøet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Internasjonale undersøkelser           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal gi informasjon om styrker og utfordringer ved norsk skole på nasjonalt nivå sammenliknet med andre land, for å drive skoleutvikling på nasjonalt nivå</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                       |
| Standpunktkarakterer                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal være uttrykk for den samlede kompetansen eleven har i faget ved avslutningen av opplæringen i faget</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Eksamenskarakterer                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal være uttrykk for den kompetansen eleven viser på eksamen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Ferdighetsprøven i svømming            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal styrke svømmeopplæringen slik at elevene blir svømmedyktig innen 4. trinn</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| GSI (Grunnskolenes Informasjonssystem) | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal gi statistikk om grunnskolen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Tilsyn                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal avdekke og korrigere brudd på regelverket</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

tabell 7.1 (Utdanningsdirektoratet, 2020c, 2022e, 2022f).

Formålsbeskrivelsen for Norges deltakelse i TALIS-undersøkelsen er å få mer kunnskap om læreres og skolelederes holdninger til og opplevelser av undervisningen og læringsmiljøet på skolene. Undersøkelsen gir kunnskap om hvilke muligheter og behov norske lærere har for faglig og profesjonell utvikling, og om hvordan deres ledere fremmer deres utvikling.

Skolebidragsindikatorene skal gi en indikasjon på hva skolens innsats har å si for elevenes resultater. Indikatorene skal brukes i det lokale arbeidet og må ses i sammenheng med annen informasjon skoler og skoleeiere har om skolen (Utdanningsdirektoratet, 2022i). Formålet med analysebrettet for barnehage, grunnskole og videregående skole er å presentere statistikk på en brukervennlig måte og gi økt nytteverdi for sektoren gjennom at brukerne får tilgang til utvalgte indikatorer ett sted (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

Formålsbeskrivelsen for Mal for tilstandsrapport er at verktøyet skal være et utgangspunkt for dialog, drøfting og planlegging av arbeidet med kvalitetsutvikling i kommunene og fylkeskommunene (Utdanningsdirektoratet, 2021i). Refleksjons- og prosessverktøyet Ståstedsanalysen for skole er et verktøy for støtte til kvalitet i skolen. Verktøyet gir støtte til å identifisere styrker og utfordringer, reflektere sammen og sette mål og tiltak for videre arbeid (Utdanningsdirektoratet, 2022t).

Verktøyet RefLex skal gi hjelp til alle som arbeider i skolen til å vurdere om egen praksis er i samsvar med lover og forskrifter (Utdanningsdirektoratet, 2019d). Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er et verktøy som skal støtte lærerne i å finne ut om elever med norsk som andrespråk trenger særskilt språkopplæring og når elevene er klare for å gå over til ordinær opplæring (Utdanningsdirektoratet, 2021c, u.å-c).

Formålet med undervisningsvurdering er å medvirke til at elevene og læreren sammen kan vurdere og forbedre opplæringen i fagene. Ekstern skolevurdering er en form for skolebasert vurdering som kan bidra til å gi fart og energi til skolens utviklingsarbeid. Formålsbeskrivelsene til de tidligere læringsstøttende prøver var å gi informasjon om alle elever som støtte i undervei-

svurderingen. For de tidligere karakterstøttende prøvene var formålet å gi informasjon om alle elever som støtte i underveisvurderingen og for å kunne se underveisvurdering og sluttvurdering i sammenheng (Utdanningsdirektoratet, 2020d).

### 7.3 Kvalitetsvurderingssystemets omfang og innvirkning

I forbindelse med beskrivelsen av kvalitetsvurderingssystemet og dets omfang, har utvalget diskutert hvordan innholdet i systemet kan prege elevenes skolehverdag gjennom opplæringsløpet. Tabell 7.2 viser hvordan de obligatoriske og frivillige prøvene og undersøkelsene er fordelt og spredt utover trinn i grunnopplæringen. Oversikten viser at det er noen trinn som har flere obligatoriske gjennomføringer av prøver og undersøkelser, enn andre trinn. Spesielt vil dette gjelde for skolene som blir trukket ut til å delta i en av de internasjonale undersøkelsene, som for eksempel på 5, 8 og 9 trinn.<sup>2</sup> Elevene på 10. trinn og i den videregående opplæringen gjennomfører i første rekke Elevundersøkelsen på Vg1 og eksamener, i tillegg til at elevene får standpunktvurderinger. Inndelingen i obligatoriske og frivillige prøver, verktøy og datakilder synliggjør at hvor mange prøver, verktøy og datakilder elever, lærere, skoleledere og skoleeiere skal gjennomføre og forholde seg til, delvis er bestemt av nasjonale pålegg og delvis av lokale beslutninger. Dette blir mer inngående beskrevet i kapittel 9.

Som vist i tabelloversikten skal skoleeiere sørge for at Elevundersøkelsen blir gjennomført på skoler på 7. og 10. trinn og Vg1 i høstsemesteret. Det er også mulig for skoleeierne, eller skolene om skoleeieren har delegert beslutningsmyndigheten, å velge å gjennomføre undersøkelsen på flere trinn på høsten og i vårsemesteret. Elevundersøkelsen skiller seg også fra de andre obligatoriske ordningene i og med at det alltid er frivillig for elevene å delta uansett obligatorisk gjennomføring eller ikke. Siden det er lite som skiller utformingen av den obligatoriske gjennomføringen av Elevundersøkelsen fra den frivillige, er dette omtalt samlet i kapittel 8.

<sup>2</sup> Se nærmere omtale i kapittel 8 om hvor ofte elever gjennomfører undersøkelsene og hvor stor andel av elevene dette gjelder.

Tabell 7.2 Obligatoriske og frivillige prøver og undersøkelser elevene gjennomfører i kvalitetsvurderings-systemet per trinn<sup>1</sup>

| Trinn     | Obligatoriske for skoler å gjennomføre                                                                                                                                                                                                                  | Frivillige fra nasjonale myndigheter                      |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1. trinn  |                                                                                                                                                                                                                                                         | Kartleggingsprøve i lesing<br>Kartleggingsprøve i regning |
| 2. trinn  |                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                           |
| 3. trinn  | Kartleggingsprøve i lesing<br>Kartleggingsprøve i regning                                                                                                                                                                                               |                                                           |
| 4. trinn  | Ferdighetsprøve i svømming (1. til 4. trinn)                                                                                                                                                                                                            |                                                           |
| 5. trinn  | Nasjonale prøver i lesing<br>Nasjonale prøver i regning<br>Nasjonale prøver i engelsk<br>TIMSS (naturfag og matematikk)<br>PIRLS (lesing)                                                                                                               | Elevundersøkelsen (høst og vår)                           |
| 6. trinn  |                                                                                                                                                                                                                                                         | Elevundersøkelsen (høst og vår)                           |
| 7. trinn  | Elevundersøkelsen (høst)                                                                                                                                                                                                                                | Elevundersøkelsen (vår)                                   |
| 8. trinn  | Nasjonale prøver i lesing<br>Nasjonale prøver i regning<br>Nasjonale prøver i engelsk                                                                                                                                                                   | Elevundersøkelsen (høst og vår)                           |
| 9. trinn  | Nasjonale prøver i lesing<br>Nasjonale prøver i regning<br>TIMSS (naturfag og matematikk)<br>ICCS (demokrati og medborgerskap)<br>ICILS (digitale kompetanse)                                                                                           | Elevundersøkelsen (høst og vår)                           |
| 10. trinn | Elevundersøkelsen (høst)<br>PISA (matematikk, naturfag og lesing)<br>Standpunktkarakterer i avsluttende fag <sup>2</sup><br>Eksamen – Elevene trekkes ut til en skriftlig og en muntlig eller muntlig-praktisk eksamen.                                 | Elevundersøkelsen (vår)                                   |
| Vg1       | Elevundersøkelsen (høst)<br>Standpunktkarakterer i avsluttende fag<br>Eksamen for et utvalg av elever                                                                                                                                                   | Elevundersøkelsen (vår)                                   |
| Vg2       | Standpunktskarakter i avsluttende fag<br>Eksamen – Alle elever trekkes ut til eksamen i ett fag; skriftlig, praktisk, muntlig eller muntlig-praktisk.                                                                                                   | Elevundersøkelsen (høst og vår)                           |
| Vg3       | Standpunktskarakter i avsluttende fag<br>Eksamen – Alle elever skal opp til obligatorisk skriftlig eksamen i norsk hovedmål eller samisk som første-språk. I tillegg trekkes elevene ut i tre tilleggs-eksamener knyttet til utdanningsprogrammet sitt. | Elevundersøkelsen (høst og vår)                           |

<sup>1</sup> De internasjonale undersøkelsene TIMSS, PIRLS, ICCS, ICILS og PISA er utvalgsundersøkelser hvor et utvalg elever blir trukket ut til å delta hver gang. Alle de internasjonale undersøkelsene blir gjennomført med flere år mellom hver gjennomføring.

<sup>2</sup> Skolene kan selv velge om de avslutter enkelte fag på 8. eller 9. trinn. Elevene får standpunktkarakterer på trinnene hvor skolen avslutter opplæringen. Elevene får standpunktkarakter når de avslutter ett valgfag på ungdomstrinnet. Elevene kan bytte valgfag underveis på ungdomstrinnet, og når eleven fullfører ungdomsskolen, kan eleven altså ha hatt flere valgfag og fått flere karakterer. Det er gjennomsnittet av karakterene i valgfagene som teller ved opptak til videregående skole (Utdanningsdirektoratet 2022w).

## 7.4 Oppsummering og utvalgets vurderinger

---

En viktig del av utvalgets arbeid med delinnstillingen har vært å redegjøre for hva dagens kvalitetsvurderingssystem består av og hvordan aktørene i skolesektoren tar i bruk de ulike prøvene, verktøyene og datakildene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Gjennom arbeidet med delinnstillingen har utvalget erfart at det ikke har vært en enkel oppgave å ramme inn og beskrive hva dagens kvalitetsvurderingssystem er. Det er ikke tydelig hva som inngår i kvalitetsvurderingssystemet eller om det kan betegnes som et eget system for kvalitetsvurdering. Utvalget vil i hovedinnstillingen, i tråd med mandatet, vurdere om det er hensiktsmessig

å definere de ulike prøvene, verktøyene og datakildene som et eget system.

Utvalget vurderer at dagens kvalitetsvurderingssystem er omfattende og samlet sett består av mange obligatoriske og frivillige prøver, verktøy og datakilder.

Utvalget har merket seg at enkelte trinn har flere obligatoriske prøver og undersøkelser enn andre trinn.

Utvalget har merket seg at kvalitetsvurderingssystemet består, i tillegg til det som nasjonale myndigheter har bestemt er obligatorisk for skolene og skoleeierne, av en rekke frivillige prøver, verktøy og datakilder. Disse er opp til skoleeierne å bestemme om skolene skal benytte seg av.

## Kapittel 8

# Dagens kvalitetsvurderingssystem – obligatoriske prøver, verktøy og datakilder

I dette kapitlet redegjør utvalget for hvilke obligatoriske prøver, verktøy og datakilder kvalitetsvurderingssystemet består av i dag, hvem som har pålagt ordninger og hvem som er pålagt å gjennomføre hva. Kapitlet redegjør også for hva kunnskapsgrunnlaget sier om hvordan ulike aktører bruker innholdet i systemet.<sup>1</sup>

Beskrivelsene starter med formålsbeskrivelsen som gjelder for hver prøvetype, verktøyet eller datakilden i systemet. Formålsbeskrivelsene som nevnt i kapittel 7, er viktige i og med at de rammer inn begrunnelsen, avgrensningen så vel som intensjonene med for eksempel prøven eller verktøyet. Det er imidlertid viktig å merke seg at intensjoner ikke er det samme som realiteter, og at selv om formålet er tydelig beskrevet betyr ikke det at formålet blir oppnådd.

### 8.1 Nasjonale prøver

#### Formålet med nasjonale prøver

*Dagens formål med nasjonale prøver er ifølge rammeverket for nasjonale prøver å gi skolen kunnskap om elevenes ferdigheter i lesing på norsk, regning og engelsk. Informasjon fra prøvene skal danne grunnlag for undervisvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivåer i skole-systemet (Utdanningsdirektoratet, 2022n).*

*Dagens formål med nasjonale prøver i lesing på samisk er ifølge rammeverket for nasjonale prøver i lesing på samisk å gi skolen kunnskap om elevenes ferdigheter i lesing på samisk. Informasjonen fra prøvene skal danne grunnlag for*

*undervisvurdering og kvalitetsutvikling i skolen (Utdanningsdirektoratet, 2021e).*

Formålene med nasjonale prøver er hjemlet i forskrift til opplæringsloven § 2-5 og forskrift til privatskoleloven § 2-4. Skoleeier skal sørge for at de nasjonale prøvene blir gjennomført på skolene. Det er obligatorisk for alle elevene både i offentlige og private skoler å delta dersom elevene ikke har fritak fra å gjennomføre. Nasjonale prøver i lesing på samisk har et eget formål fordi disse prøvene skiller seg noe fra det øvrige nasjonale prøvene (Utdanningsdirektoratet, 2021e).

Formålsbeskrivelsen til nasjonale prøver inneholder to hensikter. Dette blir ofte referert til som et dobbelt formål. Prøvene skal både gi informasjon til bruk i oppfølgingen av elever, og gi informasjon som skal danne grunnlag for kvalitetsutviklingsarbeid på skole- og kommunenivå og på et nasjonalt nivå.

#### Innføring av de nasjonale prøvene i 2004 og 2005

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) hvor departementet støttet forslaget fra Kvalitetsutvalgets delinnstilling, redegjorde departementet for formålene de mente nasjonale prøver skulle dekke. De skrev blant annet at:

De [nasjonale prøver] skal både gi beslutningstakere på ulike nivåer i utdanningssektoren grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak i sektoren, og elever og deres foresatte bedre grunnlag for å stille krav og/eller medvirke til forbedringer i opplæringen. Prøvene skal også kunne brukes pedagogisk og forutsetter derfor tilbakemelding til skoleeier, skoleleder og lærere som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid på det enkelte lærested, og til den enkelte elev og elevens foresatt som grunnlag for elevens læring og utvikling. (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003)).

<sup>1</sup> Utvalget har lagt til grunn en forståelse av bruk av informasjon (databruk) som det som skjer når aktører tar i bruk resultater fra prøver, undersøkelser, karakterer og andre kilder til informasjon i arbeidet deres (Coburn og Turner, 2011).

Da faggruppene fikk oppdraget om å utvikle prøver til 2004 var formålet formulert på følgende måte i prosjektbeskrivelsene (Lie mfl., 2005a):

Formålet med prøvene skal være:

- å gi beslutningstakere på ulike nivå informasjon om tilstanden i utdanningssektoren og dermed gi grunnlag for i verksetting av nødvendige tiltak for sektoren
- å gi informasjon til brukere av utdanning om kvaliteten i opplæringen på det enkelte lærested og dermed blant annet gi bedre grunnlag for å gjøre valg og stille krav om forbedringer
- å gi informasjon til skoleeier, skoleledere og lærere som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid på det enkelte lærested
- å gi informasjon til den enkelte elev/elevens foresatte som grunnlag for elevens læring og utvikling
- å kunne registrere utviklingen over tid, både på systemnivå og individnivå

De første nasjonale prøvene ble gjennomført våren 2004 da elever på 4. og 10. trinn gjennomførte nasjonale prøver i matematikk, lesing på norsk og engelsk. Våren 2005 deltok også elever på 7. trinn og Vg1, og elevene gjennomførte også prøver i skriving (Utdanningsdirektoratet, 2011c). Det samme året gjennomførte samiske elever for første gang nasjonale prøver i lesing for 4. trinn på nord- og lulesamisk (Todal, 2006).

Prøvene og resultatene fra gjennomføringen i 2004 fikk mye oppmerksomhet, spesielt i media, da de ble offentliggjort. Det ble rettet mye kritikk mot de nasjonale prøvene, der de ble forstått som et instrument for uhensiktsmessig styring av skolen. Mange mente offentliggjøringen av resultatene åpnet for rangering av skolene og økt press på lærerne. Dette var også en bekymring som enkelte av høringsinstansene hadde påpekt under høringen av NOU 2002: 10. Som en konsekvens av kritikken, ble prøvene i 2005 boikottet av elever i den videregående skolen. Boikotten ble organisert av Elevorganisasjonen (Utdanningsdirektoratet, 2011c).

Evalueringer av prøvene som ble igangsatt av nasjonale myndigheter, viste at kvaliteten på prøvene ikke var god nok. Prøvene tilfredsstilte ikke grunnleggende testteoretiske (psykometriske) kriterier. En samlet vurdering gjorde at gjennomføringen av nasjonale prøver ble stanset etter gjennomføringen i 2005 (Lie mfl., 2005a; Lie mfl., 2005b).

### *Nasjonale prøver blir gjeninnført fra 2007*

Høsten 2007 ble nasjonale prøver gjeninnført med flere forbedringer og endringer. Det ble blant annet utviklet et nytt rammeverk som tydeligere beskrev prøvenes formål og utforming. Oppdragsbrevet til direktoratet fra 2006, som la grunnlaget for den nye oppstarten av nasjonale prøver fra 2007 etter evalueringer og pause, angir formålet for de «nye» nasjonale prøvene slik:

De nasjonale prøvene skal kartlegge i hvilken grad elevenes ferdigheter er i samsvar med læreplanens mål for de grunnleggende ferdighetene regning og lesing på norsk og engelsk, slik de er integrert i kompetansemål for fag i LK06 etter 4. og 7. årstrinn. Prøvene skal gi informasjon til elever, lærere, skoleledere, foresatte, skoleeiere, de regionale myndigheter og det nasjonale nivået som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid.

Rammeverket fastsatte at elevene skulle gjennomføre nasjonale prøver i de grunnleggende ferdighetene lesing, regning og engelsk (lesing) på 5. og 8. trinn. Formålet med de nasjonale prøvene skulle fremdeles være todelt. Prøvene ble lagt til 5. og 8. trinn for å kunne gi informasjon om elevenes ferdigheter i regning og lesing på norsk og engelsk var i samsvar med de grunnleggende ferdighetene i kompetansemålene i læreplanene for fag etter 4. og 7. trinn i Kunnskapsløftet 2006 (LK06) og Kunnskapsløftet 2006 samisk (LK06S). Omfanget og publiseringen av resultatene ble endret i tett samarbeid med lærerorganisasjonene, Elevorganisasjonen og prøveutviklingsmiljøer ved universiteter og høyskoler (Kunnskapsdepartementet, 2006, 2007).

Tidspunktet for gjennomføringen av prøvene ble flyttet fra våren til høsten, slik det fremdeles er i dag, noe som skulle signalisere et sterkere læringsstøttende formål med prøvene og at skolene i større grad kunne bruke resultatene som en del av undervisningsarbeidet (Blömeke og Olsen, 2018).

Med endringene som fulgte med nye nasjonale prøver fra 2007, ble ikke de nasjonale prøvene i skriving eller de nasjonale prøvene for 10. trinn og Vg1 videreført (Meld. St. 20 (2012–2013)). På Vg1 ble de nasjonale prøvene i stedet erstattet med obligatoriske og frivillige kartleggingsprøver i lesing, regning og engelsk. Årsaken til dette var blant annet at skoler ønsket informasjon om alle elevenes prestasjoner, og ikke bare

de 20 prosent svakest presterende elevene som kartleggingsprøvene ga informasjon om.

#### *Prøvene for 9. trinn ble innført i 2010*

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* slo regjeringen fast at det var viktig for skolelederne og skoleeierne å kunne vurdere ungdomsskolens innvirkning på elevenes ferdigheter.

Fra 2010 ble obligatoriske nasjonale prøver i lesing og regning for 9. trinn innført. Elevene på 9. trinn skulle gjennomføre de samme prøvene i lesing og regning som elevene på 8. trinn. Disse prøvene måler ferdighetene slik de kommer til uttrykk i kompetansemålene etter 7. trinn.

Med prøvene på 9. trinn ble det mulig for skolene å vurdere elevenes progresjon fra ett trinn til et annet på skolenivå og se utviklingen over tid i lese- og regneferdighetene til elevene på 9. trinn. Skolene kan også sammenlikne direkte resultatene for elevgrupper og enkeltelever på 9. trinn med samme elevgruppe og samme enkeltelevers resultater fra fjorårets 8. trinns prøve. Siden prøvene måler ferdighetene slik det kommer til uttrykk i kompetansemål etter 7. trinn, er det naturlig å forvente at elever på 9. trinn, som har gått ett år mer på skolen enn elever på 8. trinn, presterer bedre på prøvene.

#### *Nasjonale prøver i lesing på samisk fra 2012*

Utdanningsdirektoratet fikk våren 2007 i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utvikle nasjonale prøver i lesing på samisk. Det tok likevel tid før prøvene var klare. Det var blant annet behov for å utvikle et eget rammeverk for de samiske nasjonale prøvene, fordi det eksisterende rammeverket for de nasjonale prøvene i lesing på norsk ikke tok høyde for faktorer som var særegne for opplæringen i de samiske språkene og for språkernes samfunnssituasjon. Det ble også diskutert om de samiske leseprøvene skulle være oversettelser av de norske leseprøvene og ikke egne utviklede prøver. Først i 2012, sju år etter at prøvene ble stanset i 2005, kunne elevene med nordsamisk som førstespråk igjen gjennomføre nasjonale prøver i lesing på nordsamisk for 5., 8. og 9. trinn. I 2013 kom også nasjonale prøver i lesing på samisk for elevene med sør- og lulesamisk som førstespråk (Henriksen mfl., 2018).

Gjennomføringen av de nasjonale prøvene i lesing på samisk ble digital i 2016 samtidig med de nasjonale prøvene i lesing på norsk. Selv om også disse prøvene ble digitale, var det, og fremdeles er det, likevel ikke mulig å utvikle prøver

som kan måle utviklingen over tid i elevenes leseferdigheter på samisk slik det er mulig for de andre nasjonale prøvene. Det skyldes det lave elevtallet som gjennomfører prøvene årlig, om lag 100 elever totalt for alle de tre nasjonale prøvene i lesing på samisk (se tabell 8.1) (Utdanningsdirektoratet, 2021g). Elevene som har gjennomført en av de samiske leseprøvene kan, om ønskelig, også gjennomføre den norske leseprøven for samme trinn.

Den grunnleggende ferdigheten regning kommer til uttrykk på lik måte i læreplanene i fag i Kunnskapsløftet samisk (LK20S) som i Kunnskapsløftet (LK20). Elever med samisk som førstespråk gjennomfører derfor de samme nasjonale prøver i regning som resten av landet, men i en versjon som er oversatt til ett av de tre samiske språkene (nord-, sør- og lulesamisk) (Utdanningsdirektoratet, 2021f, 2022q).

#### *Målingen av utviklingen over tid (trend) ble mulig fra 2014*

Et sentralt spørsmål knyttet til gjeninnføringen av de nasjonale prøvene i 2007 var hvorvidt resultatene kunne gi informasjon om utviklingen over tid (trend) i elevenes ferdigheter i lesing, regning og deler av faget engelsk. Dette ble mulig for prøvene i regning og engelsk i 2014 og for prøvene i lesing på norsk i 2016 (Utdanningsdirektoratet, 2022q).

Det var med overgangen til digitale gjennomføringer, sammen med såkalte ankeroppgaver eller ankertekster i prøvene, at det ble mulig å måle utviklingen over tid. Slik utformingen av ankeroppgaver eller ankertekster er fra og med 2022, blir et visst antall oppgaver (for regning- og engelskprøvene) eller én ankertekst (for leseprøvene) gjentatt hvert år ved at hver elev får én til to ankeroppgaver eller én ankertekst som en del av den vanlige prøven. Ved å bruke de samme ankeroppgavene eller ankertekstene hvert år er det mulig å lenke sammen prøvene fra ett år til det neste.

Med målingen av utviklingen over tid er det mulig å si noe om hvordan elevenes ferdigheter fra en femteklasse ett år til en ny femteklasse neste år har utviklet seg. Det er ikke mulig å måle utviklingen over tid i elevenes ferdigheter fra 5. til 8. trinn med nasjonale prøver (Utdanningsdirektoratet, 2022q).

Det tar likevel mange år før det er mulig å se eventuelle endringer i trender, spesielt hvis det er mange i utvalget. Nesten alle elevene på hvert årskull, det vil si om lag 60 000 elever, gjennomfører

de nasjonale prøvene på 5., 8. og 9. trinn hvert år. Gjennomsnittet i en såpass stor utvalgspopulasjon er stort sett stabilt, og det skal store endringer til før disse blir synlige i det nasjonale gjennomsnittstallet.

#### *Om skalapoeng og mestringsnivåer*

Da målingen av utviklingen over tid ble innført for de nasjonale prøvene, ble det utviklet en egen skala (skalapoeng). På skalaen ble gjennomsnittet etter den første gjennomføringen i 2014 (i 2016 for nasjonale prøver i lesing på norsk) satt til å være 50 skalapoeng og standardavviket ble satt til å være 10. Alle prøveresultatene ble omregnet til denne skalaen. Siden prøvene måler utviklingen over tid, kan dette gjennomsnittet endre seg etter hvert som ferdighetene til elevene endrer seg.

Skalapoengene er fordelt utover tre mestringsnivåer for 5. trinns prøvene og fem mestringsnivåer for 8. og 9. trinns prøvene. Grensene for mestringsnivåene ble i 2014 (2016 for lesing) fastsatt så nær som mulig en slik prosentil-fordeling på

- 5. trinn: 25 – 50 – 25
- 8. og 9. trinn: 10 – 20 – 40 – 20 – 10

(Utdanningsdirektoratet, 2022q)

#### *Endringer i de nasjonale prøvene ved innføringen av det nye læreplanverket*

Da LK20 og LK20S ble innført ble alle de fem grunnleggende ferdighetene lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter fra LK06 og LK06S videreført. Det nye læreplanverket innebærer likevel endringer i hvilke fag og på hvilke trinn de grunnleggende ferdighetene nå er en del av kompetansen i faget. Blant annet har matematikk fått et større ansvar for begynneropplæringen av regneferdigheten, og norsk og samisk har fått et større ansvar for begynneropplæringen av leseferdigheten (Utdanningsdirektoratet, 2019b).

Ved innføringen av det nye læreplanverket ble det nødvendig å gjøre noen endringer i hva de nasjonale prøvene skulle måle (konstruktet) slik at prøvenes innhold samsvarte med innholdet i de nye læreplanene etter 4. og 7. trinn.

Høsten 2022 ble de nye nasjonale prøvene gjennomført for første gang. Endringene innebærer blant annet at prøvene i engelsk også måler lytting som del av den muntlige ferdigheten i engelskfaget, i tillegg til lesing. De reseptive språkferdighetene (lytte og lese) bygger opp under de produktive ferdighetene (snakke og

skrive) i faget. Prøvene i lesing har blant annet fått et økt fokus på kritisk lesing som er framhevet i de nye læreplanene. For prøvene i regning innebærer endringene blant annet at prøvene har blitt kortere. Dette ble gjort fordi flere elever ga tilbakemeldinger om at de opplevde prøvene som lange, og at det viste seg å være mulig å få en like god måling av elevenes regneferdigheter med kortere prøver (Utdanningsdirektoratet, 2022q).

Endringene i hva prøvene måler førte til at målingen av utviklingen over tid, trendmålingen, starter på nytt fra og med 2022. Det innebærer at det nasjonale gjennomsnittet igjen ble satt til å være 50 skalapoeng, og at grensene for mestringsnivåene ble satt på nytt på den samme måten som i 2014 da målingen av utviklingen ble gjort mulig. Resultatene fra gjennomføringer av nasjonale prøver før 2022 er dermed ikke direkte sammenliknbare med resultatene fra gjennomføringer av nasjonale prøver etter 2022 (Utdanningsdirektoratet, 2022j).

#### *Fritak fra de nasjonale prøvene*

Selv om nasjonale prøver er obligatoriske for alle elever, er det ikke alle elever som skal ta eller tar prøvene. Elever med vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring kan i tråd med forskrift til opplæringsloven § 2-8 og forskrift til privatskoleloven § 2-7, få fritak fra å gjennomføre nasjonale prøver, dersom prøvene klart ikke vil ha mye å si for opplæringen til eleven. Det er skolen som skal vurdere hvilke elever de skal innvilge fritak for innenfor regelverket. Fritaket er et enkeltvedtak som har tre ukers klagerett.

Det har vært flere debatter i media om andelen fritatte elever sett i lys av gode resultater på prøvene. Det er ulikt hvordan fritaksandelen slår ut på resultatene i kommuner med få elever sammenliknet med kommuner med mange elever. Resultatene fra prøvene blir i større grad påvirket av enkeltprestasjoner når det er færre elever som deltar. Analyser av andelen fritak og påvirkning på resultater i store kommuner har vist at andelen fritatte elever ville hatt en minimal effekt på resultatene i kommunen dersom disse elevene likevel gjennomførte prøvene. Se også boks 3.1 i kapittel 3 om deltakelse på nasjonale prøver (Utdanningsdirektoratet, 2017c).

#### *Tilrettelegging av de nasjonale prøvene*

Nasjonale prøver skal gjennomføres så likt som mulig i skolene for at elevene skal måles likt i hele landet. Det er likevel muligheter for at skolene

kan tilpasse gjennomføringen i noe grad for enkelte elever som ikke har rett til fritak fra de nasjonale prøvene. Det er rektor, i samråd med elevenes lærer, som kjenner elevenes forutsetninger best, og som kan vurdere hvilken tilrettelegging en elev trenger for å kunne gjennomføre prøven på en god måte. Det er også viktig at skolen har et tett samarbeid med foreldrene underveis.

For elever med behov for særskilt tilrettelegging er det utviklet flere versjoner av de nasjonale prøvene som elevene kan ta i bruk. Nasjonale prøver i lesing og regning er blant annet oversatt til punktskrift på papir og til elektronisk utgave for leselest<sup>2</sup>. Nasjonale prøver i regning er også oversatt til norsk tegnspråk. I denne prøven får elevene en video til hver oppgave hvor teksten er oversatt til tegnspråk. Nasjonale prøver i lesing er ikke oversatt til tegnspråk fordi prøvene måler elevenes leseferdigheter på norsk eller samisk. Nasjonale prøver i engelsk er heller ikke oversatt til tegnspråk fordi prøvene måler elevenes lytte- og leseferdigheter på engelsk.

Elever med dysleksi eller elever som har andre betydelige og vedvarende lesevansker, skal få tilbud om å bruke lesestøtte ved gjennomføringen av nasjonale prøver i lesing, regning eller engelsk. Elevene kan bruke hjelpemidler som de ellers bruker i undervisningen, og det er skolene som skal tilrettelegge for dette (Utdanningsdirektoratet, 2022æ).

#### *Visning av resultater fra de nasjonale prøvene*

Like etter at elevene har gjennomført de nasjonale prøvene får lærerne og skolelederne tilgang til elevenes poengsummer og elevenes besvarelser i en egen lukket resultatvisning (PAS-prøver). Alle oppgavene elevene har svart på og hva elevene har fått til eller ikke, er også tilgjengelig i den samme visningen. Tidligere var det bare mulig å se elevenes gjennomsnittlige skår. Resultatvisningen viser også ulike resultatoversikter for gruppene som har gjennomført sammenliknet med det nasjonale snittet.

En uke etter at gjennomføringsperioden for prøvene er over, blir også elevenes mestringsnivåer og elevenes skalapoengsum fra prøvene i lesing på norsk, regning og engelsk tilgjengelig for lærerne og skolelederne i den samme lukkede visningen. For de nasjonale prøvene i lesing på

samisk blir løsningsprosenten per oppgave på gruppenivå, sammenliknet med alle som har gjennomført nasjonale prøver i lesing på samisk uavhengig av språk, tilgjengeliggjort. Elevene selv, foreldrene, skoleeierne eller andre har ikke tilgang til denne informasjonen. Skoleeierne kan imidlertid tildele seg selv tilgang til den enkelte skolens resultatvisning, i og med at det er skoleeieren som skal kunne utøve brukerstøtte for den digitale visningen for skolene sine.

Om lag seks uker etter gjennomføringen blir resultatene fra de nasjonale prøvene i lesing på norsk, regning og engelsk offentliggjort på [udir.no/statistikk](https://udir.no/statistikk) på skole-, kommune- og fylkesnivå og på nasjonalt nivå. Resultatene viser også antall elever som har deltatt, andelen elever fritatt og andelen elever som ikke deltok av andre årsaker. Det er også mulig å fordele resultatene på kjønn. Enkelte tall er unntatt offentligheten ved at de er skjermet for å bevare elevers personvern (Utdanningsdirektoratet, 2022m).

På grunn av hensynet til elevenes personvern blir det ikke offentliggjort statistikker fra de samiske prøvene slik som for de andre nasjonale prøvene (Todal, 2006; Utdanningsdirektoratet, 2021f).

#### *Støtteressurser til oppfølgingen av de nasjonale prøvene*

Til hver nasjonal prøve hører det med et støttemateriell som har til hensikt å hjelpe skolene og skoleeierne med å tolke og bruke informasjonen fra prøvene inn i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Fram til 2022 bestod støttematerialet i hovedsak av veiledninger til lærerne i PDF-format som skolene kunne laste ned fra den lukkede visningen hvor resultatene blir presentert. Veiledningene inneholdt blant annet generell informasjon om prøven, som om hvilke oppgaver prøven bestod av og hvilke fag de ulike oppgavene var relatert til. Veiledningene inneholdt også mye støtte til lærerne om hva oppgavene vurderte og hvordan lærerne kunne arbeide med oppgavene i gruppen. I tillegg til veiledningene var det også mer generelle veiledningstekster om hvordan skolene og kommunene kunne arbeide med å følge opp resultatene fra prøvene tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettside, [udir.no](https://udir.no).

Til de nasjonale prøvene i 2022, erstattet Utdanningsdirektoratet de tidligere PDF-lærer-veiledningene med case-oppgaver. Oppgavene er utviklet som en integrert del av den digitale resultatvisningen og skal gi støtte til lærerne og skolelederne til å tolke resultatene. Annen mer generell

<sup>2</sup> Leselist er en fysisk enhet som brukeren kobler til datamaskinen. Den omformer teksten på datamaskinen til punktskrift (Statped, 2019).

støtte til å følge opp prøvene har Utdanningsdirektoratet på nettsiden, [udir.no](http://udir.no), men denne er knyttet tettere opp til støtte til læreplanene. I stedet for at støttemateriellet viser hvordan lærerne kan følge opp den konkrete prøven, viser støtten mer generelt hvordan lærerne kan arbeide med grunnleggende ferdigheter i undervisningen. Det er planlagt å prøve ut det nye støttemateriellet på lærere og skoleledere i løpet 2023 (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

#### *Hva forskning og evalueringer sier om bruken av de nasjonale prøvene*

Det finnes en del forskning som sier noe om hvordan skoler og skoleeiere har brukt, og bruker, resultatene og følger opp nasjonale prøver etter at de ble gjeninnført i 2007. Litteraturen må leses i sammenheng med endringene som over tid har blitt gjort knyttet til prøvenes utforming og hvordan resultatene har blitt og nå blir framstilt for skolene.

Evalueringen av LK06 viste at nasjonale prøver var godt etablert i skolene (Ottesen og Møller, 2010; Aasen mfl., 2012). Selv om bildet var at nasjonale prøver generelt var godt etablert, var det store forskjeller mellom skoler når det gjaldt hvordan resultatene ble brukt til kvalitetsutvikling (Aasen mfl., 2012; Seland mfl., 2013).

Kommunens størrelse hadde betydning for i hvilken grad kommunene diskuterte resultatene og i hvilken grad resultatene ble brukt som grunnlag for styring av skolene. Jo større kommune, desto mer diskuterte kommunene resultatene og brukte disse som grunnlag for styring (Aasen mfl., 2012). Kommuner som var aktive skoleeiere med et godt samarbeid mellom lærerne og skolelederne om den pedagogiske bruken av prøvene, hadde mest utbytte av prøvene og viste størst engasjement for dem (Seland mfl., 2013; Seland mfl., 2015).

En studie som undersøkte nytten av nasjonale prøver i noen små og store kommuner (Hovdhagen mfl., 2017), finner at nytten for små kommuner og små skoler er vesentlig mindre enn for de store. Dette følger av at statistikken, gjennomsnittet i de fleste tilfellene, blir mer og mer usikker når utvalgene de er utregnet fra er små.

Forskerne fant i evalueringen av LK06 fra 2010 (Ottesen og Møller, 2010) at prøvene i liten grad ble utnyttet i lærerens arbeid med elevene eller i skolens helhetlige kvalitetsarbeid, og at mye av resultatoppfølgingen var opp til den enkelte læreren. Det var likevel tydelig at resultatene først og fremst ble rapportert oppover i systemet eller

brukt til å fange opp elever som kunne ha behov for ekstra tiltak.

I sluttrapporten fra evalueringen av implementeringen av LK06 (Aasen mfl., 2012) blir det vist til at noen av skolene brukte resultatene fra nasjonale prøver som utgangspunkt for videre arbeid med å satse på blant annet leseopplæring, mens andre skoler ikke brukte resultatene i det hele tatt. Lærerne var ganske samstemte når de pekte på at nasjonale prøver ga en viss oversikt over elevenes nivå, men at dette som regel var noe lærerne allerede visste fra før. Innvendinger mot prøvene handlet om testpress for elevene og spørsmål knyttet til om alle elever burde gjennomføre nasjonale prøver (Aasen mfl., 2012).

Studien viste også at 57 prosent av lærerne på mellomtrinnet oppga å bruke resultatene fra nasjonale prøver til å endre undervisningspraksisen sin i stor eller svært stor grad. Et gjennomgående resultat fra de første årene med de nye nasjonale prøvene var at lærere og rektorer hadde mest fokus på summative aspekter ved nasjonale prøver i form av dokumentasjon av elevenes prestasjoner, og mindre fokus på formative formål og hvordan lærerne tok i bruk resultatene for å forbedre undervisningen og elevenes læringsmuligheter (Aasen mfl., 2012).

I en rapport om tidsbruk i skolen fra 2014 oppga en tredjedel av lærerne (n=692) som deltok i studien at de ikke i det hele tatt eller i liten grad brukte resultatene fra nasjonale prøver. To tredjedeler av lærerne svarte derimot at de benyttet resultatet fra prøvene til å planlegge undervisningen. Resultatene ble blant annet brukt til å gi retning for hvilke områder lærerne måtte arbeide mer med i en elevgruppe og til å følge opp enkeltelever. Dette var både elever med behov for mer støtte og elever med behov for flere utfordringer (Grindheim mfl., 2014).

En annen studie viste at rektorene på sin side mente det kan være vanskelig å omsette prøveresultatene til konkrete endringer, samtidig som at det er dette lærerne peker på som nødvendig for å oppleve nytte (Seland mfl., 2015).

Andre forskere har pekt på at det mangler kunnskap om hvordan lærere og skoleledere oppfatter de nasjonale prøver som en ny styringsform og at det har vært en tendens til å enten være for eller imot prøvene. Forskerne har pekt på at rektorer prioriterer nasjonale prøver på grunn av prestisjen som følger å gjøre det bra på prøvene. Skolene bruker prøveresultatene i forbedringsarbeidet, men som mindre integrert formativ praksis enn hva nasjonale myndigheter forventer (Skedsmo og Mausethagen, 2015).

Det er også vist at skoleledere i stor grad oppfatter det å ta i bruk resultater fra nasjonale prøver som symbolske handlinger, og at tolkningene av resultatene først og fremst bidrar til å bekrefte eksisterende oppfatninger om egen praksis. Forskerne finner også at det de beskriver som intern ansvarliggjøring er tydeligere enn den eksterne. Det vil si at skolelederne la mer vekt på profesjonsfellesskapet på skolen og deres egne historier om utviklingsarbeidet enn informasjon fra de nasjonale prøvene (Gunnulfsen og Møller, 2016).

Videre er kompetansebehovet en utfordring som flere studier har pekt på. Forskere har blant annet pekt på et behov for økt kompetanse blant lærere i hvordan prøvene kan bidra til forbedret praksis (Skedsmo og Mausestaden, 2015). En annen undersøkelse konkluderte også med at lærere følte seg usikre og opplevde seg for lite kvalifisert til å bruke resultatene fordi de ikke behersker de grunnleggende statistiske metodene (Werler og Færevaa, 2017).

Det er også vist at lærere på skoler som oppnår gode resultater på nasjonale prøver over tid, uttrykker at de på den ene siden er skeptiske og mistenksomme til prøvene, men at prøvene også er ett av flere sentrale elementer i utviklingen av skolens praksiser (Vestheim og Lyngsnes, 2016).

Basert på observasjoner og videoopptak av ledermøter og lærerteammøter på to skoler, har en annen studie også vist at lærere og skoleledere inntar ulike roller i arbeidet med nasjonale prøver. Skoleledelsen inntok en rolle der de prøvde å skape entusiasme med å oppmuntre til gode prosesser, mens lærere som hadde roller som teamledere, prøvde å forsterke budskapet fra rektor og tok ansvar for å håndheve og i verksette det. Andre lærere tok i større grad en mer kritisk rolle (Gunnulfsen, 2017).

Det er også studier som viser at nasjonale prøver blir sett på som det viktigste elementet i skolens og kommunens kvalitetssystemer, og at resultatene blir brukt i mer langsiktige satsninger (Skedsmo og Mausestaden, 2017b).

Undersøkelser av hva skoler med gode resultater på nasjonale prøver gjorde for å oppnå disse resultatene, viser at skolene ikke ser ut til å legge stor vekt på eksterne vurderinger eller praktisere «teach to the test». Skolene la i større grad vekt på en bred læringsorientering både i lærerkollegiet og i arbeidet med elevene, og det var disse praksisene som førte til gode resultater på prøvene (Vestheim, 2018).

Det er altså store variasjoner i hvordan nasjonale prøver blir brukt, og hvordan prøvene blir oppfattet av lærere og ledere i skolen (Gunnulfsen

og Roe, 2018). Flere studier viser imidlertid at det er en moderat til sterk sammenheng mellom hvordan rektorer tilrettelegger for bruk av prøvene, og lærernes praksis og hvilke holdninger lærerne har til prøvene (Grandermø 2017).

Funn fra spørreundersøkelser viser at resultatene fra de nasjonale prøvene generelt blir brukt i prosesser internt på skolen, i møter med foreldre og i møter med kommunenivået. Resultatene fra de nasjonale prøvene blir brukt til å legge strategier for utviklingsarbeidet. Forskere trekker fram at såkalte resultatmøter er etablert i skolene som en arena for å gå igjennom, diskutere og forstå resultatene. De fleste skolelederne som bruker resultatene fra prøvene, har resultatmøter med lærerne. I en spørreundersøkelse svarte over 90 prosent av skolelederne (n=470) fra barne- og ungdomsskoler at de benytter nasjonale prøver som kilde til den skolebaserte vurderingen. Resultatene tyder på at de nasjonale prøvene blir brukt til å kartlegge elevresultater og sette i gang tiltak. Å benytte nasjonale prøver til kvalitetsutvikling er i tråd med formålet, men forskerne peker på at det i en del tilfeller blir satt i gang tiltak i større grad enn som er kortsiktige framfor enn mer langsiktige satsinger (Mausestaden mfl., 2018b).

Det er få studier som sier noe om hvordan elever opplever nasjonale prøver. Evalueringen av nasjonale prøver i 2013 viser til at elever i ungdomsskolen oppga å ikke være så veldig motivert for prøvene. Disse elevene etterlyste også tydeligere tilbakemeldinger fra lærerne etter gjennomføring av prøvene. Et annet hovedfunn fra evalueringen når det gjaldt elever var at lærerens holdning til prøvene enten de var nervøse eller ikke anså at prøvene hadde så stor verdi, påvirket elevenes tilsvarende (Seland mfl., 2013). Senere studier av elevenes opplevelse av prøvene beskriver en situasjon hvor elevene opplever nasjonale prøver som motiverende og interessante i seg selv, selv om de ikke får noen uttelling for prestasjonen sin.

### *Nasjonale prøver i lesing på samisk*

Det er flest elever med nordsamisk som førstespråk, av de tre samiske språkene, som gjennomfører de samiske nasjonale prøvene. Tabell 7.1 gir en oversikt over antall gjennomførte nasjonale prøver i lesing på samisk per år fra 2020 til 2022.

Geografisk er samisktalende spredd over et stort område og det er store avstander mellom skoler og lærere som underviser elever med samisk som førstespråk. Lærere har tidligere blant annet etterspurt kompetanseutvikling og

Tabell 8.1 Antall gjennomførte nasjonale prøver i lesing på samisk, i årene 2020–2022

|              | 5. trinn |      |      | 8. trinn |      |      | 9. trinn |      |      |
|--------------|----------|------|------|----------|------|------|----------|------|------|
|              | 2020     | 2021 | 2022 | 2020     | 2021 | 2022 | 2020     | 2021 | 2022 |
| Samisk språk |          |      |      |          |      |      |          |      |      |
| Lulesamisk   | 1        | 5    | 4    | 2        | 3    | 2    | 6        | 2    | 3    |
| Nordsamisk   | 59       | 76   | 71   | 66       | 61   | 91   | 88       | 58   | 58   |
| Sørsamisk    | 4        | 0    | 0    | 1        | 1    | 1    | 2        | 1    | 1    |
| Totalt       | 64       | 81   | 75   | 69       | 65   | 94   | 96       | 61   | 62   |

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021g, 2022a, 2022p)

arenaer for å utveksle erfaringer. For å hjelpe lærerne og skolene med å følge opp resultatene fra prøvene, har derfor Nasjonalt senter for samisk i opplæringa ved Samisk høyskole, som har utviklet prøvene, besøkt skoler og arrangert regionsvise lærersamlinger, hvor de også har utvekslet synspunkter og erfaringer med prøvene. Oppfattelsen er at det blant samiske lærere er en økt bevissthet på mulighetene for å bruke prøve-resultatene i utviklingsarbeid (Henriksen mfl., 2018).

#### Oppsummering om nasjonale prøver

Nasjonale prøver ble innført i 2004 samtidig med opprettelsen av det nasjonale kvalitetsvurderings-systemet. De nasjonale prøvene møtte fra første stund kritikk og ble delvis boikottet av blant annet elever og lærere. Etter gjennomføringene i 2004 og 2005 ble prøvene stanset. Det ble gjort endringer og forbedringer i innholdet og gjennomføringen av prøvene, og nye versjoner av nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk ble tatt i bruk fra høsten 2007 for 5. og 8. trinn (tidligere 4., 7. og 10. trinn og Vg1). Fra 2010 ble nasjonale prøver for 9. trinn innført, og fra 2012 kom de nasjonale prøvene i lesing på samisk. Fra 2014 ble det mulig å måle utviklingen over tid i elevenes ferdigheter i regning og engelsk, og fra 2016 for elevenes ferdigheter i lesing (på norsk).

Elever gjennomfører i dag obligatoriske nasjonale prøver i høstsemesteret i lesing og regning på 5., 8. og 9. trinn og i engelsk på 5. og 8. trinn. Elever med samisk som førstespråk (nord-, sør- eller lulesamisk) gjennomfører obligatoriske nasjonale prøver på samisk for 5., 8. og 9. trinn, i stedet for nasjonale prøver i lesing på norsk. Elevene har mulighet, dersom ønskelig, å gjennomføre nasjonale prøver i lesing på norsk i tillegg. De nasjonale prøvene i regning er oversatt til de tre samiske språkene. Elevene på 8. trinn gjennomfø-

rer den samme prøven som elevene på 9. trinn (Utdanningsdirektoratet, 2021f, 2022q).

Forskningen om bruk av nasjonale prøver viser at det varierer hvorvidt aktørene bruker resultatene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det viser også at aktørene som bruker resultatene bruker dem på ulike måter og at bruken ofte står i forhold

#### Boks 8.1 Om å utvikle prøver

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å utvikle og forvalte obligatoriske og frivillige prøver. Oppdraget er gitt av Kunnskapsdepartementet og hjemlet i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven og kapittel 2 i forskrift til privatskoleloven. Fagmiljøer fra universiteter og høyskoler utvikler prøvene på oppdrag for direktoratet ut ifra et fastsatt rammeverk for prøveutvikling.

Rammeverket beskriver blant annet formålet med prøvene, og hva prøvene skal måle (innholdet eller konstruktet), i tillegg til metodiske krav til prøvene, utviklingsprosessen og resultatene. Det er strenge krav som skal sørge for at innholdet i prøven og resultatene skal være til å stole på og gir gyldige og pålitelige resultater.

Fagmiljøene bruker gjennomsnittlig to år på å utvikle en prøve. Arbeidet inkluderer

- å utarbeide prøvekonstruktet som beskriver hva prøven skal måle sett i lys av innholdet i læreplanverket
- å utvikle og prøve ut oppgaver på et representativt utvalg av elever og skoler (lærere)
- å analysere og utarbeide en endelig prøve sammen med aktuelt støttemateriale til skolene

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2022p, 2022q)

til hvordan aktørene tolker formålet og hva med formålet aktørene vektlegger som viktig. Forskningen tyder også på at samarbeidet mellom lærerne og skolelederne er av stor betydning for bruken av resultatene.

## 8.2 Obligatoriske kartleggingsprøver

### *Formålet med kartleggingsprøver*

*Dagens formål med kartleggingsprøver er ifølge i rammeverket for kartleggingsprøver, er å finne elever som trenger ekstra oppfølging for å kunne følge forventet progresjon i begynneropplæringen.*

Utdanningsdirektoratet forvalter obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning for 3. trinn. Formålet er hjemlet i forskrift til opplæringsloven § 2-6 og forskrift til privatskoleloven § 2-5 (Utdanningsdirektoratet, 2022r).

### 8.2.1 Obligatoriske kartleggingsprøver fra 2008 og fram til i dag

Obligatoriske kartleggingsprøver ble innført som en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet fra 2008. Bakgrunnen for innføringen av prøvene er å finne i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen stod igjen – Tidlig innsats for livslang læring* og i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. I St.meld. nr. 16 (2007–2008) beskrev nasjonale myndigheter tidlig innsats og styrket opplæring i grunnleggende ferdigheter for elever som hang etter som et viktig virkemiddel for å bedre elevenes faglige utvikling og redusere frafall i den videregående opplæringen. I tråd med en mer mål- og resultatorientert grunnopplæring ble systematisk innhenting av elevresultater som skulle bidra til å sette i gang endringer sett på som nødvendig. Regjeringen lanserte flere tiltak i St.meld. nr. 16 (2006–2007) med mål om å bidra til å utjevne sosiale ferdigheter. Ett av tiltakene var å utvikle nye kartleggingsprøver etter Kunnskapsløftet 2006 (LK06) og Kunnskapsløftet 2006 samisk (LK20S) i både leseferdigheter og tallforståelse og gjøre flere av prøvene obligatoriske allerede fra 1. trinn (St.meld. nr. 16 (2006–2007)).

Kartleggingsprøvene fikk et annet formål enn de nasjonale prøvene. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) blir prøvene beskrevet med at kartleggingsprøver bare skulle gi informasjon om hvilke elever som kunne trenge ekstra oppfølging i grunnleggende ferdigheter på de tidligste trinnene. I motsetning til de nasjonale prøvene skulle skolene ikke rapportere resultatene fra kartleggingsprø-

vene til nasjonale myndigheter. Prøvene skulle i større grad være et pedagogisk verktøy til bruk i klasserommet og i lokale kvalitetsutviklingsprosesser på skolene, enn hva nasjonale prøver skulle være (St.meld. nr. 31 (2007–2008)).

### *Stegvis innføring av obligatoriske kartleggingsprøver fra 2008*

Fra og med våren 2008 gjennomførte elevene to nye obligatoriske kartleggingsprøver på 2. trinn, en prøve i leseferdighet og en prøve i tallforståelse og regneferdighet. Nye obligatoriske kartleggingsprøver i leseferdighet for 1. og 3. trinn ble innført fra og med henholdsvis 2009 og 2010. Prøvene ble gjennomført av elevene på papir, og læreren vurderte hver besvarelse manuelt og la resultatene inn i et eget regneark (Utdanningsdirektoratet, 2022m).

### *Kartleggingsprøver i lesing på samisk*

Prøvene i leseferdigheter for 1., 2. og 3. trinn ble oversatt og tilpasset til de tre samiske opplæringspråkene av Nasjonalt senter for samisk i opplæringa ved Samisk høgskole, slik at elever med samisk som førstespråk kunne gjennomprøve disse prøvene i stedet for prøvene i leseferdighet på norsk. Siden prøvene i utgangspunktet var utviklet for å avdekke manglende ferdigheter innenfor lesing på norsk, var det utfordrende å få til gode kartleggingsprøver for de samiske språkene. Utfordringer, prioriteringer og progresjon innen lese- og skriveopplæringen er ikke like for samiske språk som for det norske språket. Det er dessuten forskjeller mellom de tre samiske språkene (Riksrevisjonen, 2019).

Det er ikke egne kartleggingsprøver i regning for samiske elever, men som for nasjonale prøver i regning, er disse kartleggingsprøvene, oversatt til nord-, sør og lulesamisk for å gjøre dem tilgjengelig for elever med samisk som førstespråk.

### *Kartleggingsprøver, senere læringsstøttende prøver, erstattet nasjonale prøver for Vg1*

Høsten 2009 ble det innført en obligatorisk digital kartleggingsprøve i regning for Vg1. Denne ble innført i stedet for å videreføre tidligere nasjonale prøver i matematikk for Vg1. Året etter, høsten 2010, ble det innført obligatoriske kartleggingsprøver i lesing på norsk og på nord-, sør- og lulesamisk for Vg1 (Utdanningsdirektoratet, 2009, 2011a).

De obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning for Vg1 ble avviklet i 2014 (regning)

og 2015 (lesing), og erstattet med frivillige læringsstøttende prøver i samme ferdigheter det samme året. Årsaken til dette var blant annet at skoler ønsket informasjon om alle elevenes prestasjoner, og ikke bare de 20 prosent svakest presterende elevene som kartleggingsprøvene gir informasjon om. De nye læringsstøttende prøvene i lesing og regning ble utviklet som digitale prøver etter mal for de nasjonale prøvene. Det ble ikke innført egne læringsstøttende prøver i lesing på samisk for Vg1 (Meld. St. 21 (2016–2017); Utdanningsdirektoratet, 2017).

### 8.2.2 Kartleggingsprøver i dag

#### *Obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning for 3. trinn*

I forbindelse med innføringen av LK20 og LK20S fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utvikle nye heldigitale obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning for 3. trinn. De nye kartleggingsprøvene for 3. trinn erstatter tidligere obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning for 2. trinn. Elevene skal gjennomføre de nye kartleggingsprøvene på høsten på 3. trinn i stedet for på våren i 2. trinn.

Sammen med innføringen av nye prøver på 3. trinn, ble de tidligere obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og de frivillige kartleggingsprøvene i regning for 1. og 3. trinn avviklet. Som en erstatning har det blitt utviklet to nye frivillige heldigitale kartleggingsprøver i lesing og regning for 1. trinn (se kapittel 9).

Å flytte gjennomføringen av de obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning fra våren 2. trinn til høsten 3. trinn, gjør at prøvene i større grad samsvarer med hvordan ferdighetene kommer til uttrykk i de nye læreplanene for fag med kompetansemål etter 2. trinn. Dette gir resultatene fra prøvene større grad av gyldighet og pålitelighet (Utdanningsdirektoratet, 2022p).

For utviklingen av de nye kartleggingsprøvene i lesing på samisk (nord-, sør- og lulesamisk) er det nytt at disse er utviklet med utgangspunkt i det samiske læreplanverket (LK20S). Tidligere var kartleggingsprøvene i lesing på samisk bare en oversettelse og en tilpasset versjon av de norske kartleggingsprøvene. Den nye kartleggingsprøven i regning er som tidligere oversatt til de tre samiske språkene (Utdanningsdirektoratet, 2022p).

Første gjennomføring av de nye obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing for 3. trinn var høsten 2022.

#### *Utformingen av de nye kartleggingsprøvene*

De nye kartleggingsprøvene i lesing og regning har fått nye utforminger. Prøvene er noe ulikt utformet. Dette blir beskrevet nærmere under.

Kartleggingsprøvene i lesing på norsk er såkalte blokk-adaptive. Det vil si at alle elevene tar den samme prøven, men at oppgavene i prøven tilpasser seg nivået til elevene underveis i gjennomføringen ettersom hva elevene får til eller ikke på prøven. Elevene får dermed først oppgaver som er felles for alle også noen oppgaver som er tilpasset den enkelte elevens ferdighetsnivå. Slik kan prøven identifisere hvilke elever som trenger oppfølging samtidig som at alle elever oppleve at de mestrer prøven.

Kartleggingsprøvene i lesing på samisk er ikke utformet som blokk-adaptive prøver slik kartleggingsprøvene i lesing på norsk er. Årsaken til dette er at det er for få elever som gjennomfører denne prøven til at blokk-adaptivitet er mulig. De samiske leseprøvene er i stedet lineære prøver hvor alle elever gjennomfører de samme oppgavene.

Kartleggingsprøvene i regning består av to forskjellige prøvedeler. Først skal alle elever gjennomføre en felles prøve. Ut fra utformingen på kartleggingsprøvene vil en stor gruppe av elevene på landsbasis få et resultat fra denne fellesdelen som viser at de ikke trenger ekstra oppfølging. En mindre gruppe av elevene vil få et resultat som viser at elevene er i nærheten av eller under en såkalt oppfølgingsgrense. Disse elevene skal i løpet av gjennomføringsperioden for kartleggingsprøvene ta en prøvedel til. Det endelige resultatet om hvem som vil trenge ekstra oppfølging, vil lærerne få etter at de aktuelle elevene også har gjennomført denne delen av prøven.

Kartleggingsprøvene i lesing på norsk og i regning er utviklet med en oppfølgingsgrense (tidligere kalt bekymringsgrense). Oppfølgingsgrensen skal vise hvilke elever som kan trenge ekstra oppfølging. Prøveutviklerne beregner grensen for den enkelte prøven og vurderer den årlig for å sikre at den er gyldig. Grenseverdien for oppfølgingsgrensen er tett knyttet til innholdet i prøvene og den er beregnet og satt på bakgrunn av faglige vurderinger som prøveutviklingsmiljøene fra universitetene og høyskolene har gjort (Utdanningsdirektoratet, 2022p).

I motsetning til nasjonale prøver, blir kartleggingsprøvene brukt i flere år før det blir utviklet nye prøver. Prøvene bygger på nasjonal og internasjonal forskning om utfordringer for lavt presterende elever. Tanken bak den gjentakende gjen-

nomføringen av de samme prøvene over flere år, er at lærerne over tid skal bli godt kjent med innholdet i dem (Nordtvedt, 2018).

#### *Fritak fra obligatoriske kartleggingsprøver*

Selv om kartleggingsprøvene for 3. trinn er obligatoriske, er det ikke alle elevene som skal ta eller tar prøvene. Elever med vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring kan i tråd med forskrift til opplæringsloven § 2-8 og forskrift til privatskoleloven § 2-7, få fritak fra å gjennomføre kartleggingsprøver, dersom prøvene klart ikke vil ha mye å si for opplæringen til eleven. Det er skolen som skal vurdere hvilke elever de skal frita. Fritaket er et enkeltvedtak som har tre ukers klagerett. Det finnes ingen offentlig statistikk over hvor mange elever som blir fritatt fra gjennomføringen av kartleggingsprøvene.

#### *Tilrettelegging av kartleggingsprøver*

Enkelte elever har behov for særskilt tilrettelegging for å kunne gjennomføre prøvene. Skolen skal sørge for all slik tilrettelegging. Skolen må legge behovet til den enkelte eleven til grunn for spesielle ordninger, og det er viktig at tilretteleggingen ikke har en form eller et omfang som påvirker resultatet.

Det er også utviklet flere versjoner av de obligatoriske kartleggingsprøvene som elever kan ta i bruk.

Kartleggingsprøver skal gjennomføres så likt som mulig i skolene for at elevene skal måles likt i hele landet. Det er likevel muligheter for at skolene kan tilpasse gjennomføringen i noe grad for enkelte elever som ikke har rett til fritak fra kartleggingsprøvene. Det er rektor, i samråd med elevenes lærer, som kjenner elevens forutsetninger best, og som kan vurdere hvilken tilrettelegging en elev trenger for å gjennomføre prøven på en god måte. Det er viktig at skolen har et godt samarbeid med foreldrene underveis. Kartleggingsprøver i lesing for 3. trinn er tilrettelagt for tegnspråk, og kartleggingsprøver i regning for 3. trinn er tilrettelagt for tegnspråk og punktskrift.

#### *Visning av resultatene fra kartleggingsprøvene*

Resultatene fra kartleggingsprøvene er bare til lokal bruk på skolene, og skolene skal ikke rapportere resultatene til nasjonale myndigheter. Fram til 2022 har elever gjennomført kartleggingsprøvene i lesing og regning på papir, og læreren har måttet manuelt vurdert hver besvarelse og lagt resultatet inn i et regneark. De nye

prøvene har nå fått en heldigital gjennomføring og resultatvisning. Det medfører at lærerne får direkte tilgang til elevenes resultater fra prøvene i en egen lukket resultatvisning (PAS-prøver) like etter at elevene har gjennomført prøvene uten at læreren trenger å registrere noen resultater selv.

Elevene, foreldrene eller skoleeierne har ikke tilgang til resultatene direkte. Det er heller ingen offentliggjøring av resultatene. Prøvene er ikke utviklet for å kunne sammenstille resultatene for skoler, kommuner og fylker, og derfor egner resultatene seg heller ikke som styringsinformasjon.

I den tidligere versjonen av resultatvisningen for digitale kartleggingsprøver, brukt for blant annet de frivillige digitale kartleggingsprøvene i engelsk for 3. trinn og i digitale ferdigheter for 4. trinn (se kapittel 9), ble resultatene til alle elevene som besvarte kartleggingsprøven synlig i visningen. Siden prøvene bare består av mange veldig lette oppgaver som de fleste elevene får til, gir prøvene derimot samlet sett lite informasjon om elevene som er over oppfølgingsgrensen, jf. formålet med prøvene. I den nye resultatvisningen som ble utviklet til de nye kartleggingsprøvene, vises nå for kartleggingsprøvene i lesing (på norsk) og regning bare resultatene til elevene som trenger ekstra oppfølging i tråd med formålet med prøvene. Lærerne og skolelederne kan også se hva elevene i oppfølgingsområdet har fått til av oppgaver, og hvordan oppgavene ser ut. Dette skal støtte lærerne og skolelederne både i å forstå formålet med prøvene og gi god informasjon om elevene som trenger ekstra oppfølging. Siden kartleggingsprøver i lesing på samisk ikke har et stort nok elevgrunnlag for å sette en oppfølgingsgrense, er resultatene for alle elevene som har gjennomført disse prøvene synlig i resultatvisning (Utdanningsdirektoratet, 2022l).

#### *Støtteressurser til oppfølging av kartleggingsprøvene*

Til hver kartleggingsprøve hører det med et støtemateriell som har til hensikt å hjelpe skolene og skoleeierne med å tolke og bruke informasjonen fra prøvene i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Fram til 2022 bestod støtematerialet til kartleggingsprøvene som for de nasjonale prøvene, i hovedsak av veiledninger til lærerne i PDF-format som skolene kunne laste ned fra den lukkede visningen. Veiledningene inneholdt blant annet informasjon om selve prøveinnholdet, en instruksjon for gjennomføringen av prøven, en vurderingsveileder (fasit for prøvene), et skjema for registrering av resultatene og tips til hvordan læreren

kunne følge opp resultatene. I tillegg til veiledningene, var det også mer generelle veiledningstekster om hvordan skolene og kommunene kunne arbeide med å følge opp resultatene i kvalitetsutviklingsarbeidet tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettside, [udir.no](https://udir.no).

Til de nye kartleggingsprøvene i 2022 erstattet Utdanningsdirektoratet de tidligere PDF-lærer-veiledningene med case-oppgaver. Oppgavene er utviklet som en integrert del av den digitale resultatvisningen og skal gi støtte til lærerne og skolelederne til å tolke resultatene. Annen mer generell støtte til å følge opp prøvene har Utdanningsdirektoratet på nettsiden, [udir.no](https://udir.no), men denne er knyttet tettere opp til støtte til arbeidet med læreplanene. I stedet for at støttemateriellet viser hvordan skolen skal følge opp den konkrete prøven, viser støtten mer generelt til hvordan lærerne skal arbeide med grunnleggende ferdigheter i undervisningen. Det er planlagt å teste det nye støttemateriellet på lærere og skoleledere i løpet 2023 (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

#### *Hva forskning og evalueringer sier om bruken av kartleggingsprøver*

Videre omtaler utvalget hva kunnskapsgrunnlaget sier om bruken av kartleggingsprøvene i skolene generelt. Siden de nye kartleggingsprøvene akkurat har blitt tatt i bruk, er det lite forskning som sier noe om bruken av disse. Forskingen og evalueringene viser derfor til bruken av de tidligere kartleggingsprøvene.

Det er ikke noen kunnskap som viser at bruken av henholdsvis obligatoriske kartleggingsprøver skiller seg betydelig fra bruken av de frivillige kartleggingsprøvene. Der kunnskapsgrunnlaget er tydelig på at omtalen gjelder bare de frivillige kartleggingsprøvene, er dette omtalt i kapittel 9.

I forbindelse med evalueringen av LK06 mente et flertall av rektorene i grunnskolen og den videregående opplæringen at kartleggingsprøvene bidro til å bedre undervisningen eller læringsmiljøet. Mens 78 prosent av rektorene i grunnskolen svarte dette i stor eller svært stor grad, svarte 67 prosent av rektorene i den videregående opplæringen det samme. Lærere på 4., 7. og 10. trinn og Vg1 ble spurt om resultatet fra de obligatoriske kartleggingsprøvene bidro til å endre undervisningspraksisen. Det er flest lærere på 4. og 7. trinn, 67 prosent, som svarte at det gjorde de i stor eller svært stor grad, men bare 20 prosent av lærerne i den videregående opplæringen svarte det samme. På dette tidspunktet gjennomførte

elevene på Vg1 i de videregående skolene kartleggingsprøver (Aasen mfl., 2012).

I en studie fra 2016 svarte over 90 prosent av lærerne at de brukte resultatene fra kartleggingsprøver, men bare 50 prosent av lærerne oppga at de hadde fått opplæring i bruk av prøvene. Forskerne pekte på at kartlegging av lese- og matematikkferdigheter heller ikke var en sentral del av lærerutdanningen. Resultatene fra kartleggingsprøvene ble brukt til å ta viktige beslutninger om enkeltelever, for eksempel hvem som ble henvist til PP-tjenesten eller hvilke tiltak som ble satt i verk rundt eleven. Forskerne pekte på at manglende kompetanse og opplæring hos lærerne i hvordan de skulle velge pålitelige kartleggingsprøver, gjennomføre dem på en gyldig måte og tolke resultatene riktig, kunne få store konsekvenser for de enkeltbarna dette gjaldt (Brandlistuen mfl., 2016).

Fra dybdeintervjuer av lærere i 2018 kombinert med analyser av prøveresultater fra kartleggingsprøvene i regning for 1. til 3. trinn, kom det fram at lærere ikke syntes det var så enkelt å bruke prøvene for å utvikle egen praksis. Ikke alle lærerne hadde god nok forståelse av prøveformatet til kartleggingsprøvene og hva formålet med prøvene var (Nortvedt, 2018).

Liknende funn fant også en annen studie i 2018 gjort av Walgermo mfl., (2018). I studien så forskerne på den historiske bakgrunnen for innføringen av kartleggingsprøvene i lesing, og pekte på flere forhold hvor forskerne mente det kunne være på tide å tenke nytt om kartleggingsprøvenes utforming. Forskerne pekte i den forbindelse på at det var flere utfordringer med daværende kartleggingsprøver i lesing, spesielt knyttet til gjennomføring av prøvene i klasserommet, prøvenes innhold og lærernes tolking av testresultatet. Forskerne viste til at det helt fra innføringen av kartleggingsprøver på 1990-tallet hadde vært utfordrende å kommunisere kartleggingsprøvenes spesifikke formål og hva prøvene ikke måler. De pekte på at resultatene ofte blir brukt til å si noe om leseprestasjoner for alle elever i klassen, og ikke bare de elevene som har havnet under bekymringsgrensen (nåværende oppfølgingsgrensen), og som prøven bare gir informasjon om. Forskerne peker også på at selve navnet «kartleggingsprøver» kanskje har noe av skylden for at formålet med prøvene har blitt misforstått. Navnet peker på at prøvene kartlegger elevene som tar prøven, men faktum er at den gir liten eller ingen informasjon om 60–70 prosent av elevene og er en type screeningprøve i stedet.

I en kunnskapsoppsummering som oppsummerer kunnskapen om blant annet bruken av kart-

leggingsprøvene, løfter forskerne fram forskning som peker på at det blir ansett som positivt at skolens ledelse deltar aktivt i oppfølgingen av resultatene fra prøvene. Der oppfølgingen av prøvene ble overlatt til den enkelte læreren, ble det ofte tilfeldig hvorvidt elevene ble fulgt opp (Egeberg og Hatlevik, 2020).

### 8.3 Elevundersøkelsen

#### Formålet med Elevundersøkelsen

*Elevundersøkelsen er en nasjonal undersøkelse hvor elevene får si sin mening om læring og trivsel. Skoler, skoleeiere og nasjonale myndigheter skal bruke resultatene fra undersøkelsen for å gjøre skolen bedre (Utdanningsdirektoratet, 2022e).*

Formålet med Elevundersøkelsen er hjemlet i forskrift til opplæringsloven § 2-3 og i forskrift til privatskoleloven § 2-3. Skoleeieren skal sørge for at undersøkelsene blir gjennomført på skolene på 7. og 10. trinn og Vg1 i høstsemesteret og fulgt opp lokalt. Det skal være frivillig for elevene å delta i undersøkelsene.

Skoleeiere, eller skolene om skoleeieren har delegert beslutningsmyndigheten, kan i tillegg velge å gjennomføre Elevundersøkelsen på 5., 6., 8. og 9. trinn, Vg2 og Vg3 på høsten, og for alle trinn fra 5. trinn til Vg3 på våren. Dersom skoler gjennomfører undersøkelsen på flere trinn enn dem som er obligatoriske, skal det også være frivillig for elevene å delta på disse gjennomføringene (Utdanningsdirektoratet, 2022e).

#### 8.3.1 Elevinspektørene

Elevundersøkelsen ble først lansert som den frivillige nettbaserte undersøkelsen Elevinspektørene høsten 2001. Undersøkelsen skulle hente inn elevenes erfaringer, vurderinger og synspunkter på egen opplæring, og resultatene skulle støtte den enkelte skolens utviklingsarbeid. Nasjonale myndigheter skulle også benytte resultatene som et mål på skolenes prosesskvalitet (Wærness mfl., 2004).

Tydeligere uttalte politiske og samfunnsmessige forventninger og ansvars plasseringer for elevenes læringsmiljø over år, har styrket behovet for en oppdatert kunnskap og informasjon om hvordan elevene opplever å ha det på skolen. Myndighetene i mange land har også innført liknende undersøkelser for å få bedre innsikt i elevenes skole- og læringsmiljø (Dahl og Utmo, 2022).

*Elevinspektørene ble en del av kvalitetsvurderingssystemet i 2004*

Elevinspektørene ble i 2004 inkludert som en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Deler av undersøkelsen ble gjort obligatorisk på våren for 7. og 10. trinn og Vg1. Skolene kunne også gjennomføre undersøkelsen på høsten. Skolene hadde muligheten til å tilpasse undersøkelsen til egne behov, blant annet ved å legge til ferdypningsspørsmål til hvert område eller egendefinerte spørsmål (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003).

#### 8.3.2 Elevundersøkelsen fra 2006

##### *Elevundersøkelsen – flere revisjoner*

I 2006 skiftet Elevinspektørene navn til Elevundersøkelsen, og i årene som fulgte, blant annet i 2007 og 2013, ble det gjennomført flere revisjoner av undersøkelsen. I 2007-revisjonen ble det blant annet innført fem svaralternativer (5-punkts skala) på alle spørsmålene. I tillegg ble indekser for trivsel, mobbing, faglig utfordring og tilpasning av opplæringen utviklet, og det ble innført regler om skjerming av data der det var nødvendig for å ivareta elevenes personvern (St.meld. nr. 31 (2007–2008)).

Etter tilbakemeldinger om at undersøkelsen var for lang og omfattende, ble antallet faste spørsmål betydelig redusert i revisjonen i 2013. Skoleeierne, eller skolene dersom skoleeierne delegerte beslutningsmyndigheten, kunne imidlertid fortsatt velge å legge til flere tilleggsspørsmål, noe som kunne forlenge undersøkelsen betraktelig. Se omtale av tilleggsspørsmål under punkt 8.3.3. Gjennomføringstidspunktet ble i denne revisjonen flyttet fra tidlig vår (januar) til sen høst (november–desember). Det skulle gi skolene bedre tid til å følge opp resultatene fra undersøkelsen sammen med elevene som hadde gjennomført undersøkelsen. Intensjonen med dette var at det kunne bidra til en økt elevmedvirkning og en økt motivasjon hos elevene til å delta på undersøkelsen (Utdanningsdirektoratet, 2012).

I januar 2020 startet Utdanningsdirektoratet et arbeid med å revidere innholdet i Elevundersøkelsen. Bakgrunnen var blant annet behovet for en helhetlig gjennomgang av undersøkelsen i lys av en ny lov om elevenes skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9 A i 2017 og det nye læreplanverket Kunnskapsløftet 2020 og Kunnskapsløftet 2020 samisk. Det var også fremdeles et behov for å korte ned undersøkelsens lengde. Blant annet hadde forskere i 2014 også anbefalt at Elevundersøkelsen ble forenklet og ytterligere kortere, og

at den ble gjort delvis frivillig for kommuner og fylkeskommuner å gjennomføre (Grindheim mfl., 2014).

Rammene Utdanningsdirektoratet satte for revisjonsarbeidet var blant annet at Elevundersøkelsen først og fremst skulle være en undersøkelse for elevene fra 5. trinn til Vg3 og et verktøy for lokal og nasjonal kvalitetsutvikling. Revisjonen skulle bidra til at undersøkelsen ble kortere og innholdet i større grad ble tilpasset elevgruppen. Det ble etablert en referansegruppe<sup>3</sup> for å sikre bred forankring gjennom revisjonsprosessen.

I mai 2022 stanset Kunnskapsdepartementet revisjonsarbeidet i påvente av kvalitetsutviklingsutvalgets hovedinnstilling høsten 2023, og til departementet har besluttet oppfølgingen av denne. Utdanningsdirektoratet har fortsatt etter avtale med Kunnskapsdepartementet, å utvikle en ny teknisk løsning for brukerundersøkelsene. Den nye tekniske løsningen for gjennomføring av brukerundersøkelser skal være klar til bruk høsten

2023 for Elevundersøkelsen. Deretter vil de øvrige brukerundersøkelsene til Utdanningsdirektoratet gå over på den nye tekniske løsningen (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

### 8.3.3 Elevundersøkelsen i dag

Det er i dag obligatorisk for skoleeiere å sørge for gjennomføring av Elevundersøkelsen på 7. og 10. trinn og Vg1 i skolene i høstsemesteret. Samtidig er det alltid frivillig for elevene å besvare hele undersøkelsen eller å velge å hoppe over enkeltspørsmål underveis. Skoleeierene, eller skolene dersom skoleeieren har delegert beslutningsmyndigheten, kan i tillegg velge å la elever fra flere trinn (5. trinn til Vg3) delta i undersøkelsen. Det er også mulig for skoler å gjennomføre undersøkelsen i vårsemesteret. Den obligatoriske Elevundersøkelsen inkluderer om lag 60 spørsmål om ulike tema. Se oversikt over temaene i boks 8.2.

#### Tilleggsspørsmål

Det er mulig å velge å inkludere 10 av 30 mulige tilleggspørsmål, i tillegg til de obliga-

### Boks 8.2 Om temaene i Elevundersøkelsen

I den obligatoriske Elevundersøkelsen i høstsemesteret blir elevene stilt spørsmål innenfor følgende temaer

- trivsel
- motivasjon, arbeidsforhold og læring,
- hjem-skole-samarbeid
- støtte fra lærer
- vurdering for læring
- medvirkning
- regler på skolen
- trygt miljø
- utdannings- og yrkesrådgivning

Spørsmål om elevenes fysiske læringsmiljø er obligatorisk hvert tredje år. I høstsemesteret kan skoler velge å inkludere flere spørsmål i form av tilleggspørsmål. Skoler kan velge mellom tilleggspørsmålene

- trivsel
- arbeidsforhold og læring
- medvirkning
- regler på skolen
- utdannings- og yrkesrådgivning
- veiledning

- utdanningsvalg
- fysisk læringsmiljø
- regning
- lesing
- skriving
- digitale ferdigheter
- muntlige ferdigheter
- trivsel med lærerne, mestring, motivasjon og faglig veiledning
- medbestemmelse
- motivasjon
- læring
- vurdering og veiledning
- arbeidsmiljø
- Veien videre
- yrkesretting – lærerne i fellesfag og yrkesfag
- yrkesfaglig fordypning
- utstyr og hjelpemidler
- skolebiblioteket
- NDLA
- trygt miljø

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2022b)

<sup>3</sup> Referansegruppen bestod av Utdanningsforbundet, Norsk lektorlag, KS, Elevorganisasjonen, FUG, Skolelederforbundet, Barneombudet, Nasjonalt råd for lærerutdanning (NRLU) og Skolenes landsforbund.

toriske spørsmålene. Det er skoleeierne som bestemmer om skolene skal ha med tilleggsspørsmål eller ikke, men det er skolene selv om bestiller spørsmålene. Om skolene inkluderer tilleggsspørsmål, vil disse dukke opp sammen med de obligatoriske spørsmålene i selve undersøkelsen. Det er ikke mulig å velge enkeltspørsmål, bare hele spørsmålsbolker. Det er mellom ett og ti spørsmål i hver tilleggsbolk. I vårsemesteret velger skoleeierene, alternativt skolene alle spørsmålene de vil benytte i form av å velge spørsmålsbolker (Utdanningsdirektoratet, 2022b).

#### *Lokale tilleggsspørsmål*

I tillegg til nasjonale tilleggsbolker, kan skoleeiere få inkludert egne lokale tilleggsspørsmål i undersøkelsen. Spørsmålene må være i tråd med formålet til Elevundersøkelsen og må godkjennes av Utdanningsdirektoratet. Svært få skoleeiere, i hovedsak fylkeskommuner, benytter seg av dette i dag. Eksempler på temaer som det er blitt spurt om er tilhørighet, fysisk aktivitet og organisering. Forskere på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har også noen ganger fått legge inn lokale tilleggsspørsmål i undersøkelsen med samtykke fra de utvalgte skoleeierne. Eksempler på forskningsprosjekter der dette har vært benyttet er «Korona-forskning grunnskole» og «Et lag rundt eleven».

#### *Tilrettelegging av Elevundersøkelsen*

Elevundersøkelsen er i dag også tilgjengelig for gjennomføring på følgende språk: norsk (bokmål og nynorsk), nordsamisk, engelsk, arabisk, tigrinja og dari. Enkelte elever har også behov for særskilt tilrettelegging for å få gjennomført undersøkelsen. For Elevundersøkelsen er det i dag mulig å få spørsmålene lest opp på bokmål, nynorsk, nordsamisk, engelsk og arabisk, men ikke for de andre språkene. Undersøkelsen er i dag ikke oversatt til tegnspråk eller tilpasset for gjennomføring på punktskrift (Utdanningsdirektoratet, 2022b).

#### *Om visningen av resultatene fra Elevundersøkelsen*

Elevundersøkelsen gir informasjon om elevenes opplevelse av skole- og læringsmiljøet på gruppe-, trinn-, skole-, kommune- eller fylkeskommunenivå. I tillegg gir Elevundersøkelsen informasjon om et nasjonalt snitt for det aktuelle trinnet. I tråd med forskrift til opplæringsloven § 2-3 og forskrift til privatskoleloven § 2-3 skal ikke resultatene fra undersøkelsen inneholde direkte identifiserbare personopplysninger. En konsekvens av

dette er at Elevundersøkelsen ikke gir noen informasjon om enkeltelevens opplevelser av skole- og læringsmiljøet.

Tidligere har det bare vært resultatene fra de obligatoriske trinnene, 7. og 10. trinn og Vg1, for obligatoriske spørsmål, som ble offentliggjort. Fra og med gjennomføringen høsten 2022 blir resultater fra alle trinnene skoler velger å gjennomføre Elevundersøkelsen på, både obligatoriske trinn og frivillige trinn, publisert offentlig på skole-, kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå i Utdanningsdirektoratets statistikkbank. I Utdanningsdirektoratets analysebrett blir utvalgte tall fra blant annet Elevundersøkelsen vist, og det er mulig å gjøre egne valg av data og sammenlikne mellom skoler, kommuner og fylke, ulike statistikkområder og utviklingen over tid. Se nærmere omtale av analysebrettet senere i kapitlet. Resultatene fra Elevundersøkelsen blir også årlig analysert av forskere og Utdanningsdirektoratet publiserer forskningsrapporter basert på resultatene (Utdanningsdirektoratet, 2022e).

Kravet om å ivareta elevenes personvern legger føringer for hvordan data fra Elevundersøkelsen blir samlet inn og publisert. For å ivareta elevenes personvern blir tall fra Elevundersøkelsen skjermet etter spesifikke skjermingsregler. Et eksempel på en slik regel er at dersom antallet individer bak et utvalg for en variabel er 1, 2, 3, 4 eller 5, blir tallet skjermet for å ivareta personvernet til eleven. Dette medfører at enkelte skoler og kommuner opplever at de ikke får tilgang på alle resultatene fra undersøkelsen. Det kan spesielt gjelde skoler og kommuner med lav elevtall. En skole som har lav svarprosent på undersøkelsen, kan også føre til at resultatene hos andre skoler i kommunen blir skjermet. I enkelte tilfeller kan en kommune om det er en, to eller tre små skoler i kommunen, ikke få tilgang til data fra undersøkelsen grunnet skjermingsreglene (Utdanningsdirektoratet, 2022b).

Utdanningsdirektoratet tilbyr skolene generell støtte til hvordan de kan følge opp resultater fra undersøkelsen på blant annet gruppe- og skolenivå på nettsidene deres, [udir.no](https://udir.no) (Utdanningsdirektoratet, 2022e).

#### *Om antallet som gjennomfører Elevundersøkelsen*

Det har vært en jevn stigning i antall elever som har deltatt i Elevundersøkelsen de siste årene. Høsten 2022 var det totalt 459 723 elever fra 5. trinn til Vg3 som svarte på undersøkelsen. Dette tallet tilsvarer 79,3 prosent av alle elevene fra 5. trinn til Vg3. Andelen elever som deltok økte med

Tabell 8.2 Antall elever som deltok i Elevundersøkelsen i høstsemesteret, årene 2017–2022

| Tidspunkt for gjennomføring | Totalt antall besvarte på 5. trinn til Vg3 |
|-----------------------------|--------------------------------------------|
| Høsten 2017                 | 435 213                                    |
| Høsten 2018                 | 447 543                                    |
| Høsten 2019                 | 451 184                                    |
| Høsten 2020                 | 459 511                                    |
| Høsten 2021                 | 442 542                                    |
| Høsten 2022                 | 459 723                                    |

Kilde: Wendelborg, 2021; Wendelborg mfl., 2018, 2019, 2020; Wendelborg og Utmo, 2022

Tabell 8.3 Fordeling av antall besvarelser per trinn som deltok i Elevundersøkelsen i høstsemesteret 2022

| Trinn                    | Antall besvarelser<br>høsten 2022 | Svarprosent av alle på trinnet<br>høsten 2022 |
|--------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------|
| 5. trinn (frivillig)     | 44 348                            | 69,9                                          |
| 6. trinn (frivillig)     | 49 130                            | 76,6                                          |
| 7. trinn (obligatorisk)  | 58 288                            | 88,1                                          |
| 8. trinn (frivillig)     | 53 908                            | 80,1                                          |
| 9. trinn (frivillig)     | 41 971                            | 78,0                                          |
| 10. trinn (obligatorisk) | 54 690                            | 84,0                                          |
| Vg1 (obligatorisk)       | 60 006                            | 80,8                                          |
| Vg2 (frivillig)          | 50 865                            | 80,9                                          |
| Vg3 (frivillig)          | 36 517                            | 75,6                                          |
| Total                    | 459 723                           | 79,3                                          |

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2023

trinnene. Høsten 2021 var det 17 000 færre elever som deltok enn det var for Elevundersøkelsen 2020 (se tabell 8.2). Det er den laveste deltakelsen siden 2017. Trolig skyldes nedgangen økt fravær da skolene gjennomførte Elevundersøkelsen høst-

ten 2021 som følge av Covid-19-restriksjoner (Wendelborg og Utmo, 2022).

Mange skoler gjennomfører Elevundersøkelsen utover de obligatoriske trinnene i høstsemesteret. Selv om skolene gjennomfører under-

Tabell 8.4 Antall elever som deltok i Elevundersøkelsen i vårsemesteret, årene 2017–2022

| Tidspunkt for gjennomføring | Totalt antall besvarte på 5. trinn til Vg3 |
|-----------------------------|--------------------------------------------|
| Våren 2017                  | 7 381                                      |
| Våren 2018                  | 21 981                                     |
| Våren 2019                  | 16 372                                     |
| Våren 2020                  | 3 206                                      |
| Våren 2021                  | 4 938                                      |
| Våren 2022                  | 10 879                                     |

Kilde: Wendelborg, 2021; Wendelborg mfl., 2018, 2019, 2020; Wendelborg og Utmo, 2022

søkelsen er det alltid frivillig for elevene å delta. Det er likevel en stor andel elever som velger å svare på undersøkelsen på alle trinn. Det er flest elever som deltar på de obligatoriske trinnene, og andelen elever som deltar på de frivillige trinnene er nesten like stor (se tabell 8.3).

I vårsemesteret er det frivillig å gjennomføre Elevundersøkelsen. Da er det færre skoler som gjennomfører, og antallet elever som svarer på undersøkelsen blir betydelig lavere enn i høstsemesteret. Det er om lag 450 000 elever som svarer hver høst (se tabell 8.2), mot mellom 3 200 og 22 000 elever som deltar i vårsemesteret (se tabell 8.4).

*Hva forskning og evalueringer sier om bruken av resultatene fra Elevundersøkelsen*

Undersøkelser fra tidlig på 2000-tallet og fram til 2012 tyder på at Elevundersøkelsen var godt innarbeidet i skolene, men at det var forskjeller i hvordan skolene arbeidet med resultatene og hvilke konsekvenser de fikk for praksis. Både lærere og rektorer var tidlig positive til undersøkelsen. For eksempel brukte en skole undersøkelsen når skolen skulle utarbeide en virksomhetsplan, mens en annen skole arbeidet grundig med undersøkelsen gjennom å diskutere resultatene med elevene og la undersøkelsen inngå som en del av skolens helhetlige kvalitetsvurdering. Andre skoler la heller vekt på andre brukerundersøkelser som mobbeundersøkelser i arbeidet med læringsmiljøet (Aasen mfl., 2012).

Funn fra spørreundersøkelsen i 2011 viste at 66 prosent av rektorer i de videregående skolene mente Elevundersøkelsen i stor eller svært stor grad hadde bidratt til å forbedre undervisningen eller elevenes læringsmiljø. I grunnskolen mente 41 prosent av rektorene det samme. Det var rektorer i små kommuner som oftest svarte at Elevundersøkelsen i liten eller i svært liten grad bidro til forbedring (Aasen mfl., 2012).

I en annen spørreundersøkelse til skolelederne i 2015, oppga nesten 70 prosent at elevenes læringsmiljø hadde vært tema i den skolebaserte vurderingen de siste fire årene, og at Elevundersøkelsen var primærkilden de brukte i denne vurderingen. På tvers av skoletypene var det over 90 prosent som oppga å bruke Elevundersøkelsen (Gjerustad og Waagene, 2015).

I en studie fra 2019 om skolars bruk av kartleggingsverktøy for leseutvikling og sosiale ferdigheter, oppga skoler at de i hovedsak benyttet Elevundersøkelsen eller egne lærerlagde vur-

deringer for å kartlegge sosial fungering i skolen (Arnesen mfl., 2019).

Senere studier om bruk av måleresultater generelt viser også at det er stor variasjon i hvor stor grad skoler, kommuner og fylkeskommuner forholder seg til og bruker resultatene fra Elevundersøkelsen (Dahl og Utmo, 2022). Det er også forskjeller i hvor stor grad skoler, kommuner og fylkeskommuner har den nødvendige kompetansen de trenger for å benytte dataene på en hensiktsmessig måte (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021; Lyng mfl., 2021).

*Hvem blir informert involvert i oppfølgingen av resultatene?*

Læringsmiljø er en obligatorisk del av tilstandsrapporten som drøftes av kommunestyret og fylkestinget (se kapittel 5). Resultater fra Elevundersøkelsen er en del av dokumentasjonen av læringsmiljøet og de inngår i grunnlaget for skoleiernes arbeid med kvalitet i opplæringen.

Når det gjelder hvilke aktører som blir involvert i oppfølgingen av resultatene fra undersøkelsen, oppgir skoler å gi informasjon om Elevundersøkelsen til både elever, foreldre, lærere og skoleeiere, men at det er spesielt lærere og skoleeiere som i svært stor grad får denne informasjonen. Hele 96 prosent av skolelederne svarer at lærere i stor eller i svært stor grad får informasjon om skolens resultat fra undersøkelsen, mens tilsvarende andel skoleeiere er 84 prosent. Det er 91 prosent som svarer at lærerne får være med og diskutere funn fra undersøkelsen i stor eller svært stor grad (Caspersen mfl., 2017).

Elever og foreldre blir også i stor eller svært stor grad informert. Av skolelederne er det 68 prosent som svarer at elevene i stor eller svært stor grad blir informert om resultatene, og 48 prosent svarer at elevene er med i stor eller svært stor grad og diskuterer resultatene. Andelen skoleledere som svarer at foreldrene blir informert, er 73 prosent, og 53 prosent svarer at foreldrene er med å diskutere resultatene (Caspersen mfl., 2017).

Skolelederne oppgir at informasjonen til elever og foreldre i stor grad blir avgrenset til organer som FAU (Foreldrerådets arbeidsutvalg) og Elevrådet. Det er stor variasjon i hvor mye informasjon som blir gitt og hvem som får den, utover elever, lærere, foreldre og skoleeiere. Aktører skolelederne nevner er samarbeidsutvalg, foreldrenes arbeidsutvalg, skolemiljøutvalg og arbeidsmiljøutvalg. Media, politikere, helsesynkepleier (tidligere helsesøster) og PP-tjenesten

blir også nevnt av skoleledere som oppgir at de informerer andre yrkesgrupper og aktører mye om resultatene. Informasjonen om resultater fra Elevundersøkelsen blir også framlagt for driftsstyrever, andre rektorer, rådmannens ledergruppe og elevrådet (Caspersen mfl., 2017).

## 8.4 Standpunkt- og eksamenskarakterer

### Formålet med sluttvurderinger

*Formålet med sluttvurderinger er beskrevet i forskrift til opplæringsloven § 3-14 og forskrift til privatskoleloven § 3-14. Standpunktkarakterer er sammen med eksamenskarakterer sluttvurderinger av elevers kompetanse, og 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.*

Sluttvurderinger er enkeltvedtak og kan påklages etter reglene i forskrift til opplæringsloven kapittel 5 og forskrift til privatskoleloven kapittel 5.

Fra og med åttende trinn blir det gitt tallkarakterer på en skala fra 1 til 6 ved halvårsvurderingene og sluttvurderingene. I den videregående opplæringen svarer bestått til karakterene fra 2 til 6.

I delinnstillingen blir temaet standpunktkarakterer og eksamenskarakterer behandlet som datakilder i kvalitetsvurderingssystemet. Utvalget har ikke diskutert eller tatt stilling til eksamens- og standpunktvurdering utover dette. Utvalget viser i denne sammenhengen til Utdanningsdirektoratets oppfølging av eksamensgruppas rapporter fra 2019 og 2020.

### Om standpunktkarakterer

Forskrift til opplæringsloven § 3-15 og privatskoleloven § 3-15 fastslår at en standpunktkarakterer skal være uttrykk for den samlede kompetansen eleven har ved avslutningen av opplæringen. Et viktig premiss er at eleven skal være kjent med hva det blir lagt vekt på i fastsettingen av standpunktkarakteren, samt at eleven skal ha fått muligheten til å vise kompetansen sin på flere og varierte måter. Kompetansen eleven har vist i løpet av opplæringen er en del av vurderingen når faglærerne fastsetter standpunktkarakteren.

### Formålet med standpunkt

Elevene får standpunktkarakterer fra og med avslutningen av 8. trinn, men de fleste standpunktkarakterene blir fastsatt på 10. trinn i grunnskolen. I den videregående opplæringen får elevene standpunktkarakterer når opplæringen i et fag avsluttes på de ulike trinnene. Det er blant annet flere fellesfag som avsluttes på Vg1 studieforberedende utdanningsprogram. De fleste programfag avsluttes på Vg3, men det er også noen som avsluttes på Vg2, avhengig av elevenes valg.

Standpunktkarakterene utgjør om lag 80 prosent av karakterene på vitnemålet til elevene. Vitnemålet danner grunnlaget for opptak til den videregående opplæringen og til videre utdanning og arbeidsliv. Dette kommer fram både av reglene om inntak til den videregående opplæringen i forskrift til opplæringsloven kapittel 6 og av forskrift til høyere utdanning (Eksamensgruppa, 2019). I tillegg til å være et viktig referansepunkt for dialog mellom eleven og læreren gjennom året, inngår endelige satte standpunktkarakterer også i den nasjonale statistikken om den norske skolen. Standpunktkarakterer har således en sammensatt rolle og funksjon i utdannings- og i kvalitetsvurderingssystemet.

### Standpunktkarakterer og kvalitet

Det er forskrift til opplæringsloven og forskrift til privatskoleloven som sammen med den fagspesifikke teksten om standpunktvurdering og omtalen av fagets vurderingsordninger i læreplaner for fag, utgjør den offisielle og juridiske beskrivelsen av hvordan standpunktvurdering skal foregå.

Når læreren skal fastsette standpunktkarakterer, innebærer det at læreren må gjøre en vurdering av elevenes samlede kompetanse basert på kompetansemålene i læreplanen. Ifølge Utdanningsdirektoratet innebærer å vurdere den samlede kompetansen i faget å se kompetansemål i sammenheng framfor å vurdere ett og ett mål. Dette forutsetter at lærerne har god læreplanforståelse (Utdanningsdirektoratet, 2022r).

For å fastsette standpunktkarakterer må læreren også ha nok kunnskap om elevenes kompetanse ved avslutningen av opplæringen. Siden læreplanene i fag omfatter ulike kompetansemål skal læreren legge til rette for at eleven får anledning til å vise kompetansen sin på flere og varierte måter. I de nye læreplanene inkluderer dette at elevene skal vise forståelse, refleksjon og kritisk tenking i ulike sammenhenger, i tråd med det nye

kompetansebegrepet (Utdanningsdirektoratet, 2022r).

Både standpunkt- og eksamenskarakterer kan få store konsekvenser for enkeltpersoners videre utdannings- og yrkesløp (Blömeke og Olsen, 2018), men det er begrenset med nyere forskning og data på skolenes praktisering av standpunktvurderinger (Federici mfl., 2017). De siste årene har det vært flere satsinger på å øke lærernes undervisningskompetanse, men mindre fokus på sluttvurderingspraksiser. Det er ikke alltid like klare skiller mellom undervis- og sluttvurderingene, men for elevene er sluttvurderingen likevel en endelig vurdering de må ta med seg videre (Skar og Hopfenbeck, 2021).

Det er viktig at standpunktvurderingen er likeverdig og rettferdig fordi det er den som er mest avgjørende for elevenes videre utdannings- og yrkeskarriere (Prøitz og Borgen, 2010). I rapporten fra 2010 pekte forskerne på at regelverket kunne tyde på at prosessen med å sette standpunktkarakterer i liten grad var en diskutert, veiledet eller regulert aktivitet fra nasjonale myndigheter sammenliknet med eksamen. Standpunktvurderingen i Norge kunne dermed betraktes som et anliggende lagt til den enkelte læreren, priggitt den enkelte skolen og lærerens vurderinger og vurderingsstrategier av nasjonale myndigheter. 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).

Forventninger til arbeidet i profesjonsfellesskapet som også er relevante for arbeidet med standpunktvurdering, er beskrevet i Overordnet del av læreplanverket. I en spørreundersøkelse Rambøll Management gjorde for Utdanningsforbundet i 2020, svarer 86 prosent av de spurte lærerne på 10. trinn og Vg1 at de er helt eller delvis enige i påstanden om at de samarbeider med kollegaer for å finne riktig karakternivå på elevene (Rambøll Management Consulting, 2020).

I en kunnskapsoppsummering om forskning på standpunktkarakterer i Norge og Norden i 2021, finner forskerne blant annet at lærere synes å ta standpunktvurdering på stort alvor og at arbeidet synes å bære preg av systematikk. Forskerne peker samtidig på at det er lite oppdatert kunnskap om hva de ulike aktørene gjør i praksis når de set-

ter standpunktvurdering og om kvaliteten på standpunktvurdering (Skar og Hopfenbeck, 2021).

I en undersøkelse gjort i videregående skoler (Hovdhaugen mfl., 2018) oppgir lærerne at de legger vurderingsforskriften til grunn når de setter standpunktkarakterer, som innebærer at de etterstreber formålet om at standpunktkarakteren skal være et uttrykk for kompetansen til eleven ved avslutningen av opplæringen. Den samme undersøkelsen viser at lærerne i fagene norsk og matematikk tolker dette noe ulikt. For å dokumentere elevenes sluttkompetanse gjennomfører alle skolene i utvalget heldagsprøver, årsprøver eller såkalte eksamensforberedende prøver i norsk og matematikk. Dette er prøver elevenes faglærer utvikler, men det kan også være tidligere gitte eksamensoppgaver hentet fra Utdanningsdirektoratets nettsider. Denne undersøkelsen beskriver også at lærerne tar arbeidet med å vurdere elevenes kompetanse på alvor.

Elevene på sin side opplever at det er viktig at standpunktvurderingen er rettferdig, men at det varierer hva dette innebærer og hva som kreves av elevene for å få gode karakterer i fag som norsk og matematikk. Det framstår mer uklart for elevene hva som skal til for å få en god karakterer i norskfaget, enn i matematikkfaget (Hovdhaugen mfl., 2014).

I Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017* var det noe uenighet blant skolelederne når det gjaldt i hvilken grad erfaringene til sensorene som brukes ved muntlig og eller skriftlig eksamen, bidro til å heve vurderingskompetansen ved skolen. Når det gjaldt skriftlig eksamen, var det 39 prosent som svarte at sensorene hevet kompetansen i noen grad, mens 42 prosent svarte i stor eller svært stor grad. For muntlig eksamen var det 50 prosent som svarte i noen grad, mens 28 prosent svarte i stor eller svært stor grad. I svarene var det lite forskjeller mellom svarene fra skolelederne ved ungdomsskolene sammenliknet med skolelederne ved de videregående skolene og skolene med 1. til 10. trinn (Waagene mfl., 2017).

Andre studier har over tid vist at både lærere og skoleledere anser sensorskolering som et svært viktig bidrag til å styrke vurderingskompetansen i skolen (se for eksempel Hovdhaugen mfl., 2014; Prøitz og Borgen, 2010).

### *Støtte til lærernes standpunktvurderingsarbeid*

For å støtte lærernes arbeid med standpunktvurdering etter læreplanverket LK20 og LK20S er det utviklet veiledende kjennetegn på måloppnåelse for fellesfagene på ungdomstrinnet og for fellesfagene

i den videregående opplæringen. Til LK06 og LK06S var det veiledende kjennetegn på måloppnåelse i utvalgte fag. Utformingen av de veiledende kjennetegnene til LK20 og LK20S tar utgangspunkt i læreplanen i faget, og kjennetegnene beskriver hvordan samlet kompetanse kan se ut på ulike karakterernivåer. Hensikten er å gi lærerne et utgangspunkt for videre diskusjoner og konkretisering av de ulike karakterernivåene (Utdanningsdirektoratet, 2020b). Det er for tidlig å si noe om hvilken effekt de nye veiledende kjennetegnene på måloppnåelse har på lærernes standpunktverdingsarbeid etter LK20 og LK20S.

#### *Om eksamenskarakterer*

Det blir gjennomført eksamen i de fleste fag hvert år, men hver elev gjennomfører bare et begrenset antall eksamener som enten er obligatoriske eller som de trekkes ut til (Utdanningsdirektoratet, 2018c). På 10. trinn trekkes elevene ut til én sentralt gitt skriftlig og én lokalt gitt muntlig eller muntlig-praktisk eksamen. På Vg1 studieforberevende utdanningsprogrammer trekkes om lag 20 prosent av elevene ut til eksamen i ett fag, mens på Vg2 trekkes alle elevene ut til eksamen i ett fag. På Vg3 skal alle elevene gjennomføre én obligatorisk eksamen i enten norsk hovedmål eller samisk førstespråk. Utover dette trekkes elevene ut til ytterligere tre eksamener. Om det er eksamen i faget, om den er lokalt eller sentralt gitt, og om den er skriftlig, muntlig, muntlig-praktisk eller praktisk, er fastsatt i læreplanene for hvert fag.

I tråd med forskrift til opplæringsloven § 3-23 og forskrift til privatskoleloven § 3-25 er det Utdanningsdirektoratet som har ansvaret for å utarbeide eksamensoppgaver og gjennomføre sensur for sentralt gitt eksamen. For lokalt gitt eksamen er det kommunen eller fylkeskommunene som har ansvaret for å utforme oppgaver og gjennomføre sensur. For lokalt gitt eksamen skal faglæreren lage forslag til oppgaver.

#### *Formålet med eksamen*

Formålet med eksamen er beskrevet i forskrift til opplæringsloven § 3-22 og forskrift til privatskoleloven § 3-22. Forskriften slår fast at en eksamenskarakterer skal være et uttrykk for kompetansen hver enkelt elev viser på eksamen. Eksamen skal være i samsvar med kompetansemålene i læreplanen, og eksamen skal gi eleven mulighet til å vise kompetansen sin i så stor del av faget som mulig ut fra eksamensformen. Hvor stor del av læreplanen eksamensoppgaven dekker, vil kunne variere blant

annet ut fra eksamensformen, tidsrammen og hvordan kompetansemålene er formulert i læreplanen (Utdanningsdirektoratet, 2022r).

#### *Gjennomføring og tilrettelegging av eksamen*

Forskrift til opplæringsloven § 3-23 slår fast at det er Utdanningsdirektoratet som har ansvaret for å organisere eksamen, utarbeide eksamensoppgaver og sensur. For lokalt gitt eksamen har skoleeier ansvaret for å utarbeide eksamensoppgaver og sensur. Det er også skoleeier som har ansvaret for å gjennomføre alle eksamener og trekke elever til eksamen. Skoleeier har ansvaret for å gi elever informasjon om eksamen og hva det blir lagt vekt på i vurderingen.

Elever med behov for særskilt tilrettelegging skal få lagt forholdene til rette slik at de kan få vist kompetansen sin ut ifra kompetansemålene i faget, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-29. Tiltakene skal være tilpasset behovene til eleven, men må ikke føre til at eleven får fordeler framfor andre som ikke får tilrettelegging av eksamen. Tilretteleggingen må heller ikke være så omfattende at eleven eller privatisten ikke blir prøvd i kompetansemålene. Der det i kompetansemålene blir krevd skriftlige, muntlige eller praktiske ferdigheter, er det ikke anledning til å legge til rette eksamen slik at disse ferdighetene ikke blir prøvd, når slik prøving er fastsatt i eksamensformen i faget. Det er rektor som avgjør hvilke ordninger som kan benyttes.

Elever som er fritatt for vurdering med karakter i fag skal ikke delta på eksamen i faget. I grunnskolen kan rektor etter søknad fra foreldre frita elever fra eksamen, dersom det er tungtveiende grunner for det, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-21.

#### *Eksamenskarakterer og kvalitet*

Eksamensgruppa (2019) skriver at kvaliteten til eksamen forutsetter at det som blir målt er gyldig prøving av elevenes kompetanse i det aktuelle faget. Det betyr at eksamen må være i tråd med formålet med eksamen, innholdet i læreplanen i faget og rammene for den aktuelle eksamensformen. Vurderingen av eksamensoppgavene må være pålitelig. Det vil si at resultatene fra gjentatte vurderinger samsvarer (Pellegrino mfl., 2001). Vurderingen må også være rettferdig, i den forstand at alle elevene må ha den samme muligheten til å vise kompetansen sin under eksamen (Eksamensgruppa, 2019).

Utdanningsdirektoratet har utviklet et rammeverk for sentralt gitt eksamen som skal hjelpe oppgaveutviklere som lager eksamen, og som skal bidra til å styrke den metodiske kvaliteten på eksamen og sensuren. Rammeverket beskriver blant annet formål og føringer for eksamen, kvalitetskriterier for å utvikle eksamensoppgaver og retningslinjer for å utvikle vurderingskriterier (Utdanningsdirektoratet, 2021e).

I arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling er det informasjonen fra eksamen som er viktig, altså eksamenskarakterene. Prosessen med å kvalitetssikre utvikling, gjennomføring og sensur av eksamen er dermed en forutsetning for at informasjonen kan brukes til kvalitetsutvikling.

Björnsson og Skar (2021) undersøkte hvor pålitelig karaktersettingen er (sensorreliabiliteten) på noen utvalgte skriftlige eksamener. Forskerne pekte på at påliteligheten i vurderingene varierer ganske mye mellom fag. Noen fag har stabilt høy pålitelighet over tid, mens i andre fag er påliteligheten stabilt lav. Forskerne peker på at dette antakeligvis har ulike årsaker i ulike fag. Forskerne finner også at det er manglende statistisk grunnlag for å skille mellom seks nivåer av kompetanse (karakterer 1 til 6). Det er viktig å merke seg at analysen er gjort med utgangspunkt i sensorenes forslag til karakterer før endelige karakterer settes sammen med medsensor på fellessensuren. Begrunnelsen til forskerne er at dette er det beste estimatet på påliteligheten til sensuren som er mulig å få, siden det ikke er mulig å gjøre tilsvarende analyser på endelige eksamenskarakterer. Sensorskolering og fellessensur har til hensikt å etablere et tolkningsfelleskap mellom sensorene og er en viktig del av kvalitetssikringen ved sensuren. Samtidig understreker forskerne at hvilke karakterer sensorene har med seg inn i diskusjonen på fellessensuren, har betydning for de endelige karakterene.

#### *Kan eksamenskarakterene kvalitetssikre standpunktvurderingen?*

Det har vært en relativt utbredt praksis at lærere, skoler og skoleeiere bruker eksamenskarakterene som en kvalitetssikring av skolens standpunktvurderingspraksis ved at de sammenlikner eksamenskarakterer i fagene med skolens standpunkt-karakterer for å vurdere systematiske avvik mellom dem over tid (Hovdhaugen mfl., 2014). Eksamen blir dermed sett på som en «kvalitetsmekanisme» i et sluttvurderingssystem som i stor grad er basert på faglærerens vurderinger (Hovdhaugen mfl., 2022b). Svanæs mfl. (2022) finner lik-

nende funn i deres intervjuundersøkelse, hvor noen lærere oppgir at de bruker eksamenskarakterene for å vurdere egen undervisning ved å se disse opp imot standpunkt-karakterene.

I dag er om lag 80 prosent av vitnemålet basert på standpunkt-karakterer, mens om lag 20 prosent er eksamenskarakterer. Standpunkt- og eksamenskarakterer er to ulike uttrykk for sluttkompetanse, basert på forskjellige vurderingsgrunnlag og forskjellige premisser i selve karaktersettingen. Eksamenskarakteren kan derfor ikke uten videre brukes som en direkte kvalitetssikring av eller sammenlikning med standpunkt-karakteren. En sammenlikning av standpunkt- og eksamenskarakterene kan være hensiktsmessig om man har tilstrekkelig innsikt i statistiske muligheter og begrensninger for små utvalg elever, men sammenlikningen vil som regel gi mer meningsfull informasjon til større kommuner, fylker og nasjonalt nivå (Tveit og Olsen, 2018). Dersom det over tid er store skjevheter mellom standpunkt- og eksamenskarakterene, bør skolene og skoleeierne undersøke hva disse forskjellene skyldes, og om de er rimelige. Dette kan for eksempel være store og systematiske avvik mellom fag, skoler eller kommuner. Eksamensgruppa (2020) anbefalte å tydeliggjøre sammenhengen og spillet mellom standpunkt og eksamen og at de er komplementerende uttrykk for elevenes sluttkompetanse. Eksamensgruppa understreket at standpunkt-karakterene bør kvalitetssikres på lik linje med eksamenskarakterene. Eksamensgruppa pekte også på at profesjonaliseringen kan og bør skje både ovenfra gjennom nasjonale føringer, tiltak og støtteressurser, og innenfra gjennom involvering av lærere og utvikling av vurderingsskjønn (Eksamensgruppa, 2020).

#### *Bruk av karakterer i statistikker*

Utdanningsdirektoratet publiserer eksamens- og standpunkt-karakterene i Utdanningsdirektoratets statistikkbank som et gjennomsnitt på skole-, kommune-, og fylkesnivå og nasjonalt nivå. Karakterergjennomsnittet og fordelingen av enkeltkarakterer på nasjonalt nivå endrer seg normalt lite fra år til år. Derimot kan karakterergjennomsnittet på skole-, kommune- og fylkesnivå variere en del mellom år, spesielt i fag med få elever. Eksamen er ikke utviklet for å kunne si noen om utvikling over tid eller endringer i resultater. Eksamensresultatene er derfor ikke direkte sammenliknbare fra år til år.

Eksamens- og standpunkt-karakterer inngår i ulike indikatorsett, blant annet i utregningen av elevenes grunnskolepoeng. Grunnskolepoeng,

resultater på Elevundersøkelsen og resultatene på nasjonale prøver brukes til å identifisere kommuner som faller under nedre grense for kvalitet og får tilbud om å delta i oppfølgingsordningen (Utdanningsdirektoratet, 2022o). Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen får hjelp til å skape bedre læringsresultater og skole- og læringsmiljø for elevene i kommunen.

Eksamens- og standpunktkarakterene inngår også som en del av utregningen av skolebidragsindikatorene (Arnesen mfl., 2022; Utdanningsdirektoratet, 2018a). Med skolebidragsindikatorer forsøker myndighetene å vise hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater.

Våren 2020, 2021 og 2022 avlyste nasjonale myndigheter eksamen for elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen. Begrunnelsene var noe ulike for de tre årene, men var knyttet til koronapandemien (Prop. 1 S (2022–2023)). Karakterestatistikken og grunnskolepoengene for disse årene er beregnet på standpunktkarakterer (Utdanningsdirektoratet, 2022j).

En konsekvens av at eksamen ble avlyst er også at det for disse årene ikke var mulig å beregne skolebidragsindikatorer for 8. til 10. trinn. Det er fordi utgangspunktet for utredningen er den skriftlige eksamenskarakteren elevene får når de går ut av grunnskolen (Arnesen mfl., 2022). Det er heller ikke publisert skolebidragsindikatorer for den videregående opplæringen siden skoleåret 2019–2020.

Mausethagen mfl. (2018b) har sett nærmere på hvordan gjennomsnittlige eksamensresultater blir brukt lokalt av skoler og skoleeiere. Skoleeierne svarte i en spørreundersøkelse at de brukte eksamensresultatene i noe grad for å vurdere skolens kvalitet, men at de i liten grad eller ikke i det hele tatt brukte standpunktkarakterene til samme formål. Lærerne og skolelederne svarte på det samme spørsmålet at de brukte standpunkt- og eksamensresultatene i snitt i liten grad. Forskerne peker på at årsaken til dette kan være at lærerne og skolelederne oppfatter denne typen resultater først og fremst som et sluttprodukt de arbeider mot. Lærerne og skolelederne blir også spurt i hvilken grad de opplevde å bli fulgt opp av nærmeste leder når det gjelder standpunkt- og eksamensresultatet. Begge aktørgruppene svarte at de opplevde oppfølgingen av den nærmeste lederen sin når det gjelder resultatene på standpunkt og eksamen som nesten fraværende.

Eksamensgruppa (2019) påpeker at dagens kunnskapsgrunnlag for å vurdere om standpunkt

og eksamen samlet sett gir pålitelig og relevant informasjon om elevens kompetanse, er begrenset og lite systematisk. Kvaliteten på standpunkt og eksamen har med unntak av få småstudier eller spørreundersøkelser ikke vært gjenstand for tilsvarende forskning som nasjonale prøver eller de store internasjonale undersøkelsene.

Utdanningsdirektoratet skriver i årsrapporten for 2020 at en felles forståelse av hva standpunkt og eksamen måler og uttrykker, og forholdet mellom de to, er viktig for å etablere en felles forståelse av hva kompetanse i fagene i de nye læreplanene. Direktoratet vurderer det som sentralt å arbeide med en satsing på sluttvurdering (Utdanningsdirektoratet, 2021j).

### *Forskning om og videre arbeid med eksamen og standpunkt*

En av konklusjonene til eksamensgruppa var at det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om eksamen (Eksamensgruppa, 2020). Det samme gjelder for standpunktvurdering. Som en del av et forprosjekt som følger opp denne anbefalingen ga Utdanningsdirektoratet NIFU i oppdrag å kartlegge nordisk forskning på eksamen, inkludert en sammenlikning av sluttvurderingsordninger i Norge og Norden. Rapporten ble levert høsten 2022 (Hovdhaugen mfl., 2022a). Utdanningsdirektoratet har også fått sammenstilt kunnskapsgrunnlaget om standpunktvurdering (Skar og Hopfenbeck, 2021).

Utdanningsdirektoratet beskriver i et innspill til utvalget at hensikten med disse forarbeidene og utredningene er å gi et grunnlag for prioriteringer og tiltak for langsiktig arbeid med eksamen og standpunkt.

## **8.5 Ferdighetsprøven i svømming**

### *Formålet med ferdighetsprøven i svømming*

*Formålet med ferdighetsprøven i svømming er å gi kunnskap om behovet for å styrke svømmeopplæringen til elevene.*

Formålet er hjemlet i forskrift til opplæringsloven § 2-9 og forskrift til privatskoleloven § 2-8. Hensikten med prøven er at elevene blir svømmedyktig innen 4. trinn. Det er obligatorisk for skoler å gjennomføre ferdighetsprøven i svømming som en del av underveisvurderingen. Prøvene skal gi kunnskap om behovet for å styrke svømmeopplæringen til elevene (Utdanningsdirektoratet, 2021i).

### *Om ferdighetsprøven i svømming*

Fra skoleåret 2017–2018 ble det obligatorisk for skolene å gjennomføre en ferdighetsprøve i svømming for elever på 1. til 4. trinn. Ferdighetsprøven i svømming består av sju øvelser som er obligatoriske å gjennomføre som en del av opplæringen innen 4. trinn. Øvelsene har en progresjon fra det enkle til det komplekse, og det er ikke meningen at skoler skal gjennomføre øvelsene samlet på slutten av 4. trinn. Skoler kan bruke ferdighetsprøven som en del av lærernes pedagogiske undervisningsopplegg for å sikre progresjon og legge til rette for tilpasset opplæring, og derfor skal ikke skolene rapportere resultater fra ferdighetsprøven i svømming til nasjonale myndigheter. Prøven konkretiserer to av kompetansemålene i læreplanen om vanntilvenning og svømmedyktighet. Nærmere omtale av de sju øvelsene som inngår i ferdighetsprøven er å finne på svømmedyktig.no (Svømmedyktig, u.å.; Utdanningsdirektoratet, 2017a, 2021i).

### *Fritak fra ferdighetsprøven*

Skolen kan i tråd med forskrift til opplæringsloven § 2-9 og forskrift til privatskoleloven § 2-9 gjøre et vedtak om å fritta en elev fra å delta i hele eller deler av ferdighetsprøven i svømming dersom det ikke er mulig å legge prøven til rette for eleven. Slik tilrettelegging kan ikke være så omfattende at eleven ikke blir prøvd i kompetansemålene som ligger til grunn for ferdighetsprøven.

### *Hva forskning og evalueringer sier om bruken av ferdighetsprøven i svømming*

I Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse *Spørsmål til Skole-Norge våren 2022* oppgir skolelederne at hoveddelen av svømmeundervisningen foregår på 3. og 4. trinn. Andelen skoleledere som oppgir at skolen gir svømmeopplæring på 2. trinn har økt betraktelig fra foregående undersøkelser. Dessuten rapporterer mer enn tre av fire skoleledere at alle de sju øvelsene i den obligatoriske ferdighetsprøven er gjennomført i undervisningen. Unntaket er skoleledere i de minste kommunene. Her oppgir bare 57 prosent dette. Litt under halvparten av skolelederne oppgir at mellom 76 prosent og 99 prosent av elevene på 5. trinn ved deres skole var svømmedyktige etter 4. årstrinn. Litt i underkant av halvparten av skolelederne oppgir at tilgang på og kapasitet i bassenger er en av de største hindringene for å øke omfanget og kvaliteten på svømmeopplæringen (Bergene mfl., 2022).

## **8.6 Internasjonale undersøkelser**

### *Formålet med internasjonale undersøkelser*

*Formålet med deltakelsen i de internasjonale undersøkelsene er å gi kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling på nasjonalt nivå.*

Formålet er hjemlet i forskrift til opplæringsloven § 2-7 og forskrift til privatskoleloven § 2-6. Norge deltar i flere internasjonale undersøkelser. Undersøkelsene er utvalgsundersøkelser hvor et tilfeldig utvalg skoler blir trukket ut til å delta. Det er obligatorisk for skoler og elever som blir trukket ut å være med i de internasjonale undersøkelsene.

### **8.6.1 Norge har deltatt i internasjonale undersøkelser siden 1995**

Internasjonale storskalaundersøkelser har røtter tilbake til 1960-tallet, og Norge har lang tradisjon for å delta. Allerede fra 1995 deltok Norge i TIMSS-undersøkelsen (Trends in International Mathematics and Science Study), en undersøkelse som måler elevenes kompetanse i matematikk og naturfag på 5. og 9. trinn (Lie mfl., 1997).

Siden Norge for første gang deltok i TIMSS-undersøkelsen, har det vært en framvekst av flere og mer varierte internasjonale undersøkelser. Undersøkelsene har som mål å kartlegge kompetansen til elever på fagområder som lesing, matematikk, naturfag, digitale ferdigheter og demokrati og medborgerskap.

### **8.6.2 Norges deltakelse i internasjonale undersøkelser i dag**

Norge deltar i dag i de internasjonale undersøkelsene TIMSS, PISA, PIRLS, ICCS og ICILS som alle undersøker elevers kompetanse på ulike måter. Tidligere har Norge også deltatt i TIMSS Advanced (fysikk og matematikk siste år i videregående skole), men denne studien er avsluttet. Alle undersøkelsene er utvalgsundersøkelser hvor et tilfeldig utvalg skoler blir trukket ut til å delta. For skolene og elevene som blir trukket ut, er deltakelsen obligatorisk.

De internasjonale undersøkelsene er i hovedsak ledet og administrert av Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) og International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Nasjonale forskningsmiljøer gjennomfører undersøkelsene i Norge på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2022n, u.å-a).

Norge deltar også i den internasjonale undersøkelsen TALIS, som er en undersøkelse av læreres og skolelederes yrkeshverdag og arbeidsbetingelser. Denne undersøkelsen skiller seg fra de andre internasjonale undersøkelsene Norge deltar i, ved at den er rettet mot lærere og skoleledere i stedet for elever, og at undersøkelsen er frivillig å besvare. Siden undersøkelsen ikke er en del av det som er obligatorisk for elever og skoler å gjennomføre, blir undersøkelsen omtalt nærmere i kapittel 9.

Det er få land som deltar i like mange internasjonale undersøkelser som Norge, og på grunn av dette kan Norge bruke undersøkelsene brukes til å vurdere gyldigheten av hverandres resultater. De fleste landene deltar bare i én undersøkelse for hvert fag (Björnsson, 2022).

#### *Utformingen av de internasjonale undersøkelsene*

Flere av de internasjonale undersøkelsene blir gjennomført med jevne mellomrom (i sykluser). De sykliske gjennomføringene og såkalte ankeroppgaver skal sikre at resultatene for elevenes faglige prestasjoner refererer til den samme faste underliggende skalaen over tid. Det gjør det mulig å bruke resultatene fra undersøkelsene til å følge utviklingen over tid i hvert lands utdanningssystem for det enkelte faget eller ferdigheten som undersøkelsene måler. Ankeroppgaver er som for de nasjonale prøvene at et visst antall oppgaver blir gjentatt hvert år slik at det er det mulig å lenke sammen prøvene fra ett år til det neste.

Flere av undersøkelsene inkluderer også spørreskjemaer til elevene, foreldrene, lærerne og skolelederne. Spørreskjemaene gir et stort tilfang av variabler som beskriver kjennetegn ved elevene og lærerne, i tillegg til informasjon om undervisningen og konteksten utdanningen skjer innenfor. Denne bakgrunnsinformasjonen brukes til å se på hvordan ulike sider ved skolen, undervisningen og elevene endrer seg over tid. I tillegg blir informasjonen sett i sammenheng med elevenes faglige prestasjoner og for å undersøke hvilke forhold som bidrar til god læring. Dette kan for eksempel være faktorer som elevenes hjemmebakgrunn, elevenes motivasjon og holdninger, lærernes utdanning, undervisningskvalitet og skolemiljø (Olsen og Björnsson, 2018; Universitetet i Oslo, u.å; Utdanningsdirektoratet, 2022c).

For alle de internasjonale undersøkelsene er det utviklet overordnede rammeverk. Rammeverkene definerer hvilke ferdigheter og kunnskaper de enkelte undersøkelsene skal kartlegge, og krav til utforming og gjennomføring av undersø-

kelsene. Dette skal sikre kvalitet på oppgavene og spørreskjemaene. Alle rammeverkene er offentlige. I tillegg blir flere av oppgavene og spørreskjemaene offentliggjort i etterkant av gjennomføringen, slik at elever og lærere fritt kan ta disse i bruk (Olsen og Björnsson, 2018).

Alle de internasjonale undersøkelsene er utvalgsundersøkelser hvor et tilfeldig utvalg skoler og elever blir trukket ut til å delta. Det er egne regler i hver av undersøkelsene for hvilke elever og skoler som blir trukket ut til å delta og som utgjør utvalget. Det er også regler for hvilke elever og skoler som skal ekskluderes fra utvalget. Skolene som blir trukket ut får informasjon om hva som gjelder for den aktuelle undersøkelsen. Siden det er et begrenset utvalg av elever som blir trukket ut til å delta i hver undersøkelse, er det viktig at utvalgene i størst mulig grad representerer ulike grupper av elever og at de er sammenliknbare på tvers av land (Utdanningsdirektoratet, 2022n).

Resultatene fra alle de internasjonale undersøkelsene gir muligheten til å følge utviklingen i norsk skole sett i en internasjonal sammenheng og til å følge utviklingen i utvalgte fag, ferdigheter og holdninger over tid (Prop. 1 S (2022–2023)). Siden formålet er å gi et kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling på nasjonalt nivå, innebærer dette at undersøkelsene har et design hvor de ikke kan gi tilbakemeldinger på elev-, gruppe- eller skolenivå. Undersøkelsene kan likevel gi informasjon til lærere, skoleledere og skoleeiere om hvordan den gjennomsnittlige kompetansen eller ferdighetsnivå til norske elever samlet sett er på noen enkeltområder (Rutkowski og Rutkowski, 2016).

#### *Obligatoriske internasjonale undersøkelser Norge deltar i*

##### *TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study*

TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) er en undersøkelse som måler elevenes kompetanse i matematikk og naturfag på 5. og 9. trinn. Spørreskjemaer til elevene, foreldrene, lærerne og skolelederne samler i tillegg inn informasjon som forskerne bruker i analysene av datamaterialet. Hensikten med TIMSS er å kartlegge faktorer som fremmer læring, følge med på utvikling i elevenes matematikk- og naturfagkompetanse (trend) og sammenlikne utdanningssystemer. Et hovedmål i TIMSS er å bidra til å styrke læring og undervisning i realfagene. I motsetning til PISA, som tester generell kompe-

tanse i fag, tar TIMSS utgangspunkt i landenes læreplaner i matematikk og naturfag.

IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) står bak undersøkelsen. Norge deltar i TIMSS hvert fjerde år i en fast syklus. Om lag 60 land deltar i TIMSS.

I TIMSS 2019 deltok 420 skoler i Norge. Omtrent halvparten av skolene deltok med elever på 5. trinn, den andre halvparten med elever på 9. trinn. Antall elever som har deltatt, utgjør om lag 8 prosent av alle elevene på hvert av de to trinnene. Ny gjennomføring er i 2023 (Utdanningsdirektoratet, 2022c).

#### *PISA – Programme for International Student Assessment*

PISA (Programme for International Student Assessment) er en undersøkelse som måler 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Et overordnet mål med PISA er å evaluere hvor godt skolesystemet i de ulike deltakerlandene forbereder elevene til videre studier, yrkesliv og en aktiv deltakelse i samfunnet. Rundt 85 land deltok i PISA 2022.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) står bak undersøkelsen. Det er medlemslandene i OECD og partnerland med Associate-status som har ansvar for å utvikle og implementere undersøkelsen.

Norge deltar i PISA hvert tredje år i en fast syklus. Alle de tre fagområdene lesing, matematikk og naturfag er med ved hver PISA-gjennomføring, men bytter på å være hovedområdet. For det faget som er hovedområdet, er det flere oppgaver i den faglige prøven og flere spørsmål i spørreskjemaet knyttet til dette faget. PISA-undersøkelsen inneholder spørreskjema til elevene om deres oppfatninger av undervisningen og læringsmiljøet. I tillegg besvarer skoleleder et spørreskjema om blant annet ledelse, kvalitetssikrings- og vurderingstiltak og læringsmiljø.

I PISA 2018 deltok 6 000 norske elever fra 250 skoler. Da var lesing hovedområdet. På grunn av koronapandemien ble gjennomføringen i 2021 flyttet til 2022. I PISA 2022 var det matematikk som var hovedområdet. Resultater og hovedfunn fra denne gjennomføringen blir publisert i desember 2023, mens dybdeanalyser kommer i 2024 (Utdanningsdirektoratet, 2020a).

Ny gjennomføring av PISA er i 2025. Deretter er det besluttet å gå over fra en treårs syklus til en fireårs syklus når det gjelder gjennomføring. Dermed blir gjennomføringen etter 2025 i 2029.

#### *PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study*

PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) er en undersøkelse som måler leseferdigheter og faktorer som påvirker lesing blant elever i 10-årsalderen. Norge gjennomfører undersøkelsen på 5. trinn. Undersøkelsen samler også bakgrunnsinformasjon fra spørreskjemaer fylt ut av elever, lærere, rektorer og foreldre om forhold som kan påvirke lesingen. Denne bakgrunnsinformasjonen benytter forskerne til å analysere hvilke faktorer som påvirker elevenes motivasjon- og leseferdigheter. IEA står bak undersøkelsen.

Norge deltar i PIRLS hvert femte år i en fast syklus. Om lag 60 land deltar i PIRLS.

I PIRLS 2021 deltok 7 724 elever ved 217 skoler. Resultater og hovedfunn fra denne gjennomføringen blir publisert mai 2023, mens utvidede analyser kommer i desember 2023 (Utdanningsdirektoratet, 2022d).

#### *ICCS – International Civic and Citizenship Education Study*

ICCS (International Civic and Citizenship Education Study) har som hovedmål å gi et bilde av unge menneskers demokratiske beredskap og vilje til å delta i samfunnet som engasjerte medborgere. Norge gjennomfører undersøkelsen på 9. trinn.

I tillegg til å måle elevenes kunnskaper om og forståelse av demokrati og medborgerskap, svarer elevene på spørsmål om deres interesse for og syn på samfunnsaktuelle spørsmål. ICCS undersøker også elevenes deltakelse og engasjement i samfunn og politikk. Som del av undersøkelsen besvarer lærere og rektor på spørsmål om skole- og klasseromskonteksten.

Ett av hovedformålene med undersøkelsen er å analysere faktorer som forklarer forskjeller mellom ulike elevgrupper, herunder skolens bidrag til elevenes demokratiske beredskap.

Det er IEA som står bak undersøkelsen. Det er ingen fast syklus for undersøkelsen, men Norge har deltatt tre ganger i 2009, 2016 og 2022. Om lag 30 land deltok i ICCS 2022.

I ICCS 2022 var det første gang undersøkelsen ble gjennomført digitalt. Totalt deltok 7 724 elever ved 200 skoler (Utdanningsdirektoratet, 2021a).

### *ICILS – International Computer and Information Literacy Study*

International Computer and Information Literacy Study (ICILS) er en internasjonal undersøkelse som kartlegger den digitale kompetansen og algoritmiske tenkningen til elever på 9. trinn. I tillegg besvarer elever, lærere, skoleledere og IKT-ansvarlige på skolen et kort spørreskjema. Formålet med ICILS er å bidra til forståelsen av hvordan digital teknologi brukes i skolen, og innvirkningen den har på undervisningsmetoder med tanke på utvikling av digital kompetanse. Det er IEA som står bak undersøkelsen.

Norge beslutter fra gang til gang om ICILS-undersøkelsen skal gjennomføres i Norge. ICILS ble sist gjennomført i Norge i 2013. Da deltok 130 skoler og 2 436 elever. Undersøkelsen ble også gjennomført internasjonalt i 2018, og da valgte Norge ikke å delta. Ved den neste gjennomføringen av ICILS i 2023, skal Norge delta (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Om lag 25 land deltar i ICILS.

#### *Hva forskning og evalueringer sier om bruken av de internasjonale undersøkelsene*

Internasjonale undersøkelser gjør det mulig å se resultater fra norsk skole i en større sammenheng over tid. Det er mulig å sammenlikne norske elevers resultater over tid fra tidligere gjennomførte undersøkelser, med resultater til naboland i Norden og mot et internasjonalt gjennomsnitt. Nasjonale myndigheter benytter kunnskapsgrunnlaget fra de internasjonale undersøkelsene til å utvikle norsk skole, for eksempel i argumentasjon om prioriteringer og vurderinger av behov for justeringer i læreplaner og timefordeling, til å sette i gang etter- og videreutdanningsprogrammer for lærere og skoleledere og til å sette inn ekstra innsats på bestemte områder.

Innsamlede data fra de internasjonale undersøkelsene blir offentliggjort i databaser som er gratis å laste ned, for eksempel databaser fra IEA og OECD. Data er på nasjonalt nivå, ikke for den enkelte skolen eller eleven. Dette er data flere skoleforskere oppfatter som spesielt interessante (Rutkowski og Rutkowski, 2016).

Data fra PISA har i den internasjonale forskningslitteraturen fått en omfattende rolle (Hopfenbeck mfl., 2018). PISA-undersøkelsen er antakelig en av de mest kjente og omtalte av de internasjonale undersøkelsene i både norsk og internasjonal litteratur. PISA-undersøkelsen er mye debattert og kritiske stemmer har blant

annet påpekt undersøkelsens innvirkning på utdanningspolitikk i mange land (se for eksempel Elstad og Sivesind, 2010; Meyer og Benavot, 2013; Pettersson mfl., 2017; Pons, 2017; Sellar og Lingard, 2014). Norske forskere benytter også data fra undersøkelsene til å studere overordnede utdanningsvitenskapelige problemstillinger. Kombineringen av bakgrunnsdata om læringskonteksten og data om elevers faglige kompetanser fra de internasjonale undersøkelsene gir utgangspunkt for å studere forskningsspørsmål av fagdidaktisk relevans, for eksempel betydningen av tidlig innsats, foreldrenes utdanning, motivasjon og læringsmiljø (Olsen og Björnsson, 2018).

## **8.7 Systemer for datainnsamling og formidling**

Nasjonale myndigheter produserer årlig statistikker og analyser om grunnopplæringen, blant annet statistikk om grunnskolen gjennom system for datainnsamling som GSI (Grunnskolen Informasjonssystem). Nasjonale myndigheter arbeider også med å videreutvikle formidling av statistikker og analyser til skoler og skoleeiere, blant annet gjennom analysebrett, analysenotater og Utdanningsspeilet (Prop. 1 S (2021–2022)). Analysebrett er nærmere omtalt i kapittel 9.

### *Grunnskolen Informasjonssystem (GSI)*

*Skoleeigar skal rapportere følgjande opplysningar om grunnskolen, opplæring spesielt organisert for vaksne, musikk- og kulturskoletilbod, skolefritidsordning (SFO) og pedaaggisk-psykologisk teneste (PPT) til Utdanningsdirektoratet:*

- informasjon om skolen, mellom anna om skriftspråk, opplæringsstad og skoleskiss*
- informasjon om elevar og vaksne deltakarar*
- informasjon om tilsette, kompetanse og ressursar*
- informasjon om fagval og organisering av opplæringa for ulike elev- og deltakargrupper*
- informasjon om skolepengar, foreldrebetaling og moderasjonsordningar.*

Formålet for rapportering av opplysninger til GSI er hjemlet i forskrift til opplæringsloven § 2-1 og forskrift til privatskoleloven § 2-1. Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) er Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisningen og en viktig kilde til grunnskoledata i Norge. Det er obligatorisk for skoler og skoleeiere å registrere tall i GSI i oktober hvert år. Dataene blir offentliggjort i

slutten av desember. Det er Utdanningsdirektoratet som er ansvarlig for datainnsamlingen og som sørger for at dataene blir overført til informasjonssystemet KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) (se nærmere omtale av KOSTRA senere i delkapitlet).

I GSI blir opplysninger om hver eneste grunnskole samlet inn, blant annet innenfor temaer som elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO, valgfag og PP-tjenesten. Nasjonale myndigheter setter i samarbeid med Statistisk sentralbyrå premissene for hvilke data skoler og skoleeiere skal registrere i GSI.

Dataene fra GSI gir informasjon til skoleeiere og nasjonale myndigheter og danner grunnlaget for tilsyn, utarbeidelse av offisielle statistikker, budsjett- og planleggingsarbeider i kommunene og beskrivelser av ressursituasjonen i grunnskoleopplæringen gjennom KOSTRA. Enkelte tall i GSI er sensitive personopplysninger og blir derfor skjermet på skole-, kommune- og fylkesnivå. Dette gjelder blant annet forhold knyttet til spesialundervisning og språklige minoriteter. Også forskere, media og andre som er interesserte i utdanningsstatistikk bruker tall fra GSI (Utdanningsdirektoratet, 2022h).

### *Kalkulator for lærertetthet*

Til skoleåret 2019–2020 ble det lagt til en kalkulator for lærertetthet i GSI samtidig som det ble innført en ny lærernorm. Lærernormen er en norm for forholdstallet mellom elever og lærere i ordinær undervisning i offentlige skoler (jf. opplæringsloven § 8-3). Normen tilsier at antallet elever per lærer i ordinær undervisning ikke skal overskride 15 elever på 1.–4. trinn og 20 elever på 5.–10. trinn. Kalkulatoren i GSI skal hjelpe skoleledere og skoleeiere med å beregne behovet for undervisningsårsverk som trengs for å oppfylle normen ved hver enkelt skole (Utdanningsdirektoratet, 2022g).

### *Vigo IKS*

For fylkeskommunene blir data fra den videregående opplæringen samlet inn gjennom det interkommunale selskapet Vigo IKS. Det er alle fylkeskommunene og Oslo kommune som eier selskapet. Det er ikke Vigo IKS som offentliggjør informasjonen. De samarbeider tett med Utdanningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå hvor den nasjonale statistikken om den videregående opplæringen blir offentliggjort.

Fylkeskommunene overfører elevdata til Vigo IKS flere ganger i året, og Vigo IKS leverer data for nasjonale statistikker til Utdanningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå. Blant annet blir inntaksdata overført etter at fylkeskommunene har gjennomført hovedinntaket til den videregående opplæringen på våren. Det blir levert elevdata per første oktober hvert år som viser antall elever og voksne som er i den videregående opplæringen. Etter at skoleåret er avsluttet, leverer Vigo IKS data på hvordan elevene og de voksne har gjennomført opplæringen det aktuelle skoleåret (Vigo Interkommunalt selskap, 2021).

### *KOSTRA*

KOSTRA står for Kommune-STat-RApportering og er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet til lokale og nasjonale myndigheter. Det har vært obligatorisk for kommuner og fylkeskommuner å rapportere inn i KOSTRA siden 2001. Kommuner og fylkeskommuner plikter etter kommuneloven å gi nasjonale myndigheter løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer. KOSTRA samler inn og sammenstiller informasjonen om fylkeskommunale tjenester, bruk av ressurser og egenskaper ved befolkningen. I KOSTRA er det for eksempel statistikker knyttet til informasjon om grunnskoleopplæringen. Data som blir samlet inn, blir publisert på Statistisk sentralbyrå sine nettsider om KOSTRA. KOSTRA bruker i hovedsak info fra GSI, [udir.no/statistikk](http://udir.no/statistikk) i tillegg til tall og ressurser fra kommuneregnskaper.

Ett av målene ved KOSTRA var å forenkle rapporteringen fra kommunene og fylkeskommunene til staten ved at data blir rapportert bare én gang, men at de samme dataene kan bli brukt flere ganger til ulike formål. Rapporteringen fra kommunene og fylkeskommunene til Statistisk sentralbyrå skjer i dag ved elektronisk datautveksling. KOSTRA skal bidra til at lokale og nasjonale myndigheter får et godt kunnskapsgrunnlag til bruk i analyser, planlegging og styring og som grunnlag for å vurdere om nasjonale mål er oppnådd (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019).

## **8.8 Tilsyn**

### *Formålet med tilsyn*

*Statsforvaltaren fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller kommunepliktene*

*som følger av denne lova eller forskrift med heimel i lova, og plikta til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Reglane i kommuneloven kapittel 30 gjeld for tilsynsverksemda (utdrag fra opplæringsloven § 14-1).*

*Departementet fører tilsyn med skolar godkjende etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon (utdrag fra privatskoleloven § 7-2).*

### Om tilsyn

I Norge er tilsyn et viktig verktøy som nasjonale utdanningsmyndigheter bruker for å undersøke om kvaliteten i skolen tilfredstiller kravene i lov og forskrift, og dermed at eleven får rettighetene sine oppfylt. Tilsynet for offentlige skoler er hjemlet i opplæringsloven § 14-1 og for privatskolene i privatskoleloven § 7-2. Tilsynet gjennomføres ved at nasjonale utdanningsmyndigheter gjennomfører kontroller med utvalgte skoler og skoleeiere for å sikre at de drives i henhold til regelverket.

Det er statsforvalterne som er tilsynsmyndighet og fører tilsyn med de offentlige skolene. Tilsynet er først og fremst rettet mot skoleeierne som har det juridiske ansvaret for at skolene følger regelverket. I praksis og alt etter hvilket område tilsynsmyndighetene fører tilsyn med, kan det bety at en eller flere skoler er direkte involvert ved blant annet å delta i intervjuer og legge fram dokumentasjon. Statsforvalterne rapporterer hvert år til Utdanningsdirektoratet om hvilken tilsynsaktivitet de har gjennomført og om hva tilsynet har avdekket. Utdanningsdirektoratet publiserer deretter en oppsummering av siste års funnene på nettsidene deres.

For private skoler er det Utdanningsdirektoratet som har fått delegert myndighet fra Kunnskapsdepartementet til å føre tilsyn. Dette tilsynet føres først og fremst med skolens styre som har det juridiske ansvaret for at skolen følger regelverket.

For å sikre at alle tilsyn gjennomføres på en enhetlig måte med høy kvalitet, har Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne sammen utviklet en metodehåndbok som beskriver de tre hovedfasene hvert tilsyn skal bestå av. De tre hovedfasene er forberedelsesfasen, undersøkelsesfasen og avslutningsfasen. Metodehåndboken inneholder også maler og en sjekklister for å kvalitetssikre tilsynsrapportene. Disse er obligatoriske å bruke for myndighetene når de gjennomfører tilsyn med skoler og skoleeiere (Utdanningsdirektoratet, 2021d).

Statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet fører flere typer tilsyn med litt ulike formål og kva-

liteter. Blant annet fører de et felles nasjonalt tilsyn som er temabasert og som går over en fireårsperiode. I dette tilsynet retter tilsynsmyndighetene blikket mot spesifikke deler av regelverket. For eksempel ble det i perioden 2014–2017 ført tilsyn knyttet til elevenes utbytte av opplæringen, skolenes og skoleeiers arbeid med skolebasert vurdering og forvaltningskompetanse. For perioden 2018–2021 ble det temabaserte tilsynet igjen rettet mot skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og mot skolebasert vurdering, men også mot spesialundervisning og skolemiljø. For perioden 2022–2025 er temaene skolemiljø og internkontroll. Tilsynsmyndighetene vurderer hvert år om det er behov for å legge til nye temaer. Når tilsynsperioden er fullført, publiserer Utdanningsdirektoratet en samlet rapport på nettsidene sine.

Statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet fører også egeninitierte tilsyn med målgruppene sine. Her har de større handlingsfrihet, hvor de for eksempel kan kombinere deler av det felles nasjonale tilsynet, lage egne tilsynsopplegg og tilpasse tilsynet på bakgrunn av kunnskap om skolen, kommunen, fylkeskommunen eller konkrete hendelser.

Tilsynsmyndighetene kan også føre målrettede oppfølgingstilsyn, hvor de kontrollerer om en tidligere tilsynskommune eller -fylkeskommune har gjennomført pålagte endringer eller har gått tilbake til en praksis som er i strid med regelverket.

Det føres ikke tilsyn med alle skolene og skoleeierne i Norge hvert enkelt år. Tilsynet er risikobasert ved at det tar for seg utvalgte deler av regelverket, utvalgte temaer, og er basert på tilsynsmyndighetenes risikovurderinger knyttet til skolenes og skoleeiernes praksis.

Tilsynet kan også forstås som en stikkprøvekontroll, ved at det ikke er en automatikk i at tilsyn føres med alle skoler eller skoleeiere som vurderes å ha en risiko for å bryte regelverket. Tilsynet føres på bakgrunn av faglige vurderinger, hvor tilsynsmyndighetene også tar hensyn til at situasjonen ved skolene kan bli fulgt opp på andre måter eller ved at de gjør prioriteringer basert på tema og risiko. Når tilsynsmyndighetene avdekker brudd på regelverket, får skolene og skoleeierne muligheten til å rette opp feilene og vise at de endrer praksisen sin.

### Funn fra tilsyn med offentlige skoler

Statsforvalterne gjennomførte 142 tilsyn i 2021. Tilsynene ble gjennomført i 114 kommuner og 43 prosent av tilsynene var skriftlige, 32 prosent var

stedlig besøk og 25 prosent var digitale tilsyn. Størrelsene på tilsynene varierer ettersom statsforvalterne tilpasser omfanget på tilsynet til den avdekkede risikoen. Det ble gjennomført flest tilsyn med temaene skolemiljø og spesialundervisning. Det er i tilknytning til at det for disse temaene er avdekket flest brudd på regelverket. I disse tilsynene ble det avdekket brudd på regelverket i halvparten av det som ble undersøkt. Av tilsynene var 11 tilsyn med elevenes utbytte av opplæringen. Av disse ble det funnet brudd på regelverket i 54 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2022v). Informasjon om statsforvalternes tilsynsvirksomhet i 2022 blir klart 1. mars 2023.

#### *Funn fra tilsyn med privatskoler*

I 2021 åpnet Utdanningsdirektoratet 58 tilsyn og utarbeidet 48 foreløpige tilsynsrapporter. Noen av tilsynene hvor Utdanningsdirektoratet hadde utarbeidet en foreløpig rapport, ble åpnet i 2020. Til sammenlikning åpnet direktoratet 18 tilsyn i 2020 og utarbeidet 31 foreløpige tilsynsrapporter. Tilsynsvirksomheten i 2020 ble mindre enn planlagt grunnet koronapandemien. I 2021 gjennomførte direktoratet seks stedlige tilsyn med privatskoler med tilsynsbesøk, mens i 2020 ble det bare gjennomført ett stedlig tilsyn. Utdanningsdirektoratet la vekt på at tilsynene var rettet spesielt mot utsatte barn og unge. Det ble derfor åpnet flere tilsyn i 2021 med gjennomføring av spesialundervisning, planlegging av spesialundervisning og skolemiljø. Av de seks tilsynene som ble åpnet for å se på hvordan skolene gjennomførte spesialundervisning under koronapandemien, fant Utdanningsdirektoratet brudd på regelverket i ett av tilsynene (Utdanningsdirektoratet, 2021j). Informasjon om Utdanningsdirektoratets tilsynsvirksomhet blir klart 15. mars 2023.

## **8.9 Oppsummering og utvalgets vurderinger**

I dette kapitlet har utvalget beskrevet dagens kvalitetsvurderingssystem med utgangspunkt i at systemet omfatter prøver, verktøy og datakilder som er obligatoriske gjennom lov og forskrift for skolene og skoleeierne å gjennomføre og følge opp.

#### *Innholdet i dagens system*

Prøvene, verktøyene og datakildene i systemet har ulike formål, og i dette ligger det at de er

utformet ulikt, for å gi ulik informasjon om og til ulike aktører. Eksempelvis gir standpunkt, eksamen, kartleggingsprøvene, ferdighetsprøven i svømming og de nasjonale prøvene informasjon om enkeltelevens ferdigheter og kompetanse. Et gjennomgående tema for diskusjonene i utvalget har vært i hvilken grad formålene fungerer etter hensiktene, sett i lys av hvordan aktørene oppfatter og har erfart arbeidet med prøvene og undersøkelserne.

Kartleggingsprøvene, de nasjonale prøvene og de internasjonale undersøkelsene i dagens system er i stor grad knyttet til målinger av enkelte ferdigheter og noen utvalgte fag på utvalgte trinn. Det er i større grad målinger av elevenes lese- og regneferdigheter enn målinger av elevenes kompetanse i fag. Prøvene og de internasjonale undersøkelsene i kvalitetsvurderingssystemet kan sies å ha høy testteoretisk (psykometrisk) kvalitet. Det vil si at resultatet har høy gyldighet og pålitelighet knyttet til det prøvene måler.

Utvalget merker seg at prøvene i kvalitetsvurderingssystemet samlet sett ikke måler bredden i skolens oppdrag eller bredden i fag som skolens består av, og at det generelt er et fravær av kvalitative vurderinger på individ- og gruppenivå.

Utvalget merker seg at det ikke finnes nasjonal informasjon om elevenes læringsutbytte underveis i skoleåret for den videregående opplæringen i dagens system. Elevundersøkelsen er obligatorisk å gjennomføre for Vg1, men det er ingen obligatoriske prøver i systemet i dag som kan gi informasjon om elevenes ferdigheter eller kompetanse i fag i systemet for disse trinnene utover informasjon fra standpunkt- og eksamenskarakterer.

De nasjonale prøvene gir informasjon om utviklingen over tid i elevenes ferdigheter i lesing på norsk, i regning og i deler av faget engelsk på skolenivå, kommunenivå og på nasjonalt nivå. Utvalget ser at slik systemet er utviklet i dag, er det ikke mulig å følge en enkelt elevs utvikling over tid i fag eller ferdigheter gjennom systemet med unntak av fra 8. til 9. trinn for nasjonale prøver i lesing og regning.

Utvalget merker seg at det ikke er mulig å følge utviklingen over tid i elevenes ferdigheter i lesing på samisk på grunn av det lave elevantallet.

#### *Tilrettelegging av prøver og undersøkelser i systemet for elever med behov for særskilt tilrettelegging*

Enkelte elever har behov for særskilt tilrettelegging for å kunne delta i prøver eller undersøkelser. Slik det er i dag er ikke nødvendige til rette-

legginger tilgjengelig for at alle elever kan gjennomføre Elevundersøkelsen. Konsekvenser av manglende tilrettelegging er at ikke alle elevgrupper kan bli inkludert i det nasjonale kunnskapsgrunnlaget. Utvalget mener at det er viktig at prøvene og undersøkelsene er utformet slik at de kan avdekke ferdighetene eller kompetansen til flest mulige elever.

#### *Informasjon om samiske elever*

Det er i dag utviklet egne kartleggingsprøver og nasjonale prøver i lesing på nord-, sør- og lulesamisk, mens Elevundersøkelsen bare er tilgjengelig for gjennomføring på nordsamisk. Ikke alle prøvene og verktøyene som blir utviklet som en del av systemet, blir tilgjengeliggjort for alle de tre samiske språkene. Det er også mangelfull informasjon om samiske elever i systemet, blant annet på grunn av hensynet til elevenes personvern.

#### *Eksamens- og standpunkt karakterer*

Eksamens- og standpunkt karakterer er viktige for den enkelte eleven, men også som informasjon til skolene, skoleeierne og de nasjonale myndighetene. Karakterene er datakilder i kvalitetsvurderingssystemet og inngår i statistikker og i ulike indikatorer som brukes i oppfølging av skoler og skoleeiere. Utvalget merker seg at prosessene med å sette eksamens- og standpunkt karakterer er stadig til diskusjon. Utvalget mener det er for lite oppdatert og systematisk kunnskap om lærernes og skolens arbeid med standpunkt vurdering, inkludert hvilke behov lærere har for støtte i dette arbeidet. Utvalget mener også at det er manglende kunnskap om kvaliteten på eksamens karakterene.

Utvalget støtter eksamensgruppas anbefaling om å tydeliggjøre sammenhengen og samspillet mellom standpunkt og eksamen. Det bør tydeliggjøres at standpunkt og eksamen er kompletterende uttrykk for elevenes sluttkompetanse.

#### *Begrenset tilgang til data fra systemet*

Utvalget ser at regler for skjerming av data for å ivareta personvernet til elevene fører til en begrenset tilgang til tilgjengelig informasjon om elevenes skole- og læringsmiljø både på skole- og kommunenivå i flere tilfeller. Utvalget mener dette er en utfordring ved systemet. Samtidig er utvalget av den oppfatningen at det er viktig å balansere behovet for informasjon med hensynet til enkeltelevers rett til personvern.

#### *Bruken av prøver, verktøy og datakilder*

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er vanskelig for lærerne, skolelederne og skoleeierne å skille mellom de forskjellige formålene til prøvene, verktøyene og datakildene i systemet. Aktørene vektlegger også innholdet i formålet til nasjonale prøver og Elevundersøkelsen ulikt.

Det er manglende kunnskap om kartleggingsprøvene, brukerundersøkelsene og flere av verktøyene i systemet spesielt knyttet til bruken og nytteverdien for kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget er av den oppfatningen av at det trengs mer kunnskap om nytten av kartleggingsprøvene, de nasjonale prøvene og Elevundersøkelsen i kvalitetsutviklingsarbeidet, i tillegg til mer kunnskap om kvaliteten på standpunkt karakterene og eksamens karakterene.

## Kapittel 9

# Dagens kvalitetsvurderingssystem – frivillige prøver, verktøy og datakilder

I tillegg til obligatoriske prøver, verktøy og datakilder omtalt i kapittel 8, tilbyr nasjonale myndigheter også en rekke frivillige prøver, verktøy og datakilder som en del av dagens kvalitetsvurderingssystem. Det frivillige innholdet i systemet er utviklet med tanke på å støtte kvalitetsutviklingsarbeidet i skolene, kommunene og fylkeskommunene, og det er opp til skoleeierne, eller skolen dersom skoleeieren delegerer beslutningsmyndigheten til skolene, å bestemme om de velger å ta dette i bruk. Det er ingen rapportering av resultater eller annen informasjon som for eksempel bruken eller nytteverdien til nasjonale myndigheter. I dette kapitlet redegjør utvalget for de frivillige prøvene, verktøyene og datakildene i systemet og hva kunnskapsgrunnlaget sier om bruken av dem.

Skolene og skoleeierne benytter også andre prøver, verktøy og datakilder i kvalitetsutviklingsarbeidet som ikke er utviklet av nasjonale utdanningsmyndigheter. Kapitlet omtaler til slutt noen eksempler på hva dette tilbudet av kartleggingsprøver, kartleggingsverktøy og andre virkemidler utenom kvalitetsvurderingssystemet kan bestå av og hva bruken av disse er.<sup>1</sup>

## 9.1 Frivillige kartleggingsprøver

### Formålet med kartleggingsprøver

*Formålet med kartleggingsprøver er å finne elever som trenger ekstra oppfølging for å kunne følge forventet progresjon i begynneropplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2022p).*

Utdanningsdirektoratet forvalter frivillige obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning for 1. trinn. Formålet er hjemlet i forskrift til opplæ-

ringsloven § 2-6 og forskrift til privatskoleloven § 2-5 (Utdanningsdirektoratet (2022r).

### 9.1.1 Kort historikk om frivillige kartleggingsprøver som del av kvalitetsvurderingssystemet

Nasjonale utdanningsmyndigheter har siden tidlig 1990-tallet tilbudt skoler ulike typer kartleggingsmaterieell (Solheim og Tønnessen, 1998; Walgermo mfl., 2018).

Fra og med 2010 ble nye frivillige kartleggingsprøver i tallforståelse og regneferdighet for 3. trinn, og fra 2011 for 1. trinn, tilgjengelige for skoler. Disse prøvene var på papir som skoleeieren, eller skolene dersom skoleeieren hadde delegert beslutningsmyndigheten, kunne bestille og få tilsendt fra Utdanningsdirektoratet.

I 2011 kunne elever gjennomføre den første frivillige digitale kartleggingsprøven, en kartleggingsprøve i engelsk for 3. trinn. Denne prøven var i bruk fram til våren 2021. En frivillig digital kartleggingsprøve i digitale ferdigheter for 4. trinn ble lansert i 2013, og prøven ble gjennomført for siste gang våren 2020. Oppdraget om å utvikle disse to kartleggingsprøvene ble ikke videreført ved innføringen av det nye læreplanverket (Utdanningsdirektoratet, 2022p).

*Frivillig kartleggingsprøve, senere læringsstøttende prøver, erstattet nasjonale prøver for Vg1*

Høsten 2010 fikk skolene tilbud om å gjennomføre en frivillig elektronisk kartleggingsprøve i engelsk for Vg1 (Utdanningsdirektoratet, 2009). Denne prøven ble avviklet i 2017 og erstattet av frivillige læringsstøttende prøver i det samme faget det samme året. Årsaken til dette var blant annet at skoler ønsket informasjon om alle elevenes prestasjoner og ikke bare de 20 prosent svakest presterende elevene som kartleggingsprøvene avdekket (Utdanningsdirektoratet, 2017).

<sup>1</sup> Utvalget har lagt til grunn en forståelse av bruk av informasjon (databruk) som det som skjer når aktører tar i bruk resultater fra prøver, undersøkelser, karakterer og andre kilder til informasjon i arbeidet deres (Coburn og Turner, 2011).

### 9.1.2 Kartleggingsprøvene i dag

#### *Frivillige kartleggingsprøver for 1. trinn*

I forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S) fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utvikle nye heldigitale frivillige kartleggingsprøver i lesing og regning for 1. trinn som elevene skal gjennomføre på våren i 1. trinn. Innholdet i prøvene er ifølge Utdanningsdirektoratet basert på anerkjent forskning om begynneropplæring i lesing og regning. Prøvene erstatter de tidligere obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing på norsk og samisk og frivillig kartleggingsprøve i regning for 1. trinn (Utdanningsdirektoratet, 2022p).

Den nye frivillige kartleggingsprøven i regning ble tilgjengelig for bruk for skolene våren 2022, mens prøvene i lesing blir tilgjengelige våren 2023. Prøvene i regning blir oversatt til samiske språk, mens det for første gang blir utviklet egne kartleggingsprøvene i lesing på samisk. Den nye frivillige kartleggingsprøven i lesing på samisk for 1. trinn blir klar til gjennomføring våren 2023 (Utdanningsdirektoratet, 2022p).

#### *Utformingen av de nye kartleggingsprøvene*

De nye frivillige kartleggingsprøvene i lesing på norsk og i regning har fått nye utforminger. Prøvene er noe ulikt utformet. Utformingen for de frivillige kartleggingsprøvene er lik som for de obligatoriske kartleggingsprøvene.

Kartleggingsprøvene i lesing på norsk er såkalte blokk-adaptive. Det vil si at alle elevene tar den samme prøven, men at oppgavene i prøven tilpasser seg nivået til elevene underveis i gjennomføringen ettersom hva elevene får til eller ikke på prøven. Elevene får dermed først oppgaver som er felles for alle og så noen oppgaver som er tilpasset den enkelte elevens ferdighetsnivå. Slik kan prøven identifisere hvilke elever som trenger oppfølging samtidig som at alle elever opplever at de mestrer prøven.

Kartleggingsprøvene i lesing på samisk er ikke utformet som blokk-adaptive prøver slik kartleggingsprøvene i lesing på norsk er. Årsaken til dette er manglende elevgrunnlag. De samiske leseprøvene er i stedet vanlige prøver. Det vil si at alle elevene gjennomfører en prøve med de samme oppgavene.

Kartleggingsprøvene i regning består av to forskjellige prøvedeler. Først skal alle elevene gjennomføre en felles prøve. Ut fra utformingen på kartleggingsprøvene vil en stor gruppe av elev-

ene på landsbasis få et resultat fra denne fellesdelen som viser at de ikke trenger ekstra oppfølging. En mindre gruppe av elevene vil få et resultat som viser at elevene er i nærheten av eller under en såkalt oppfølgingsgrense. Disse elevene skal i løpet av gjennomføringsperioden for kartleggingsprøvene ta en prøvedel til. Det endelige resultatet om hvem som vil trenge ekstra oppfølging, vil lærerne få etter at de aktuelle elevene også har gjennomført denne delen av prøven.

Kartleggingsprøvene i lesing på norsk og i regning er utviklet med en oppfølgingsgrense (tidligere kalt bekymringsgrense). Oppfølgingsgrensen skal vise hvilke elever som kan trenge ekstra oppfølging. Prøveutviklerne beregner grensen for den enkelte prøven og vurderer den årlig for å sikre at den er gyldig. Grenseverdien for oppfølgingsgrensen er tett knyttet til innholdet i prøvene, og den er beregnet og satt på bakgrunn av faglige vurderinger som prøveutviklingsmiljøene fra universitetene og høyskolene har gjort (Utdanningsdirektoratet, 2022p).

I motsetning til nasjonale prøver, blir kartleggingsprøvene brukt i flere år før det blir utviklet nye. Prøvene bygger på nasjonal og internasjonal forskning om utfordringer for lavt presterende elever. Tanken bak den gjentakende gjennomføringen av den samme prøven er at lærerne over tid skal bli godt kjent med innholdet i prøvene (Nordtvedt, 2018).

#### *Tilrettelegging av kartleggingsprøver*

Enkelte elever har behov for særskilt tilrettelegging for å kunne gjennomføre prøvene. Skolen skal sørge for all slik tilrettelegging. Skolen må legge behovet til den enkelte eleven til grunn for spesielle ordninger, og det er viktig at tilretteleggingen ikke har en form eller et omfang som påvirker resultatet. Det er ikke utviklet versjoner av de frivillige kartleggingsprøvene som disse elevene kan ta i bruk.

#### *Visning av resultatene fra kartleggingsprøvene*

Resultatene fra kartleggingsprøvene er til lokal bruk på skolene, og skolene skal ikke rapportere resultatene til nasjonale myndigheter. Fram til 2022 har elever gjennomført kartleggingsprøvene i lesing og regning på papir, og læreren har manuelt vurdert hver besvarelse og lagt resultatet inn i et regneark. Prøvene har nå fått en heldigital gjennomføring og resultatvisning. Det medfører at lærerne får direkte tilgang til elevenes resultater fra prøvene i en egen lukket resultatvisning

(PAS-prøver) like etter at elevene har gjennomført prøvene uten at læreren trenger å registrere noen resultater selv.

Elevene, foreldrene eller skoleeierne har ikke tilgang til resultatene direkte. Det er heller ingen offentliggjøring av resultatene. Prøvene er ikke utviklet for å kunne sammenstille resultatene for skoler, kommuner og fylker, og derfor egner resultatene seg heller ikke som styringsinformasjon.

I den tidligere versjonen av resultatvisningen for digitale kartleggingsprøver, brukt for blant annet de frivillige digitale kartleggingsprøvene i engelsk for 3. trinn og i digitale ferdigheter for 4. trinn, ble resultatene til alle elevene som besvarte kartleggingsprøven synlig i visningen. Siden prøvene består av mange veldig lette oppgaver som de fleste elevene får til, gir prøvene lite informasjon om elevene som er over oppfølgingsgrensen, jf. formålet med prøvene. I den nye resultatvisningen som ble utviklet til de nye kartleggingsprøvene, vises nå for kartleggingsprøvene i lesing (på norsk) og regning bare resultatene til elevene som trenger ekstra oppfølging, i tråd med formålet med prøvene. Lærerne og skolelederne kan se hva elevene i oppfølgingsområdet har fått til av oppgaver, og hvordan oppgavene ser ut. Dette skal støtte lærerne i å forstå formålet med prøvene og gi god informasjon om elevene som trenger ekstra oppfølging. Siden kartleggingsprøver i lesing på samisk ikke har et stort nok elevgrunnlag for å sette en oppfølgingsgrense, er resultatene for alle elevene som har gjennomført disse prøvene synlige i resultatvisningen (Utdanningsdirektoratet, 2022l).

#### Støtteressurser til oppfølging av kartleggingsprøvene

Hver av de frivillige kartleggingsprøvene har et støttemateriell som har til hensikt å hjelpe skolene og skoleeierne med å tolke og bruke informasjonen fra prøvene inn i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Støttemateriellet til de frivillige kartleggingsprøvene på 1. trinn er likt som til de obligatoriske prøvene på 3. trinn.

Fram til 2022 bestod støttemateriellet til kartleggingsprøvene som for de nasjonale prøvene i hovedsak av veiledninger til lærerne i PDF-format som skolene kunne laste ned fra den lukkede visningen. Veiledningene inneholdt blant annet informasjon om selve prøveinnholdet, en instruksjon for gjennomføringen av prøven, en vurderingsveileder (fasit for prøvene), et skjema for registrering av resultatene og tips til hvordan læreren kunne følge opp resultatene. I tillegg til veiledningene var det også generelle veiledningstekster om hvordan skolene og kommunene kunne arbeide med å følge opp resultatene tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettside, [udir.no](https://udir.no).

Det tidligere veiledningsmateriellet for kartleggingsprøvene for 1. trinn ble på lik linje som for de obligatoriske kartleggingsprøvene, erstattet i 2022. Se kapittel 8 under punkt 8.2 for nærmere beskrivelse av det nye veiledningsmateriellet for kartleggingsprøvene for 1. trinn.

#### Hva forskning og evalueringer sier om bruken av frivillige kartleggingsprøver

I kapittel 8 har utvalget omtalt hva kunnskapsgrunnlaget sier om bruken av kartleggingsprøvene i skolene generelt. Der kunnskapsgrunnlaget er tydelig på at omtalen gjelder de frivillige prøvene, er dette omtalt her.

På bakgrunn av antall utsendte prøver til skolene, ser det ut som at det har vært lite forskjell i bruken av tidligere obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning og frivillige kartleggingsprøver i lesing og regning. Antallet gjennomføringer er ikke rapportert til nasjonale myndigheter så det finnes det ikke et samlet tall for.

Siden kartleggingsprøvene i engelsk for 3. trinn og kartleggingsprøvene i digitale ferdig-

Tabell 9.1 Antall gjennomføringer av frivillige kartleggingsprøver i engelsk for 3. trinn og i digitale ferdigheter for 4. trinn, årene 2019–2021

|                                                       | Antall<br>gjennomføringer<br>våren 2019 | Antall<br>gjennomføringer<br>våren 2020 | Antall<br>gjennomføringer<br>våren 2021 |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Frivillig prøve                                       |                                         |                                         |                                         |
| Kartleggingsprøve i engelsk for 3. trinn              | om lag 55 400                           | 44 507                                  | 53 387 <sup>1</sup>                     |
| Kartleggingsprøve i digitale ferdigheter for 4. trinn | om lag 48 000                           | 36 890 <sup>2</sup>                     |                                         |

<sup>1</sup> Våren 2021 var siste gang denne prøven ble gjennomført.

<sup>2</sup> Utdanningsdirektoratet antar at den store nedgangen i antallet gjennomføringer skyldes korona-pandemien. Våren 2020 var den siste gangen denne prøven ble gjennomført.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2019c, 2020e, 2021h)

heter for 4. trinn var digitale, finnes det data på hvor mange elever som gjennomførte prøvene. Prøvene ble mye brukt hos skolene og tilnærmet hele kull gjennomførte prøvene (se tabell 9.1)

Våren 2022 ble den nye frivillige digitale kartleggingsprøven i regning innført. Prøven er den første av i alt fire nye kartleggingsprøver (to obligatoriske og to frivillige) som skal erstatte de tidligere kartleggingsprøvene i regning og lesing for 1. til 3. trinn (se også omtale av de obligatoriske kartleggingsprøvene for 3. trinn i kapittel 8). Det var om lag 48 000 elever som gjennomførte den nye kartleggingsprøven i regning for 1. trinn det første året (Utdanningsdirektoratet, 2022s). Siden den nye kartleggingsprøven i regning og ble innført våren 2022, og de nye kartleggingsprøvene i lesing kommer til våren 2023, finnes det lite eller ingen kunnskap om hvordan bruker eller kommer til å bruke disse prøvene i kvalitetsutviklingsarbeidet.

## 9.2 Frivillige brukerundersøkelser – Foreldreundersøkelsen i skole og Lærerundersøkelsen

Utdanningsdirektoratet tilbyr i tillegg til Elevundersøkelsen (kapittel 8), to brukerundersøkelser i tilknytning til grunnskolen og den videregående opplæringen studieforbereidende løp. Det er Foreldreundersøkelsen i skolen og Lærerundersøkelsen.

### 9.2.1 Foreldreundersøkelsen i skolen

*Formålet med Foreldreundersøkelsen i skolen*

*I Foreldreundersøkelsen i skolen får foreldre og foresatte til elever fra 1. trinn til og med Vg1 si meningen sin om elevenes læring og trivsel og samarbeidet mellom hjem og skole (Utdanningsdirektoratet, 2022f).*

*Om Foreldreundersøkelsen i skolen*

Skoleeierne, eller skolene dersom skoleeieren har delegert beslutningsmyndigheten, kan velge å legge til rette for gjennomføring av Foreldreundersøkelsen i skolen i høstsemesteret, vårsemesteret eller begge semestre samtidig som Elevundersøkelsen. I undersøkelsen er det 24 spørsmålsbolker tilgjengelig som kartlegger de viktigste forholdene i elevenes skole- og læringsmiljø og temaer som kan ha stor interesse lokalt. Det er mulig maksimalt å velge 10 spørsmålsbolker.

Spørsmålene i Foreldreundersøkelsen er i stor grad laget for å speile spørsmålene i Elevundersøkelsen. På den måten kan skolene se resultatene fra de to undersøkelsene i sammenheng.

Foreldreundersøkelsen er i dag tilgjengelig for gjennomføring på flere språk. Disse er norsk (bokmål og nynorsk), nordsamisk, engelsk, arabisk, somali og polsk (Utdanningsdirektoratet, 2022f).

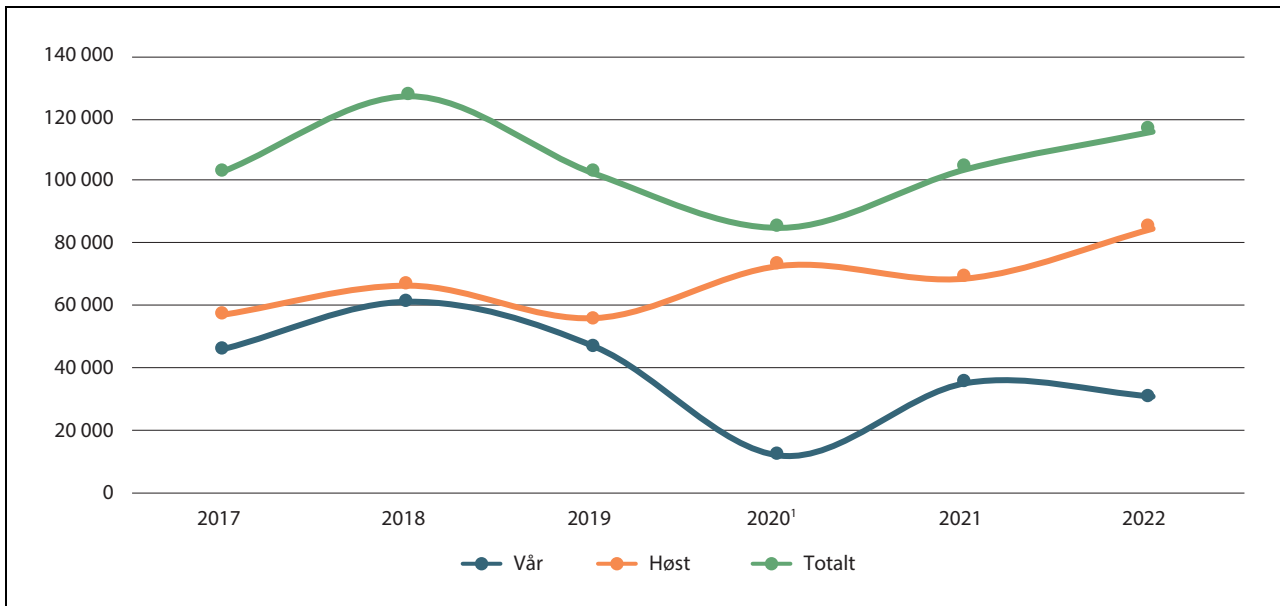
*Hva forskning og evalueringer sier om bruken av Foreldreundersøkelsen i skolen*

Skoler, skoleeiere og nasjonale myndigheter bruker resultatene fra Foreldreundersøkelsen for å bli kjent med, analysere og utvikle skole- og læringsmiljøet. Resultatene blir også brukt til forskning (Utdanningsdirektoratet, 2022f).

En studie viser at skoleledere gjennomfører Foreldreundersøkelsen først og fremst for pedagogisk bruk, og i mindre grad for administrativ bruk og rapportering (Caspersen mfl., 2017). Nærmere 95 prosent av de spurte skolelederne og skoleeierne oppga at de gjennomfører Foreldreundersøkelsen for at foreldrene skal oppleve at skolen og skolens ledelse ønsker deres tilbakemeldinger. Skoleledere mener det er viktig at foreldre får muligheten til å si meningen sin om læring og trivsel, slik at skolen kan forbedre seg på viktige områder. Skolelederne er i mindre grad enige i at de gjennomfører undersøkelsen for å dokumentere innspill fra foreldrene eller fordi skoleeierne bruker undersøkelsen i deres kvalitetsutviklingsarbeid. Begrunnelsene til skoleeierne sammenfaller i stor grad med begrunnelsene til skolelederne.

Den samme studien viser også at mange kommuner velger å gjennomføre Foreldreundersøkelsen i skolen med et intervall på hvert annet eller hvert tredje år. For skoleåret 2015–2016 var det om lag 40 prosent av skolelederne som svarte at de hadde gjennomført Foreldreundersøkelsen, mens 76 prosent svarte at de hadde gjennomført undersøkelsen tidligere år. En forventning om lav deltakelse fra foreldrene er en hyppig begrunnelse for ikke å gjennomføre undersøkelsen (Caspersen mfl., 2017).

Undersøkelsen viste også at det var svært få skoleledere (4,9 prosent) som mente at spørsmålene ikke var relevante for deres kvalitetsutviklingsarbeid. Når svaralternativet «både og» ble inkludert var andelen 28,9 prosent. Om lag en fjerdedel av skolelederne mente det var arbeidskrevende for skolen å gjennomføre Foreldreundersøkelsen. Når svaralternativet «både og» ble inklu-



Figur 9.1 Antall svar for Foreldreundersøkelsen i skole i perioden 2017–2022

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2022a)

dert, var andelen 56 prosent. I undersøkelsen svarte 47,4 prosent av skolelederne at de i stedet innhentet informasjon fra foreldrene gjennom bruk av andre metoder eller andre steder (Caspersen mfl., 2017).

Ettersom det er frivillig for skolene å gjennomføre Foreldreundersøkelsen, er det trolig skolene og kommuner som er mest interessert i foreldrenes opplevelser som gjennomfører undersøkelsen. Resultater vil derfor ikke være representative på nasjonalt nivå (Caspersen mfl., 2017).

I 2022 var det totalt 116 074 som svarte på Foreldreundersøkelsen i skolen. Det var 30 962 som besvarte undersøkelsen på våren, og 85 112 som besvarte undersøkelsen på høsten. I perioden 2017–2022 har antallet besvarelser vært relativt stabilt for høstgjennomføringen (med unntak av 2021), og svakt fallende for vårgjennomføringen (se figur 9.1).

### 9.2.2 Lærerundersøkelsen

#### Formålet med Lærerundersøkelsen

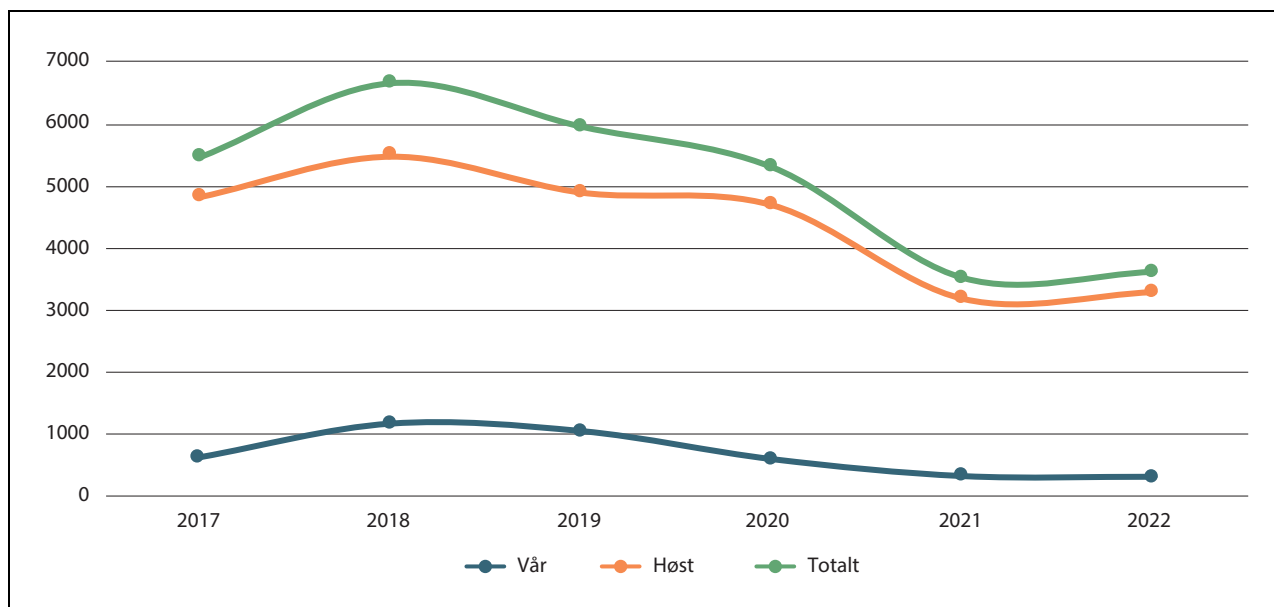
*I Lærerundersøkelsen får lærerne si meningen sin om elevenes læring og trivsel på skolen, samt svare på spørsmål om organisasjons- og profesjonsutvikling (Utdanningsdirektoratet 2020c).*

#### Om Lærerundersøkelsen

Skoleeierne, eller skolene dersom skoleeieren har delegert beslutningsmyndigheten, kan velge å legge til rette for gjennomføring i høstsemesteret, vårsemesteret eller begge semestre samtidig som Elevundersøkelsen. Selv om skoler gjennomfører, er det frivillig for lærerne å svare på hele undersøkelsen eller på enkeltspørsmål. Undersøkelsen består av 20 spørsmålsbolker som kartlegger de viktigste forholdene i elevenes læringsmiljø og tilstøtende temaer som kan ha stor interesse lokalt. Det er opp til skoleeieren, eller skolen, hvilke spørsmålsbolker de inkluderer i undersøkelsen, men de kan maksimalt velge ti bolker. Spørsmålene er i stor grad laget for å speile spørsmålene i Elevundersøkelsen, og på den måten kunne se resultatene fra de to undersøkelsene i sammenheng (Utdanningsdirektoratet, 2020c).

#### Hva forskning og evalueringer sier om bruken av Lærerundersøkelsen

En studie viser at skoler, skoleeiere og nasjonale myndigheter bruker resultatene fra Lærerundersøkelsen som en hjelp til å analysere og utvikle skole- og læringsmiljøet. Resultatene kan også bli brukt til forskning. Mange kommuner og fylkeskommuner velger å gjennomføre undersøkelsen hvert annet eller hvert tredje år. I skoleåret 2015–2016 hadde om lag hver fjerde skoleleder lagt til



Figur 9.2 Antall svar på Lærerundersøkelsen i perioden 2017–2022

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2022a)

rette for gjennomføring av Lærerundersøkelsen, mens dobbelt så mange skoleledere (51 prosent) svarte at de hadde gjort dette i tidligere år (Caspersen mfl., 2017).

Fra 2014 har det vært mellom 4 500 og 6 000 lærere fordelt på mellom 80 og 230 skoler som har svart på undersøkelsen årlig. Det tilsvarte i 2020 nærmere 4 prosent av lærerne i grunnskolen og 8 prosent av lærerne i den videregående opplæringen (Wendelborg, 2021). I 2022 var det totalt 3 610 lærere som besvarte undersøkelsen. Dette er en liten framgang fra 2021 da det totale antallet var 3 508. Se figur 9.2.

Caspersen mfl., (2017) har vist at skoleledere i liten grad anså elever og foreldre som diskusjonspartnere om resultatene fra Lærerundersøkelsen når de fulgte opp resultatene fra undersøkelsen. Skoleledere delte i større grad informasjon om resultatene med lærerne og skoleeierne.

Den samme studien viste at enkelte skoleeiere legger føringer for hvorvidt kommunens skoler skal gjennomføre Lærerundersøkelsen. I 2017 svarte 23,6 prosent av de spurte skoleeierne at skolene skulle gjennomføre Lærerundersøkelsen eller både Lærerundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen i skolen. Forskerne peker på at det var langt flere skoleeiere som oppga at gjennomføringen for Foreldreundersøkelsen og Lærerundersøkelsen var frivillig, enn for Elevundersøkelsen.

Dette mener forskerne er en indikasjon på at Elevundersøkelsen er et mer sentralt verktøy for kvalitetsutvikling enn hva Foreldreundersøkelsen i skolen og Lærerundersøkelsen er (Caspersen mfl., 2017).

Mange kommuner og fylkeskommuner har utviklet egne ansattundersøkelser der lærere inngår, som de benyttet parallelt med Lærerundersøkelsen. Skoleledere som ikke gjennomfører Lærerundersøkelsen, oppga som den viktigste begrunnelsen at skolene henter inn informasjon fra lærerne på andre måter og via andre kanaler, blant annet gjennom obligatoriske medarbeiderundersøkelser og gjennom Ståstedsanalysen (Caspersen mfl., 2017).

I analyser NTNU samfunnsforskning har gjort av Elevundersøkelsen og Lærerundersøkelsen de senere årene, viste disse at skolene som gjennomfører Lærerundersøkelsen, i stor grad skårer likt med landsgjennomsnittet fra resultatene til Elevundersøkelsen. Forskerne mener det tyder på at det ikke er noe særegent med læringsmiljøet ved de skolene som gjennomfører Lærerundersøkelsen. De antar dermed at Lærerundersøkelsen, selv om deltakelsen er skjevt fordelt rundt i landet, gir et godt bilde av vurderingene til landets lærere (Wendelborg, 2021; Wendelborg mfl., 2020).

### 9.3 Den internasjonale undersøkelsen TALIS – Teaching and Learning International Survey

*Formålet med Norges deltakelse i TALIS-undersøkelsen*

*Formålet med Norges deltagelse i TALIS-undersøkelsen er å få mer kunnskap om læreres og skolelederes holdninger til og opplevelse av undervisningen og læringsmiljøet på skolene. Undersøkelsen gir blant annet kunnskap om, hvilke muligheter og behov norske lærere har for faglig og profesjonell utvikling, og om hvordan deres ledere fremmer deres utvikling (Utdanningsdirektoratet, 2019a).*

*Om TALIS-undersøkelsen*

I tillegg til de internasjonale undersøkelsene som er obligatorisk for elever i Norge å delta i, deltar Norge i den internasjonale undersøkelsen TALIS (Teaching and Learning International Survey). Undersøkelsen er en internasjonal undersøkelse av læreres og skolelederes yrkeshverdag og arbeidsbetingelser.

TALIS er en utvalgsundersøkelse hvor et representativt utvalg lærere og skoleledere på ungdomstrinnet deltar. Undersøkelsen består av en spørreundersøkelse og har ingen prøvedel. Den skiller seg fra de andre internasjonale undersøkelsene Norge deltar i ved at undersøkelsen ikke er omfattet av hjemmelsgrunnlaget for de andre internasjonale undersøkelsene, forskrift til opplæringsloven § 2-7 og forskrift til privatskoleloven § 2-6. Undersøkelsen er derfor frivillig å gjennomføre for lærere og skoleledere ved de skolene som blir trukket ut til å delta. Norge deltar i TALIS hvert sjette år i en fast syklus. Det er OECD som står bak undersøkelsen.

TALIS-undersøkelsen ble gjennomført for tredje gang våren 2018, og 48 land deltok. I Norge deltok om lag 160 skoleledere og 4 100 lærere fra 185 skoler. Svarprosenten på lærerne var på 82 prosent (Thronsdén mfl., 2019 Utdanningsdirektoratet, 2019a).

### 9.4 Skolebidragsindikatorer

*Formålet med skolebidragsindikatorene*

*Skolebidragsindikatorene skal gi en indikasjon på hva skolens innsats har å si for elevenes resultater. Indikatorene skal brukes i det lokale arbeidet med skoler, og må ses i sammenheng med*

*annen informasjon om skolen (Utdanningsdirektoratet, 2022i).*

*Om skolebidragsindikatorene*

Skolebidragsindikatorene er statistiske beregnede samleverdier (såkalte indikatorer) som skal gi informasjon om hvor mye skolen bidrar til elevenes læring. Skoler og skoleeiere kan benytte indikatorene i det lokale arbeidet og se informasjonen i sammenheng med annen informasjon skolene og skoleeierne har om elevene (Statistisk sentralbyrå, 2017).

For å gi et mest mulig riktig bilde av hvilket bidrag skolen har til elevenes læring, blir det i beregningen tatt høyde for kjennetegn ved elevene som har betydning for elevenes læring, slik som tidligere resultater og familiebakgrunn. Skolebidragsindikatorene ble for første gang publisert i 2004 og har siden vært i utvikling. Fra og med 2018 for videregående skoler og 2019 for grunnskoler har Utdanningsdirektoratet publisert skolebidragsindikatorer på [udir.no/statistikk](http://udir.no/statistikk) og i analysebrettet se nærmere omtale under punkt 9.5). Utdanningsdirektoratet beregner indikatorene for den videregående opplæringen, mens Statistisk sentralbyrå beregner indikatorene for grunnskolen. Metodikken som ligger til grunn for skolebidragsindikatorene har blitt benyttet i forskningsarbeider for å gjøre overordnede analyser av utviklingen i elevenes læring over tid (Utdanningsdirektoratet, 2022i).

Det er store forskjeller i elevgrunnlaget mellom skoler i Norge. Skoler med høy andel elever med høyt utdannende foreldre har i gjennomsnitt bedre elevresultater enn skoler med lav andel elever med høyt utdannede foreldre. En sammenstilling av skolenes resultater på nasjonale prøver eller eksamen gir informasjon om elevenes ferdigheter eller kompetanse på de områdene som prøver og eksamen måler. De vil derimot ikke gi informasjon om hvor mye den enkelte skolen har bidratt til resultatet.

Skolebidrag er forskjellen mellom faktiske oppnådde resultater og det resultatet elevgruppen skulle fått, dersom det ble korrigert for tidligere resultater og foreldrebakgrunn. Indikatorene kan på småskole- og mellomtrinnet gi et godt mål på skolens bidrag til elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing og regning og deler av faget engelsk. På ungdomstrinnet vil skolebidragene være et mål på skolens bidrag til elevenes læring i eksamensfaget eleven kommer opp i.

For den videregående opplæringen er det tre ulike skolebidragsindikatorer. Karakterindikator-

ren gir et mål på skolens bidrag til resultater på eksamen og standpunkt. Årsbestått gir et mål på skolens bidrag til å få elevene til å fullføre og bestå skoleåret. Deltakelse gir et mål på skolens bidrag til å holde på elevene og unngå at de slutter i løpet av skoleåret. Utover dette sier ikke skolebidragsindikatorene noe om skolenes evner til å ivareta skolens samfunnsoppdrag.

Statistisk sentralbyrå publiserer jevnlig informasjon og forskning tilknyttet skolebidragsindikatorer. I 2020 og 2021 leverte også ekspertgruppen for skolebidrag et kunnskapsgrunnlag og en hovedrapport som så nærmere på skolebidragsindikatorer (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020, 2021).

#### *Hva forskning og evalueringer sier om bruken av skolebidragsindikatorer*

Det ser ut til at det er flere videregående skoler enn grunnskoler som bruker skolebidragsindikatorer. Av videregående skoler hadde 82 prosent brukt indikatorer i dialogen med skoleeieren sammenliknet med 55 prosent av grunnskolene. På Østlandet er andelen skoler som benytter indikatorer større enn i resten av landet. For grunnskolene er det en større andel som har tatt skolebidragsindikatorer i bruk i styringsdialogen i store kommuner sammenliknet med små og mellomstore kommuner (Rogde mfl., 2019).

## 9.5 Udir.no/statistikk

Udir.no/statistikk er en samlenettside for tall, statistikker og analyser om barnehager og grunnsopplæringen i Norge. Samlenettsiden er organisert slik at brukerne orienterer seg etter hvilken del av grunnsopplæringen de ønsker å finne informasjon fra. Derifra får de videre tilgang til analysebrettene for barnehage, grunnskole og videregående skole, Utdanningsdirektoratets statistikkbank, analyser og andre ressurser. Nettsiden inneholder også oppsummeringer og analyser av statistikken som skal støtte brukerne i å forstå og ta i bruk tallene i kvalitetsutviklingsarbeidet (Utdanningsdirektoratet, u.å-b). De nye statistikksidene på udir.no der statistikkbanken og analysebrettene for barnehage, grunnskole og videregående skole fungerer sammen, er en erstatning for Skoleporten.no som ble lagt ned i 2021 (Utdanningsdirektoratet, 2021g).

Skoleporten.no ble lansert i 2004 og skulle være et nettsted der skoler og skoleeiere kunne finne data til bruk for kvalitetsvurdering og kvali-

tetsutvikling. Nettstedet inneholdt et variert utvalg av indikatorer og publiserte blant annet informasjon om læringsutbytte, læringsmiljø og læringsressurser (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003)).

#### *Utdanningsdirektoratets statistikkbank*

I statistikkbanken kan skoler og skoleeiere finne tall og statistikker som de kan bruke i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet, eksempelvis resultater fra nasjonale prøver, Elevundersøkelsen, eksamens- og standpunkt karakterer, grunnskolepoeng, skolebidragsindikatorer og tall om gjennomføring. Statistikkbanken har både en åpen og en pålogget del.

#### *Analyse Brett for barnehage, grunnskole og videregående skole*

##### *Formålet med analyse Brett for barnehage, grunnskole og videregående skole*

*Formålet med analyse Brett for barnehage, grunnskole og videregående skole er å presentere statistikk på en brukervennlig måte og gi økt nytteverdi for sektoren gjennom at brukerne får tilgang til utvalgte indikatorer ett sted (Utdanningsdirektoratet, 2022a).*

#### *Om analyse Brettet*

Analyse Brett for barnehage, grunnskole og videregående skole ble lansert i 2021. Analyse Brettetene samler en rekke statistikker som skal gjøre det enklere for brukere å vurdere kvaliteten på tilbudet i skoler.

Visningen framstiller tall fra nasjonale statistikker om skoler, kommuner, fylker og hele landet. Eksempler på indikatorer er resultater fra nasjonale prøver, Elevundersøkelsen, grunnskolepoeng og karakterer. Indikatorer på ressurser og bemanning er også tilgjengelig. For en del indikatorer kan brukeren sammenlikne egne resultater med for eksempel andre skoler, andre kommuner eller KOSTRA-grupper, med fylket eller de nasjonale tallene.

Analyse Brettet skal gi lettere tilgang, men også raskere oversikt og trygghet fordi flere kilder er samlet ett sted. En målsetting er at det ikke skal være nødvendig å hente ut data fra mange ulike steder. Verktøyet er utviklet med en fleksibilitet hvor brukerne kan tilpasse visninger og indikatorsett for ulike målgrupper og behov, på en annen måte enn det var mulig tidligere i Skoleporten eller andre av Utdanningsdirektoratets

publiseringsløsninger (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

## 9.6 Mal for tilstandsrapport

*Formålet med mal for tilstandsrapport*

*Mal for tilstandsrapport skal gjøre det lett å finne relevante tall og data til tilstandsrapporten (Utdanningsdirektoratet, 2021i).*

*Om mal for tilstandsrapport*

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet et frivillig støtteverktøy kalt *Mal for tilstandsrapport* som skal gjøre det lett for skoler og skoleeiere i å finne tall og data som kan inkluderes i tilstandsrapporten. Verktøyet mal for tilstandsrapport lå tidligere i Skoleporten.no, men ble flyttet til Utdanningsdirektoratets nettsider om kompetanse og kvalitet på udir.no da Skoleporten.no ble lagt ned i 2021 (Utdanningsdirektoratet, 2021i).

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* varslet nasjonale myndigheter at de ville innføre krav om å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen etter modell fra Danmark. Formålet med innføringen av tilstandsrapporten var at styringsorganene i kommuner og fylkeskommuner skulle få et bevisst og kunnskapsbasert forhold til kvaliteten på grunnopplæringen. Rapporten var ment å være et utgangspunkt for dialog, drøfting og planlegging av arbeidet med kvalitetsutvikling i kommunene og fylkeskommunene. Se nærmere omtale av tilstandsrapporten i kapittel 6.

I 2021 utarbeidet Utdanningsdirektoratet i samarbeid med brukere en ny mal for tilstandsrapport for grunnskole og videregående skole som direktoratet mener kan hjelpe skoleeierne til å finne fram til og tolke resultatene sine på en enklere og mer visuell måte. Skolene og skoleeierne kan redigere malen og tilpasse denne til lokale behov (Utdanningsdirektoratet, 2021i) (Utdanningsdirektoratet, 2021j).

## 9.7 Ståstedsanalysen for skole

*Formålet med Ståstedsanalysen for skole*

*Ståstedsanalysen for skole er et refleksjons- og prosessverktøy for støtte til kvalitet i skole. Verktøyet gir støtte til å identifisere styrker og utfordringer, reflektere sammen og sette mål og tiltak for videre arbeid (Utdanningsdirektoratet, 2022t).*

*Om ståstedsanalysen for skole*

Ståstedsanalysen for skole er et frivillig refleksjons- og prosessverktøy som skal støtte skolenes og skoleeierne arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Verktøyet har siden 2006 vært tilgjengelig for skoler og skoleeiere gjennom Skoleporten.no, og fra 2021 på Utdanningsdirektoratets nettsider om kvalitet og kompetanse. I forbindelse med flyttingen ble det utviklet en ny plattform for verktøyet, og verktøyet ble bygget opp på nytt (Utdanningsdirektoratet, 2021j, 2022a, 2022t).

Ståstedsanalysen for skole ble opprinnelig utviklet for skoler og kommuner som søkte om statlige utviklingsmidler. Det var først gjennom programmet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* at Ståstedsanalysen ble gjort tilgjengelig for alle skoler (St.meld. nr. 31 (2007–2008)). Programmet hadde som formål å utvikle og prøve ut kunnskapsbaserte og nyttige verktøy til bruk i en helhetlig skoleutvikling (Utdanningsdirektoratet, 2011b).

Ståstedsanalysen består av tre hovedfaser, i tillegg til en planleggingsfase. Drøfting og refleksjon underveis er en del av alle fasene. Verktøyet skal bidra med å identifisere styrker og utfordringer, støtte lærerne og skolelederne i å reflektere om sammenhenger mellom resultater og praksisen ved skolen og prioritere mål og tiltak for det videre utviklingsarbeidet (Utdanningsdirektoratet, 2022t).

I 2019 ble verktøyet gjort mer fleksibelt ved å redusere omfanget av påstander i egenvurderingen av praksis og gjøre påstandene valgbare. Påstandene ble i 2021 oppdatert til å være i tråd med det nye læreplanverket. I dagens versjon er prosessen og drøftingen forsterket ved at verktøyet underveis legger til rette for å arbeide i profesjonsfelleskap på skolen (Utdanningsdirektoratet, 2022t). I den nye versjonen har skoleeieren tilgang til rapporten når skolen har fullført og delt analysen (Utdanningsdirektoratet, 2021j).

Ståstedsanalysen kan være en ramme for å utvikle analysekompetanse fordi verktøyet legger opp til å se data, egenvurdering av praksis og skolens praksis i sammenheng. Verktøyet kan også egne seg til å identifisere behov for kompetanseutvikling, for eksempel som del av tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i grunnopplæringen. Direktoratet viser til at verktøyet med fordel kan videreutvikles videre, spesielt med tanke på det tekniske. Blant annet har noe av statistikken Utdanningsdirektoratet produserer, vært utfordrende å innlemme i verktøyet (Utdanningsdirektoratet, 2021j, 2022a).

*Hva forskning og evalueringer sier om bruken av ståstedsanalysen for skole*

I spørreundersøkelser til kommunale skoleeiere i 2020 og 2021 oppga henholdsvis 44 prosent i 2020 og 46 prosent i 2021 at de benytter ståstedsanalysen for skole til å identifisere kompetansebehov. I 2021 oppga tre av sju fylkeskommuner det samme. I undersøkelsen fra 2020 kommer det fram at det i hovedsak er små kommuner i Midt- og Nord-Norge som benytter ståstedsanalysen som støtte til å identifisere behov for kompetanseutvikling, mens de største kommunene i landet benytter verktøyet til kollektive prosesser på skolenivå i større grad (Bergene mfl., 2021).

## 9.8 RefLex

*Formålet med RefLex*

*RefLex er et verktøy som skal gi hjelp til å vurdere om egen praksis er i samsvar med lover og forskrifter (Utdanningsdirektoratet, 2019d).*

*Om RefLex*

RefLex er et frivillig nettbasert verktøy lansert i 2017 som lærere, skoleledere og skoleeiere kan bruke når de vurderer om egen praksis er i samsvar med regelverket innenfor utvalgte temaer. Verktøyet er dermed en støtte i regelverksetterlevelse og kan bidra til færre brudd på regelverket, siden kravene og forventningene til tilsynet er kjent. Egenvurderingsskjemaet i RefLex blir noen ganger benyttet som del av selve tilsynet. Eksempler på temaer som er i RefLex er skolemiljø og spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2019d).

*Om bruken av RefLex*

I en spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere i 2017 oppga 65 prosent av de spurte skolelederne i grunnskolene, og 50 prosent av skolelederne i de videregående skolene, at egenvurderingen i RefLex har vært en mindre viktig kilde for å øke kompetansen innenfor temaene i felles nasjonalt tilsyn. Tilsvarende svarmønster var å finne hos skoleeierne (Waagene mfl., 2017). En gjentakende undersøkelse i 2022 bekrefter funnene hos grunnskolene fra 2017. Derimot svarte sju av ni skoleledere i de videregående skolene i 2022 at RefLex har hatt noe eller stor betydning for å øke

kompetansen innenfor temaene i felles nasjonalt tilsyn (Bergene mfl., 2022).

## 9.9 Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

*Formålet med kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*

*Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er et verktøy skal støtte lærerne i å finne ut om elever med norsk som andrespråk trenger særskilt språkopplæring og når elevene er klare for å gå over til ordinær opplæring (Utdanningsdirektoratet, 2021c).*

*Om kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*

Elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk har ifølge opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5, rett til vedtak om særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kompetanse i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Se omtale av særskilt språkopplæring i kapittel 3. Før det blir gjort vedtak og underveis i opplæringen, skal kommunen kartlegge hvilken kompetanse elevene har i norsk. Det finnes ingen krav til hvilket kartleggingsverktøy kommunene skal benytte for kartleggingen.

I 2021 fikk grunnskoler og videregående skoler tilbud om et frivillig kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter utviklet av nasjonale myndigheter. Verktøyet er ikke en test, men skal hjelpe læreren med å følge med på elevenes språkutvikling over tid (Utdanningsdirektoratet, 2021c). Det er lite kunnskap om bruken av dette verktøyet siden det er såpass nytt.

## 9.10 Lærervurdering og undervisningsvurdering

### 9.10.1 Lærervurdering

Lærervurdering har vært et omdiskutert verktøy for å utvikle kvaliteten på opplæringen de siste 30 årene i Norge (se for eksempel Lillejord og Børte, 2020; Lillejord mfl., 2018). Diskusjonen har blant annet handlet om hvorvidt det er mulig å utvikle objektive kriterier for lærervurdering, og om det er mulig å skille mellom lærerens undervisning og læreren som person (Elstad mfl., 2015; Nusche mfl., 2011).

Ifølge OECD handler lærervurdering om å evaluere lærere på individnivå for å vurdere prestasjonene deres, og gi dem konstruktive tilbakemeldinger som kan bidra til at de utvikler egen praksis. Lærervurderingene kan for eksempel bestå av elevenes evalueringer av undervisningen, veiledning fra skoleledere eller veiledning fra kollegaer med fokus på både undervisningssituasjoner og før- og etterarbeidet, tilbakemeldinger fra eksterne eksperter som observerer og vurderer lærerens praksis, selvevaluering eller kombinasjoner av disse (Elstad mfl., 2015).

OECD påpekte i evalueringen av kvalitetsvurderingssystemet i 2011 at Norge var ett av få OECD-land som ikke hadde nasjonale reguleringer for lærervurderinger, og anbefalte norske utdanningsmyndigheter å inkludere lærervurdering som en av komponentene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (Nusche mfl., 2011).

I tråd med anbefalingene opprettet regjeringen gjennom GNIST-partnerskapet en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å utrede forutsetninger for en ordning med lærervurdering (Lillejord mfl., 2018).

Forsøket strandet, og en konklusjon fra dette arbeidet var at lærervurdering som prøvde å forene to motstridende mål, faglig utvikling og kvalitetssikring av undervisning, ble for utfordrende å få til. Det forventede resultatet av prosessen ble for vagt definert (blant annet faglig utvikling for lærere, kvalitetsutvikling i skolene, forbedret læringsutbytte for elever), og ulike interessegrupper og interessenter hadde personlige tolkninger av mål og resultat (Lillejord mfl., 2018).

En lærdom fra GNIST-partnerskapet var at relasjonell tillit blant partene som er involvert i denne typen utviklingsarbeid er avgjørende. En annen lærdom var at det synes viktig å ta i bruk metoder for lærervurdering som engasjerer skolelederne mer direkte inn mot lærernes undervisningspraksis. Lærerne og skolelederne trenger et felles kunnskapsgrunnlag for faglig utvikling og som med riktig ledelse kan styrke lærerprofesjonen (Lillejord og Børte, 2020).

Etter dette initiativet i Norge har det hittil ikke blitt innført nasjonale tiltak for lærervurdering. Dermed er heller ikke lærervurdering en del av kvalitetsvurderingssystemet i dag. Det kan likevel foregå lokalt gjennom skoleeierens arbeid med å sikre riktig kompetanse og med kompetanseutvikling.

I tilknytning til debatten om lærervurdering har norske utdanningsmyndigheter valgt å innføre undervisningsvurdering som et frivillig verk-

tøy for å støtte lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med å utvikle kvaliteten i skolen (Elstad mfl., 2015; Utdanningsdirektoratet, 2020f).

### 9.10.2 Undervisningsvurdering

#### *Formålet med undervisningsvurdering*

*Formålet med undervisningsvurdering er å medvirke til at elevene og læreren sammen kan vurdere og forbedre opplæringen i fagene.*

Undervisningsvurdering skiller seg fra lærervurdering ved at det i større grad handler om undervisningssituasjonen i sin helhet, hvor blikket rettes mot konteksten og samspillet som foregår mellom elevene og lærerne, heller enn spesifikt mot lærerens praksis. I 2011 utviklet Utdanningsdirektoratet, Elevorganisasjonen, Utdanningsforbundet og KS en felles veileder for undervisningsvurdering i skolen. Veilederen «Undervisningsvurdering – ein rettleiar for elevar og lærarar» skal medvirke til at elever og lærere reflekterer sammen over hva som skaper god læring. Veilederen kan medvirke til at arbeidet blir mer systematisk. Veilederen er fremdeles tilgjengelig for skolene via Utdanningsdirektoratets nettsider. I veilederen understreker partene at det er opp til den enkelte skolelederen eller skoleeieren å vurdere hvordan skolene skal gjennomføre undervisningsvurderingene. Før vurderingsarbeidet kan begynne, må de ha avklart om lærerne skal bruke resultatene i den enkelte klassen eller gruppen eller om lærerne også skal rapportere vurderingene til skoleleder- eller skoleeiernivået (Utdanningsdirektoratet, 2020f).

I praksis skal undervisningsvurderingen være et samarbeid mellom elevene og lærerne, hvor de i fellesskap reflekterer over hva som skaper god læring, og hvor refleksjonene blir satt i et system for å gjøre det lettere å følge dem opp. Undervisningsvurdering handler om generelle kvaliteter ved opplæringen og ikke om individrettede forhold. Det finnes ikke én bestemt måte å gjennomføre undervisningsvurderingen på, men ifølge veilederen bør undervisningsvurderingen følge tre grunnleggende prinsipper:

- Elevene og læreren skal gjennomføre vurderingen. Vurderingen skal utvikle dialog mellom elevene og læreren og dreie seg om forhold som elevene og læreren sammen, eller hver for seg, kan gjøre noe med.
- Vurderingen skal være direkte relatert til opplæringen i enkelte fag.

- Vurderingen skal handle om læringsmål, arbeidsmåter, læringsstrategier, innhold og organisering av timene.

Veilederen gir også råd til elevene og lærerne for å strukturere undervisningsvurderingen, som deler prosessen inn i fire faser:

- *Hvordan kommer vi i gang?* – Denne fasen handler om at elevene og lærerne skal bli enige om formålet, avklare hvem som skal involveres, hvilken framgangsmåte som skal benyttes og hvordan prosessen skal følges opp.
- *Vi henter inn informasjon.* – Denne fasen handler om å bruke dialog, observasjon, logging og spørreundersøkelser til å hente inn kunnskap om opplæringen.
- *Vi snakker om det vi har funnet.* – Denne fasen handler om at elevene og lærerne skal reflektere sammen rundt den kunnskapen de hentet inn i den andre fasen.
- *Vi følger opp det vi har funnet.* – Denne fasen er en gjennomføringsfase hvor elevene og lærerne fordeler ansvaret, setter tidsfrister og følger opp konkrete oppgaver.

Partene understreker i veilederen at elevene og lærerne må være kjent med de tre prinsippene og kjenne innholdet i de fire fasene før arbeidet med undervisningsvurderingen begynner for at prosessen skal bli vellykket (Utdanningsdirektoratet, 2020f).

*Hva forskning og evalueringer sier om bruken av lærervurdering og undervisningsvurdering*

I forbindelse med at lærervurdering og undervisningsvurdering er frivillige verktøy, og at det er opp til den enkelte skolelederen eller skoleeieren å vurdere om og hvordan de skal tas i bruk, finnes det ingen systematisk oversikt over bruken av verktøyene på nasjonalt nivå. Utdanningsdirektoratet viste i 2011 til at noen fylkeskommuner den gangen gjennomførte systematiske undervisningsvurderinger eller lærervurderinger. Dette funnet støttes også i en rapport fra GNIST-samarbeidet (Utdanningsdirektoratet, 2011c, 2020f).

I GNIST-samarbeidets rapport viser også til funn om at rektorer som har deltatt på skolelederutdanning i noe større grad gir vurdering av lærerne, sammenliknet med andre rektorer, og at Norge i 2014 lå omtrent på det internasjonale TALIS-gjennomsnittet (resultater fra TALIS-undersøkelsen) for andelen av lærere som ikke hadde mottatt tilbakemeldinger på arbeidet de hadde utført. Samme rapport viser også til funn

om at tilbakemeldingene i mindre grad følges opp med utviklings- og opplæringsplan i Norge sammenliknet med de andre TALIS-landene (Elstad mfl., 2015).

På oppdrag fra utdanningsmyndighetene gjorde Kunnskapssenteret i 2014 en systematisk gjennomgang av forskning på hva slags former for lærervurdering som kan ha positiv innvirkning på skolens kvalitet. Gjennomgangen viste at metodekompetanse, medvirkning, ansvar og tillit, i tillegg til tydelighet og enkelhet, ansvars plassering, dialog og oppfølging er nøkkelfaktorer for at lærervurderinger skal kunne bidra til god kvalitet i skolen. Kunnskapssenterets gjennomgang viste at andre land har erfart at lærervurderinger kan oppleves å ha en kontrollfunksjon og at den støttende og utviklingsorienterte funksjonen nedprioriteres i praksis. Dette blir trukket fram som en viktig fallgrube knyttet til lærervurdering (Elstad mfl., 2015; Lillejord mfl., 2018).

En studie fra 2020 viser at undervisningsorienterte tilbakemeldinger fra elever kan bidra positivt til å støtte lærerstudenter i utdanningen sin. Forskerne understreker at slike tilbakemeldinger kan ha utilsiktede konsekvenser som for eksempel at lærerstudentene fokuserer mer på å få positive tilbakemeldinger fra elevene enn på elevenes læringsresultater (Eriksen mfl., 2021).

## 9.11 Ekstern skolevurdering

*Formålet med ekstern skolevurdering*

*Ekstern vurdering er en form for skolebasert vurdering som kan bidra til å gi fart og energi til skolens utviklingsarbeid. Metodikken brukes i kommuner og regioner i utviklingsarbeidet.*

*Om ekstern skolevurdering*

Ekstern skolevurdering etter Utdanningsdirektoratets metodikk<sup>2</sup> er et frivillig prosessverktøy som skoler og skoleeiere kan bruke i kvalitetsvurderingsprosesser som støtte til egenvurdering eller til analyser i kompetansemodellen. Metodikken går ut på å få et eksternt blikk fra minst to vurderere. Sammen med skolen utarbeider vurdererne et framtidsbilde som er selve nøkkelen til den eksterne vurderingen. Her skal skolen og vurdererne beskrive en praksis slik skolen ønsker at den skal være innenfor det valgte temaet. Det er lærere, skoleledere eller andre skolefaglige

<sup>2</sup> Det finnes flere varianter av verktøyet.

ansvarlige som er skolert i metodikken, som gjennomfører vurderingene. En beskrivelse og veiledninger til metodikken er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider sammen med maler og eksempler på framtidsbilder (Utdanningsdirektoratet, 2019d).

Fra Utdanningsdirektoratet ble ekstern vurdering utviklet og benyttet i noen av de store nasjonale satsingene på skole- og barnehageutvikling i perioden 2006–2020. Eksempler på satsninger er *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*, veilederkorpsset og oppfølgingsordningen. Gjennom flere år utviklet og opprettholdt Utdanningsdirektoratet en nasjonal overbygning med forum og rutiner for drift av ordningen som hadde til hensikt å sikre felles retning og kvalitet, og bidra til å spre bruken av verktøyet (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

Høsten 2020 besluttet direktoratet ikke å videreføre ekstern vurdering som et verktøy. Denne beslutningen bygget på flere vurderinger. Det er blant annet en manglende sammenheng mellom verktøyet og tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling som ble innført med Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Ekstern skolevurdering kan være et nyttig verktøy i innledende kartleggingsfaser i lokal kompetanseutvikling, men hvilke verktøy skoler skal bruke i denne kartleggingen, er en beslutning partnerskapene tar lokalt i dialog med skoleeieren og universitetet eller høyskolen.

Utdanningsdirektoratet fikk en endret rolle i arbeidet med regional vurdering da tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling ble innført. Direktoratet påpeker at dersom ekstern vurdering skal være bærekraftig må verktøyet være forankret og bli gjennomført og videreutviklet lokalt. Da ordningen ble drevet var det bare 20 prosent av kommunene som hadde deltatt og deltok. Deltakelsen var fra flere ulike steder i landet, men hadde flest deltakere fra Vestlandet. Direktoratet peker på at ekstern vurdering hadde en rolle i kvalitetsarbeidet da det var store nasjonale satsninger, men at det ikke er like aktuelt med den nye kompetansemodellen (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

## 9.12 Tidligere læringsstøttende prøver og karakterstøttende prøver

### *Formålet med læringsstøttende prøver*

*Formålet med læringsstøttende prøver var å gi informasjon om alle elever som støtte i undervisvurderingen. Prøvene var frivillige.*

### *Formålet med karakterstøttende prøver*

*Formålet med karakterstøttende prøver var å gi informasjon om alle elever som støtte i undervisvurderingen og for å kunne se undervisvurdering og sluttvurdering i sammenheng. Prøvene var frivillige.*

### *Om tidligere læringsstøttende prøver og karakterstøttende prøver*

Nasjonale myndigheter varslet i (St.meld. nr. 16 (2006–2007)) *...og ingen stod igjen – Tidlig innsats for livslang læring* og fulgte videre opp i (St.meld. nr. 31 (2007–2008)) *Kvalitet i skolen*, at de ville utarbeide nasjonalt kvalitetssikrede prøver for flere fag og trinn. Begrunnelsen var blant annet at nasjonale myndigheter mente at det å måle bare elevenes grunnleggende ferdigheter ikke ville gi et tilstrekkelig bilde av det samlede kompetansenivået hos norske skoleelever.

### *Utvikling av frivillige utvalgsprøver*

Nasjonale myndigheter utviklet flere frivillige prøver for alle trinn fra 5. trinn til Vg1 i ulike fag og ferdigheter som regning, lesing, skriving, digitale ferdigheter, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Prøvene ble betegnet som læringsstøttende prøver eller karakterstøttende prøver og hadde til hensikt å være en støtteressurs for skolene. Prøvenes innhold var utviklet i samsvar med innholdet i LK06, og formålet med prøvene var å støtte pedagogisk utviklingsarbeid i klasserommet og bidra med informasjon til lærerens undervisvurderingsarbeid. Karakterstøttende prøver skulle i tillegg bidra til å se undervisvurdering og sluttvurdering i sammenheng. Prøvene ble bare utarbeidet etter de norske læreplanene, og ble ikke oversatt til samiske språk (Utdanningsdirektoratet, 2020d).

Utvalgsprøver betyr i denne sammenheng at innholdet i prøvene ble prøvd ut på et representativt utvalg elever, som en del av utviklingsprosessen. Det er nødvendig for å kunne beregne et gjennomsnittlig nasjonalt nivå. Skolene som gjennomførte prøvene kunne benytte det gjennomsnittlige nasjonale nivået til å vurdere hvordan deres elever gjorde det i faget eller ferdigheten sett i lys av et nasjonalt snitt. Resultatet fra prøvene ble ikke offentliggjort eller rapportert til nasjonale myndigheter.

### *Læringsstøttende prøver i skrijving erstattet nasjonale prøver i skrijving*

I 2005 gjennomførte elever nasjonale prøver i skrijving for elever på 4., 7. og 10. trinn. Også elever på Vg1 skulle gjennomføre prøven, men boikotten førte til at det bare var 4 prosent av elevene som tok prøven (Thygesen mfl., 2007). Skar og Aasen (2018) påpekte at å måle elevenes skriveferdigheter har vært faglig komplekst og kostbart helt fra starten av. De viste blant annet til at det var utfordrende for de nasjonale prøvene i skrijving i 2005 å oppnå et akseptabelt samsvar mellom vurderingene lærerne satte på prøvene, og at dette var en av hovedårsakene til at prøvene ble stanset.

Fra 2010 ble skriveprøver gjeninnført som utvalgsprøver med to hovedformål. Prøvene skulle utvikle grunnlaget for læringsstøttende prøver i skrijving og gi informasjon om hvordan elever mestrer skrijving som grunnleggende ferdighet. Utvalgsprøvene bidro til at det var mulig å utvikle oppgavesett, mestringsnivåbeskrivelser og eksempeltekster.

### *Utviklingen av nye utvalgsprøver ble stanset i 2016 (2018 for Vg1)*

I 2016 ble all nyutviklingen av frivillige læringsstøttende prøver og karakterstøttende prøver stanset for grunnskolen. I 2018 ble prøvene også stanset for Vg1. Begrunnelsen var at Utdanningsdirektoratet ville vurdere bruken og nytteverdien i lys av budsjettrestriksjoner for å vurdere videre behov for prøver og prøvetyper utviklet av nasjonale myndigheter (Utdanningsdirektoratet, 2016). Det var bare utviklingen av nye prøver som ble stanset og ikke muligheten skolene hadde til å gjennomføre de tidligere utviklede prøvene.

Utdanningsdirektoratet tilbød prøvene fram til 2019. Ett unntak var de læringsstøttende prøvene i skrijving. Disse prøvene ble overført til Skrivesenteret ved NTNU i 2017 som gjorde dem tilgjengelig via deres nettsider (Utdanningsdirektoratet, 2017, 2018b).

Beslutningen om å stanse nyutvikling av frivillige prøver ble i stort møtt med forståelse, men for enkelte av prøvene, spesielt for de læringsstøttende prøvene i skrijving, oppstod det en diskusjon om behovet for disse prøvene (Berge, 2021; Skar og Aasen, 2018). Det ble blant annet stilt spørsmål om dette til daværende statsråd Torbjørn Røe Isaksen, som viste til at dette var faglige vurderin-

ger som Utdanningsdirektoratet hadde ansvaret for (Dokument nr. 15:394 (2016–2017)).

Da LK20 og LK2020S ble innført, ble de læringsstøttende og karakterstøttende prøvene Utdanningsdirektoratet tilbød vurdert til ikke lenger å være gyldige og pålitelige etter innholdet i de nye læreplanene for fag. Skolene har derfor ikke lenger tilgang til å gjennomføre prøvene.

### *Om bruken av læringsstøttende prøver og karakterstøttende prøver*

En kunnskapsoppsummering på prøvemarket gjort av Egeberg og Hatlevik (2020) viser at det er lite forskningslitteratur som sier noe om hvordan lærere har tatt i bruk resultatene fra de læringsstøttende prøvene og karakterstøttende prøvene i undervisningen.

Informasjon fra Utdanningsdirektoratet om antall prøvegjennomføringer viser at de læringsstøttende prøvene og karakterstøttende prøvene generelt ble lite brukt av skolene da de var tilgjengelige. Et unntak er læringsstøttende prøver i lesing, regning og engelsk for Vg1. Om lag en tredjedel av kullene gjennomførte disse prøvene ved oppstart på videregående skole. Utdanningsdirektoratet tilbød flere versjoner av den samme læringsstøttende og karakterstøttende prøven, men skolene valgte i hovedsak bare å gjennomføre de nyeste utviklede prøvene. Da Utdanningsdirektoratet byttet gjennomføringssystem fra *Prøvebanken* (2016–2017) til gjennomføringssystemet *PAS-prøver* gikk antall gjennomføringer noe opp. Det kan tyde på at prøvene ble lettere tilgjengelige for skolene gjennom det nye systemet (Utdanningsdirektoratet, 2018b, 2019c).

## **9.13 Kort om andre informasjonskilder og støtteverktøy i skolen**

I tillegg til de obligatoriske prøvene, verktøyene og datakildene som er en del av et felles kunnskapsgrunnlag, og andre frivillige prøver, verktøy og datakilder nasjonale myndigheter tilgjengelig gjør og tilbyr som en del av kvalitetsvurderingssystemet, henter skoler og skoleeiere også inn informasjon og kunnskap gjennom andre kilder og støtteverktøy som de tar i bruk i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Som støtte til å administrere gjennomføringer av kartlegginger og gi støtte til å analysere og tolke resultater i etterkant, tilbyr også flere private aktører helhetlige digitale systemer for skoler.

### 9.13.1 Et stort tilbud av frivillige prøver og undersøkelser

Utvalget merker seg at private tilbydere, forlag og universitets- og høyskolemiljøer tilbyr et stort omfang av kartleggingsprøver og kartleggingsverktøy til lærere og skoler til bruk for blant annet å kartlegge leseforståelse, matematikk, språk og sosial fungering. Tilbudet innen prøver og verktøy som kartlegger leseforståelse er spesielt stort.

Det finnes også en rekke ikke-anonyme undersøkelser som skal hjelpe skoler med å kartlegge hvordan elever opplever skolemiljøet. Noen undersøkelser handler om elev-elev-relasjoner, mens andre skal kartlegge relasjoner mellom elevene og de ansatte, eller begge deler. Det har blitt påpekt at det er flere utfordringer knyttet til bruk av slike undersøkelser (Prop. 145 L (2020–2021)).

Enkelte skoleeiere utarbeider også egne kartleggings- og læringsstøttende prøver, gjerne i samarbeid med private aktører eller universitets- og høyskolemiljøer. Et eksempel er *Osloprøver*. De består av både obligatoriske og frivillige prøver for skolene, utformet spesielt for Oslo skolen etter mal fra nasjonale prøver. I læringsløpet er prøvene innpasset slik at de sammen med prøvene utviklet av nasjonale myndigheter, kan bidra til kontinuitet i underveivurderingen (Oslo kommune, u.å.).

Som en del av det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet er det flere kommuner og fylkeskommuner som pålegger skoler å gjennomføre andre prøver og kartlegginger utenom dem som er obligatoriske fra nasjonale myndigheter. Det kan være de frivillige prøvene utviklet av nasjonale myndigheter, egne prøver utviklet av kommunen eller fylkeskommunen eller andre prøver eller undersøkelser.

### 9.13.2 Flere nasjonale undersøkelser kartlegger læringsmiljø

I tillegg til Elevundersøkelsen, PISA-, TIMSS- og ICCS-undersøkelsene som nasjonale utdanningsmyndigheter forvalter og som er en del av kvalitetsvurderingssystemet, finnes det også andre undersøkelser finansiert eller medfinansiert av andre nasjonale myndigheter som kartlegger læringsmiljøet til elever i skolen eller rører ved det på en eller annen måte. Disse undersøkelsene er blant annet Barn og Medier, Ungdata, HBSC (HEVAS) og EU Kids Online (se tabell 9.2). Undersøkelsene har ulike formål og målgrupper, og de fleste har et annet hovedfokus enn læringsmiljøet til elevene. Det er ulikt hvordan resultatene blir presentert, og hvordan målgruppene tar resultatene i bruk. Forskere peker på at undersøkelsene definerer læringsmiljø på forskjellige

Tabell 9.2 Undersøkelser brukt i norsk skole eller som gir data om læringsmiljø fra norske elever

| Under-søkelse  | Antall deltakere ved siste gjennomføring | Utvalg                                        | Offentlig-gjøring                                     | Hypighet        | Tilgang til rådata blant annet til forskning | (Med-)finansiert av myndigheter    |
|----------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------|------------------------------------|
| Barn og Medier | 3 400                                    | Utvalg (ikke dokumentert som representativt)  | Nasjonal rapport                                      | Annet hvert år  | Nei                                          | En rekke departement               |
| EU Kids Online | Om lag 1 000                             | Representativt nasjonalt utvalg               | Internasjonal og nasjonal rapport                     | 2010 og 2020    | Nei                                          | Justis- og beredskapsdepartementet |
| HBSC (HEVAS)   | 5 000                                    | Representativt nasjonalt utvalg               | Internasjonal og nasjonal rapport                     | Hvert fjerde år | På forespørsel                               | Helse- direktoratet                |
| Ungdata        | Om lag 60 000                            | Fullskala utvalg i kommuner og fylkeskommuner | Nasjonal rapport og rapporter til deltakende kommuner | Årlig           | Ja                                           | Helse- direktoratet                |

Kilde: Dahl og Utmo (2022)

måter, men at det likevel er noe overlapp i spørsmål og utsagn undersøkelsene stiller (Dahl og Utmo, 2022).

### *Barn og Medier*

Barn og Medier er en spørreundersøkelse om barn og unge sin digitale mediebruk som blir gjennomført i skolen. Formålet med undersøkelsen er å gi en samlet framstilling av barn og unge sin bruk av digitale medier. Undersøkelsen ble første gang gjennomført i 2003, og fra 2006 har den blitt gjennomført annethvert år. I 2022 var det barn og unge mellom 9 og 18 år som besvarte undersøkelsen. Resultatene blir publisert i en rapport som er tilgjengelig på Medietilsynet sine nettsider. Undersøkelsen er finansiert av Kulturdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (Medietilsynet, 2020).

Barn og Medier har ingen spørsmål som går på forhold ved skolen, men undersøkelsen overlapper med Elevundersøkelsen når det gjelder spørsmål om mobbing. Barn og Medier stiller spørsmål om mobbing og trakassering på nett (Dahl og Utmo, 2022).

### *EU Kids Online*

EU Kids Online setter som Barn og Medierundersøkelsen søkelyset på situasjonen for barn og unge i en digital og mediepreget verden. Undersøkelsen legger vekt på internettbruken til barn og unge (Universitetet i Oslo, 2022). Gjennomføringen og innhenting av dataene som lå til grunn for funnene som kom i 2020, foregikk sommeren og høsten 2018. Det var 19 land som deltok. Respondentene i Norge ble rekruttert gjennom telefonintervjuer for deretter å bli besøkt fysisk hvor de svarte på undersøkelsen på et nettbrett. Utvalget var et representativt utvalg på 1001 husstander og inkluderte 1 001 barn og unge mellom 9 og 16 år og en av deres foreldre (Dahl og Utmo, 2022).

Undersøkelsen har noen spørsmål som går på opplevelsen av forhold ved skolen, blant annet om elever føler seg trygge på skolen, om de opplever at de hører til og om læreren bryr seg om dem som person. Det blir også stilt spørsmål om bruken av internett i skolesammenheng og om hvordan skolen arbeider med elevene om dette (Dahl og Utmo, 2022).

### *HBSC (Health Behavior in School-aged Children)*

HBSC (Health Behaviour in School-aged Children) er et WHO-organ som måler 11-, 13-, og 15-åringers helse, velvære, sosiale miljø og helseadferd. På norsk blir undersøkelsen omtalt som HEVAS (Helsevaner blant skoleelever) og Undersøkelsen er støttet av Helsedirektoratet og Universitet i Bergen (Universitetet i Bergen, u.å). Barn og unge som går på 6., 8. og 10. trinn og Vg1 gjennomfører undersøkelsen i skoletiden.

I Norge ble undersøkelsen gjennomført for første gang i 1983. Fra 1985 har den blitt gjennomført hvert fjerde år. I skoleåret 2017–2018 var det 45 land i Europa og Nord-Amerika som deltok. Det er om lag 5 000 barn og unge som gjennomfører undersøkelsen i Norge hver gang.

Undersøkelsen inneholder blant annet spørsmål om skoletrivsel, støtte fra lærerne og medelevene, elevenes opplevelse av helse og trivsel, i tillegg til spørsmål som omhandler matvaner, fysisk aktivitet og røyking (Universitetet i Bergen, u.å).

### *Ungdata*

Ungdata er nettbaserte spørreundersøkelser som Velferdsforskningsinstituttet NOVA og sju regionale kompetansesentre innenfor rusfeltet (KORUS) tilbyr alle landets kommuner og fylkeskommuner. Barn og unge gjennomfører undersøkelsene i skoletiden og undersøkelsene er tilpasset barn og unge på mellomtrinnet (5. til 7. trinn), ungdomstrinnet og i den videregående opplæring.

Ungdata-undersøkelsene omfatter en rekke temaområder knyttet til barn og unges liv og oppvekst. Blant annet stiller undersøkelsene spørsmål knyttet til temaområder som foreldre, venner, skole, lokalmiljø, fritidsaktiviteter, helse og trivsel. På ungdomstrinnet og i den videregående opplæringen er det også spørsmål om rusmiddelbruk, seksualitet, risikoatferd og vold. Ungdata består både av faste spørsmålssett og av tilleggsmoduler som den enkelte kommunen eller fylkeskommunen kan velge å ta i bruk. Dette gjør det mulig å gjøre sammenlikninger mellom resultatene til kommuner og fylkeskommuner over tid. Kommunene og fylkeskommunene kan bruke resultatene fra undersøkelsene som et kunnskapsgrunnlag i forebyggende ungdomsarbeid og annet arbeid rettet mot ungdom, i tillegg til politikkutvikling og styring lokalt og nasjonalt. Data fra undersøkelsen blir også brukt i undervisning på universitets- og høgskolenivå og til forskning.

Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet har det overordnede faglige og juridiske ansvaret for undersøkelsene. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen i samarbeid med skolene sine. KORUS har ansvaret for å bistå kommunene og fylkeskommunene i planleggingen, gjennomføringen og analysearbeidet ved bruk av Ungdata-undersøkelsene. Ungdata finansieres gjennom årlige tilskudd over statsbudsjettet som Helsedirektoratet administrerer (OsloMet, 2022).

### 9.13.3 Bruk av andre informasjonskilder i skolen

Det er relativt lite kunnskap om hvilke kartleggingsprøver og kartleggingsverktøy skoler tar i bruk og hvor utstrakt bruken er. Mye tyder på at det er stor variasjon. Skoleeiere oppga for skoleåret 2013–2014 at 53,4 prosent påla lærere i barneskolene, og 34,6 prosent påla lærere i ungdomskolene, å bruke andre kartleggingsprøver enn de obligatoriske kartleggingsprøvene utviklet av Utdanningsdirektoratet. I den videregående opplæringen var det 21,4 prosent som svarte at de påla lærerne å bruke andre kartleggingsprøver utover de nasjonale kartleggingsprøvene i lesing og regning for Vg1, som på dette tidspunktet var obligatoriske (Grindheim mfl., 2014).

Grindheim mfl. (2014) spurte også lærerne om hvilke andre prøver eller kartleggingsverktøy lærerne ble pålagt å bruke, og om lærerne ble pålagt å bruke frivillige prøver utviklet av Utdanningsdirektoratet. Fra resultatene kom det blant annet fram at av lærerne som underviste i matematikk på 1. til 4. trinn, svarte 58 prosent at de ble pålagt å gjennomføre Utdanningsdirektoratets frivillige kartleggingsprøver i regning. Av lærerne som underviste i engelsk på samme trinn oppga 34 prosent å bli pålagt å gjennomføre den frivillige kartleggingsprøven i engelsk. På dette tidspunktet var alle kartleggingsprøvene i lesing for 1. til 3. trinn obligatoriske. Det ble derfor ikke spurt spesifikt om disse prøvene.

Av alle lærerne på barneskolene som ble spurt, oppga nesten halvparten av dem at de ble pålagt å bruke andre kartleggingsprøver eller kartleggingsverktøy enn dem nasjonale myndigheter tilbyr. Undersøkelsen tydet på at det var spesielt leseprøver og regneprøver lærerne ble pålagt og flere nevnte prøver som *Kartleggeren*, *Carlsten's lesetest*, *Alle Teller*, *M-prøve* og *Multi* (Grindheim mfl., 2014). Dette samsvarer i stor grad med oppdaterte funn gjort av Svanæs mfl., (2022) hvor

lærerne oppgir å bruke *Kartleggeren*, *Carlsten's lesetest* og *Alle Teller*.

I en undersøkelse av hvorvidt skoler på barnetrinnet kartla eller vurderte elevenes skolefaglige og sosiale utvikling og hvilke kartleggingsverktøy de brukte, (Arnesen mfl., 2019) viste undersøkelsen at 89 prosent av de 234 skolene som deltok i undersøkelse brukte kartleggingsverktøy til å kartlegge leseutvikling, mens 99 prosent av skolene oppga at de brukte kartleggingsverktøy til å sette i gang tiltak.

Når det gjaldt å kartlegge sosiale ferdigheter, brukte 32 prosent av skolene kartleggingsverktøy for å finne ut hva elevene trengte av hjelp og støtte innenfor sosiale ferdigheter. Av skolene oppga 92 prosent at de brukte informasjon fra kartleggingsprøvene til å sette i gang tiltak.

Om lag 36 prosent oppga at de brukte lærerlagde vurderinger basert på egne observasjoner for å kartlegge sosial utvikling. Elevundersøkelsen er det verktøyet nest flest skoler oppga å bruke, om lag 17 prosent. For å kartlegge leseutvikling oppga nesten 80 prosent av skolene at de brukte *Carlsten's lesetest*, etterfulgt av *Ordkjedetesten*, i om lag 25 prosent av skolene.

### 9.13.4 Ingen samlet oversikt over kvaliteten på tilbudet

Flere av kartleggingsprøvene som er hyppig brukt i norsk skole, har svak kvalitet eller mangler dokumentasjon som kan dokumentere det motsatte (Arnesen mfl., 2019). For kartleggingsprøver og kartleggingsverktøy til bruk i skolen finnes det ikke en samlet oversikt over det totale tilbudet og i hvilken grad de enkelte prøvene og verktøyene er kvalitetssikret etter formålet.

Bruk av testteori, statistiske analyser, for å vurdere kvaliteten til kartleggingsprøver og kartleggingsverktøy i utdanningssektoren, er et relativt ungt fagfelt i Norge sammenliknet med andre fagområder (Bjornsson, 2022). Innen fagfeltet psykologi har testteori en lenger tradisjon.

På oppdrag fra Helsedirektoratet har RBUP Øst og Sør i samarbeid med de regionale kunnskapssentrene for barn og unge (RKBU Nord, RKBU Midt og RKBU Vest) utviklet et eget nettsted og et elektronisk tidsskrift kalt *PsykTestBarn*<sup>3</sup> hvor formålet er å vurdere måleegenskapene ved testene og kartleggingsverktøyene, og bidra til informerte valg og forsvarlig bruk av tester og kartleggingsverktøy i praksisfeltet.

<sup>3</sup> <https://psyktestbarn.r-bup.no>

I den første evalueringen av nasjonale prøver gjort av Lie mfl., (2005a) pekte forskerne på at det manglet grunnleggende og avanserte testteoretiske (psykometriske) kompetanse hos dem som utviklet de nasjonale prøvene i Norge sammenliknet med andre land. Dette gjenspeilet seg i den manglende kvaliteten på de første nasjonale prøvene, som også var årsaken til at prøvene ble stanset etter gjennomføringen i 2005. Forskerne anbefalte en kompetanseheving på fagområdet, spesielt for dem som skulle lede utviklingen av prøver på nasjonalt nivå. De pekte på at andre land hadde både universitets- og høyskoleinstitutter og selvstendige institusjoner for pedagogiske målinger.

Innføringen av kvalitetsvurderingssystemet førte til at det ble etablert flere fagmiljøer i Norge som fikk kompetanse innen testteori.

## 9.14 Oppsummering og utvalgets vurderinger

I dette kapitlet har utvalget beskrevet hvilke frivillige prøver, verktøy og datakilder som finnes tilgjengelig for skolenes og skoleeierne arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling og som inngår som en del av dagens kvalitetsvurderingssystem.

### *Innholdet av frivillige prøver, verktøy og datakilder i dagens system*

Utvalget merker seg at dagens kvalitetsvurderingssystem er svært omfattende og samlet sett består av mange frivillige prøver, verktøy og datakilder. Utvalget merker seg at det ikke finnes frivillige prøver i systemet som kan gi informasjon om elevens ferdigheter eller kompetanse i fag utover tilbudet om kartleggingsprøver i lesing og regning for 1. trinn.

### *Bruken av de frivillige prøvene, verktøyene og datakildene*

Det er manglende kunnskap om flere av de frivillige prøvene, verktøyene og datakildene i

systemet, spesielt knyttet til bruken og nytteverdien for kvalitetsutviklingsarbeidet. Utvalget er av den oppfatning at det trengs mer kunnskap på dette området. Noen prøver og undersøkelser er frivillige fra nasjonale myndigheter, men det er opp til skoleeierne, eller skolene dersom skoleeieren har delegert beslutningsmyndigheten til skolene, å bestemme om de skal brukes. De frivillige prøvene som finnes brukes ulikt, og bruken av disse er en del av det lokale handlingsrommet.

### *Tilbudet av prøver, verktøy og datakilder utenom kvalitetsvurderingssystemet*

Lærerne, skolene og skoleeierne skal i kvalitetsutviklingsarbeidet se det nasjonale kunnskapsgrunnlaget og de nasjonale støtteverktøyene og andre støtteressursene i sammenheng med det lokale kunnskapsgrunnlaget og andre lokale virkemidler.

Utvalget har merket seg at tilbudet av prøver, verktøy og andre støtteverktøy utviklet av blant annet private aktører og aktører fra universitets- og høyskolesektoren, er stort og uoversiktlig. Kunnskapsgrunnlaget viser at enkelte kartleggingsprøver er mye brukt, men at det generelt er lite kunnskap om hvilke kartleggingsprøver og kartleggingsverktøy lærerne tar i bruk og hvilken nytte disse har i utviklingsarbeidet. Utvalget merker seg at forskere har dokumentert at kvaliteten på enkelte av de tilgjengelige prøvene og verktøyene ikke er tilfredsstillende eller at det mangler dokumentasjon som kan si noe om kvaliteten. Utvalget har diskutert hvilke behov det omfattende tilbudet fra private aktører kan være et uttrykk for.

Utvalget har også merket seg at skolen er en arena for innsamling av informasjon om barn og unge fra andre nasjonale myndigheter og organisasjoner om temaer som ikke nødvendigvis er direkte relevante for kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen.

## Kapittel 10

### Om kvalitetssystemene i Danmark, Sverige og Finland

Det er ikke unikt for Norge å ha et system for å vurdere og utvikle kvaliteten i skolen. I en internasjonal kontekst finnes det flere forskjellige kvalitetssystemer, med ulike rammer, komponenter og nyanser. Det er også flere likheter mellom de ulike landenes kvalitetssystemer. Utvalget mener derfor det er interessant å utforske kvalitetssystemene i noen andre land for å vurdere om de har løsninger, kunnskaper og erfaringer som kan inspirere til videreutviklingen av det norske kvalitetsvurderingssystemet.

Utvalget har i arbeidet med delinnstillingen valgt å se til Danmark, Sverige og Finland. Først og fremst fordi de tre landene har kvalitetssystemer og skolekontekster som kan være relevante for utvalgets arbeid. I tillegg pågår det også en videreutvikling av kvalitetssystemene i de tre landene, som det kan være nyttig å følge med på.

Beskrivelsene av kvalitetssystemene i Danmark, Sverige og Finland baserer seg i hovedsak på oppsummeringer som er gjort på bestilling fra utvalget, annen relevant forskning, offentlig tilgjengelig informasjon og dialog med nasjonale utdanningsmyndigheter. Omtalen av landenes systemer er ikke uttømmende, men beskriver noen sentrale aspekter ved innretningen av systemene.

Utover de nasjonale delene av kvalitetssystemene som blir beskrevet i kapitlet, deltar også Danmark og Sverige i mange av de samme internasjonale undersøkelsene som Norge deltar i (PISA, TIMSS, PIRLS, ICCS, ICILS og TALIS). Finland deltar i noen færre internasjonale undersøkelser. Alle landene benytter resultatene fra de internasjonale undersøkelsene på tilsvarende vis, som overordnede indikatorer for det nasjonale nivået på de områdene som undersøkelsene dekker.

Til hovedinnstillingen vil utvalget se nærmere på kvalitetssystemene i noen flere land.

#### *Kvalitetsvurdering i Norden*

Den nordiske utdanningsmodellen er tematisert og beskrevet i et omfattende antall publikasjoner og fra flere ulike perspektiver. Modellen er beskrevet med en rekke kjennetegn, blant annet at utdanningssystemene er offentlig finansiert og inngår som en del av de universelle velferdsordningene (Blossing mfl., 2014; Larsen mfl., 2022; Prøitz og Aasen, 2017; Telhaug mfl., 2006). Historisk sett har den nordiske modellen gjerne vært beskrevet som preget av sterk statlig og ofte sentralisert styring, og i hovedsak en offentlig skole til tross for at både Danmark og Sverige også har en stor andel private skoler. Andre kjennetegn er en høy grad av tillit til staten, barne- og elevsentrert pedagogikk og et likeverdig lærer-elev-forhold (Larsen mfl., 2020). Et annet kjennetegn er hvordan opplæring har vært et viktig virkemiddel for å fremme ulike typer samfunnsverdier. For eksempel verdier som likestilling og sosiale rettigheter, og elementer som at elevene går på den samme skolen, begrenset bruk av såkalt high-stakes-testing (tester der mye står på spill for den som tar den) og lite differensiering av elever etter prestasjoner (Larsen mfl., 2022).

Til tross for en relativt omfattende litteratur om den nordiske utdanningsmodellen er det vanskelig å finne litteratur som tar for seg og sammenlikner de nordiske landenes kvalitetsvurderingssystemer mer generelt. Det finnes studier som omtaler og sammenlikner eksamen og karaktersystemer i Norden (Hovdhaugen mfl., 2022a). Det finnes også studier som sammenlikner det norske og det svenske systemet for nasjonale prøver (Lundahl mfl., 2017; Olsen mfl., 2018) og som sammenlikner landenes tradisjoner for karaktersetting.

## 10.1 Kvalitetssikrings- og kvalitetssystemet i Danmark

Danmarks kvalitetsvurderings- og kvalitetsutviklingssystem består av flere ulike komponenter knyttet til de ulike nivåene i utdanningssystemet. I dette delkapitlet beskriver utvalget kvalitetssystemene for den danske offentlige grunnskolen (*folkeskolen*) og de studieforberedende utdanningsløpene på videregående nivå, gjerne omtalt som *gymnasiale utdannelse*. I Danmark blir systemet for grunnskolen omtalt som *Kvalitetssikringssystemet*. På Børne- og Undervisningsministeriets nettsider blir systemet for den videregående opplæringen referert til som *Kvalitetssystemet*. I kapitlet beskriver utvalget også noen viktige forskjeller ved kvalitetssikringssystemet for private grunnskoler i Danmark.

Folkeskolen omfatter et utdanningsløp som består av en barnehageklasse (0. trinn) og 1. til 9. trinn, i tillegg til et ettårig 10. trinn som er frivillig for elevene. Dette 10. trinnet retter seg mot elever som etter fullført grunnskole, trenger ytterligere faglig kvalifisering og avklaring av utdanningsvalg for å gjennomføre en utdanning på videregående nivå. De gymnasiale utdanningsløpene er i hovedsak treårige og omfatter fire ulike skoleløp, som kvalifiserer for studier på universitetsnivå (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022b). Det er mulig å sammenlikne disse gymnasieskolene på mange måter med de studieforberedende utdanningsprogrammene i den videregående opplæringen i Norge.

I Danmark er det Børne- og Undervisningsministeriet som har det overordnede ansvaret for utdanningssystemet, inkludert kvalitetssikringssystemet. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har det nasjonale ansvaret for å støtte kvalitetsutviklingen på de ulike nivåene av utdanningssystemet og ansvaret for å føre tilsyn med kvaliteten på utdanningstilbudet elevene får. På lokalt nivå er det Kommunalbestyrelsen som har eieransvaret for de offentlige skolene og som fastsetter mål og rammer for skolens virksomhet. På den enkelte skolen er det skolelederen som har ansvaret for den administrative og pedagogiske ledelsen av skolen, og Skolebestyrelsen som fastsetter prinsippene for skolens virksomhet, inkludert prinsippene for organiseringen av undervisningen og skolens samarbeid med hjemmet. Skolebestyrelsen består av elever, foreldre og skolens personale, og samarbeider om å utvikle skolen. For de frie grunnskolene er det Bestyrelsen som er eier og står ansvarlig overfor Børne- og Undervisningsministeriet når det gjelder driften og utviklingen av skolene.

Kvalitetssikringssystemet for grunnskolen i Danmark har vært gjenstand for mye debatt, både innenfor forskningsfeltet og i den offentlige diskursen. Noen deler av systemet har fått mye kritikk, blant annet for å være upålitelige kilder til kunnskap om elevenes læring og om situasjonen i det danske skolevesenet (Ydesen, 2022). Det pågår i dag en større revidering og videreutvikling av kvalitetssikringssystemet for grunnskolen i Danmark. Det er nylig vedtatt flere endringer som danske myndigheter gradvis skal implementere fram mot slutten av 2020-tallet. Utvalget beskriver disse endringene nærmere etter en beskrivelse av kvalitetssikringssystemet for grunnskolen slik det har vært til nå.

### 10.1.1 Kvalitetssikringssystemet i folkeskolen

Kvalitetssikringssystemet for den danske grunnskolen har fram til i dag bestått av fire hovedkomponenter. De fire hovedkomponenter er

- sluttvurdering og eksamen
- nasjonale prøver
- individuelle elevplaner og skoleeieres kvalitetsrapporter
- trivselsmåling

De danske utdanningsmyndighetene offentliggjør all informasjon som har blitt samlet inn i forbindelse med avgangseksamener, nasjonale prøver, kommunale kvalitetsrapporter og trivselsmålinger, men ikke opplysninger som kommer fram av elevplanene. Dataene som samles inn på nasjonalt nivå skal i hovedsak brukes til å gi lærere og skoleledere kunnskap om elevenes faglige utvikling. Dataene skal også gi nasjonale skolemyndigheter informasjon om utviklingen innen grunnskolen (Ydesen, 2022).

Utover de nasjonalt tilgjengelige dataene, benytter også lærerne og skolene lokale former for vurdering. Dette kan for eksempel være lokalt utviklede prøver, eller tester, undersøkelser og verktøy som skolene kjøper inn på eget initiativ. For lærerne og skolene vil hovedformålet med denne typen vurdering ofte være å støtte elevenes læring og å utvikle undervisningspraksisen.

#### *Sluttvurdering og eksamen*

Sluttvurderingen i den danske grunnskolen består av standpunkt karakterer og eksamens karakterer. Det er faglærerne som setter standpunkt karakterene på bakgrunn av lærernes vurderinger av i hvor stor grad elevene oppfyller kompetansemålene i faget. Lærerne setter standpunkt karakterer

to ganger i året fra 8. til 10. trinn i de fagene hvor skolene avholder eksamen. Lærerne setter de siste standpunkt karakterene rett før de skriftlige avgangseksamenene. Det er bare disse karakterene elevene får på vitnemålet. Alle elevene får til sammen ti standpunkt karakterer, hvorav fire karakterer i dansk, tre i matematikk, to i språk og en karakter i et annet fag (Hovdhaugen mfl., 2022a).

På slutten av grunnskolen gjennomfører elevene i Danmark avgangseksamener (*folkeskolens avgangseksamener*). På 8. trinn gjennomfører elevene én avgangseksamen i ett valgfag. På 9. trinn har elevene sju obligatoriske eksamener, hvor av fem er faste og to er uttrekkseksamener. De faste eksamenene omfatter muntlig og skriftlig dansk, skriftlig matematikk og muntlig engelsk, i tillegg til en samlet muntlig eksamen i fysikk og kjemi, biologi og geografi. Det er Børne- og Undervisningsministeriet som trekker de to uttrekkspørvene som hvert år består av et humanistisk fag og et naturfag. De obligatoriske prøvene i 9. klasse er alltid like, mens uttrekkspørvene varierer fra år til år. Oppgavene til de skriftlige avgangseksamener er gitt fra nasjonalt hold. De øvrige prøvene er det skolelederne som har ansvaret for. For alle eksamensformer skal det minst være en ekstern sensor som vurderer elevenes eksamener. For de fleste er det en ekstern sensor og en faglærer, men for skriftlige eksamener med sentralt gitte oppgaver er det to eksterne sensorer som vurderer elevene. Slutt karakterene brukes for å vurdere om elevene er klare for opptak til den videregående opplæringen (Hovdhaugen mfl., 2022a).

Formålet med sluttvurdering og eksamen i Danmark er å dokumentere i hvilken grad elevene oppfyller målene og kravene som er fastsatt for fagene og opplæringen i regelverket (Hovdhaugen mfl., 2022a). Siden 2017 har det vært relativt få obligatoriske mål i det danske læreplanverket, slik at de fleste målene er veiledende for lærerne og skolene. Lærerne og skolene må likevel planlegge og gjennomføre hvert fag i henhold til den overordnede formålsparagrafen for grunnskolen, i tillegg til det enkelte fagets formålsbeskrivelse. Lærerne har likevel nå større frihet til å bestemme innholdet og undervisningsformen overfor elevene sine (Hovdhaugen mfl., 2022a). I motsetning til undervisningsformen må all vurdering ta utgangspunkt i kompetansemålene for hvert fag. Dette resulterer i henhold til Lundahl mfl. (2016) i en situasjon hvor lærerne og sensorer er pålagt å gjennomføre vurdering basert på kompetansemålene samtidig som at det er frivillig

for lærerne å undervise etter de samme målene (Hovdhaugen mfl., 2022a).

### *Nasjonale prøver i Danmark*

Nasjonale prøver i Danmark ble vedtatt i 2006 og ferdig innført i 2010. Fram til skoleåret 2022–2023 målte de nasjonale prøvene kompetansen i fag som dansk, matematikk, engelsk, geografi, biologi, fysikk og kjemi. I tillegg var det en egen nasjonal prøve i dansk for elever med dansk som andrespråk. Elevene gjennomførte de ulike nasjonale prøvene på ulike trinn, men de første prøvene ble gjennomført på 2. trinn. Alle prøvene ble utviklet med utgangspunkt i det danske læreplanverket og elevene gjennomførte prøvene digitalt. Prøvene var såkalt adaptive, som vil si at vanskelighetsgraden fortløpende tilpasset seg elevenes kompetansenivå ut ifra hva de svarte på oppgavene (Flarup, 2020; Børne- og Undervisningsministeriet, 2022d).

### *Individuelle elevplaner og kommunale kvalitetsrapporter*

Individuelle elevplaner og kommunale kvalitetsrapporter ble innført i 2006 som obligatoriske deler av kvalitetssikringssystemet. Elevplanene har fram til skoleåret 2022–2023 bestått av planer for den enkelte eleven for hvert fag. Planene tok utgangspunkt i elevens utvikling og ble brukt i skolens kvalitetsarbeid og i samarbeidet med eleven og foreldrene (Ydesen, 2022).

De kommunale kvalitetsrapportene har til nå vært årlige rapporter fra hver kommune, som har gitt styringsinformasjon til både lokale og nasjonale myndigheter. Nasjonale myndigheter har satt de overordnede retningslinjene for rapportene, men det kommunale nivået har kunnet tilpasse rapportene til den lokale politikken. Det er skolene som har hatt ansvaret for å skrive rapportene, og de har for eksempel inneholdt opplysninger om sykefravær, fordelingen av lærere og lønnstall. Skolene har også kunnet formulere egne mål for de nærmeste årene. Med utgangspunkt i disse målene har de evaluert seg selv etter i den påfølgende rapporteringen og brukt som et utgangspunkt for å sette seg nye mål (Ydesen, 2022).

Siden 2020 har skolene i de kommunale kvalitetsrapportene vært pålagt å inkludere opplysninger om blant annet

- andelen elever som tar avgangsprøver
- karakterer i fag og gjennomsnittet av vurderingen på avgangsprøvene

- karaktergjennomsnittet sett i lys av sosioøkonomisk status
- resultater på nasjonale prøver
- opplysninger om andelen elever som går videre til allmenn- eller yrkesfaglig videregående opplæring
- utdanningsstatus tre, ni og femten måneder etter fullført folkeskole
- andelen elever som er forventet å fullføre videregående opplæring innen seks år etter fullført folkeskole
- opplysningene fra de obligatoriske trivselsundersøkelsene.

Både elevplanene og de kommunale kvalitetsrapportene er i endring (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022m).

#### Trivselsmåling

I Danmark har alle grunnskolene siden 2010 gjennomført en årlig trivselsmåling med alle elevene fra barnehageklassen til og med 9. klasse (Ydesen, 2022). Siden skoleåret 2018–2019, har det vært obligatorisk å benytte Undervisningsministeriets verktøy for trivselsmåling. Dette er et digitalt spørreskjema, som handler om hvordan elevene har det på skolen. For elever på 4. til 9. trinn består skjemaet av 40 spørsmål. Elevene på 0. til 3. trinn svarer på en forenklet versjon med 20 spørsmål. Innholdet er utviklet med utgangspunkt i anbefalingene fra en ekspertgruppe på elevers trivsel. Resultatene blir offentliggjort på regionalt nivå, men skolene og kommunene har adgang til egne resultater på klassenivå. Klasser med under fem elevbesvarelser blir skjernet (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022o).

#### 10.1.2 Videreutviklingen av kvalitetssikringssystemet for folkeskolen

I løpet av skoleåret 2021–2022 har det blitt vedtatt flere viktige endringer for kvalitetssikringssystemet i Danmark. Endringene ble lansert gjennom det politiske initiativet *Sammen om Skolen*, hvor det har vært en bred prosess med involvering av både lokale yrkesutøvere i skolefeltet, fagorganisasjoner og politiske partier (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022m; Ydesen, 2022). Danske myndigheter skal implementere endringene i perioden fra 2022 til 2027.

#### Boks 10.1 Viktige endringer i kvalitetssikringssystemet i Danmark

Endringene omfatter

- midlertidige nasjonale overgangstester (fra 2022 til 2026) og nye ferdighetsprøver i lesing og matematikk
- en meldebok til dialog mellom skole og hjem (*meddelelsesbog*)
- skoleutviklingssamtaler og oppfølging mellom skoler og kommuner
- et verktøy for å vurdere elevenes språkutvikling, en risikotest for ordblindhet eller dysleksi, en screeningprøve for å oppdage lesevansker og en screeningprøve for å oppdage elever med stort læringspotensiale (*høj begavelse*)
- en ny modell for å vurdere om elevene er klare for videre utdanning eller ikke (*uddannelsesparathedsvurdering*)
- kvalitetstilsyn, med utviklingsliste og krav om utviklingsplan for skolene

Nasjonale skolemyndigheter utvikler støtte- og veiledningsmateriell, for å støtte skolene og kommunenes arbeid med å vurdere og utvikle kvalitet. Dette gjøres tilgjengelig via myndighetenes nettsider.

#### Overgangstester og nye ferdighetsprøver erstatter nasjonale prøver

Utdanningsmyndighetene i Danmark har nylig besluttet å erstatte de nasjonale prøvene med nye nasjonale ferdighetsprøver i lesing og matematikk. I henhold til Børne- og Undervisningsministeriet skal de nye nasjonale prøvene måle lese- og matematikkferdigheter på 2., 3., 4., 6. og 8. trinn, og elevene skal gjennomføre prøvene på starten av skoleåret (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022i).

Målet med disse endringene er å oppnå en god spredning på testingen, og å gjøre det mulig å følge elevenes progresjon gjennom grunnskolen. Prøver som måler lesing og matematikk er prioritert fordi skolemyndighetene anser dette som gjennomgående nødvendig kompetanse for elevene. Gjennomføringen på starten av skoleåret skal gjøre det lettere for skolene å bruke resultatene til å planlegge undervisningen. Prøvene vil fortsatt være digitale, men ikke lenger ha et adaptivt design. De blir heller utformet slik at elevene

gjennomfører en prøve med de samme oppgavene, en såkalt lineær prøve. Endringene i designet, fra adaptivt design til en lineær prøve med like oppgaver for alle, skal gjøre det lettere å sammenlikne elevenes progresjon og å bruke resultatene i organiseringen av undervisningen (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022i). Det adaptive designet har blitt debattert mye i Danmark og har fått kritikk for å være et svakt måleinstrument (Flarup, 2020).

I årene fram til de nye ferdighetsprøvene er klare, innfører myndighetene nasjonale overgangstester i dansk lesing og matematikk som elevene gjennomfører digitalt. Overgangstestene skal gi elevene, lærerne og skolene erfaringer med å gjennomføre disse prøvene i starten av skoleåret.

Både overgangstestene og de framtidige nasjonale ferdighetsprøvene vil være obligatoriske å gjennomføre for alle elever. Når de nye ferdighetsprøvene er klare, avvikler danske myndigheter overgangstestene og de adaptive prøvene (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022i).

#### *Meddelelsesboken erstatter individuelle elevplaner*

I det nye kvalitetssikringssystemet blir de individuelle elevplanene fra skoleåret 2022–2023 endret til et dialogverktøy kalt *Meddelelsesboken* (meldeboken) til bruk i samarbeidet mellom elevene, foreldrene og skolene. Dialogverktøyet skal omhandle elevens faglige og generelle (*alsidige*) utvikling. Alle elevene ha en egen meldebok fra barnehageklassen og fram til 9. trinn. Utdanningsmyndighetene har satt noen formelle krav til utformingen av dialogverktøyet, men også gitt rom for at skolene skal kunne utvikle og tilpasse verktøyet til det lokale arbeidet med å evaluere og følge opp elevene. De formelle kravene som er satt til meldeboken er at den skal

- være skriftlig
- brukes regelmessig og gjøres tilgjengelig for eleven og foreldrene minst én gang i året
- dekke kompetanseområdene språk og matematisk oppmerksomhet for elever i barnehageklassen
- dekke fagene dansk og matematikk for elever på 1. til 9. trinn
- inneholde vurderinger knyttet til elevens framtidige utdanning etter fullført grunnskole, og om prosessen for å oppfylle de faglige kravene som er knyttet til opptaksprosessen for elever på 7. til 9. trinn
- inneholde informasjon om den innsatsen og oppfølgingen skolen har iverksatt for å hjelpe elever som står i utfordringer

Skolene bør bruke meldeboken som utgangspunkt for en konstruktiv dialog mellom eleven, foreldrene og skolen. Den bør rette oppmerksomheten mot noen avgrensede områder knyttet til elevens faglige og generelle utvikling. De avgrensede områdene skal være praksisnære og konkrete (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022f).

#### *Skoleutviklingssamtaler erstatter kvalitetsrapportene*

Det nye kvalitetssikringssystemet fører til en endring i kvalitetsrapportene fra kommunene. Skoleutviklingssamtaler erstatter kvalitetsrapportene, og skal bli en ramme for dialogen mellom den enkelte skolen og kommunen knyttet til skolens utviklings- og innsatsområder. Endringen trer i kraft fra skoleåret 2022–2023. Heretter skal skolene og kommunen gjennomføre samtalene én gang i løpet av hvert skoleår. Det er folkeskoleloven som setter rammene for skoleutviklingssamtalene, men det er få formelle krav til samtalene (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022l). Rammene som er gitt av loven, er at

- kommunerådet eller byrådet skal holde én årlig skoleutviklingssamtale med skolens leder
- skolelederen skal ta initiativ til å beskrive utviklings- og innsatsområdene som samtalen skal dreie seg om
- kommunerådet eller byrådet skal supplere med temaer i henhold til den strategiske rammen for skolevesenet
- resultatene fra de obligatoriske prøvene og annen relevant kunnskap, skal tas inn i skoleutviklingssamtalen
- samtalen skal følge opp tidligere skoleutviklingssamtaler
- samtalen skal berøre status på eventuelle utviklingsplaner og handlingsplaner
- skolen skal opplyse om evalueringen av undervisningens kvalitet på skolens hjemmeside

#### *Innføring av språkvurderingssverktøy, screeningprøver og risikotest*

I tillegg til endringene av de eksisterende prøvene og verktøyene skal det nye kvalitetssikringssystemet inneholde

- et obligatorisk verktøy for å vurdere elevens språkutvikling i barnehageklassen
- en klassebasert screeningprøve for å oppdage elever med utfordringer knyttet til lesing på 1. trinn
- en risikobasert test for å oppdage elever med risiko for å utvikle dysleksi på 1. trinn

- en screeningprøve for å oppdage elever med stort læringspotensial (*høytbegavede elever*).

Skolen skal følge opp elevene som oppfyller de ulike screeningkriteriene nærmere. De ulike screeningprøvene tas i bruk i løpet av perioden 2022–2026 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022h).

#### *Ny modell for å vurdere studieforberedthet*

I løpet av skoleåret 2024–2025 innfører Danmark en ny modell for å vurdere om elevene er klare for å gå videre til en videregående opplæring. De danske myndighetene har satt ned en arbeidsgruppe som består av parter innen grunnskole og videregående opplæring, som skal foreslå nye modeller for hvordan denne vurderingen kan gjøres. Et viktig mål med denne prosessen er å gå bort fra praksisen med å vurdere elever som *ikke utdanningsklare (ikkeuddannelsesparat)* (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022g).

#### *Innføring av kvalitetstilsyn med en utviklingsliste*

I løpet av skoleåret 2024–2025 blir det innført en egen utviklingsliste for skolene med, eller som står i risiko for å få, utfordringer med undervisningskvaliteten eller skolemiljøet. Det er Styrelsen for Undervisning og Kvalitet som har ansvaret for å lage listen, og som velger ut skolene basert på en årlig screening av data fra skolene med vekt på utvalgte kvalitetsindikatorer. Med utgangspunkt i listen vil det bli ført kvalitetstilsyn med skolene. Denne endringen ble iverksatt fra skoleåret 2022–2023 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022q).

### **10.1.3 Kvalitetssikringssystemet for private grunnskoler i Danmark**

I det danske kvalitetssikringssystemet er det meste av offentlige prøver frivillig å bruke for de private grunnskolene (*frie grundskoler*). De kan velge selv om de vil benytte seg av de offentlige prøvene, men de har muligheten til å bruke alle prøvene om de ønsker det. Hvis en privat grunnskole velger å gjennomføre folkeskolens prøver, skal det skje på de samme vilkårene som for de offentlige folkeskolene. Det vil også være frivillig for dem å bruke de nye nasjonale ferdighetsprøvene når de blir klare. Den eneste prøven de private skolene blir pålagt å bruke, er verktøyet for å vurdere elevenes

språkutvikling i barnehageklassen. Fram til det nye språkvurderingsverktøyet blir klart, kan skolene selv velge hvilket verktøy de vil bruke.

Skolene kan også velge å melde fra til Børne- og Undervisningsministeriet at den er prøvefri. Elever som har gått på en prøvefri skole, må ta en opptaksprøve hvis de etter 9. klasse vil fortsette på en utdanning med et karakterbasert opptakskrav. Elevene kan også velge å ta folkeskolens prøver som privatister på en annen skole (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022c).

Alle de private grunnskolene er pålagt å evaluere både elevenes utbytte av undervisningen og skolens samlede undervisningstilbud. Evalueringen skal sikre at det er lagt nok vekt på elevenes utbytte og faglige progresjon i undervisningen. Det stilles krav til de private grunnskolene om at de informerer elevene og foreldrene fortløpende om evalueringsresultatene. Det er ingen krav om at dette skal skje skriftlig, men det stilles krav om at evalueringene skal være allsidige og at karakterene ikke kan utgjøre det eneste kunnskapsgrunnlaget.

Når det gjelder å evaluere det samlede undervisningstilbudet, velger skolene selv hvilke metoder og hvilken form de benytter. Det er bare et krav om at evalueringen skal foregå regelmessig, og skolene utarbeider en plan for å følge opp evalueringen. I oppfølgingsplanen skal skolen beskrive hva den har lært og hvilke nye tiltak den vil sette i gang ut fra det. Oppfølgingsplanen skal inneholde opplysninger om når skolen gjennomfører den neste samlede evalueringen. De private grunnskolene er pliktige å publisere resultatene fra den samlede evalueringen og oppfølgingsplanen på nettsiden sin (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022c).

### **10.1.4 Kvalitetssystemet for de gymnasiale utdanningsinstitusjonene**

Kvalitetssystemet for de gymnasiale utdanningsinstitusjonene består av flere deler. I denne sammenhengen er det spesielt relevant å trekke fram fem hovedkomponenter. De fem hovedkomponentene er

- nasjonale retningsgivende mål
- selvevaluering og oppfølgingsplan
- trivselsmåling
- tilsyn
- skolebasert rådgivning fra *gymnasiale læringskonsulenter*

I tillegg til disse fem hovedkomponentene bruker skolene og skoleeierne resultatene fra prøver,

eksamener og internasjonale undersøkelser i arbeidet med å utvikle kvalitet. Børne- og Undervisningsministeriet tilgjengeliggjør også noe støtte- og veiledningsmateriell på nettsidene sine (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022k).

#### *Nasjonale retningsgivende mål*

De nasjonale retningsgivende målene skal sikre at de gymnasiale utdanningsinstitusjonenes kvalitetsutviklingsarbeid står i forhold til elevenes faglige nivå, trivsel og overgang til utdanning på universitets- og høyskolenivå. I Danmark er det i dag tre retningsgivende mål. De tre målene er at

- gymnasieskolene skal utfordre alle elever, uavhengig av sosial bakgrunn, så de blir så dyktige som de kan
- en større andel av elevene skal begynne på en høyere utdanning
- trivselen i de gymnasiale utdanningene skal styrkes

Disse retningsgivende målene danner utgangspunktet for de gymnasiale utdanningsinstitusjonenes arbeid med selvevaluering og oppfølgingsplan (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022j).

#### *Selvevaluering og oppfølgingsplan*

Alle de gymnasiale institusjonene er pålagt å ha et lokalt kvalitetssystem som består av selvevaluering og en oppfølgingsplan. Med utgangspunkt i de nasjonale retningsgivende målene skal institusjonene konkretisere egne mål som hjelper dem å nå de nasjonale målene. Disse konkrete målene skal tydeliggjøre den enkelte skolens faglige og pedagogiske innsatsområder. Hvert år skal den enkelte skolen gjennomføre en selvevaluering og utarbeide en oppfølgingsplan med utgangspunkt i målene som er satt. Oppfølgingsplanen skal inneholde opplysninger om behovet for endringer, løsningsforslag og operasjonelle mål, og vise hvilke konkrete tiltak skolen skal sette i gang. Planen skal også vise hvordan skolen skal evaluere disse tiltakene. Skolene overleverer oppfølgingsplanen til skoleeier og publiserer den opp på nettsiden sin. Den nye oppfølgingsplanen og planene fra de tre siste årene skal ligge åpent tilgjengelig til enhver tid (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022e).

#### *Trivselsmåling*

Alle gymnasieskolene skal gjennomføre trivselsmålinger med elevene hvert år for å få syste-

matisk kunnskap om hvordan elevene har det på skolen. Siden målingen fra skoleåret 2019–2020 har det vært obligatorisk å bruke et nasjonalt trivselsverktøy. Formålet med målingen er å følge med på og å styrke utviklingen i elevenes trivsel (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022p).

#### *Tilsyn*

I Danmark fører nasjonale myndigheter tilsyn med gymnasieskolene. Tilsynet legger vekt både på faglig kvalitet, regeletterlevelse og på den økonomiske styringen av skolene. Tilsynet kan være risikobasert, tematisk basert eller rettet mot enkeltsaker.

Det er Styrelsen for Undervisning og Kvalitet som har ansvaret for utvelgelseskriteriene og for å gjennomføre tilsynet med skolene. Det er utvalgte indikatorer hvor opplysninger om eksamensresultater, andelen elever som går videre til høyere utdanning, frafall, skolenes løfteevne med tanke på sosioøkonomisk bakgrunn (skolebidrag) og elevtrivsel er inkludert, som ligger bak utvelgesen av skolene til det risikobaserte tilsynet. Det tematiske tilsynet tar utgangspunkt i overordnede utfordringer som flere av skolene står i samtidig, eller i politiske initiativer. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet kan også velge å gjennomføre enkeltsakstilsyn på bakgrunn av konkrete henvendelser eller opplysninger fra elever, foreldre eller andre som har en generell bekymring for skolen (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022n).

#### *Skolebasert rådgivning*

I Danmark har de en egen ordning for å hjelpe de gymnasieskolene som opplever utfordringer i arbeidet med å nå de retningsgivende målene. Ordningen baserer seg på veiledning fra erfarne rådgivere, som tilbyr tjenester til den enkelte gymnasieskolen. Rådgiverne blir omtalt som *gymnasiale læringskonsulenter*. Det vil typisk være de gymnasieskolene som blir trukket ut i det risikobaserte tilsynet som får tilbud om rådgivning fra læringskonsulentene.

Læringskonsulentene har erfaring fra skoleledelse, pedagogisk ledelse, teamledelse, prosjektledelse og undervisning på gymnasieskolenivå, og de arbeider primært med skoleutvikling på gymnasienivå. Noen av læringskonsulentene er fulltidsansatte i Børne- og Undervisningsministeriet, mens andre har kombinasjonsstillinger hvor de både arbeider i departementet og ved en utdanningsinstitusjon. Når læringskonsulentene kom-

mer inn, analyserer og vurderer de skolens situasjon i samarbeid med skolen. Deretter formulerer konsulentene en beskrivelse av skolens ønskede forandring og hvordan de skal forankre endringsønsket. Endringsønskene blir som regel utarbeidet i samsvar med skolens oppfølgingsplan og de nasjonale retningsgivende målene. Til slutt legger skolen og læringskonsulentene opp en rådgivningsprosess med månedlige oppfølgingsmøter og begynner kvalitetsutviklingsarbeidet (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022a).

## 10.2 Kvalitetssystemet i Sverige

Sveriges kvalitetssystem består av flere hovedkomponenter. Dette er blant annet nasjonale prøver (nasjonale prøver), et felles nasjonalt indikatorsett, allmenne råd, nettbaserte støtteressurser og en ordning for kvalitetsvurdering. Det er også en nasjonal satsing på systematisk kvalitetsarbeid, opprettelsen av en tilsynsordning med vekt på kvalitet og en kompensatorisk ordning for å støtte barnehager, skoler og skoleeiere med svake resultater på utvalgte mål.

I Sverige er det Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) og Skolforskningsinstituttet som har i oppdrag å støtte og fremme kvalitetsarbeid i skolen, mens Skolinspektionen (Skoletilsynet) har ansvaret for å føre tilsyn og gjennomføre kvalitetsundersøkelser. Det er kommunen som er eier for de offentlige skolene, og skolestyret som er eier for de private skolene.

De fleste delene av det svenske kvalitetssystemet gjelder for alle nivåene av skolevesenet. Eksempelvis både for barnehagene, grunnskolen, de videregående skolene, sameskolene og den kommunale voksenopplæringen. De fleste delene skiller heller ikke mellom de offentlige eller de private skoleeierne, noe som er viktig ettersom det også er en stor andel private skoleeiere i Sverige.

Det pågår i dag en videreutvikling av det svenske kvalitetssystemet.

### 10.2.1 Dagens kvalitetssystem i Sverige

Det svenske kvalitetssystemet består i dag av blant annet allmenne råd, nasjonale kvalitetsindikatorer og prosessstøtte, kvalitetsrettet tilsyn, nasjonale prøver, en modell for systematisk kvalitetsarbeid og en kompensatorisk støtteordning (Lundahl, 2022; Skolverket, 2022e). De ulike delene av kvalitetssystemet har blitt innført på ulike tidspunkt, men utvalget har valgt å avgrense

omtalen i hovedsak til utviklingen som har skjedd omkring og utover 2000-tallet.

#### *Kvalitetsredovisning og allmenne råd*

I 1997 introduserte den svenske regjeringen begrepet *kvalitetsredovisning* (kvalitetsregnskap) i utviklingsplanen for barnehagen, skolen og voksenopplæringen. Begrepet var ment å omfatte en helhetlig tilnærming til kvalitetsutvikling, med vekt på at skolene kontinuerlig skulle vurdere, analysere og dokumentere praksisen sin, utvikle målrettede handlingsplaner og gjennomføre tiltak. Innføringen av begrepet ble etterfulgt av en nasjonal ordning for kvalitetsvurdering innenfor det svenske skolevesenet.

Bakgrunnen for dette var at kommunene fortløpende skulle vurdere virksomheten sin og følge opp resultatene sine i henhold til nasjonale mål og lokale utviklingsplaner. Denne egenkontrollen ble deretter rapportert videre til Skolverket, som ved hjelp av kommunenes rapporter skulle utforme et overordnet nasjonalt bilde på kvaliteten i skolevesenet. For å utarbeide dette nasjonale bildet, gjennomførte Skolverket også egne utredninger og benyttet seg av statistikk fra blant annet karakterer. Karakterene ble brukt både som en indikator på elevene, skolene og skoleeiernes måloppnåelse. Det var mange kommuner som manglet kompetanse og ressurser til å kunne drive med denne formen for egenkontroll (Lundahl, 2022). I den forbindelsen innførte svenske skolemyndigheter *allmenne råd* for arbeidet med kvalitetsregnskap i 1999 og senere også et nasjonalt sett med kvalitetsindikatorer.

De første allmenne rådene fra 1999 ble revurdert flere ganger gjennom det tidlige 2000-tallet, og i 2012 ble de erstattet med allmenne råd for systematisk kvalitetsarbeid i skolevesenet (Lundahl, 2022).

#### *Systematisk kvalitetsarbeid (SKA)*

*Systematisk kvalitetsarbeid* (systematisk kvalitetsarbeid) er en lovfestet modell for kvalitetsutviklingsarbeid, som bygger på egenvurdering og mål om forandring i skolen. Hensikten med *systematisk kvalitetsarbeid* er å synliggjøre de overordnede målene om kvalitet og likeverd og rette oppmerksomheten mot skolens egen praksis og det å stille kritiske spørsmål til den (Lundahl, 2022). *Systematisk kvalitetsarbeid* kom inn i skoleloven i 2010, og sommeren 2022 trådte en del nye bestemmelser i kraft og erstattet bestemmelsene fra 2010. De nye bestemmelsene bygger i stor

grad videre på bestemmelsene fra 2010, men med noen nye formuleringer som presiserer og tydeliggjør ansvaret til ulike aktører. I tillegg ble det blant annet innført et krav om å dokumentere det systematiske kvalitetsarbeidet, både for skoleeiere og på skolenivået.

Kapitlet i skoleloven om det systematiske kvalitetsarbeidet omhandler blant annet de ulike aktørenes ansvar og oppgaver. Her omtales for eksempel de nasjonale myndighetenes ansvar for å føre tilsyn og gjennomføre kvalitetsundersøkelser og oppgaven om å følge opp skolevesenet. For eiernivået omtales kravene om at alle skoleeierne innenfor skolevesenet, på eiernivået, skal arbeide systematisk og kontinuerlig med å planlegge og følge opp opplæringen i skolene sine. I henhold til skoleloven skal de også analysere årsakene for resultatene av oppfølgingen av dem, og ut fra analysen skal de gjennomføre tiltak med mål om å utvikle opplæringen videre. For den enkelte skolen presiserer skoleloven at kvalitetsarbeidet på enhetsnivå skal gjennomføres med medvirkning fra lærerne, annet personale og elevene. Skoleloven presiserer også at elevenes foreldre skal få mulighet til å delta i arbeidet. Det er skolelederne som har ansvaret for at kvalitetsarbeidet ved enheten gjennomføres i henhold til kravene som stilles til kvalitet og medvirkning (Skollag, 2010).

I 2012 publiserte Skolverket allmenne råd for det systematiske kvalitetsarbeidet. Disse rådene er forskriftsfestede og omfatter seks hovedområder. De seks hovedområdene handler om

- å styre og lede kvalitetsarbeid
- å dokumentere kvalitetsarbeid
- å følge opp resultater og måloppnåelse
- å analysere og vurdere utviklingsbehovet
- å planlegge og gjennomføre utviklingen
- å ha rutiner for å følge opp klagesaker

De to første områdene handler om styring, ledelse og dokumentasjon. Områdene tar opp temaer som rutiner, kompetanse og deltakelse. De neste tre områdene handler om ulike faser i kvalitetsarbeidet, og den siste handler om skoleeierens håndtering av klagesaker.

De allmenne rådene for systematisk kvalitetsarbeid for skolevesenet er utviklet som støtte til skolelederne og skoleeierne. Rådene gjelder for alle som arbeider innenfor skolevesenet, og omfatter både de offentlige og private skolene (Skolverket, 2012).

### *BRUK og Kvalitetsverkstaden*

I 2003 innførte Skolverket et eget indikatorsett for å vurdere kvaliteten i skolene eller kommunene. Det bestod av fire hovedindikatorer som samlet omtales som *BRUK – Bedømming, Refleksjon, Utveklings og Kvalitet* (vurdering, refleksjon, utvikling og kvalitet). Disse fire indikatorene utgjorde kjernen i et digitalt refleksjonsverktøy som alle skolene og skoleeierne har hatt tilgang til. BRUK-verktøyet ble utviklet for å støtte kollektiv refleksjon ved den enkelte skolen eller skoleeierens virksomhet, og ble utformet digitalt for å gjøre støtten mer tilgjengelig og enkel å bruke i refleksjons- og analyseprosesser. I forbindelse med hver av hovedindikatorene ble det utviklet påstander som de ansatte i skolen eller kommunen tar stilling til før resultatene ble sammenstilt i verktøyet. Påstandene ble utviklet med utgangspunkt i nasjonale styringsdokumenter som *Skollagen* (skoleloven), læreplanene og Skolverkets allmenne råd. Ifølge Skolverket egnet BRUK-verktøyet seg til å sammenlikne skolens eller skoleeierens egne resultater over tid, men ikke til å sammenlikne kvaliteten mellom de ulike skolene eller kommunene (Lundahl, 2022; Skolverket, 2022d).

I forbindelse med at BRUK-verktøyet etter hvert har blitt utdatert, både med tanke på innholdet og den digitale løsningen, har Skolverket besluttet å erstatte BRUK med et nytt system. Fra og med februar 2023 er det ikke lenger være mulig å ta i bruk det gamle verktøyet. For støtte i arbeidet med kvalitetsutvikling, henviser Skolverket i dag heller lærere, skoleledere og skoleeiere til den digitale plattformen *Kvalitetsverkstaden* (Kvalitetsverkstedet) som ble lansert tidlig i 2020 (Skolverket, 2022a).

Kvalitetsverkstedet er en nettbasert prosessstøtte til lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med kvalitetsutvikling. Det er også et verktøy for den som skal lede utviklingsarbeidet, som skal gjøre det lettere å samarbeide rundt prosessen. Arbeidet med verktøyet kan kvalifisere skolene til å søke om offentlige tilskudd for å drive det videre kvalitetsutviklingsarbeidet.

Ett av hovedformålene med verktøyet er å hjelpe lærere, skoleledere og skoleeiere med å arbeide kontinuerlig med kvalitetsutvikling. Kvalitetsverkstedet er derfor sentrert rundt fem deler som til sammen skal støtte aktørene i å gjennomføre en helhetlig og kontinuerlig utviklingsprosess.

- Den første delen handler om å skape en felles forståelse for hva det vil si å arbeide med kvalitetsutvikling. Denne delen legger vekt på hva

det betyr for lærerne, skolelederne og skoleeierne som står i prosessen, og på å støtte dem i å finne fram til en felles forståelse.

- Den andre delen handler om å få en felles forståelse for her-og-nå-situasjonen, og å finne fram til et kunnskapsgrunnlag som kan si noe om den.
- I den tredje delen analyserer aktørene her-og-nå-situasjonen og velger mål og tiltak for den videre prosessen.
- Den fjerde delen handler om å finne fram til konkrete aktiviteter og handlinger som kan føre organisasjonen nærmere målene.
- I den femte og siste delen vurderer og rapporterer lærerne, skolelederen eller skoleeieren om hvordan det har gått med prosessen. Etter dette kan aktørene gjenta prosessen.

Kvalitetsverkstedet har blitt utviklet slik at aktørene skal bygge videre på det eksisterende lokale kvalitetsarbeidet i fellesskap med hele organisasjonen. Verktøyet inneholder filmer, støttetekster og annet støttemateriale, som ifølge Skolverket bygger på forskning og erfaringsbasert kunnskap. Gjennom arbeidet dokumenteres prosessen fortløpende, slik at det skal være mulig å bygge videre på prosessen i framtiden. Verktøyet har med andre ord en arkivfunksjon for de som arbeider med kvalitetsutviklingsarbeidet på skole- og skoleeiernivå (Skolverket, 2022a).

#### *Samverkan för bästa skola*

Sverige har siden 2016 hatt en nasjonal ordning for å støtte systematisk og kontinuerlig kvalitetsarbeid med mål om å øke graden av likeverd i skolene. Ordningen *Samverkan för bästa skola* (Samarbeid for den beste skolen) ble utviklet for å støtte skoleeiere med svake kunnskapsresultater eller lavere gjennomføringsgrad blant elever og som nasjonale myndigheter vurderer å ha dårlige forutsetninger for å forbedre resultatene på egen hånd.

*Samverkan för bästa skola* er prosessorientert og legger vekt på å formulere mål og gjennomføre analyser med utgangspunkt i lovverket, og å planlegge og gjennomføre tiltak gjennom kollektive læringsprosesser. I det lokale arbeidet med ordningen deltar representanter for Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) og universiteter som dialogpartnere for skolene.

*Samverkan för bästa skola* ble innført på bakgrunn av negative resultater på de internasjonale undersøkelsene som PISA og TIMSS, som viste en synkende trend for likeverdet mellom de sven-

ske skolene. Resultatene utover 2010-tallet viste at det var for mange av skolene som hadde svake resultater over tid. Derfor fikk Skolverket i 2015 et oppdrag av regjeringen om å gjennomføre et tiltak for å heve kunnskapsresultatene i grunnskolen og i den videregående opplæringen (gymnasieskoler). Tiltaket skulle utvikles i samarbeid og dialog med skoleeierne, og bidra til å øke likeverdet innenfor og mellom skolene.

Etter en innledende utprøving høsten 2015, startet Skolverket et treårig samarbeid med de første skoleeierne og skolene våren 2016. I januar 2017 fikk Skolverket et tilleggsoppdrag om å utvide tiltaket for å kunne samarbeide med barnehager innenfor rammene av *Samverkan för bästa skola*. Høsten 2021 hadde i alt 105 skoleledere, 416 skoleenheter og 124 barnehager takket ja til å delta.

Skolverket publiserte i 2019 og 2021 evalueringer som viste at *Samverkan för bästa skola* overordnet sett ser ut til å ha bidratt positivt til at skoleeierne har utviklet det systematiske kvalitetsarbeidet sitt, og det pedagogiske lederskapet og faglige fellesskapet ved skolene innenfor rammene av kvalitetsutvikling. Flere av deltakerne i evalueringene, spesielt skolelederne, hadde en positiv opplevelse av at skolene kunne forbedre kunnskapsresultatene over tid gjennom å fortsette med *systematisk kvalitetsarbeid*. Samarbeidsdialogene mellom de lokale og nasjonale aktørene, som er en viktig del av *Samverkan för bästa skola*, er utgangspunktet for de nye kvalitetsdialogene som er i ferd med å innføres i Sverige (Lundahl, 2022).

#### *Tilsyn og kvalitetsundersøkelser*

I 2008 ble Skolinspektionen (Skoletilsynet) opprettet som et tiltak for å sikre regelverksetterlevelsen og kvaliteten i de svenske skolene (Lundahl, 2022). Skolinspektionen fører ulike typer tilsyn, avhengig av situasjonen skolen står i. I tillegg til å være skoleverkets tilsynsorgan, ivaretar Skolinspektionen rollen som barne- og elevombud i saker om krenkende behandling. Skolinspektionen fører blant annet

- regelverksbundet tilsyn med risikobasert utvelgelse av skoler, med utgangspunkt i faktorer som økonomi, resultater og medieomtale
- tematisk tilsyn med utgangspunkt i overordnede utfordringer som flere skoler står i samtidig
- enkeltsakstilsyn, som gjøres på bakgrunn av konkrete henvendelser eller opplysninger fra elever, foreldre eller andre interessenter

Disse tre formene for tilsyn skal sikre et minimumsnivå for skolens etterlevelse av regelverket, men i Sverige har de også en egen type tilsyn rettet mot å løfte kvaliteten ut over det som kreves av regelverket. Denne formen for tilsyn omtales som *kvalitetsgranskning* (kvalitetsundersøkelser), og gjennomføres både som regelverksbundet kvalitetsundersøkelser og tematiske kvalitetsundersøkelser.

De regelverksbundne kvalitetsundersøkelsene gjennomføres med samtlige av grunnskolene og de videregående skolene i løpet av en syklus på tre til fem år, og vurderer skolene på fire områder som regnes å være særskilt viktige for kvalitetsutviklingen på skolen. De fire områdene er

- skoleledernes lederskap
- undervisningen ved skolen
- trygghet og studiero
- vurdering og karaktersetting

I tillegg vurderes skoleeierens arbeid med å legge til rette for skolens kvalitetsutviklingsarbeid. De tematiske kvalitetsundersøkelsene gjennomføres i forbindelse med nasjonale satsninger. For eksempel i forbindelse med tiltak som *Systematisk kvalitetsarbeid* og *Kvalitetsdialoger* (Skolinspektionen, 2022).

#### *Nationella prov*

*Nationella prov*, de svenske nasjonale prøvene, har eksistert i Sverige siden midten av 1900-tallet (Gustafsson og Erickson, 2018). Prøvene er obligatoriske på 3., 6. og 9. trinn i Sverige, som tilsvarer 4., 7. og 10. trinn i Norge. I grunnskolen måler prøvene

- svensk og svensk som andrespråk
- matematikk
- engelsk
- biologi, fysikk eller kjemi
- geografi, historie, religionskunnskap eller samfunnsfag

I den videregående opplæringen har elevene prøver i svensk, svensk som andrespråk, matematikk og engelsk. Prøvene har flere nivåer. For eksempel finnes det fire nivåer for de nasjonale matematikkprøvene for elevene i den videregående opplæringen. Elevene gjennomfører de nasjonale prøvene på bestemte datoer, og prøvene har siden 2018 bare vært obligatoriske i avsluttende fag. Ordningen med bare å ha obligatoriske prøver i avsluttende fag, ble innført av nasjonale skolemyndigheter som svar på kritikk mot at prøvene tidligere opplevdes som svært omfattende. Det er

skoleeier eller skolene som bestemmer om elevene skal gjennomføre nasjonale prøver utover det som er obligatorisk (Skolverket, 2022b).

Flere av universitetene og høyskolene i Sverige utvikler de nasjonale prøvene, og de blir prøvd ut av elever og lærere før de blir tatt i bruk slik også de norske kartleggingsprøvene og nasjonale prøvene blir. For hver prøve er det mellom 200 og 1000 elever som er med i utprøvningsfasen. Innholdet i prøvene er konstruert med utgangspunkt i analyser av læreplanen og emne- og kursplaner og har til hensikt å dekke så mye som mulig av planene (Skolverket, 2022c). Det tar mellom 1,5 og 2,5 år å utvikle hver enkelt prøve, noe som tilsvarer det fagmiljøer i Norge bruker på å lage og kvalitetssikre de norske nasjonale prøvene.

Svenske myndigheter offentliggjør resultatene fra de svenske nasjonale prøvene på skolenivå, og resultatene blir brukt til å sette karakterer i fag og å kvalitetssikre lærernes sluttvurderinger (Kunnskapsdepartementet, 2014; Skedsmo, 2022). Formålet med og bruken av de nasjonale prøvene i Sverige kan derfor minne om norske eksamener heller enn om norske nasjonale prøver, ettersom de er en del av grunnlaget for karaktersettingen i faget. I nordisk sammenheng er det bare Sverige som bruker resultatene fra de nasjonale prøvene på denne måten, og det er flere forskningsrapporter som peker på utfordringer knyttet til å balansere både likeverdig og rettferdig karaktersetting og kvalitetsvurdering innenfor rammene av de nasjonale prøvene. Utfordringene er spesielt knyttet til prøvenes stabilitet over tid, som varierer fra år til år i både utforming og anvendelse, og til at prøvene utvikles med flere ulike formål som kan gjøre at de er bedre tilpasset ett formål framfor ett annet (Gustafsson og Erickson, 2018). Det er iverksatt en større utviklingsprosess med hensikten om å gjøre de nasjonale prøvene digitale i løpet av 2023. I en delrapportering slår Skolverket (2021) fast at EU-dommen *Schrems II* gir nye personvernproblemstillinger knyttet til digitaliseringen som forsinker denne implementeringen.

#### *Sluttvurdering*

Sluttvurderingene i Sverige skal bygge på all tilgjengelig informasjon som kan si noe om hvordan elevene ligger an i forhold til de nasjonale kunnskapskravene, og elevene skal fortløpende få informasjon om måloppnåelsen sin i løpet av skoleåret (Hovdhaugen mfl., 2022a). Målet med sluttvurderingen er at den skal representere i hvilken grad elevene har oppnådd de nasjonale kunns-

skapskravene for de ulike fagene. Kunnskapskravene er fastsatt i læreplanverket for grunnskolen og den videregående opplæringen, både i form av overordnede mål og gjennom konkrete kursplaner for hvert enkelt fag. Sluttvurderingene gjøres blant annet gjennom utviklingssamtaler mellom elevene og lærerne, bruken av individuelle utviklingsplaner og karaktersetting. I grunnskolen settes det karakterer fra og med 6. trinn, men sluttvurdering gis bare ved slutten av 9. trinn. I den videregående opplæringen gis sluttvurdering når et kurs (fag) er gjennomført, noe som innebærer at elevene vil få noe sluttvurdering på alle trinn (Hovdhaugen mfl., 2022a).

I Sverige inneholder sluttvitnemålet bare karakterer satt av lærere, og det finnes ingen felles eksamen i verken grunnskolen eller i den videregående opplæringen som kvalitetssikrer elevenes karakterer. I Sverige benytter de seg heller av tiltak som lærergodkjenning og nasjonale prøv (nasjonale prøver) for å sikre god og likeverdig karaktersetting. Lærergodkjenning ble innført i 2011, etter et vedtak i Riksdagen. Godkjenningsordningen omfatter alle lærere i grunnskolen og den videregående opplæringen, og er ment å sikre at bare lærere som har godkjent utdanning får lov til å sette karakterer. Det er Skolverket som godkjenner lærerne. Nyutdannede lærere må ha et prøveår, hvor de veiledes av en erfaren lærer, før de kan få godkjenning til å sette karakterer på egenhånd (Hovdhaugen mfl., 2022a).

### 10.2.2 Videreutviklingen av kvalitetssystemet i Sverige

Kvalitetssystemet i Sverige er i endring. Det nye kvalitetssystemet i Sverige, består av nasjonale målsettinger, delmål, indikatorer og utviklingsfaktorer (*framgångsfaktorer*) (Skolverket, 2022f). Systemet legger stor vekt på at skolene og skoleeierne skal få et bedre utgangspunkt for å identifisere viktige utviklingsområder, og bidra til å skape en felles forståelse for hva kvalitet og likeverd innebærer for skolevesenet. Det nye kvalitetssystemet består av

- nasjonale målsettinger
- delmål og indikatorer som synliggjør virksomhetenes resultater i forhold til de nasjonale målsettingene
- utviklingsfaktorer som beskriver kvalitative aspekter ved opplæringen som også kan bidra til at skolene og skoleeierne oppnår de nasjonale målsettingene

Med utgangspunkt i disse tre delene skal skolene og skoleeierne analysere resultatene sine og forutsetningene for å drive med systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Deretter skal denne analysen brukes som utgangspunkt i den påfølgende kvalitetsdialogen som skoleeierne får tilbud om. Kvalitetsdialoger vil dermed bli en sentral del av det nye systemet, hvor skoleeiere i løpet av en toårsperiode får tilbud om et samarbeid med Skolverket og Specialpedagogiska skolmyndigheten. Kvalitetsdialogen skal i hovedsak bestå av tre deler. Disse er

- introduksjon til kvalitetsdialog, i form av digitale møter med vekt på prosessplanlegging, forutsetninger og analysegrunnlag
- gjennomføring av kvalitetsdialog, hvor deltakerne i hovedsak møtes fysisk og samarbeider om skoleeierens styrker, utfordringer og behov. Dialogen i denne fasen baserer seg på skoleeierens systematiske kvalitetsarbeid (SKA)
- oppfølging mot slutten av kvalitetsdialogen, hvor partene møtes fysisk eller digitalt og arbeider med viktige refleksjoner og erfaringer fra kvalitetsdialogen

Kvalitetsdialogene er frivillige, og Skolverket og Specialpedagogiska skolmyndigheten kan gjennomføre dialogene med flere skoleeiere samtidig. Dette skiller kvalitetsdialogene fra tilsynsarbeidet til Skolinspektionen. Kvalitetsdialogen er i 2022 i en utprøvningsfase hvor bare et mindre utvalg skoleeiere er involvert (15 skoleeiere totalt). Utvalget skal i perioden 2022–2023 øke betraktelig, fra 15 til 600, før ordningen med kvalitetsdialog skal være fullt implementert i andre halvdel av 2025. Det er om lag 1100 skoleeiere i Sverige, hvorav 299 er kommunale. Alle skoleeiere får tilbud om én kvalitetsdialog i løpet av implementeringsfasen. Når implementeringsfasen er over, går ordningen over i toårssyklusen (Skolverket, 2022a).

I videreutviklingen av kvalitetssystemet har svenske skolemyndigheter lagt vekt på å etablere et mer oversiktlig system. Et hovedmål har vært å konsentrere seg om et mindre antall nasjonale målsettinger som går på tvers av skoleformer. I videreutviklingen har myndighetene tenkt at skoleeiere skal benytte støttmateriellet som Skolverket utvikler i forbindelse med *Systematisk kvalitetsarbete* i kvalitetsdialogene. Arbeidet med et nytt kvalitetssystem skal ses i sammenheng med arbeidet med *Samverkan för bästa skola*. Det nye systemet skal være ferdig utviklet før sommeren 2023 (Lundahl, 2022; Skolverket, 2022a, 2022f).

### 10.3 Kvalitetsstyringssystemet i Finland

I Finland er det *Nationella centret för utbildningsutvärdering* (NCU – Nasjonalt senter for utdanningsevaluering) som har ansvaret for kvalitetssikringsarbeid på nasjonalt nivå. Gjennom eksterne evalueringer produserer NCU-informasjon og anbefalinger om kvalitetsutvikling for lokale, regionale og nasjonale beslutningstakere. NCU har også i oppgave å støtte kommunene i deres arbeid med å evaluere og kvalitetssikre opplæringen.

I Finland blir grunnskolene og de videregående skolene administrert av kommunene. Ansvaret for lokal tilrettelegging og prioriteringer i skolene er i stor grad desentralisert til lokale myndigheter. Det vil si til kommunene og til skolene selv.

Ifølge opplæringsloven plikter kommunene å evaluere egen opplæring og delta i eksterne evalueringer av opplæringsvirksomheten. Kommunene som er ansvarlige for videregående skoler, plikter i tillegg å ha et fungerende kvalitetsstyringssystem (Huusko mfl., 2021).

#### *Kommunale selvevalueringer*

I Finland benytter kommunene selvevalueringer til å utvikle kvaliteten i skolen. Tanken er at kommunene, ved hjelp av informasjon fra selvevalueringene, skal utvikle egen virksomhet og undervisningskvalitet. Kommunene kan selv velge hvilken evalueringsmetode de vil benytte, men det er krav om at de publiserer de mest sentrale resultatene sine. Formålet med selvevalueringen er å støtte utviklingen av utdanningen og bedre forholdene for læring.

En evaluering av selvevalueringssystemet viste at mange kommuner ikke utvikler kvalitetsstyringen sin i tilstrekkelig grad og dermed ikke utvikler en systematisk evalueringskultur. I tillegg viste evalueringen at mange kommuner ikke har tid, ressurser eller kompetanse til å gjennomføre arbeidet (Harjunen mfl., 2017). Etter at evalueringresultatene ble gjort kjent, har det finske kunnskapsdepartementet utarbeidet en plan for hvordan staten skal utvikle støttetiltak for å forbedre kvalitetsstyringen i kommunene. Blant annet skal det utvikles nye nasjonale kvalitetskriterier for grunnskolen som skal gjelde i perioden 2022–2028.

#### *Nasjonale utvalgsundersøkelser av elevenes læringsresultater*

På nasjonalt nivå er Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) ansvarlig for å gjennomføre eksterne evalueringer i de ulike skolene og kommunene. Evalueringene gir informasjon om i hvilken grad skolene og kommunene oppnår læringsmålene, og de undersøker nivået på elevenes læringsresultater. NCU gjennomfører evalueringene som utvalgsundersøkelser og velger ut skoler og kommuner til å gjennomføre prøver i utvalgte fag. På denne måten får nasjonale myndigheter informasjon om elevenes kunnskaper og læringsresultater i ulike fag som de benytter i kvalitetsutviklingsarbeidet.

På bakgrunn av resultatene fra utvalgsprøvene utarbeider NCU egne resultatrapporter til alle deltakerskolene og til kommunene som skolene tilhører. Rapportene er digitale og utformet slik at skolen eller kommunen kan sammenlikne egne resultater med gjennomsnittlige resultater på nasjonalt nivå. I tillegg får skolene tilgang til den nasjonale sluttrapporten som oppsummerer situasjonen for bestemte fag. Sluttrapporten er også viktig som en situasjonsbeskrivelse for det finske kunnskapsdepartementet, som har ansvaret for læreplanutviklingen og lærerutdanningen.

Utover dette gjennomfører NCU tematiske evalueringer innenfor ulike temaer som det er behov for å evaluere. Disse temaevalueringene har de siste årene eksempelvis handlet om effektene av bedre undervisningspraksis og morsmålsundervisning for elever med innvandrerbakgrunn, i tillegg til ulike metoder for å forebygge mobbing. Også i slike tilfeller får kommunene vite hvordan deres eget resultat er opp mot det nasjonale gjennomsnittet.

Nasjonale myndigheter i Finland gjennomfører andre evalueringer i skolene i tillegg til kvalitetsstøttearbeidet. De gjennomfører både nasjonale evalueringer og internasjonale undersøkelser som PISA, TIMSS og PIRLS. Finske myndigheter er i en prosess hvor de vurderer om det er behov for å evaluere flere fag parallelt, enn det som er tilfellet i dag.

I dialogen med de finske skolemyndighetene trekker de også fram viktigheten av den forskningsbaserte universitetsutdanningen for lærere, som de mener er med på å opprettholde kvaliteten i grunnopplæringen i Finland.

### Sluttvurdering og eksamen

Formålet med vurdering i det finske utdannings-systemet er å veilede og følge med på elevenes opplæring, styrke deres forutsetninger for å drive med egenvurdering og å fremme en enhetlig og likeverdig grunnskoleopplæring. Dette bidrar lærerne til ved blant annet å gi elevene tilbakemeldinger som beskriver elevens framgang i forhold til opplæringsmålene som er satt for faget. Overordnet sett skal lærerne basere vurderingene av elevene på prestasjoner som eleven har vist, hvor det blir tydelig hvor godt elevene har nådd målene som er satt for faget. Formålet er med andre ord å støtte og veilede undervisning og skolearbeid, og å fremme en enhetlig grunnopplæring på like vilkår.

Elevene i den finske grunnopplæringen gjennomfører ingen nasjonale prøver eller eksamener. Sluttvurdering gjøres i stedet av læreren på alle trinn, basert på de målene som er spesifisert for hvert fag i de lokale læreplanene. Dette gjelder også karakterene i grunnskolebeviset som elevene får når de fullfører 9. trinn, som danner grunnlaget for elevenes opptak til en videregående utdanning. For å bidra til stabilitet og likeverd i lærernes vurderinger, på tvers av klasser og skoler, inneholder den nasjonale læreplanen retningslinjer for vurdering i alle grunnskolens fellesfag. Disse kan benyttes av lærerne når de skal vurdere elevenes måloppnåelse i fagene.

I Finland er det bare ved avslutningen av den studieforberedende videregående opplæringen at elever må gjennomføre eksamener. Disse eksamenene omtales som *studenteksamen*, og er de eneste eksamenene som finnes i den finske skolen. Studenteksamen består av en obligatorisk eksamen i finsk eller svensk morsmål og tre eksamener som eleven velger selv. Elevene kan da velge å ta eksamen i matematikk, finsk eller svensk språk (det språket som ikke tas som morsmåls eksamen), fremmedspråk eller generelle fag (realfag, humaniora eller samfunnsfag). Elevene kan også velge å gjennomføre flere eksamener om de selv ønsker det. Elevene kan gjennomføre eksamener både på våren i mars og på høsten i oktober, som er de finske eksamensperiodene (Hovdhaugen mfl., 2022a).

### Boks 10.2 Videreutvikling av kvalitetsstyringssystemet i Finland

#### Nye kvalitetsmål i grunnskolen

Nasjonale myndigheter i Finland arbeider med å forbedre kvalitetsstyringen i grunnskolen. Den nåværende regjeringen har foreslått at det skal utarbeides klare og forpliktende kvalitetsmål for organisering av grunnskolen og indikatorer som beskriver hvordan skolene og kommunene oppnår målene. Formålet med kvalitetsmålene er å fastsette et likt nivå for opplæringstilbudet og lik undervisningskvalitet overalt i Finland.

#### Kvalitetsprogram i den videregående opplæringen

I 2021 startet det finske undervisnings- og kulturministeriet et kvalitets- og tilgjengelighetsprogram for de videregående skolene. Programmet har blant annet mål om å utvikle en kvalitetsstrategi for videregående skole, forbedre kvaliteten og tilgjengeligheten og å gi støtte til kommunene. Støtten til kommunene gjelder utvikling av ledelse av kvalitetsarbeid, kontinuerlig forbedring av kvalitet og utvikle en virksomhetskultur som støtter opp om dette. NCU deltar i kvalitetsprogrammets oppfølgingsgruppe (Huusko mfl., 2021).

## 10.4 Oppsummering og utvalgets vurdering

Utvalget merker seg at det er mange likhetstrekk, men også forskjeller i de danske, svenske og finske kvalitetsvurderingssystemene, sammenliknet med det norske systemet. Utvalget merker seg også at systemene og de enkelte delene i systemene blir debattert både i Danmark og Sverige. Utvalget merker seg også at det er enten vedtatt endringer for å legge større vekt på kvalitetsutvikling eller at slike endringer blir diskutert. Utvalget vil ta med seg disse betraktningene og diskutere dette videre inn i arbeidet med hovedinnstillingen.

## Kapittel 11

# Spenninger knyttet til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen

Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen har vært et område der mange spenninger, dilemmaer og kryssende hensyn har preget utviklingen. Av mandatet til utvalget går det fram at det har vært uenigheter og ulike oppfatninger om formålet med og omfanget av kvalitetsvurderingssystemet og hvordan man skal bruke resultatene. Spenningene er sammensatte og komplekse, og de omfatter flere nivåer og aktører. Kontroversene, spenningene og den offentlige diskursen handler om store temaer som hva skolen skal være, hvem som skal styre og kontrollere hva som skal skje i skolen og på hvilken måte. Samfunnet og hvilke politiske strømninger skolepolitikken til enhver tid befinner seg i, påvirker også spenningene.

I dette kapitlet ser utvalget nærmere på noen av disse spenningene og dilemmaene.

### 11.1 Spenninger knyttet til ansvarliggjøring og delegering

#### *Bakgrunn*

Innføringen av et nytt inntektssystem, befestningen av prinsippet om kommunalt selvstyre og den gradvise innføringen av mål- og resultatstyring på 1980-tallet og 1990-tallet, førte til en utvikling der desentraliseringen av makt og oppgaver i skolesektoren på 1970-tallet, tok en ny form. En velkjent OECD-rapport (1989) satte som vist i kapittel 4 sitt tydelige preg på den offentlige debatten på slutten av 1980-tallet. Rapporten konkluderte med at nasjonale myndigheter hadde for lite informasjon til å utforme god skolepolitikk i et desentralisert system.

Økt vektlegging av kommunenes og fylkeskommunenes skoleeieransvar hadde utviklet seg som en del av internasjonale reformer. Ulike rapporter pekte på hvordan OECD var en drivkraft for dette. Utviklingen kan knyttes til tre trender i internasjonal skolepolitikk de siste tretti årene,

vektleggingen av 1) ansvarsstyring med vekt på 2) mål- og resultatoppnåelse innenfor 3) et forsvarlig system for skoleeierskapet (Grindheim mfl., 2014).

Nye nasjonale verktøy ble etter hvert utviklet for å håndtere styringsdilemmaet og spenningene mellom sentrale mål og lokal frihet. Ansvarliggjøring gjennom målstyring og evaluering stod sentralt (Mausethagen og Hermansen, 2022). Dette var viktige begrunnelser for opprettelsen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

Spenningene, dilemmaene og de kryssende hensynene knyttet til ansvarliggjøring ble etter hvert tydelige på flere nivåer. Ekspertgrupperapporten om lærerrollen fra 2016 pekte på et sentralt dilemma som kom til uttrykk hos lærerne, skolelederne, skoleeierne og direktoratet. Dilemmaet handlet om å finne en hensiktsmessig balanse mellom strukturelle begrensninger (som lover og reguleringer) og kunnskapsmessige begrensninger (som veiledninger og satsinger) av det profesjonelle skjønnet på den ene siden og bevare et nødvendig lokalt handlingsrom på den andre siden (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016).

Forventningsstyring kan sees som et uttrykk for myndighetenes tillit til at oppgaver kan løses lokalt på skolene og i kommunene. Denne formen for styring kan samtidig bidra til usikkerhet i skolene og kommunene dersom forventningene oppleves som komplekse og oppdraget for «åpent» (Gunnulfsen mfl., 2022).

#### *Delegering av oppgaver og ansvar til skoleeierne*

Hensynet til det kommunale selvstyret og ønsket om lokal tilpasning og deltakelse er ofte begrunnelsen for å gi skoleeierne ansvaret for ulike tjenester og plikter. Samtidig har nasjonale myndigheter et legitimt behov for å styre for å oppnå nasjonale mål knyttet til for eksempel likhet og likeverd i tjenestetilbudet, rettssikkerhet og nasjo-

naløkonomi. Hvor balansepunktet er og bør være mellom lokal autonomi og behovet for nasjonal prioritering av viktige oppgaver, kan de ulike aktørene i skolen oppleve ulikt. Det kan dermed skape spenninger. I tillegg kan autonomien som tilsynelatende blir delegert gjennom desentralisering ofte skjule en tradisjonell maktutøvelse (Mausethagen og Hermansen, 2022).

Et paradoks som blir tatt opp i flere sammenhenger er at de nasjonale overordnede målsettingene går i en retning av et større kommunalt handlingsrom, mens utviklingen på opplæringsområdet i realiteten går i en retning av mer regelstyring. Det kan utfordre den reelle muligheten skoleeierne har til å utnytte det lokale handlingsrommet. Enkelte har for eksempel pekt på at selv om de nasjonale kravene i skolesektoren kan sies å være få, skaper spesielt tilsynsordningens veiledere og anbefalinger likevel et stort behov for å ha kontroll med hva som skjer i skolene (Grindheim mfl., 2014).

I et FoU-prosjekt på oppdrag fra KS er det gjennomført en studie av statlig styring av kommunene på blant annet opplæringsområdet. Analysene viser blant annet at ulike partier og regjeringskonstellasjoner i stor grad forfekter verdien av kommunalt handlingsrom i programerklæringer, men blir gjennomgående mer orienterte mot sentral styring når generelle styringsideer skal omsettes til faktisk politikk via sektorlovene (Danielsen mfl., 2019).

Opplæringslovutvalget pekte i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* på at kommunene og fylkeskommunene opplever at de gjennomgående er for stramt styrt på opplæringsområdet, noe som kan få konsekvenser for muligheten de har til å drive lokal kvalitetsutvikling. Blant annet legger individuelle rettigheter og ulike krav til dokumentasjon, rapportering og systemer, føringer for hva som kommunene og fylkeskommunene skal prioritere. Noen av disse reglene har en viktig rolle i å sikre barn, unge og voksne i grunnopplæringen grunnleggende rettigheter, mens andre regler oppleves som mer uklare når det gjelder hvilket behov de i praksis skal ivareta.

Opplæringslovutvalget pekte videre på at de mange skjønsmessige reglene i loven gjør den krevende å anvende. I noen tilfeller oppleves det som uklart hva som skal være grunnlaget for den skjønsmessige vurderingen, hvem som har myndighet til å gjøre vurderingen og i hvilken grad nasjonale myndigheter gjennom tilsyn kan overprøve skjønnsutøvelsen. Opplæringslovutvalget pekte på at selv om lærere og rektorer har en viktig rolle i utøvelsen av det faglige skjønn, har skoleeierne også en sentral rolle når det gjelder å

legge til rette for faglig utvikling og dialog mellom aktørene og å etterspørre faglige begrunnelser. Dette kan samtidig føre til spenninger knyttet til hvor grensene går for den faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen (NOU 2019: 23).

#### *Delegering av oppgaver og ansvar til skolelederne*

Det er ikke bare nasjonale myndigheter som delegerer oppgaver nedover i ansvarskjeden. Opplæringslovutvalget pekte på at en økende grad av delegering av oppgaver fra kommunen som skoleeier gjør dagens rektorrolle krevende (NOU 2019: 23). I forskningen blir det pekt på at desentralisering og at ledere blir ansvarliggjort for elevresultater er en av driverne for en stadig mer krevende lederrolle i skolen (Møller, 2019).

Opplæringslovutvalget understreker at det å delegere oppgaver krever at kommunen sikrer at rektor har god kunnskap om forvaltningsloven og annet aktuelt regelverk, i tillegg til bestemmelsene som er av mer direkte betydning for opplæringen. En forsvarlig delegering forutsetter også at det finnes et godt system for rapportering til nivået over og at rammebetingelsene for øvrig er tilstrekkelige (NOU 2019: 23).

Det er dessuten pekt på at skoleledere opplever at de mangler kompetanse og kapasitet til å nyttiggjøre seg informasjonen fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Skoleledere rapporterer om konkrete dilemmaer i arbeidet med å prioritere og planlegge skolens arbeid på kort og lengre sikt, og med å definere hva som skal anses som et godt resultat (Skedsmo og Mausethagen, 2017a).

Skoleledere må samtidig håndtere brytninger mellom styring og tillit, mellom relasjonelt arbeid og kunnskapsarbeid og mellom den lokale skolen og omverdenen, der mange interessenter har en mening om skolen (Møller, 2019).

Skolelederne må også være til stede og lage gode samhandlingsrom og vise tillit til medarbeiderne sine gjennom å gi dem ansvar. Samtidig impliserer tillit risiko, som når ledere fordeler oppgaver som de selv blir målt på og selv må stå til ansvar for når noen etterspør det (Helstad mfl., 2019a).

Som faglig-pedagogiske ledere av skolens samlede virksomhet har også skolelederne, med rektorene i spissen, en sentral rolle i oversettelsesarbeidet som skjer når lærere utvikler praksiser i den lokale skolen med støtte fra eksterne kompetansemiljøer (Helstad mfl., 2019a).

Kravene til rapportering og dokumentasjon i skolen er i flere sammenhenger tatt opp som en

utfordring for det profesjonelle handlingsrommet. Utredningen av rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen fra 2014 viste at når kommuner, fylkeskommuner og nasjonale myndigheter driver kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, fører det til økte forventninger og krav til at skolene dokumenterer og rapporterer om virksomheten sin. Rapporten pekte på at omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskravene som stilles til skolene skyldes at kommuner, fylkeskommuner og nasjonale myndigheter «dels spiller med hverandre, dels mot hverandre» (Grindheim mfl., 2014).

### *Delegering av oppgaver og ansvar til lærerne*

Selv om ansvaret for kvalitetsutvikling i skolen i stort er lagt på skoleeiernivået i lover og styringsdokumenter, er det i klasserommet og i samspillet mellom elevene og lærerne at skolens omfattende mandat realiseres. Det fører til det er lærerne som i stor grad må utføre oppgavene i forbindelse med blant annet testing, måling og rapportering av elevenes måloppnåelse.

Studier har vist at nasjonale krav i kvalitetsvurderingssystemet gir et begrenset merarbeid for lærerne og skolelederne, men at rundt halvparten av kommunene pålegger for eksempel barneskolen å bruke flere kartleggingsprøver enn det de nasjonale myndighetene krever. Rundt halvparten av grunnskolene pålegger også lærerne å skriftliggjøre oppfølgingspunkter etter at de nasjonale prøvene er gjennomført, mens rundt en tredjedel av alle skoleslag skriftliggjorde oppfølgingspunkter etter Elevundersøkelsen. Spesielt kommunene, og til en viss grad fylkeskommunene, krever at skolene har skriftlige rutiner for den skolebaserte vurderingen (Grindheim mfl., 2014). I evalueringen av nye læringsmiljøregler går det fram at flere lærere opplever en økt dokumentasjonsbyrde. Noe er knyttet til en usikkerhet om hva som faktisk er kravene for rapportering. For eksempel viser evalueringen at enkelte lærere opplever å måtte lage aktivitetsplaner for å være på den sikre siden, selv om framstår som uklart om det er et behov eller et krav (Deloitte, 2019).

Opplevde forventninger om raske forbedringer knyttet til elevenes resultater spiller ikke nødvendigvis på lag med lærernes syn på undervisning og læring, faglig skjønn og etablerte normer og etikk for lærerne som profesjon (Skedsmo, 2022). Dette bidrar til at spenningene knyttet til styring også flytter inn i skolen. Standardisering av praksiser i klasserommene og skolene kan påvirke lærernes (og rektorenes) handlingsrom, og dermed skape nye spenninger dersom de opp-

lever at endringene ikke er til det gode for å møte elevene på best mulig måte (Mausethagen mfl., 2019).

Ulike logikker i styringen av skolene kan også føre til ulike ideer om hva det innebærer å være en lærer. Ekspertgruppen om lærerrollen omtaler lærernes behov for å bruke sin vurderingsevne i yrkesutøvelsen og påpeker at «utøvelse av skjønn kan beskrives som kjernen i profesjonelt arbeid». Et situasjonstilpasset profesjonsskjønn, der også deres egne erfaringer og elevkunnskap ses på som sentralt for å planlegge, gjennomføre og vurdere opplæringen, og gjennom dette å realisere skolens doble formål.

Det har for eksempel blitt vist til 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).

Spenninger kan også oppstå mellom kollegaer internt på skoler. Resultater fra noen undersøkelser viser at til tross for lite bruk av sanksjoner, kan et sterkt driv for å få gode resultater påvirke forholdet mellom kollegaer negativt. Ofte står skolens rykte i lokalsamfunnet på spill. Spesielt i små kommuner med få skoler kan resultater fra de nasjonale prøvene spores tilbake til en liten gruppe lærere som er ansvarlige for elevene som har gjennomført prøvene. På denne måten er det et spørsmål om resultatene på nasjonale prøver kan bli «high stakes» for den enkelte læreren og skolelederen selv uten bruk av insentiver og formelle sanksjoner (Skedsmo, 2022).

Utover på 2000-tallet gikk myndighetene i større grad inn for å støtte skolene i arbeidet med utviklingsarbeid, der tiltakene på flere områder veiledet arbeidet til lærerne og skolelederne i bestemte retninger. Ekspertgruppen om lærerrollen beskrev dette som en form for profesjonalisering ovenfra og stilte spørsmålet om det i dette landskapet så en «ny reform» innenfor rammen av Kunnskapsløftet. Ekspertgruppen mente det var grunn til å tro at flere av initiativene som kom i kjølvannet av LK06 og LK06S, handlet om en kombinasjon av at lokale nivåer hadde etterspurt mer nasjonal støtte på den ene siden og utålmodighet fra nasjonale myndigheter om ønskede endringer på den andre. Dette mente ekspertgruppen kanskje kunne beskrives som «desentraliseringens paradoks». Nasjonale myndigheter desentraliserer oppgaver og ansvar til lærerne, men gjennom verktøyene og tiltakene som settes i gang for å «sikre» at lærerne gjør dette, genereres en mengde informasjon som politikerne oppfatter at

de må gjøre noe med (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016).

## 11.2 Spenninger knyttet til det som måles og det som ikke måles

Styringsdokumentene på 2000-tallet erstattet ofte begrepet skoleutvikling med kvalitetsutvikling, og vektla at kvalitet skulle vurderes i lys av resultater. Tanken var at dokumentasjon av resultater skulle bidra til at skolene og skoleeierne skulle kunne drive kvalitetsutvikling i tråd med behovene (Ottesen og Møller, 2010). Mens skoleutvikling typisk hadde fokusert på prosesser, ble søkelyset nå i større grad rettet mot læringsutbyttet (Aasen mfl., 2012).

Forskning viser imidlertid at det fins ulikheter mellom lærernes, forskernes og politikernes forståelser av læringsutbytte. Det har konsekvenser for både pedagogiske og utdanningspolitiske prioriteringer og beslutninger. Hvordan læringsutbytte forstås er blant annet dypt forankret i spørsmål om hva læring er, og hvordan man bør arbeide med og anerkjenne læring. Lærere i ulike fag forstår læringsutbytte ulikt avhengig av fagets egenart og praksis i ulike fag. Forskere forstår begrepet etter hvilke syn de har på læring. Politikere har omfavnet begrepet i vid forstand, men forstår det på ulike måter avhengig av politisk ståsted og knytter dermed ulike utdanningspolitiske tiltak og virkemidler til begrepet. Forskning har også vist at den dominerende forståelsen av læringsutbytte, med hovedvekt på resultater framfor prosesser, kan bidra til ensidighet i forståelsen av hva som er verdifull læring. Dette gjelder for eksempel når kvantitativ informasjon synes å ha en tendens til å bli definerende for hva som anerkjennes som læring. Å arbeide for en bred forståelse av læringsutbytte i opplæringen, og ta i bruk flere perspektiver for et sammensatt syn på hva læring er, synes å være viktig for ivaretagelse av all læring (Prøitz, 2015).

Mens den norske grunnskolen primært har vært innrettet mot å gi alle innbyggerne en lik rett til utdanning i en landsdekkende og offentlig institusjon fundert på en kristen og humanistisk formålsparagraf, har lærerprofesjonaliteten blitt forstått som en særlig kompetanse for omsorg og læring og en etikk som bygger på ideer om hva som er best for elevene (Seland mfl., 2015). Enkelte har pekt på at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og det daglige arbeidet i klasserommene og skolene, nærmest befinner seg i to parallelle verdener (Roald, 2010).

I NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser* pekte utvalget på at kvalitetsvurderingssystemet måtte gjenspeile vesentlige endringer i skolens innhold. Utvalget mente at det var komplekse kompetanser elevene skulle utvikle i framtidens skole, og at elevene måtte kunne anvende kunnskaper og ferdigheter i ulike sammenhenger. Utvalget mente at standardiserte prøver ikke kunne fange opp kompleksiteten i fag og kompetanser. Utvalget understreket i tillegg at «det ikke er ønskelig eller gjennomførbart at verktøy i kvalitetsvurderingssystemet skal være heldekkende for den kompetansen elevene skal utvikle» og at «styrking av kollektive prosesser knyttet til skolebasert vurdering, lokalt læreplanarbeid og læreres standpunktvurderingspraksis kan bidra til kunnskapsbasert utvikling» (NOU 2015: 8).

Andre viser til at utviklingen mot et læringsfokusert ansvar gradvis har blitt styrket over tid, og at prestasjonsorienteringen i skolen til en viss grad har blitt institusjonalisert som en del av skolens praksis. Slik kan institusjonalisering føre til at politikere, forskere og andre i større grad snakker om å ta i bruk resultater fra tester og evalueringer som kunnskapsressurser i analysearbeid og skoleutvikling lokalt (Helstad og Mausestaden, 2022).

En annen spenning knyttet til kvalitetsvurdering handler om hva kvalitetsvurderingssystemet gir informasjon om. Opplevelsen av at det bare er noen utvalgte grunnleggende ferdigheter og fag som blir målt, og at det er et for stort søkelys på elevenes faglige resultater (for enkelte områder) som kan gå på bekostning av de bredere målene. Forskere har beskrevet dette 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 fremheve bredere utdanningsmål og skolens samfunnsmandat (Mausestaden mfl., 2018b).

## 11.3 Spenninger mellom kontroll og utvikling

Flere studier problematiserer bruken av elevresultater. Dette gjelder spesielt nasjonale prøve-resultater som grunnlag for utviklingsarbeid. Bruken av elevresultater får flere til å stille spørsmål om hva slags rom som skapes for utvikling og læring. Prøvenes doble formål om at resultatene skal å gi muligheten for kontroll og samtidig føre til utvikling blir trukket fram, og at den nasjonale utdanningspolitikken gjennomgående har under-

kommunisert kontrolldimensjonen (Skedsmo, 2022; Skedsmo og Mausethagen, 2017a).

Når det gjelder kartleggingsprøver, er dette et område flere undersøkelser viser at spesielt lærerne har ulike holdninger til. I evalueringen av 6-års-reformen framgår det at et stort flertall av skoleeiere og skoleledere mener at resultatene fra lokale og nasjonale kartleggingsprøver benyttes til kvalitetsutvikling av den enkelte skolen. Om lag halvparten av lærerne sier at kartleggingsprøvene påvirker undervisningen. Enkelte lærere uttrykker at kontroll av elevenes bokstavlæring og leseopplæring på den ene siden, og vektlegging av lek og å skape trygge læringsmiljø på den andre siden, oppleves som et krysspress (Bjørnstad mfl., 2022).

Spenning mellom kontroll og utvikling kan man også finne igjen knyttet til andre statlige virkemidler, som tilsyn. Kontroll er tenkt å føre til utvikling, men i hvilken grad det blir opplevd som det ene eller det andre, kan avhenge av måten det gjøres på. Tilsynene kan for eksempel øke omfanget av rutiner og dokumentasjonskrav og øke oppmerksomheten mot spesifikke lovområder. I tillegg kan for eksempel tilsyn av elevenes utbytte av opplæringen bety et økt fokus på prosess og på arbeidet som foregår i klasserommet, men det kan også skape standardiserte praksiser som går utover muligheten til å gi tilpasset opplæring og la elevene medvirke. Forskere peker på at i hvilken grad tilsyn og andre kontrollmekanismer helt konkret påvirker lokale kvalitetsvurderingssystemer, bør diskuteres opp mot spørsmålet om hvordan systemene bidrar til å utvikle og sikre god praksis, samt hvilken ressursfordeling og hvilket kompetansebehov som er nødvendig (Mausethagen mfl., 2019b).

Ekspertgruppen for skolebidrag konkluderer med at uenigheter om formålet med systemet kan føre til usikkerhet. Usikkerhet kan i sin tur gjøre rolle- og ansvarsfordelingen utydelig og påvirke handlingskompetansen. De peker videre på at en manglende helhet og sammenheng i kvalitetsvurderingssystemet kanskje kan forklare manglende helhet og sammenheng i det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling. Ekspertgruppen mener at arbeidet med kvalitet i skolen og ansvaret for å bedre elevenes utbytte av opplæringen ikke kan legges på skolen alene, men må betraktes og behandles som et systemansvar. Det må være enighet blant alle aktørene i systemet om skolens doble oppdrag. Det skolefaglige innholdet i de lovfestede forpliktelsene må også være forstått på alle nivåene. Klar kommunikasjon og konsistent begrepsbruk fra toppen er en forutsetning for fel-

les forståelse (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

## 11.4 Spenninger knyttet til «myk» styring

Statlige reformer og tiltak i dag kan sies å være mer flersidig enn tidligere. Dels handler det om oppriktige ønsker om å gi støtte og hjelp og tilførsel av nødvendig kunnskap og ressurser. Dels handler det om å styre for å sikre at virksomheter som ikke leverer på definerte mål og som har negativ utvikling blir bragt inn i linjen. Samtidig er det pekt på at denne måten å styre på, gjerne kalt «myk styring» eller «modern governance», kan ha en tendens til å dekke over konflikter mellom ulike aktørgrupper og føre til mer styring (Prøitz, 2021).

Etter innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 ble flere nasjonale kompetanse- og utviklingstiltak igangsatt. Nasjonale myndigheter styrket den støttende delen av virkemiddelapparatet sitt i betydelig grad. Målgruppen for nasjonale støtte- og utviklingstiltak ble utvidet fra å gjelde kommunene, til også å gjelde lærerne og skolelederne. Det ble iverksatt en rekke målrettede kompetansetiltak som videreutdanning for lærere og rektorutdanningen. Nasjonale kompetanseutviklingstiltak rettet seg både mot spesielle trinn i skolen (Ungdomstrinn i utvikling) og utvalgte fag (Tett på realfag). Tiltakene var rettet mot ulike oppgaver (støtte til nyutdannede) og mot skole- og kommunenivået (veilederkorps, støtte til nettverk). Andre tiltak som *Vurdering for læring* handlet om å etablere lærende nettverk og om å bygge strukturer og kultur for kompetanse- og praksisutvikling. Utdanningsdirektoratet utviklet også en rekke verktøy som kunne støtte utviklingen av kvaliteten i opplæringen, som tilstandsrapporten, skoleeieranalysen og ståstedsanalysen for skoler. Tiltak som oppfølgingsordningen ble lansert med mål om å bidra til å heve kvaliteten lokalt.

I forskningsprosjektet *Tracing learning outcomes across policy and practice (LOaPP)/Læringsutbytte i politikk og praksis* har forskerne studert utdanningspolitiske dokumenter i perioden 2010 til 2018. Forskerne forklarer signalene i de siste årenes utdanningspolitiske dokumenter som en politikk som forsøker å balansere nasjonal styring via kompetansemål og profesjonell frihet i det pedagogiske arbeidet for å nå målene. Politikken gir også klare føringer på hva som er rett lærer-kvalifikasjon, og forsøker å sikre måloppnåelse gjennom blant annet karakterkrav ved opptak til

lærerutdanning, innføring av masterutdanning og nasjonale etter- og videreutdanningstiltak (Prøitz, 2020).

Implementeringen av den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling hadde som mål å styrke den kollektive kompetansen i skolene ut fra lokale behov. Det skulle skje i samarbeid med universiteter og høyskoler lokalt. Det ble utviklet og forskriftsfestet retningslinjer for en tilskuddsordning som trådte i kraft fra årsskiftet 2020–2021. I den fikk statsforvalterne en avgjørende koordineringsrolle. I evalueringsrapporten av ordningen peker forskerne på at desentraliseringsgrepet i de nye ordningene for lokal kompetanseutvikling kan sies å være «i overensstemmelse med en generell utvikling, hvor man i økende grad søker å flytte makt og myndighet nedover i forvaltningen og å styre gjennom prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter». Rapporten identifiserer også noen spenninger. Gjennom de nye retningslinjene formaliseres desentralisert ordning som en tilskuddsordning. Rapporten peker på at statsforvalterne dermed får en tydeligere kontrollerende rolle. Statsforvalterne opplever på sin side at de nye retningslinjene har tydeliggjort forvalterrollen deres og brakt dem «tettere» på tilskuddsmottakerne. Tillitsvalgte opplever seg samtidig lite involvert i arbeidet, og skolelederne deler mange av disse synspunktene. Rapporten stiller spørsmål ved om dette kan være et område der aktørene snakker forbi hverandre (Fossestøl mfl., 2021).

Til de nye læreplanene etter LK20 og LK20S ble det utviklet en digital læreplanvisning og en digital kompetansepakke som skulle gi støtte til skolene i arbeidet med å bruke, tolke og forstå det nye læreplanverket. Slike verktøy sammen med læreplanverket kan på den ene siden bidra til at lærerne og skolelederne får et godt arbeidsverktøy for det lokale læreplanarbeidet. På den andre siden kan skolene oppfatte disse verktøyene som bindende, og dermed kan de bidra til en sterkere nasjonal styring enn det som ligger i den rettslige reguleringen (Karseth, 2022).

## 11.5 Spenninger knyttet til involvering og samarbeid

### *Samhandlingsprosesser på ulike nivåer*

Økt vekt på deregulering og kvalitetsutvikling kan både øke avstanden og styrke samarbeidet mellom den enkelte skolen, den enkelte kommunen og staten. Samhandlingsprosessene man legger opp til er avgjørende for hvordan dette utvikler

seg i den enkelte kommunen. Velutbygde systemer for egenvurdering ved den enkelte skolen, og involverende prosesser som inkluderer elevene, lærerne, foreldrene, skoleeierne og det politiske nivået pekes på som en viktig suksessfaktor (Roald og Øydvin, 2009).

Dette bekreftes også av ekspertgruppen for skolebidrag. De konkluderer med at en forutsetning for at arbeidet med kvalitetsutvikling skal lykkes, er at det er god kontakt mellom skolelederne og skoleeierne, at kontakten er preget av gjensidig respekt, og at de er enige i grunnleggende spørsmål som skolens doble oppdrag og prinsipper for arbeid med kvalitetsutvikling. Ekspertgruppen løfter også fram at «medvirkning i alle ledd» kjennetegner skoler som gjør det bra i lys av skolebidragsindikatorene. Det går også fram av rapporten at det at lærerprofesjonen har et eierskap til tiltakene er en forutsetning for å lykkes (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

Flere studier viser at der det er tillit mellom skoleledere og lærere, erfarer elevene en praksis som er i tråd med intensjonene i kvalitetsvurderingssystemet (Hopfenbeck, 2022). Andre studier legger vekt på at de som «lykkes» med bruk av nasjonale prøver er skoler hvor lærere og ledere tar et felles ansvar for kvalitetsutvikling og har en samarbeidsorientert kultur (Vestheim, 2018; Allrup, 2009).

I Difis kartlegging av statlig styring av kommunene fra 2015 framgikk det at en økt vilje til og enighet om et behov for involvering og medvirkning mellom forvaltningsnivåene var et merkbart trekk ved grunnskoleområdet. Utviklingen med etablering av en rekke ulike partnerskap, nettverk og grupper på tvers av nivåer og med ulike aktørgrupper blir trukket fram i rapporten som et tegn på at det hadde skjedd en dreining i holdninger til samarbeid (Difi, 2015).

Det er for eksempel signert en avtale om kvalitetsutvikling i barnehage og skole mellom KS og Kunnskapsdepartementet. Avtalen har blitt fornyet (med ulike endringer) flere ganger, og senest i 2022. Formålet med avtalen er å styrke kvaliteten i barnehagen og skolen og fremme læring, inkludering, motivasjon og mestring for alle barn og unge. Avtalen skal være et redskap for kvalitetsutvikling i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring. Ifølge pressemeldingen vil avtalen bli fulgt opp i konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen, og avtalepartene vil jevnlig ha dialog om tiltak og måloppnåelse. Avtalen gir ingen nye økonomiske forpliktelser (Kunnskapsdepartementet, 2022b).

KS har også utviklet et eget utviklingsprogram, ABSLOUTT, som samler aktører i lokalsamfunnet med ansvar for barn og unges oppvekst. I programmet deltar ordførere, kommunedirektører, ledere av oppvekstkomiteer, kommunalsjefer med ansvar for barnehage, skoler og oppvekst, ledere av barnehager, skoler, kulturskoler og PP-tjenester, tillitsvalgte og barn og unge fra ungdomsråd. ABSLOUTT-programmet har oppmerksomheten rettet mot at de folkevalgte skal ha tett dialog med barn og unge, tillitsvalgte og administrasjon for å utvikle forståelse for egen rolle og ansvar, innsikt i hva som virker inn på barn og unges læring og utvikling og handlingskapasitet gjennom lærende prosesser.

Evalueringen av programmet viser at kommuner som lykkes best med ABSLOUTT-programmet har et tett samarbeid mellom administrasjon og folkevalgte. Det samme gjelder arbeidet med å engasjere barn og unge blant annet gjennom å involvere ungdomsråd og elevråd. Evalueringen anbefaler at de gode erfaringene med å involvere foresatte, tillitsvalgte og andre aktører i lokalsamfunnet bør videreføres. Samtidig peker evalueringen på at tid, kapasitet, økonomi og manglende engasjement fra politisk hold har vært de viktigste utfordringene med satsingen. Rapporten peker også på utfordringer når det gjelder forholdet mellom å være i prosess og det å være en del av beslutningstakingen i et representativt demokrati (Buland mfl., 2022).

Evalueringen av den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling identifiserer noen spenninger. Forskerne beskriver disse som klassiske problemstillinger i forholdet mellom stat og kommune, mellom kommune og skole, og mellom standardisering og lokal ressursutløsning basert på partnerskap og samarbeid. Forskerne peker samtidig på at det ikke eksisterer noen prinsipiell motsetning mellom disse spenningene. De forklarer dette med at lokalt og nasjonalt nivå ivaretar ulike hensyn og interesser som det er viktig at brynes mot hverandre, og som kan skape bedre løsninger enn hvis en part gjør det alene. Slike spenninger kan også utløse muligheter for ledelse, handlingsrom og lokalt tilpassede løsninger hvor aktører enkeltvis og sammen kan utvikle innovative og nye måter å løse oppgaver på, mener forskerne (Fossestøl mfl. 2021).

### Samhandling om skolens innhold

I arbeidet med å utvikle nye læreplaner i fag gjennom fagfornyelsen ble det også lagt stor vekt på involvering og samskaping med utdanningssekto-

ren og partene i arbeidslivet. Som en oppfølging av Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* og Innst. 19 S (2016–2017) utarbeidet departementet i enighet med partene i fagfornyelsen<sup>1</sup> *Strategi for fagfornyelsen av Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet Samisk* (Kunnskapsdepartementet, 2017a). I strategien beskrives fasene i læreplanutviklingen og forventningene til aktørene. Strategien skulle bidra til bred involvering, legitimitet i prosessen og oppslutning om målsettingene og skulle sikre eierskap til læreplanverket.

Fra høsten 2020 ble ny overordnet del og nye læreplaner for alle fagene i grunnskolen og den videregående opplæringen, inkludert opplæring i bedrift, innført som en del av det nye læreplanverket LK20 og LK20S.<sup>2</sup> Samtidig med innføringen av det nye læreplanverket, ble det igangsatt en ekstern evaluering av fagfornyelsen. Evalueringen har vist at myndighetene lyktes med å involvere ulike aktører i utformingen av de nye læreplanene. Gjennom omfattende innspillrunder har profesjonen, utdanningsinstitusjonene, ulike myndigheter, partene og interesseorganisasjonene fått mulighet til å fremme synspunktene sine. Likeledes uttrykker partene i strategien, i noe ulik grad, at involveringen har gitt dem mulighet til å delta både i etableringen av prinsippene for læreplanverket og i utformingen av læreplanverket. Denne involveringen er i mange sammenhenger beskrevet som samskaping. Samtidig kan begrepet samskaping også tilsløre den makten som er uttrykt gjennom grunnleggende føringer, innramming og slutføring av prosessen, noe enkelte av aktørene gir uttrykk for (Karseth mfl., 2020). Det er også identifisert utfordringer og dilemmaer knyttet til «aktørmangfoldet» i skolen, nærmere bestemt at de mange aktørene som er involvert i arbeidet i og på tvers av nivåer og kontekster gjør det lokale arbeidet med å lande læreplanverkets sentrale begreper ekstra krevende (Gunnulfsen mfl., 2022).

Første del av implementeringen av det nye læreplanverket har i stor grad vært preget av korona-pandemien. Det har gått ut over tid til det kollektive arbeidet og utviklingen av tolkningsfellesskapene i fagene som er viktig i implementeringen av et nytt læreplanverk.

<sup>1</sup> Sametinget, Kommunesektorens Organisasjon (KS), Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Utdanningsforbundet, Nasjonalt råd for lærerutdanning (NRLU) og Elevorganisasjonen

<sup>2</sup> Overordnet del ble fastsatt i 2019

### *Partssamarbeid*

Partssamarbeidets rolle i profesjonsutvikling er blant annet aktualisert av ønsket om å legge til rette for mer «profesjonalisering innenfra» (Evetts, 2003). Enkelte mener at årsaken til at mange statlige kompetanseutviklingsprogrammer ikke har oppnådd de ønskede resultatene er manglende involvering. Forskere argumenterer for at den skandinaviske modellen for medbestemmelse på arbeidsplassen har blitt glemt i flere av de nasjonale satsningene, og at denne må hentes fram igjen for å kunne utvikle skoler til lærende organisasjoner i tråd med intensjonene (Dahl og Irgens, 2021).

Nyere undersøkelser viser at partsdialogen mellom plasstillitsvalgte og skolens ledelse, og dialogen mellom skoleeier og hovedtillitsvalgte, ikke nødvendigvis er godt nok utnyttet til å jobbe innovativt med utvikling av nye samarbeidsformer og undervisningspraksiser. Blant annet viser en undersøkelse fra 2022 om innføringen av det nye læreplanverket LK20 og LK20S ved fem skoler at skoleeierne erkjenner at de ikke har gjort nok for å kommunisere viktigheten av partssamarbeid på skolene. De tillitsvalgte uttrykker samtidig at de ikke har tradisjon eller nok trening i å ta en utviklingsorientert rolle (Øyum mfl., 2022).

Andre forskere trekker også fram potensialet for å utvikle sterke profesjonsfellesskap gjennom å legge mer vekt på medbestemmelse på arbeidsplassen. Når tillitsvalgtes deltakelse bidrar til å legge til rette for at ulike fagspesialister eller et samlet lærerkollegium kan bidra med kompetansen sin inn i utviklings- og beslutningsprosesser, blir potensialet i norske samarbeidstradisjoner benyttet for å styrke profesjonsfellesskapets rolle i profesjonsutvikling. Dette innebærer blant annet større oppmerksomhet mot kunnskapsdimensjonen ved utviklingsarbeidet. Kunnskapsutvikling foregår når aktørene i skolene også er med på å produsere kunnskapen gjennom å utforske praktiske problemer og ikke bare motta og tilpasse kunnskap de får presentert utenfra (NOU 2022: 13).

### *Om elevenes medvirkning*

En av grunnene til at kvalitetsvurderingssystemet ble opprettet var for å gi skolene, skoleeierne og de nasjonale myndighetene et bedre grunnlag for å vurdere om elevene fikk opplæringen og oppfølgingen de har krav på. Skolens evne til å legge til rette for og bidra til elevens utvikling og læring står med andre ord helt sentralt i kvalitetsvurde-

ringssystemet. Elevenes rett til medvirkning er nedfelt generelt i flere overordnede regelverk, men også direkte i dagens bestemmelse om kvalitetsutvikling i skolen.

Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om hvordan elever blir involvert i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen i dag. Skolens grunnleggende oppgave i å danne demokratiske samfunnsborgere er imidlertid framhevet i flere offentlige utredninger. I NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning* drøfter utvalget skolens demokratioppdrag inngående. I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* går det fram at en fare ved det tradisjonelle skoledemokratiet kan være at det i realiteten utvikler seg til et demokrati for de få, blant annet fordi terskelen for mange til å engasjere seg kan være høy.

Et nytt FoU-prosjekt om elevmedvirkning peker på at norske skoler kan ha et stort behov for å redefinere betydningen av elevmedvirkning og å tilpasse ny praksis i tråd med dette for å styrke elevmedvirkning (Faanessen mfl., 2022).

## **11.6 Politiske ambisjoner i lys av ramme faktorer**

I gjennomgangen OECD gjorde av vurderings- og evalueringssystemer i Norge i 2011, pekte de på at en vellykket implementering av et kartleggingssystem er helt avhengig av at fagpersonell i skolene, kommunene og fylkene har forståelse for og kompetanse til å innhente, analysere og tolke evalueringsinformasjon for å forbedre gjeldende praksiser. Å innføre en evaluingskultur i skolene og kommunene i hele Norge innebærer en stor kulturendring. En slik endring krever også ytterligere investeringer i muligheter for videreutdanning, etterutdanning og faglig oppdateringer tilpasset de forskjellige aktørene som er involvert. OECD peker videre på at det i flere deler av Norge, spesielt i små kommuner, virker urealistisk å forvente at de enkelte skoleeierne på egen hånd vil være i stand til å tilegne seg og opprettholde ekspertkompetanse til å utvikle og innføre et omfattende system for kvalitet og vurdering (Nusche mfl., 2011).

Med skoler og kommuner som i ulik grad kan nyttiggjøre seg av det nye informasjonstilfanget i skolen, ble det i samme tidsrom påpekt at det også blir en større spredning i hvordan man forstår forholdet mellom styring og kvalitetsutvikling: «I det ene ytterpunktet er konflikter og spenninger som gir økt avstand mellom nivåene. I det andre ytterpunktet er en utviklingskultur der sam-

handlingsdynamikken mellom politikk, administrasjon, profesjon, elever og foresatte blir stimulert» (Roald, 2017).

Lokale rammefaktorer og forutsetninger som antall kvalifiserte lærere, støtteressurser rundt skolen og tilstrekkelig tid til utviklingsarbeid oppleves av flere utvalget har fått innspill fra som avgjørende for å få til gode prosesser på skolene, se kapittel 12. Forskning viser hvordan skolelederne spiller en viktig rolle for å stimulere til databruk i skolene for å tilpasse undervisningen. Men også skolelederne møter utfordringer som mangel på tid, kompetanse og verktøy for å støtte lærere i dette arbeidet, (Cosner, 2011; Laveault, 2016; Sandvik, 2019; Sandvik og Buland, 2014).

### 11.7 Spenninger knyttet til åpenhet og innsamling av data

#### *Spenninger knyttet til åpenhet*

Åpenhet i forvaltningen gjør det mulig for innbyggere å undersøke at alt går rett for seg, at likebehandling skjer og at forvaltningen bruker midlene effektivt. Det er ikke minst lettere å holde politikere og nasjonale myndigheter ansvarlige for sine beslutninger når det er fullt innsyn i kunnskapsgrunnlaget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Ved innføringen av kvalitetsvurderingssystemet ble det lagt vekt på åpenhet om resultatene for å synliggjøre de ulike aktørenes ansvar og for å sikre at elevenes rettigheter ble oppfylt. Åpenheten var da knyttet til resultatene fra nasjonale prøver, de internasjonale undersøkelsene, standpunkt og eksamen. Tilgang på elevresultater og mer oppmerksomhet mot et prestasjonsorientert ansvar kan være viktig for å skape transparens og et grunnlag for utviklingsarbeid (Mausethagen mfl., 2018b).

Det er samtidig flere dilemmaer knyttet til åpenhet. Når dataene først er samlet inn setter offentlighetsloven flere begrensninger for hvilke data man kan unnlate å dele, selv om dataene ikke nødvendigvis er systematisert og tilgjengeliggjort på en fornuftig måte. Måten ulike data samles inn og sammenstilles på kan påvirke diskusjonen av funnene, uavhengig av om det er nasjonale myndigheter, det lokale nivået, en privat tilbyder eller media som gjør dette arbeidet.

Hensynet til personvern setter også begrensninger for hva slags data som kan deles til hvem og hvordan. Som i andre samfunnssektorer har digitaliseringen i skolen gått fort, og den økende bruken av digitale hjelpemidler og verktøy har

ført til at flere samler inn og behandler personopplysninger i stadig større grad, og at skoler, kommuner og fylkeskommuner etter hvert vil sitte på stadig større datamengder om elevene. Utviklingen fører til at barn, lærere og administrasjon, kan få tilgang til nyttige tjenester, men den kan også ha negative konsekvenser for personvern og IKT-sikkerhet (NOU 2022: 11).

Det har i flere sammenhenger vært problematisert om lovverket gir nasjonale myndigheter tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag for personopplysninger som blir samlet inn fra opplæringssektoren i form av rapportering fra prøver, undersøkelser og evalueringer. Det ble derfor gitt en egen hjemmel til Utdanningsdirektoratet i § 14-4 andre ledd som trådte i kraft 1. august 2021 (Prop. 145 L (2020–2021)).

#### *Spenninger knyttet til mediatrykk og rangering*

I NOU 2003: 19 *Makt og demokrati* påpekte utvalget at «massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt». Utvalget argumenterte for at der mediebildet fram mot 1970-tallet var dominert av partipressen og det politisk styrte kringkastingsmonopolet, hadde mediens senere frigjøring fra politikken bidratt til å vri politikken «mot det dagsaktuelle og bort fra det langsiktige og prinsipielle» (NOU 2003: 19).

I NOU 2019: 23 beskrives det som et generelt samfunnstrekk at media setter dagsordenen og at politisk og annen styring påvirkes av medias dagsorden. Utvalget mente likevel å se tegn som tyder på at medias påvirkning er spesielt sterk når det gjelder opplæring. Enkelt saker om skole får gjerne stor oppmerksomhet, og medieoppslag kan fungere som et pressmiddel mot skoler, kommuner og nasjonale myndigheter (NOU 2019: 23).

En gjennomgang av hvordan nasjonale prøver er presentert i norske riks- og regionaviser i perioden 2004–2017, viser at siden nasjonale prøver ble innført i Norge i 2004, har de blitt kraftig debattert i ulike typer medier. Artikkelen peker på at nyhetsdekning generelt er en sentral drivkraft bak politiske prosesser og motsatt at politiske prosesser avspeiles i mediebildet. Oppmerksomhet i mediene kan bringe en gitt sak til ministerens bord eller på et lokalt nivå til rektorens dagsplan. Men mediedekningen er også en viktig kilde til informasjon for offentligheten, for dialogen mellom borgere og styresmakter og lovgivere (Vestheim og Sem, 2019).

Dette dilemmaet ble anerkjent allerede ved innføringen av kvalitetsvurderingssystemet. I Stortingets behandling av et representantforslag

om å stanse nasjonale prøver (Dokument nr. 8:51 (2004–2005)), beklager komiteflertallet den store plassen slike «nærmest verdiløse rangeringslister» har fått i media, og viser til at både Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet hele tiden hadde advart mot slike forenklete framstillinger. De viste også til at slike rangeringer er vanskelig å unngå så lenge media ønsker å fokusere på dette. Flertallet i komiteen mente likevel at det var viktig at prøvene blir offentliggjort etter kvalitetssikring.

#### *Spenninger knyttet til innsamling av individdata*

Innsamling av ulike individdata har vært en gjennomgående spenning både innad i aktørgruppene og mellom de ulike aktørene i grunnopplæringen helt siden tidlig på 2000-tallet:

- Gjennom Ot.prp. nr. 80 (2002–2003), foreslo regjeringen å samle inn data om læringsresultater på individnivå. Dette var sett på som en forutsetning for å kunne beregne sentrale kvalitetsindikatorer for skolene og skoleeierne. Data på individnivå ville også bli anvendt i forskning og derved bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak lokalt og nasjonalt, mente regjeringen. Gjennom høringen og Stortingets behandling, framgår det tydelig skepsis knyttet til innsamling av individdata, og forslaget stoppes i Stortinget (Innst. O. nr. 127 (2002–2003)).
- I 2008 sendte regjeringen på høring et forslag om å blant annet etablere et sentralt register i skolesektoren. Regjeringen pekte på at det at datamaterialet som kunne innhentes og behandles ut fra de gjeldende bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven, ikke var tilstrekkelig «til å få gjort de beregninger av kvalitetsindikatorer som er nødvendig for å legge til rette for kvalitetsarbeidet som Stortinget forutsatte ved etableringen av kvalitetsvurderingssystemet» (Kunnskapsdepartementet, 2008). Forslaget ble møtt med mye kritikk i høringen og ble ikke tatt med i lovproposisjonen som senere ble sendt til Stortinget.
- Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (2018) foreslo å etablere en registrering av utdanningsdata på individnivå i Statistisk sentralbyrå (SSB).
- Ekspertutvalget for kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner foreslo også i sin NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* å opprette et nasjonalt register for forløpsdata i barnehage og grunnopplæring.

- I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* er ett av tiltakene å utrede mulige løsninger for å få bedre statistikk og data om barnehage og skole på en måte der hensynet til elevenes personvern blir godt ivaretatt.

Forslagene har gjennomgående møtt til dels sterk kritikk av flere av høringsinstansene. Datatilsynet, KS og Utdanningsforbundet har spesielt vært kritiske, men også Elevorganisasjonen, Skolenes landsforbund, flere kommuner og andre aktører har vært gjennomgående kritiske til de ulike forslagene. Hensynet til elevenes personvern og økt byråkratisering har gjerne vært hovedinnvendingen, men flere av innspillene problematiserer også en større vridning mot å støtte seg på ulike datakilder framfor det pedagogiske arbeidet. I tillegg er flere av forslagene til datainnsamling fremmet sammen med forslag om nye tester og målinger i skolen. Dette har flere av høringsinstansene stilt seg negative til.

Andre aktører har derimot vært mer positive til bedre og mer innsamling av data i regi av nasjonale myndigheter. Norsk Lektorlag mente i høringsuttalelsen sin til NOU 2019: 3 at et nasjonalt register som følger GDPR, Datatilsynets krav og har regulert tilgang, også kan styrke personvernet. Lektorlaget pekte på hvordan skolen lagrer mye data lokalt, i verste fall på måter som ikke møter personvern hensyn. I tillegg er innhenting av data med varierende nyttegrad for lærerne, rektorene, skoleeierne og utdanningsforskere og også en tidstyv i skolesektoren. Lektorlaget mente at et bedre nasjonalt system muligens kan «demme opp for ulike skoleeieres og skolelederes iver etter å innhente supplerende data om tilstanden i skolen, og har potensiale til å begrense den totale tidsbruken for lærerkorpsen på dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver».

Kvalitetsutviklingsutvalget er kjent med at det pågår en prosess hos nasjonale myndigheter knyttet til å få bedre statistikk og data på utdanningsfeltet, men det er foreløpig ikke offentlig hvordan tiltaket fra blant annet Meld. St. 6 (2019–2020) skal følges opp.

## **11.8 Oppsummering og utvalgets vurdering**

Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen har vært et område preget av spenninger. I utvalgets mandat framgår det at det har vært uenighet og ulike oppfatninger om kvalitets-

vurderingssystemets formål, omfang, relevans og bruk av resultater. Spenningene er sammensatte og komplekse, og omfatter flere nivåer og aktører. Utvalget har valgt å systematisere det utvalget anser som noen av de mest sentrale spenningsene under følgende overbygninger: Spenninger knyttet til ansvarliggjøring og delegering, spenninger knyttet til det som måles og det som ikke måles, spenninger mellom kontroll og utvikling, spenninger knyttet til «myk» styring, spenninger knyttet til involvering og samarbeid, spenninger knyttet til politiske forventninger i lys av rammefaktorer,

og spenninger knyttet til åpenhet og innsamling av data.

Utvalget merker seg at flere av spenningsene som framkommer i dette kapitlet har betydning for hvordan de ulike aktørene vurderer nytteverdien av kvalitetsvurderingssystemet. Det har vært viktig for utvalget å synliggjøre og anerkjenne de mest sentrale spenningsene på feltet i delinnstillingen, uten å ta stilling til om eller hvordan de eventuelt kan og bør løses. Spenninger er en naturlig del av utdanningsfeltet som også kan bidra til videreutvikling og endring.

## Kapittel 12

# Aktørenes behov for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling

I dette kapitlet redegjør utvalget for hvilke behov elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling. I utvalgets mandat er det etterspurt hvilke behov lærere, skoleledere og skoleeiere har. Utvalget har i tillegg valgt å inkludere elevers og foreldres behov i analysen fordi utvalget mener dette er aktører som har en viktig rolle for kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Utvalget mener at elevens rolle er i en særstilling i og med at skolen er til for dem.

Utvalget har som nevnt i kap 2 bestilt en forskningsoppsummering om ulike aktørers behov for informasjon og støtte for å drive kvalitetsutvikling. Forskningsoppsummeringen viser at det er svært få studier som spesielt har studert aktørers behov for informasjon (Skedsmo, 2022). I norsk og internasjonal kontekst finnes det noe forskning på hvilke elevresultater og datakilder aktørene bruker, og hvordan de bruker disse. I norsk sammenheng finnes det studier som samlet sett gir uttrykk for at aktørgruppene i skolesektoren har behov for ulik informasjon for å vurdere og utvikle kvaliteten på arbeidet sitt. Studiene viser også at behovene må ses i sammenheng med hva slags roller og ansvar aktørene har i skolesystemet.

For å kunne gi en oppdatert og tidsaktuell analyse av behov i delinnstillingen har utvalget også gjennomført en digital innspillskonferanse og fått skriftlige innspill fra representanter for de ulike nivåene i skolesektoren og andre aktuelle aktører, aktuelle organisasjoner og universitets- og høgskolemiljøer. Utvalget har i tillegg bestilt en oppdatering av sentrale funn i rapporten «Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren» (Grindheim mfl. 2014), som også belyser behovene til lærere, skoleledere og skoleeiere (Svanæs mfl., 2022).

Til hovedinnstillingen vil utvalget få mer innsikt i aktørenes behov for informasjon og støtte til å drive kvalitetsutvikling gjennom en kvantitativ

og kvalitativ kartlegging og analyse utvalget har bestilt fra Rambøll Management Consulting. Se nærmere omtale av kunnskapsgrunnlaget for utvalgets arbeid med delinnstillingen, i kapittel 2.

Ulike roller og ansvar knyttet til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen påvirker hvilken informasjon og støtte elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har behov for. I tillegg til ulike behov viser forskning at aktørene har noen overordnede felles behov og forutsetninger som må være til stede for å lykkes med kvalitetsutvikling i skolen.

### 12.1 Behov for samordnet innsats

Felles forståelse for betydningen av samarbeid om kvalitetsutviklingsarbeidet mellom aktører og på tvers av aktørgrupper, blir av flere aktører løftet fram som et avgjørende premiss for å lykkes med å heve kvaliteten i skolen. Ekspertgruppen for skolebidrag peker også på at samordnet innsats mellom alle aktører og aktørnivåer ser ut til å være av stor betydning for å lykkes med å løfte skolens bidrag til elevenes læring. Ekspertgruppen viser til at det er nødvendig med en felles forståelse av prinsipper for god kvalitetsutvikling og at aktørene er enige om hvordan de skal følge opp de ulike resultatene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Skoler og skoleeiere som lykkes i kvalitetsutviklingsarbeidet, har formell og uformell kontakt og åpne dialoger seg imellom. Samarbeidet er også preget av tillit (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020, 2021).

Det er også pekt på at ettersom informasjonsbehovet er ulikt mellom nivåene og aktørene i skolesektoren, er elever, lærere, skoleledere og skoleeiere avhengig av hverandre og av et godt samarbeid for å kunne bruke informasjon på en effektiv og hensiktsmessig måte (Svanæs mfl., 2022).

For å lykkes med å utvikle en kollektiv praksis, har også skolekulturen en avgjørende betydning. Hopfenbeck (2022) påpeker at skoler ser ut til å ha større utbytte av kvalitetsvurderingssystemet jo mer samarbeidsorientert kulturen ved skolen er. En samarbeidsorientert skolekultur, i motsetning til en individualistisk orientert kultur, er den kulturen som er best rustet til å utvikle skolens totale læringsmiljø og skape varige forbedringer i skolens pedagogiske praksis (Roaldset, 2013).

Ekspertgruppen for skolebidrag (2020) viser også til at kvalitetsvurderingssystemet forutsetter at lærere, skoleledere og skoleeiere har nødvendig kapasitet og kompetanse til å bruke informa-

sjonen, tolke den og gjøre den forståelig og relevant. Det er avgjørende for at de kan bruke informasjonen til skoleutvikling, uavhengig av skole- og kommunestørrelse.

Behovet for god kommunikasjon og samarbeid med kollegaer blir også trukket fram i flere av innspillene utvalget har fått. Av innspillsrunden til Utdanningsforbundet går det fram at lærere har behov for gode arenaer der de i fellesskap kan bearbeide og fortolke informasjonen på bakgrunn av egen kunnskap, erfaringer og praksis.

Flere av aktørene som utvalget har fått innspill fra peker også på at tilstrekkelig med tid er en

### **Boks 12.1 Kjennetegn ved lærere, skoleledere og skoleeiere som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen**

Skoler som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen, har skoleeiere, skoleledere og lærere med noen bestemte kjennetegn (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

Kjennetegn ved skoleeiere som lykkes handler blant annet om at skoleeierne er resultatorienterte og balanserer støtte og oppfølging med skolens egne ambisjoner for elevene. Skoleeierne har tett dialog med skolelederne slik at det er enighet mellom nivåene om mål og kvalitetsutviklende tiltak. Skoleeierne har kompetanse og kapasitet til å sammen med skolene analysere resultater, diskutere nødvendige tiltak og bidra til skoleutvikling. Skoleeieren prioriterer kompetanse- og profesjonsutvikling i skolen slik at arbeidet i skolen er kunnskapsbasert.

Når det gjelder kjennetegn ved skoleledelse i skoler som lykkes er den for eksempel preget av at skolelederne diskuterer opplæringens kvalitet med lærerne. Skolelederne etablerer også felles forståelse og retning for arbeidet ved å koble bruk av resultater til tiltak for å forbedre undervisningen. Andre kjennetegn er at skolelederne tenker fleksibelt, bruker varierte lederstrategier og har kontinuerlig oppmerksomhet på skolens resultater, arbeidsmåter og læringsmiljø. De forstår grunnprinsippene for lærernes profesjonelle læringsfellesskap og tar ansvar for ledelsen av læringsfellesskapene. Videre etablerer skolelederne koblinger mellom faglig læringsmiljø, fellesskap og trygghet og institusjonelle omgivelser. Å se skolen i en større kontekst, tenke helhetlig om elevenes og lærernes læring, og å forstå betydningen av et godt skole-

miljø blir også trukket fram som sentrale kjennetegn.

Ekspertgruppen for skolebidrag viser ikke til kjennetegn ved lærerne som lykkes direkte, men det går fram av rapporten at blant annet skolens læringsmiljø og kultur, og at lærerne og skolen praktiserer elevmedvirkning i utstrakt grad, har betydning. De ansatte er opptatt av skoleutvikling og faglig utvikling og verner om skolens kjerneaktivitet som er elevenes læring og trivsel. Lærerne har en undersøkende og utforskende tilnærming til egen praksis. Alle aktiviteter og undervisningspraksis blir undersøkt og vurdert løpende i lys av læringsresultater for å vite hva som fungerer og hva de må forbedre.

Ekspertgruppen for skolebidrag peker også på flere kjennetegn ved funksjonelle systemer for å vurdere og utvikle kvalitet. Blant annet er arbeidsmiljøet ved skolen preget av gjensidig respekt, myndiggjorte ansatte og en felles oppfatning av hva det vil si å følge opp resultater.

Skolene bruker informasjon og data fra tester og prøver til å utvikle undervisningen og arbeidsmåtene, men har ikke all oppmerksomheten rettet mot tall og statistikk fordi det kan gjøre det vanskelig å få til kvalitetsutvikling og profesjonslæring.

Ekspertgruppen peker også på mangel på reelt samarbeid, mangel på felles problem- og målforståelse, manglende anerkjennelse av verdikonflikter og motstand mot bruk av data og resultater som mulige barrierer i kvalitetsutviklingsarbeidet.

avgjørende faktor for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet.

## 12.2 De ulike aktørenes behov

### 12.2.1 Hvilke behov har elever for informasjon og støtte?

#### *Forskning om elevers behov*

Behovet for og betydningen av tilbakemeldinger i det daglige læringsarbeidet, har vært gjenstand for mange studier nasjonalt og internasjonalt de siste tiårene. Metaanalyser og forskningsgjennomganger viser at tilbakemeldinger er avgjørende for elevenes læring og prestasjoner (Havnes mfl., 2012; Sandal mfl., 2022). For eksempel identifiserte Hattie (2008) tilbakemeldinger som en av de faktorene som har størst påvirkningskraft på elevenes læringsutbytte. Spesielt har elevers opplevelse av tilbakemeldinger blitt identifisert som en viktig faktor for å kunne si noe om hva tilbakemelding betyr for elevenes læring (Gamlem og Smith, 2013; Havnes mfl., 2012; Lipnevich og Smith, 2009; Sandal mfl., 2022; Van der Kleij mfl., 2019). Hvis en elev ikke oppfatter tilbakemeldingene som nyttige, objektive eller relevante, er det liten sjanse for at denne tilbakemeldingen vil ha noen betydning for elevenes etterfølgende arbeid (Jönsson, 2018; Lipnevich og Smith, 2009).

Elever har rett til medvirkning etter flere av dagens regelverk, som for eksempel Grunnloven, barneloven, opplæringsloven og privatskoleloven. For nærmere omtale av dette, se kapittel 6. På tross av flere tiår med økt oppmerksomhet på barn og unges medvirkning, er det begrenset med forskning på elevmedvirkning generelt, og også om elevdemokratiet og elevers individuelle medvirkning i norske skoler. Blant annet viser en nylig publisert forskningsoppsummering om ung medvirkning i norske kommuner, at er det lite fagfelle-vurdert forskning på dette, og at det også er en tendens til at de unge stemmene i liten grad kommer direkte til orde (Lindseth og Landsverk, 2022).

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2021) har utgitt en egen veileder om barn og unges medvirkning. I veilederen poengterer direktoratet blant annet at medvirkning kan bidra til tro på egne evner til å gjøre en forskjell og finne løsninger i fellesskap med andre. I tillegg går det fram at medvirkning fremmer myndiggjøring og demokratisk inkludering, noe som også er framhevet i overordnet del av læreplanverket.

En ny rapport utarbeidet på oppdrag fra KS og Elevorganisasjonen om elevmedvirkning beskriver at de skolene og kommunene og fylkeskommunene som lykkes godt med elevmedvirkning har forståelse for at elevmedvirkning handler om mer enn valg (Faannessen mfl., 2022). De anerkjenner at medvirkning er en sentral del av elevenes læring og demokratiforståelse, og vet at trygge relasjoner er en forutsetning. Gjennom å legge til rette for involverende prosesser, og å utvikle læreres, lederes og eieres kompetanse om elevmedvirkning, skaper de også en bredere og dypere innsikt i hvordan deres egen praksis må justeres i forholdet til det utviklingsbehovet de har.

#### *Innspill til utvalget om elevers behov*

Utvalget har fått innspill fra elever og fra organisasjoner som representerer barn og unge gjennom innspillsmøter og skriftlige innspill. På overordnet nivå viser innspillene utvalget har fått, at elever har behov for tilgjengelige lærere som bruker tid på å bli kjent med dem som individer og som gruppe, som viser omsorg og som sørger for god opplæring i et trygt og godt læringsmiljø. Dette går blant annet fram av oppsummeringen av en workshop utvalget gjennomførte med Elevorganisasjonens landsstyre. Elevene viser til et grunnleggende behov for at rettighetene deres må bli oppfylt, og at de føler seg godt ivaretatt på skolen. Dette behovet går også fram av innspillene fra Barneombudet, Redd Barna, Forandringsfabrikken og Unge Funksjonshemmede. Videre peker de aller fleste på hvor viktig det er at elevene blir sett og hørt, og at skolen må legge til rette for gode strukturer og rutiner for elevmedvirkning.

Når det gjelder behovet for å være informert, peker flere av innspillene utvalget har mottatt på viktigheten av at elever får tilstrekkelig og tilrettelagt informasjon. I oppsummeringen fra workshopen med landsstyret til Elevorganisasjonen, går det fram at elever trenger å vite hvilke valg, rettigheter og tilbud de har for å kunne få den opplæringen de ønsker. De må være informert om elevrådets påvirkningskraft, og hva de selv kan gjøre for å påvirke sin egen skolehverdag. Redd Barna belyser i sitt skriftlige innspill til utvalget, hvor viktig det er at elevene får god informasjon om rettighetene sine, spesielt knyttet til reglene om skole- og læringsmiljø. Barneombudet peker i sitt innspill på at krav til dokumentasjon og kontroll i mange tilfeller vil være en viktig forutsetning for å ivareta barns rettigheter og dermed også en indikator på kvalitet.

Innspillene utvalget har fått, viser at det er et behov for systemer og rutiner som gir andre aktører i skolen god informasjon om elevene, og som kan bidra til å sikre at elevenes stemme og rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt. Elevorganisasjonens fylkeslag med representanter for medlemskolene i Rogaland, peker i sin skriftlige oppsummering på at skolen må få informasjon om hvordan enkeltelevne lærer og mestrer best. Forandringsfabrikken skriver i sitt innspill at det er et behov for å skape og videreutvikle systemer som tar utgangspunkt i hva som er god kvalitet for elevene som går på skolen, at elevene jevnlig blir hørt i dette spørsmålet, og at elevene hele tiden får være med i prosessen med å utvikle kvaliteten.

Når det gjelder behovet for reell elevmedvirkning, peker Forandringsfabrikken på at lærere, skoleledere og skoleeiere må sørge for å legge til rette for at elever kan uttale seg, og at de blir hørt. De må også legge vekt på det som et representativt utvalg av elever mener, når de skal vurdere tilstanden og utvikle kvaliteten i skolen. Forandringsfabrikken understreker i sitt innspill til utvalget at for at barns rett til å uttale seg og bli hørt skal være reell, må kunnskap, erfaringer og råd fra barn og unge lyttes til og bli vektlagt når noe skal bestemmes, avgjøres og utformes. Dette går også fram i oppsummeringen fra landsstyret til Elevorganisasjonen, som poengterer at «det er utrolig viktig at elever blir sett på som ressurser i egen hverdag og ikke bare kunnskapsmottakere». Oppsummeringen viser videre til skolens elevråd som et viktig demokratisk verktøy for systematisk medvirkning på skolenivå, og at det er behov for et samarbeid og kommunikasjon mellom elever, lærere og ledelsen som legger godt til rette for elevmedvirkning.

Flere av de andre innspillene utvalget har mottatt, trekker fram behovet for en kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling som er godt nok tilpasset elevene, og som sikrer at alle elever får tilbudet de har behov for og krav på. Disse innspillene synliggjør blant annet at det er behov for å sikre individuelle elevrettigheter etter opplæringsloven. Redd Barna peker blant annet på at retten til opplæring i og på samisk må bli godt nok ivaretatt. Nasjonalt senter for samisk i opplæringa peker på et behov for et større spekter av prøver og verktøy på samisk.

Barneombudet framhever også at skolene må gjennomføre kvalitetsvurderingen på en måte som sikrer at alle elever deltar på sine premisser. Dette stiller blant annet krav til at prøvene, undersøkelsene og verktøyene skolen benytter er universelt utformet, og at elevene som trenger det, får indivi-

duell tilrettelegging av prøvesituasjonen. Dette støtter også Unge funksjonshemmede, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Statped. Innspillene deres peker på at det er et behov for å tilrettelegge for elever med ulike behov og ulike språk og kommunikasjonsformer, som norsk tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Disse organisasjonene sier også at det er behov for å vurdere kvaliteten på undervisningen for elever som får fritak fra fag eller karakterer.

#### *Oppsummering av innspill og kunnskapsgrunnlag om elevers behov (ikke uttømmende)*

- å få tilbakemeldinger som støtter læringsarbeidet deres
- å få tilstrekkelig og tilrettelagt informasjon om deres rettigheter, plikter og påvirkningsmuligheter
- å bli informert om sine rettigheter tilknyttet elevmedvirkning
- tilgjengelige lærere som støtter opp under et trygt og godt læringsmiljø
- å få tilrettelagt og tilstrekkelig informasjon om resultater fra kartlegginger m.m. som skolen gjennomfører knyttet til kvaliteten på opplæringen
- at arbeidet med kvalitetsvurderinger og kvalitetsutvikling tar høyde for elevenes ulike forutsetninger og behov
- å få informasjon om egen læring og utvikling som oppleves som nyttige, objektive og relevante
- å være involvert i arbeidet med å vurdere egen læring
- å bli involvert i kvalitetsutviklingsarbeidet både på gruppe- og skolenivå
- å bli sett på som ressurser i egen hverdag og ikke bare som kunnskapsmottakere

#### **12.2.2 Hvilke behov har foreldre for informasjon og støtte?**

##### *Forskning om foreldres behov*

Tidligere forskning har vist betydningen av godt samarbeid mellom skole og hjem for elever, foreldre og skolen (Drugli og Nordahl, 2016). At foreldre har god kontakt med skolen og deltar aktivt i sine barns læring, skaper bedre læringsutbytte, trivsel, bedre relasjoner til lærere og medelever (Epstein, 2005). Andre forskere har også observert at et godt utviklet skole-hjem-samarbeid er en av faktorene som bidrar til å skape godt lærings-

miljø (Hattie, 2008). En rekke studier viser at godt samarbeid mellom skole og hjem gir signifikant bedre læringsresultater (Desforges og Abouchaar, 2003). Andre studier peker imidlertid på at forholdet mellom foreldreinvolvering og elevresultater kan være sammensatt, og at det er nødvendig å arbeide bevisst for å møte den komplekse samhandlingen mellom familie, lokalsamfunn og skole (Boethel, 2003). En norsk studie viser at den halvårlige samtalen mellom foreldre og skole er det viktigste og mest synlige møtet med skolens individuelle vurdering av elevenes kompetanse. De fleste foreldrene i denne studien la også vekt på at de opplever foreldresamtalen som viktig. Samtidig etterlyste flere også mer løpende tilbakemelding fra skolen, for bedre å kunne følge opp egne barns læring (Buland og Langseth, 2016).

Et tett samarbeid mellom foreldrene og skolen, vil også kunne gi foreldrene informasjon om hvordan de på best mulig måte kan støtte og trygge sitt barns utvikling og læring. Som foreldre med ansvaret for sitt barn, vil noen av behovene beskrevet for elevene også være overlappende med foreldrenes behov.

#### *Innspill til utvalget om foreldres behov*

I innspill sendt til utvalget viser Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) til at de er positive til at det i Kunnskapsdepartementets forslag til ny opplæringslov er presisert at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, og at dette inkluderer arbeid med kvalitetsutvikling. FUG peker på at lovbestemmelsen stiller krav til å informere og involvere foreldre og rådsorganer, men også at datagrunnlaget dekker «dannelse» og «skolemiljø». Deres inntrykk er at det først og fremst har vært lagt vekt på *utdanning* i tilknytning til kvalitetsutvikling i skolen. FUG mener at det bør gjøres endringer for at foreldre skal kunne fylle rollen sin som bidragsyttere på en bedre måte.

Utvalget har mottatt innspill fra Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Vest (RKBU Vest), ett av fire regionale kunnskapssentre som arbeider med ulike aspekter ved barn og unges psykiske helse. De peker på at det er spesielt viktig at foreldrene har kjennskap til elevenes rettighet om å ha det trygt og godt på skolen. RKBU

Vest ønsker å få tydeliggjort i større grad at tilstand og kvalitet på skolens arbeid for et trygt og godt skole-miljø, skal være et tema i foreldresamarbeidet. RKBU Vest etterlyser også at materiell som skal være til støtte for skolens foreldresamarbeid, i større grad framhever at det er viktig med tidlig og løpende informasjon i slike saker.

FUG peker i sitt innspill til Kvalitetsutviklingsutvalget på at foreldregruppen ikke er en ensartet gruppe hvor alle foreldrene har de samme behovene. FUG mener at foreldre må få god og forståelig informasjon fra skolen om hvilke rettigheter de har. Denne informasjonen sammen med annen informasjon om resultater og data må komme med godt støttemateriell. FUG viser til at det ikke alltid er samsvar mellom hva foreldre får informasjon om fra skolen, og hva foreldre er opptatt av.

FUG er opptatt av at brukerundersøkelser om foreldresamarbeid gir viktig informasjon til kvalitetsutviklingsarbeidet. FUG mener at Foreldreundersøkelsen bør være obligatorisk for alle skoler å gjennomføre. I innspillet fra FUG, påpekes det at mange foreldre er opptatt av at det er et vedlikeholdsetterslep i norske skoler og at skolebygg ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset moderne arbeids- og undervisningsmetoder. FUG mener det er behov for å styrke datagrunnlaget på fysisk skolemiljø i kvalitetsutviklingsarbeidet, og foreslår at det blant annet burde være obligatorisk å rapportere om visse forhold ved fysiske skolemiljø i Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

#### *Oppsummering av innspill og kunnskapsgrunnlag om foreldres behov (ikke uttømmende)*

Foreldre har behov for

- informasjon og god dialog med skolen om barnets faglige og sosiale utvikling
- å være involvert i diskusjonene om vurdering av kvalitet i skolen
- informasjon om skolens kvalitetsutviklingsarbeid som er gjort tilgjengelig og forståelig for foreldre

I tillegg har det kommet fram at

- foreldre er opptatt av at temaet fysiske forhold ved skolen er en del av kvalitetsarbeidet
- rådsorganene hvor foreldre er representert er viktige arenaer for foreldrenes deltakelse i kvalitetsutviklingsarbeidet
- FUG er opptatt av at skolene har et datagrunnlag som inkluderer foreldrenes stemmer

### 12.2.3 Hvilket behov har lærere for informasjon og støtte?

#### *Forskning om læreres behov*

Forskere nasjonalt og internasjonalt som rapporterer om aktørenes bruk av ulike typer informasjon og resultater, viser til at det spesielt blant lærere er behov for konkret informasjon om elevene og deres kontekst og situasjon, om hvordan elevene har det på skolen, og lærernes egne vurderinger av elevenes kunnskap og kompetanse (Skedsmo, 2022). Forskning har vist at lærere i stor grad bruker flere typer informasjonskilder, for eksempel halvårsvurderinger, nasjonale prøver, diagnostiske prøver og resultater fra Elevundersøkelsen i noen grad. I tillegg viser studier at lærere også legger vekt på tilbakemeldinger fra elever og andre lærere, så vel som skolens ledelse og foreldre, når de vurderer skolens arbeid (Mausethagen mfl., 2018a; Skedsmo, 2022).

Denne forskningen viser også at informasjonskilden lærere vurderer som viktigst, er resultater fra prøver de enten har utviklet selv, eller som andre lærere ved skolen har utviklet. Disse prøvene er utviklet med tanke på å vurdere elevenes kompetanse sett i lys av innholdet i kompetansemålene og læringsmålene og temaer de har arbeidet med på skolen. Det er først og fremst gjennom disse informasjonskildene at lærere opplever å få konkret informasjon om elevenes læringsutbytte og skole- og læringsmiljø. Det er også basert på disse kildene at lærerne opplever de i størst grad kan tilpasse innhold og arbeidsmetoder i planleggingen og gjennomføringen av undervisningen.

Rapporten fra Ekspertgruppen om lærerrollen (2016) omtaler lærernes behov for å bruke skjønn i yrkesutøvelsen, og at dette er viktigere når kompleksiteten øker. Ekspertgruppen skriver videre at «... skjønnsutøvelsen har en kunnskapsbase som grunnlag, en kunnskapsbase som i større eller mindre grad vil være forankret i forskning. Samtidig handler utøvelsen av profesjonelt skjønn om (ofte umiddelbare) situasjoner der profesjonsutøveren kan velge mellom ulike handlingsalternativer.»

Gjennom intervjuer utført for utvalget oppgir lærere hovedsakelig å ha behov for informasjon til å planlegge undervisning, identifisere hva de bør legge vekt på i opplæringen og hvilke hensyn de bør ta med tanke på elevenes behov og rettigheter (Svanæs mfl., 2022). Rapporten framhever at spesielt i barneskolen innebærer dette informasjon om elevenes bakgrunn og livet utenfor skolen, så vel som elevenes faglige forståelse. I intervjuene kommer det også fram at lærere er opptatt av å

bygge på den kunnskapen og erfaringene som er i skolen, og som de kan få gjennom skolehverdagen. Lærere i barneskolen, og spesielt på de laveste trinnene, samler inn informasjon de har behov for i undervisningssituasjonen og i skolehverdagen. Kartleggingsprøver blir brukt til å identifisere elever som trenger ekstra oppfølging. Lærere etterlyste også kartleggingstester som er tilrettelagt for elever med manglende språk- og leseferdigheter, spesielt i matematikk. Fra og med de øvre trinnene på barneskolen, og videre igjennom opplæringsløpet, er informasjonsinnhenting mer systematisk og blir brukt i større grad for å vurdere faglig utvikling (Svanæs mfl., 2022).

I denne sammenhengen er det et ønske om mer informasjon om overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen. Dette handler både om et behov for å bedre planlegge og tilrettelegge undervisningen, og et behov for å vurdere kvaliteten på tiltak innført i barneskolen. Det er også et uttalt behov for informasjon som kan gjøre det mulig å forstå hvordan elevenes faglige forståelse utvikler seg over tid (Svanæs mfl., 2022).

Lærerne uttrykker også et behov for nok tid og muligheter til å drive med egen kvalitetsvurdering, reflektere over tilgjengelig informasjon, og utvikle profesjonsfellesskapet. Det ble blant annet uttrykt et ønske om mer tid til å gjennomføre for eksempel kollegaobservasjoner, samtaler og veiledning og for å kunne reflektere over egen undervisning (Svanæs mfl., 2022).

Lærere i undersøkelsen opplever en manglende nytteverdi av innsamlingen av dataene (Svanæs mfl., 2022). Lærerne oppgir også at de har behov for en tydelig ledelse innad i skolen for å forstå hvordan informasjonen skolen samlet inn kunne bli brukt strategisk og til nytte for elevene opplæring. For både skoleledere og lærere var det viktig å sikre en balanse mellom datainnsamling som brukes til å utvikle bedre undervisning, og det som brukes som styringsverktøy.

#### *Innspill til utvalget om læreres behov*

Flere av innspillene utvalget har fått viser til at lærere vurderer at den viktigste informasjon de har for bruk i kvalitetsutviklingsarbeid, er den de får fra den daglige dialogen med elevene.

Flere ungdomsskoler og videregående skoler som har deltatt i Utdanningsforbundets innspillsrunde, viser til at de i dag har et stort informasjonstilfang, og at det er gjennom det daglige møtet med elevene at lærerne mener de tilegner seg informasjonen som gjør at de på best mulig måte kan lede og støtte elevenes læring. Lærerne

mener at informasjon fra andre kilder, for eksempel kvalitetsvurderingssystemet, også kan supplere og utfylle kunnskapsbildet, og på den måten bidra til kvalitetsutvikling i praksis.

I Utdanningsforbundets kontaktforum for grunnskole og videregående opplæring kommer det fram at lærere trenger å vite hvor elevene står faglig, og de har behov for relevante prøver og resultater som de kan sette inn i egen lokal kontekst. Det er behov for å kunne bruke informasjonen til å sette inn gode tiltak der og da. Sett fra lærernes ståsted er det viktig at et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem kan brukes i det konkrete arbeidet med å forbedre opplæringen på skolenivå.

Flere innspill til utvalget fra blant annet Norsk Lektorlag, Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning (FKU) og statsforvalterne, viser til at det er behov for flere informasjonskilder om den videregående opplæringen enn det er i dag. Det er også behov for informasjon om overgangen fra ungdomstrinnet til den videregående opplæringen, blant annet for å kunne gi råd til elevene om valg av fag. Norsk Lektorlag mener dette vil kunne gi lærerne et bedre grunnlag for å følge opp elevene, også sett i lys av ambisjonene i Fullføringsreformen.

Skolenes landsforbund peker i sitt innspill til utvalget spesielt på nasjonale prøver i engelsk som bare er for 8. trinn, bare gir ungdomsskolene en forståelse om dagens nivå, og at det ville være mer nyttig dersom denne prøven også var for 9. trinn.

Flere av innspillene fra organisasjonene viser til at det er et behov for støtte, tid og rom til å gå inn i og bak resultatene, og at det er behov for kompetanse i å vurdere og bruke dataene. Innspillene viser at det er en opplevelse av at lite informasjon og opplæring i dagens ulike lærer- og lektorutdanninger knyttet til formålet med ulike prøver og hvordan lærere kan bruke data fra ulike prøver og undersøkelser i dagens kvalitetsvurderingssystem. Dette er også et tema som ikke er godt dekket gjennom etter- og videreutdanning.

Norsk Lektorlag viser til at de mener lærerens kompetanse er så viktig for elevenes læringsutbytte at dette bør være inkludert som en faktor i kvalitetsvurderingssystemet. De peker på at OECD, allerede i evalueringen av kvalitetsvurderingssystemet i 2011 (Nusche mfl., 2011), anbefalte å innføre en felles karrierestruktur for norske lærere knyttet til felles kvalitetsstandarder. De peker på at det er store regionale forskjeller i lærerkompetanse, og at det ikke er god nok kunnskap om lærerens kompetanse i Norge i dag.

Utdanningsforbundets innspillsrunde blant skoler, lokallag og fylkeslag viser også til at de mener flere kvalifiserte lærere er et av de viktigste grepene for å sikre større grad av kvalitetsutvikling i skolen. I innspillene blir det trukket fram at det er avgjørende med en god grunnutdanning, et godt tilbud og etter- og videreutdanning, og at det må legges praktisk til rette for at lærere og ledere får deltatt i kompetanseheving.

Norsk Lektorlag skriver i sitt innspill til utvalget at det er behov for et system som bedre balanserer vektleggingen av strukturell kvalitet, organisatorisk og prosessuell kvalitet og resultat kvalitet. Lektorlaget er opptatt av at de politisk styrte innsatsfaktorene i systemet i dag i for stor grad er usynlige, og at dette er rammefaktorer eller premisser som avgjør hvor mye kvalitetsutvikling det er reelt å forvente i skolen. Det er blant annet snakk om lærernes utdanningsnivå og etter- og videreutdanning, reell gruppestørrelse, faglærernes disponering av timer og i hvilken grad lærerne selv velger læremidler tilpasset fag og elevgruppene. I sammenheng med dette, mener Norsk Lektorlag at kvalitets- og avvikssystemer må tas i bruk i skolen.

Fra innspillsrunder fra Utdanningsforbundet og Lektorlaget kommer det også fram at lærerne er opptatt av at de trenger gode og oppdaterte læremidler, og at dette er et viktig ledd i kvalitetsutviklingsarbeidet. I innspillet fra Utdanningsforbundets fylkeslag løftes også fram at en sentral forutsetning for lærernes kvalitetsutviklingsarbeid er at det finnes et godt lag rundt eleven som kan bistå i oppfølgingen av elever de selv ikke opplever å ha kompetanse og kapasitet.

Skolenes landsforbund viser også i sitt innspill til utvalget at lærere etterlyser tid til oppfølging, etterutdanning og kursing.

Lærernes behov for tid til å jobbe systematisk med faglig-pedagogisk kvalitetsutvikling blir pekt på som en viktig faktor i innspillsrunden til Utdanningsforbundet fra skolene. Lærere i videregående skoler har gitt dette innspillet:

Tid er den viktigste faktoren for hvorvidt man får drevet med kvalitetsutvikling i tilstrekkelig grad. Det er laget mange hensiktsmessige 'pakker' og 'kursopplegg' som er tilgjengelig på Udirs nettsider knyttet til fagfornyelsen og vurdering, men at det handler om å få nok tid i skolehverdagen til å jobbe systematisk med dette.

Et lokallag i Utdanningsforbundet viser på sin side til at lærere opplever det som utfordrende å bruke tid på kartleggingsprøver som avdekker elevenes

ulike behov for oppfølging, når det ikke utløser ressurser eller tid til å følge dette opp på en god måte. Dette er også i tråd med andre innspill fra lærere som utvalget har fått, der lærere etterlyser tid og rom til å følge opp resultater, også fra nasjonale prøver.

#### *Oppsummering av innspill og kunnskapsgrunnlag om lærernes behov (ikke utfømmende)*

Lærerne har behov for

- konkret informasjon om elevenes skole- og læringsmiljø og faglige og sosiale utvikling, for å kunne tilpasse innholdet og arbeidsmetodene i opplæringen til elevenes behov
- at informasjon lærere får gjennom den daglige dialogen med elevene, blir anerkjent som mest sentral for å planlegge og gjennomføre opplæringen i tråd med elevenes behov og forutsetninger
- oppdaterte læremidler i tråd med det nye læreplanverket
- mer avsatt tid til kvalitetsutviklingsarbeidet i profesjonsfellesskapet
- støtte, rom for skjønnsutøvelse og kompetanse i å vurdere og bruke dataene og være en del av et kompetent profesjonsfellesskap. Lærernes utdanningsnivå og tilgang til etter- og videreutdanning løftes fram som viktige innsatsfaktorer for arbeid med kvalitetsvurdering- og utvikling

#### **12.2.4 Hvilke behov har skoleledere for informasjon og støtte?**

##### *Forskning om skolelederes behov*

Skoleledere mener det er viktig med informasjonskilder som gjør det mulig å følge med på skolens resultatutvikling over tid og lage strategier for utviklingsarbeidet ved skolen (Skedsmo, 2022). Skoleledere legger vekt på tilbakemeldinger fra elever og lærere når de vurderer skolens arbeid, etterfulgt av tilbakemeldinger fra skoleeiere, foreldre og støttefunksjoner som for eksempel PP-tjenesten.

En nøkkeloppgave for skoleledere er å støtte opp under lærernes vurderingsarbeid (Charteris og Smardon, 2021; Mandinach og Schildkamp, 2020). Flere studier slår fast at skolelederes kompetanse og kapasitet knyttet til vurderings- og utviklingsprosesser har stor betydning for hvor godt slike intensjoner slår ut i læringsfremmende praksiser (Hopfenbeck mfl., 2015; Hargreaves og O'Connor, 2018; Charteris og Smardon, 2021). Andre studier viser imidlertid at det kan være kre-

vende for skoleledere å støtte lærere i dette arbeidet; de møter utfordringer på grunn av mangel på tid, kompetanse og verktøy for å lede arbeidet på hensiktsmessige måter (Hill, 2016; Laveault, 2016).

Skoleledere står i en dobbeltrolle som leder av skolen og lærerkollegiet og skoleeier (Møller, 2019). Dobbeltrollen krever tilgang til og bruk av ulike typer informasjon og støtte. Dels handler det om å kunne lede, motivere og støtte lærerkollegiets arbeid med informasjon og data. Dels handler det om å informere, sammenstille, rapportere og delta i møter med skoleeier og andre skoleledere i dialog om resultater, fortolkning og beslutningstaking for videre strategiske prioriteringer og satser på egen skole så vel som hos skoleeier (Helstad, 2020; Mausethagen mfl., 2018). Skolelederes bruk av data og informasjon varierer fra skole til skole, så vel som mellom kommuner. Dette må ses i sammenheng med at samarbeidet mellom skoleleder og skoleeier har innvirkning på hvordan skoleleder ser på og forstår informasjonen og dataene fra kvalitetsvurderingssystemet (Mausethagen, 2019; Prøitz, 2021).

Skolelederes oppfatninger om, og bruk av for eksempel resultater fra nasjonale prøver i møter med lærere sine, tyder på at det kan være krevende for skoleledere å motivere for å drive kvalitetsutviklingsarbeid når elevresultatene er svake. Det er behov for informasjon og støtte i hvordan data kan fortolkes og brukes i samarbeidet om kvalitetsutviklingsarbeidet med lærere på egen skole (Mausethagen, 2019). I TALIS-undersøkelsen 2018 svarer hver femte rektor at de har «et stort behov» for å bedre kompetansen sin innen lokalt læreplanarbeid. Omtrent like mange svarer at de har et stort behov for bedre kunnskap om observasjon av undervisningen, å fremme samarbeid mellom lærerne og å gi konstruktive tilbakemeldinger. Det er også et behov for kompetanse på områdene som blir kartlagt i kvalitetsvurderingssystemet og kunnskap om den lokale konteksten som skolen skal tolke informasjonen i lys av.

Skolelederne som ble intervjuet av Svanæs mfl., (2022) ønsket seg tydeligere ledelse og klare forventninger fra skoleeierne, når det gjaldt hvordan skolene skulle rapportere, reflektere over og følge opp informasjon for å utnytte verdien av dataene de hadde tilgjengelig.

##### *Innspill til utvalget om skolelederes behov*

Innspill Skolelederforbundet har hentet fra egne medlemmer peker på at det er behov for et kvalitetsutviklingssystem som balanserer det å måle

og det å utvikle. Innspillene peker også på at kjer-  
nen i systemet må være å støtte kvalitetsutvikling  
lokalt på skolen. Det blir i det samme innspillet  
pekt på at god kvalitet i systemet er viktig, og at  
innholdet bør være knyttet til innholdet i lærepla-  
nen og nasjonale mål. Ledermedlemmene i Utdan-  
ningsforbundet mener at det er behov for et sys-  
tem for kvalitetsutvikling som bedre enn i dag  
balanserer mellom resultatmåling, vurdering og  
kvalitetsutvikling. Skolen og ledernes behov er  
spesielt knyttet til informasjon som er nyttig og  
hensiktsmessig for lokalt kvalitetsutviklingsar-  
beid, basert på læreplanverket og lov- og avtale-  
verk. Det er en generell tilbakemelding fra innspil-  
lene fra Utdanningsforbundets lederrådet at  
dagens kvalitetsvurderingssystem i for stor grad  
har et makroperspektiv som er tilpasset behovene  
til myndighetene, spesielt på nasjonalt nivå.

Enkelte skoleledere som har gitt innspill gjen-  
nom Skolelederforbundet, mener det er behov for  
nasjonale prøver i skolen, men stiller også spørs-  
mål ved om nasjonale prøver i stedet for å være på  
8. trinn, burde være på 7. trinn, slik at de kan fun-  
gere som tilbakemeldinger til barnetrinnet. De  
viser til at nye modeller bør beholde innholdet i  
systemet for å kunne følge utviklingen over tid og  
ikke skape brudd i målingene. Ledermedlem-  
mene i Utdanningsforbundet gir en generell støtte  
til nasjonale prøver, men mener tidsbruken ikke  
alltid står i forhold til utbyttet av prøvene på sko-  
lenivå. Verdien oppleves av og til som begrenset  
fordi resultatene i hovedsak er kjent av lærere og  
ledere fra før.

Innspill medlemmer fra Skolelederforbundet  
har gitt til utvalget, peker på at møter mellom poli-  
tiske og administrative skoleeiere, skoleledere og  
lærere er viktige for å kunne ha tett dialog om de  
ulike nivåenes roller og ansvar og for å forstå  
hverandres arbeid og prioriteringer. De mener  
Ståstedsanalysen gir et godt bilde av skolen og er  
en god bidragsyter i dialogen mellom skolen og  
skoleeieren.

I de samme innspillene er skolelederne opptatt  
av at skoleeierne settes i stand til å følge med på  
og å følge opp skolene. I dag har de ulike skoleei-  
erne ulike forutsetninger for å følge med og følge  
opp skolen i tråd med ansvaret de har. Enkelte  
kommuner har store administrasjoner som kan  
støtte laget rundt rektor, mens andre ikke har det.  
Derfor mener Skolelederforbundet at både skole-  
faglig kompetanse på skoleeiernivået og nok  
ansatte i administrasjonen er viktig.

Skolenes landsforbund framhever spesielt i  
sitt innspill at det er viktig at skoleledelsen har  
pedagogisk utdanning og forståelse. Skoleleder-

forbundet er også opptatt av at skoleledere må ha  
tid til de andre oppgavene de er satt til å gjøre i  
skolen. De peker på at det må være et system som  
er tidseffektivt, hvor blant annet skoleledere slip-  
per å legge inn samme informasjonen flere gan-  
ger. Innspill fra Utdanningsforbundets lederråd  
viser til at informasjon fra dagens system fungerer  
godt som et utgangspunkt for diskusjon og drøf-  
ting på skolen, men at det trengs mer rom for å  
arbeide med kvalitetsutvikling lokalt. Det pekes  
også på at det er en utfordring at dagens system  
har ekspandert over tid, og at det har kommet til  
nye prøver, verktøy og datakilder ut over det som  
er bestemt nasjonalt.

*Oppsummering av innspill og kunnskapsgrunnlag om  
skoleledernes behov (ikke uttømmende)*

Skolelederne har behov for

- et bredt og presist kunnskapsgrunnlag i form  
av både kvantitative og kvalitative data som  
belyser hvordan tilstanden er på egen skole på  
elev-, gruppe- og skolenivå. Den jobben lære-  
ren gjør for å følge opp nasjonale prøver og ele-  
vundersøkelsen i elevrettet aktivitet, må henge  
godt sammen med ledernes og profesjonsfel-  
lesskapets overordnede arbeid med de samme  
undersøkelsene
- informasjon som kan balansere styrings- og  
utviklingsperspektivet.
- informasjon som henger tett sammen med inn-  
holdet i læreplanene og er knyttet opp til nasjo-  
nale mål
- klare forventninger fra skoleeiere
- gode samtaler mellom skolene og skoleeiere  
knyttet til kvalitetsutvikling
- tid og rom til å arbeide med kvalitetsutviklings-  
arbeid
- systemer som støtter dem i å være tidseffektive  
i arbeidet

### **12.2.5 Hvilke behov har skoleeiere for informasjon og støtte?**

*Forskningsfunn om skoleeieres behov*

Resultater som gir sammenliknbar informasjon på  
et overordnet nivå, er viktig for de kommunale sko-  
leeierne i kvalitetsutviklingsarbeidet (Skedsmo,  
2022). Kommunale skoleeiere mener resultater fra  
nasjonale prøver, Elevundersøkelsen og brukerun-  
dersøkelser blant foreldre (Foreldreundersøkel-  
sen) er viktige i arbeidet med å vurdere og utvikle  
kvaliteten på skolenes praksis. Disse typene resul-  
tater er med på å gi et grunnlag for å ta beslutnin-

ger om satsningsområder og utviklingstiltak for skolene i kommunen (Skedsmo, 2022)

Flere studier framhever spesielt nasjonale prøver som en av de viktigste kvalitetsindikatorer i kommunale kvalitetsvurderingssystemer. I tillegg til informasjon fra nasjonale prøver og Elevundersøkelsen legger også skoleeiere vekt på tilbakemeldinger fra skolens ledelse, politikere og foreldre i størst grad når de vurderer skolens arbeid (Skedsmo, 2022, Prøitz mfl., 2021; Skedsmo, 2018; Skedsmo og Møller, 2016).

#### *Innspill til utvalget om skoleeieres behov*

I innspill til utvalget peker KS' nettverk: *Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner (ASSS)* og *Grunnskolenettverket* på at tilgangen til data på kommunenivå kan i dag være en utfordring. For å gi skolene tilstrekkelig støtte og hjelp med å analysere informasjon, og vurdere og utvikle kvalitet, har kommunene behov for mer innsyn i skolens resultater enn det de får i dag. Oslo kommunes eget innspill til utvalget underbygger også dette behovet.

KS-nettverkene viser også til at de trenger mer kvalitativ informasjon enn de får gjennom dagens system. I likhet med flere andre innspill peker også disse nettverkene på behovet for hjelp og støtte til å analysere og se ulike resultater og data i sammenheng både for grupper og enkeltindivider over tid. Det beskrives også et behov for å kvalitetssikre prosessen rundt bruken av data. Oslo kommune konkretiserer dette med å beskrive et behov for prosess- og refleksjonsverktøy knyttet til arbeid med både kvalitative og kvantitative datakilder som støtter utviklingen av en kultur for

(...) åpenhet i prosessene, klare felles mål om kvalitetsutvikling til det beste for elevene, og at systemet i seg selv i liten grad oppleves som en kontrollmekanisme.

Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning (FKU) viser til at kvalitet i opplæringen skjer i mange ledd, og at informasjonsbehovet må ivaretas på alle nivåer fra nasjonale myndigheter til klasserommet. Samtidig mener de at det er behov for å redusere rapporteringsbyrden. FKU peker på at skoleeierens ansvar er å gjøre lokale prioriteringer. Dersom det skal være ett system for hele Skole-Norge, mener FKU at det må være rom for lokale varianter og et forenklet system med både obligatoriske og valgfrie moduler. De mener det

er viktig å kunne bruke data til å se det helhetlige opplæringsløpet. I den forbindelse ønsker FKU seg en mulighet til å sammenlikne på tvers av fylkeskommunene, men også en tidslinje som følger elevkull «i hele utdanningen». KS-nettverkene peker også på at skoleeiere har et behov for måling av elevenes progresjon gjennom opplæringsløpet.

FKU viser videre til at fylkeskommunene mener det er behov for mer data om tilstanden i den videregående opplæringen på flere nivåer. Fylkeskommunene ønsker blant annet et system som i større grad enn i dag kan vise om skolene er på rett vei, gjerne i form av verktøy som kan understøtte prosesskvaliteten i opplæringen. FKU peker på at skolebidragsindikatorer i dag er lite egnet å vurdere ett enkelt skoleår, og at det hadde vært mer nyttig for fylkeskommunene dersom skolebidragsindikatorer kunne vært brukt til å utdype enkeltskolens bidrag til elevenes læring over lengre perioder. Fylkeskommunene mener det i større grad er behov for å koordinere systemer for å hente inn og bruk av data mellom nasjonale myndigheter og fylkeskommunene. Vestfold og Telemark fylkeskommune peker også spesifikt på at mange faglærere i den videregående opplæringen savnet de læringsstøttende prøvene og karakterstøttende prøvene da de forsvant.

Både KS-nettverkene og Oslo kommune viser til at det er mye informasjon i systemet, men at det krever tid, kompetanse og kapasitet å analysere det og sette det i sammenheng. Mange skoleeiere har valgt å kjøpe inn systemer som gir sammenstilling og oversikt. Flere peker på at det er et behov de ønsker at kvalitetsvurderingssystemet oppfyller.

#### *Oppsummering av innspill og kunnskapsgrunnlag om skoleeieres behov (ikke uttømmende)*

Skoleeierne har behov for

- data som gir sammenlignbar informasjon på et overordnet nivå. Det gjelder for alle skoler i kommunen og fylkeskommunen, uavhengig av størrelse
- innsyn i skolens resultater i større grad enn de har i dag, slik at de kan støtte skolene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det gjelder for alle skoler i kommunen/fylkeskommunen, uavhengig av størrelse
- et system med rom for lokale varianter
- mer informasjon om den videregående opplæringen enn de har i dag, også informasjon i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring

- analyseverktøy som veiledning og støtte til å prosessen med å sammenstille, tolke og analysere kvantitative data og annen informasjon
- muligheter å sammenlikne data på tvers av kommunen og fylkeskommunene, men også en tidslinje som følger elevkull «i hele utdanningen»
- at utvikling av verktøy som både nasjonale myndigheter og skoleeierne benytter koordineres
- analysekompetanse for å kunne tolke og sammenstille kvalitative og kvantitative data

### 12.2.6 Hvilke behov har nasjonale myndigheter for informasjon?

I strategi for kvalitetsutvikling i skolen skriver Kunnskapsdepartementet at nasjonale myndigheter trenger et kunnskapsgrunnlag som gir et godt utgangspunkt for å utforme nasjonal skolepolitikk, vurdere behov og sette i gang tiltak og satsninger fra et nasjonalt ståsted. I tillegg trenger de å kunne følge med på effekten av tiltakene, for å kunne ivareta ansvaret med å styre utdanningsfeltet (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

Sametinget har behov for data om tilstanden i den samiske skolen. På grunn av at elevgrupper ofte er svært små, er dataene unntatt offentligheten. For eksempel har GSI offentlige data på nasjonalt nivå om blant annet antallet elever som får opplæring på samisk, og opplæring i de ulike samiske språkene. Disse tallene er unntatt offentligheten på skole-, kommune- og fylkesnivå. Dette gjør også at Sametinget ikke har tilgang til informasjon om hvilke kommuner samiske elever befinner seg i.

Utdanningsdirektoratet skriver i innspillet sitt til utvalget at de har behov for et solid kunnskapsgrunnlag om status i sektoren for å kunne løse oppgavene og ansvaret de har. Direktoratet mener dagens kunnskapsgrunnlag er godt. Samtidig har direktoratet behov for å prioritere når de skal formidle og tilgjengeliggjøre det som er av størst betydning for kvalitetsutvikling og å analysere på tvers. Utdanningsdirektoratet peker på at det er forskjellig kompetanse og kapasitet hos skoleeierne, noe som gjør at direktoratet opplever at det er ulikt hvor mye handlingsrom de ulike skoleeierne ønsker og utnytter. Direktoratet peker på at enkelte skoleeiere også ønsker seg flere føringer og anbefalinger fra nasjonale myndigheter enn de får i dag. Direktoratet skriver at det ikke er gitt hva de rette prioriteringene er, og at de kontinuerlig må være i dialog med Kunnskapsdepartemen-

tet, statsforvaltere og organisasjonene i skolesektoren om hvilke behov de ulike aktørene har.

I 2020 la Utdanningsdirektoratet (2020c) fram rapporten *Prøver i fagfornyelsen – hvilke behov skal prøvene dekke?* som svar på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet om å utarbeide en helhetlig plan for prøvefeltet i norsk skole.

I gjennomgangen argumenterer Utdanningsdirektoratet for hvordan de mener at prøvefeltet bør videreutvikles for å treffe lærernes, skoleledernes, skoleeierne og nasjonale myndigheters behov i større grad enn prøvene gjør i dag.

Direktoratet peker på at det er utfordringer knyttet til å fylle alle brukernes behov i én og samme prøvetype, og det vil kunne gå på kompromiss med kvaliteten til prøven. Direktoratet foreslår en todeling av prøvene, hvor formålet med de nye nasjonale prøvene skal være å støtte styring og kvalitetsutvikling, mens formålet med progressprøver er å støtte undervisningsvurdering og progresjon i klasserommet. I forslaget skal ikke skolene rapportere resultater fra prøvene til myndighetsnivået.

I etterkant av rapporten uttrykte noen organisasjoner skepsis til forslaget. Noen av organisasjonene mente at de ikke hadde vært tilstrekkelig involvert i arbeidet og i det nye forslaget om todelingen av formålet med de nasjonale prøvene. Daværende kunnskapsminister Guri Melby satte beslutningen om nye nasjonale prøver og progressprøver på vent, noe som også ble videreført av den nye Støre-regjeringen i Hurdalsplattformen høsten 2021.

Som tilsynsmyndighet for de offentlige skolene har statsforvalterne behov for tilgang til informasjon om skolene for å gjøre risiko- og sårbarhetsanalyser i forkant av tilsynet. Dette er avgjørende for at tilsynene blir ført på temaer og med kommuner og fylkeskommuner, hvor det er høy sannsynlighet for at regelverket er brutt, og der bruddene har negative konsekvenser for elevene. I innspillet til utvalget påpeker statsforvalterne at de i dag har få kilder til informasjon om de videregående skolene, og at det gjør utvelgelsen til tilsyn vanskeligere og mindre treffsikker.

#### *Oppsummering av innspill og kunnskapsgrunnlag om nasjonale myndigheters behov*

- nasjonale myndigheter har behov for et solid kunnskapsgrunnlag om status i sektoren
- nasjonale myndigheter har behov for å informasjon om hvordan tilstanden i den norske skolen er

- Sametinget har behov for data som kan si noe om kvaliteten på opplæringen til samiske elever
- statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet har i noen tilfeller behov for å se hvordan tilstanden er i den enkelte kommunen og fylkeskommunen. I forbindelse med risikovurderinger og tilsyn, og i forbindelse med å støtte, veilede og følge opp kommuner i oppfølgingsordningen, har de samme aktørene også behov for å se hvordan tilstanden er på den enkelte skolen

### 12.3 Oppsummering og utvalgets vurdering

Utvalget har i dette kapitlet belyst hva kunnskapsgrunnlaget basert på forskning og innspill til utvalget, sier om elevers, foreldres, læreres, skolelederes, skoleeiers og nasjonale myndigheters behov for informasjon og støtte til å drive kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling.

Utvalget merker seg at det er begrenset med forskning om de ulike aktørenes behov, og spesielt knyttet til enkelte av aktørene. Mye av kunnskapen utvalget legger til grunn for sin gjennomgang av aktørenes behov er derfor basert på innspill utvalget har hentet inn og fått fra ulike hold.

I gjennomgangen ser utvalget at elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har flere og til dels ulike behov. Det er forskjeller mellom hva lærerne og skolelederne trenger av informasjon og støtte, og hva skoleeiere og nasjonale myndigheter trenger. Det er også forskjellige behov innad i hver aktørgruppe. Dette henger blant annet sammen med ulike roller og ansvar som utvalget belyser nærmere i kapittel 6.

Overordnet del slår fast at elevmedvirkning skal prege skolens praksis. Elevmedvirkning er tydeliggjort og forsterket i det nye læreplanverket. Det er begrenset hvor mye litteratur og forskning som finnes på dette området. Kunnskapsgrunnlaget og innspillene utvalget har fått, 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 skole-hjem-samarbeid er av flere forskere pekt på som viktig for elevenes læring og trivsel. Innspill til utvalget viser at foreldre ikke er en ensartet gruppe, men at foreldre har behov for god og forståelig informasjon om kvalitetsutviklingsarbeid på skolen. Innspill til utvalget peker også på at det er viktig at skolene har et datagrunnlag som inkluderer foreldrenes stemmer når de skal vurdere og utvikle kvalitet.

Forskning på feltet og innspillene til utvalget viser at lærere i hovedsak vurderer informasjonen de får gjennom den daglige dialogen med elevene, som viktigst. Lærere 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. Innspillene viser også at mange opplever å ha mye informasjon, men at det også er behov for støtte og gode rammer for å kunne bruke informasjonen i kvalitetsutviklingsarbeid på skolen og i det faglig-pedagogiske arbeidet med elevene. I det videre arbeidet til utvalget vil det være viktig å diskutere hvordan et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem best mulig kan supplere informasjonen lærerne får gjennom undervisningen, og på den måten støtte opp under lærernes handlingsrom og profesjonelle skjønnsutøvelse.

Skoleledere har behov for et bredt og presist kunnskapsgrunnlag som gir informasjon om kvaliteten på opplæringen på egen skole. Utvalget har merket seg at skolelederne mener systemet må balansere mellom informasjon for styring og informasjon for utvikling. Skoleledere oppgir også behov for kompetanse til å forstå og ta i bruk resultater, støtte i form av tidseffektive systemer, og behov for å ha gode og tette dialoger og samarbeid med skoleeierne om kvalitetsutviklingsarbeidet, i tillegg til et godt samarbeid med lærere på skolen.

Skoleeierne på sin side trenger informasjon som kan være med å legge grunnlaget for beslutninger om satsningsområder og utviklingstiltak i skolene. Innspillene viser blant annet at de har behov for mer kvalitativ informasjon enn de får gjennom dagens system. Når det gjelder kvantitative data, er det spesielt resultater som kan gi sammenliknbar informasjon på et overordnet nivå, som nasjonale prøver og Elevundersøkelsen, som skoleeierne mener er viktige. Utvalget merker seg at skoleeierne mener de har behov for større grad av innsyn i skolens resultater, for å kunne støtte skolene kvalitetsutviklingsarbeidet sitt. Det er også behov for at systemet legger til rette for lokale tilpasninger og at skoleeierne får hjelp og støtte til å se resultater i sammenheng.

Utvalget ser også at for å ivareta ansvaret for å styre utdanningsfeltet i Norge, har nasjonale myndigheter behov for kunnskap om skolesektoren. Sametinget, Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne har egne behov for informasjon i lys av sine roller og ansvar.

Utvalget har merket seg at flere av aktørgruppene tematiserer at systemet i dag gir mye informasjon og at det er «nok data». Flertallet av aktørgruppene sier at de har behov for tid, kapasitet og kompetanse til å analysere og se informasjonen fra prøver, verktøy og datakilder i sammenheng. Dette behovet er større enn behovet for mer data. Samtidig merker utvalget seg at det er lite informasjon om videregående opplæring fra det nasjonale systemet.

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 og forutsetninger hos aktørene. Utvalget merker seg spesielt at samarbeid, dialog og tillit mellom aktørene og innad i aktørgruppene blir løftet fram som helt avgjørende for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet.

## Kapittel 13

# Styrker og utfordringer med dagens kvalitetsvurderingssystem

I dette kapitlet redegjør utvalget for styrker og utfordringer med dagens kvalitetsvurderingssystem. Utvalget har vurdert styrker og utfordringer med systemet med utgangspunkt i formålet med systemet og de ulike delene av det.

### 13.1 Bidrar kvalitetsvurderingssystemet med like nyttig informasjon til alle aktørene?

Formålet med informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet har fra innføringen av vært å støtte både styring og kvalitetsutvikling på alle nivåer. Det skulle likevel først og fremst være et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeierne (Meld. St. 30 (2003–2004); Meld. St. 31 (2007–2008)).

Skoleeierne og de nasjonale myndighetene bruker informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet til å følge med på utviklingen i skolene og for å vurdere om det er behov for å iverksette eller avvike tiltak.

Flere innspill til utvalget viser til at dagens kvalitetsvurderingssystem gir viktig informasjon. Dette mener blant annet Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, Norsk Lektorlag, Nasjonalt senter for samisk i opplæringa ved Samisk høyskole og Statped. Innspillene peker samlet på at det er viktig at kvalitetsvurderingssystemet bidrar med noen felles stoppunkter for å vurdere kvaliteten gjennom opplæringen.

Andre innspill utvalget har mottatt, understreker styrken i at kartleggingsprøvene, de nasjonale prøvene og de internasjonale undersøkelsene bidrar med kvalitetssikret informasjon om utvalgte fag og ferdigheter. Dette kommer blant annet fram i innspill fra nettverket for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner (ASSS-nettverket) og Grunnskolenettverket i KS. Barneombudet peker på at informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet er nødvendig for å sikre barns rettigheter. Norsk Lektorlag understreker betydningen av eksamen i den videregående opp-

læringen hvor det er få andre målepunkter, både som dokumentasjon på elevenes kompetanse og som en ekstern kvalitetskontroll av fag.

Det har samtidig ved flere anledninger blitt stilt spørsmål ved hvor godt systemet lykkes i å være orientert mot lærernes og skolens behov for å drive lokal kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling, eller om kvalitetsvurderingssystemet er mer rettet mot myndighetenes behov for styringsdata (Allerup mfl., 2009; Nusche mfl., 2011; Aasen mfl., 2012).

Det har blitt pekt på at det finnes en spenning mellom oppfatningene om kvalitetsvurderingssystemet som et statlig styringsverktøy og som støtte til utviklingsarbeid i skolen (Ekspertgruppe om lærerrollen, 2016; Mausestaden mfl., 2018b; Seland mfl., 2013). Ekspertgruppen for skolebidrag peker på at en kort tradisjon for arbeid med kvalitetsutvikling innebærer kort tid til å utvikle kunnskap og kompetanse på området. Uenigheter om hvorvidt systemets formål er kontroll eller utvikling kan føre til usikkerheter, og usikkerheter kan gjøre rolle- og ansvarsfordelingen utydelig og påvirke handlingskompetansen til de som skal utføre arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

Flere lokallag i Utdanningsforbundet peker i innspill til utvalget på at de opplever at systemet først og fremst fungerer som en kontrollfunksjon. Lokallagene som har gitt innspill mener det er for mye kartlegging i skolen uten at det har en tydelig hensikt og uten at resultatene lar seg bruke i konkret utforming av pedagogisk praksis. Utdanningsforbundets lederråd peker i sitt innspill på at de opplever at det er for mye styring basert på tallene og for lite rom for intern utvikling. De opplever at de bruker mye tid på å samle inn informasjon som ikke nødvendigvis gir så mye tilbake til det pedagogiske arbeidet i klasserommet, og nevner nasjonale prøver som eksempel. Lederrådet beskriver også en opplevelse av et system som stadig ekspanderer, og peker på at mange skoleeiere fyller på med undersøkelser utover for eksempel Elevundersøkelsen.

### *Hvordan ivaretar dagens prøver og undersøkelser flere formål?*

Formålet med de nasjonale prøvene og Elevundersøkelsen er å gi informasjon til alle nivåer i skolesektoren (se kapittel 8). En og samme prøve eller undersøkelse skal gi informasjon om elever som kan brukes til å planlegge undervisning og følge opp skole- og læringsmiljø på skolenivå. Samtidig skal undersøkelsen gi informasjon til skoleeiere og nasjonale myndigheter. Dette gir noen fordele, men innebærer også flere kompromisser for blant annet hvordan en prøve eller undersøkelse blir utformet, og dermed hvilken informasjon disse kan gi ulike aktører. Dette kan skape problemer, for eksempel ved at formålene vektes ulikt av ulike aktører i utdanningssektoren eller at resultatene brukes på feil måter. En prøve med ett avgrenset formål vil sannsynligvis måle mer målrettet (Björnsson, 2022).

På den annen side kan det være noen fordeler med at de nasjonale prøvene og Elevundersøkelsen gir informasjon til å følge opp elever og kvalitetsutvikling lokalt, i tillegg til å gi styringsinformasjon til lokale og nasjonale myndigheter. Det kan bidra til å redusere det totale antallet prøver og undersøkelser i kvalitetsvurderingssystemet. I Kunnskapsdepartementets strategi om kvalitetsutvikling fra 2021 blir det også påpekt at det er et poeng å unngå unødvendig mange målinger. Der går det fram at det er viktig at elevene, lærerne og skolelederne ikke opplever summen av kartlegginger, rapporteringer og bruken av verktøy og ressurser som er utviklet både lokalt og nasjonalt som en unødvendig belastning (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

En annen fordel med at en og samme prøve eller undersøkelse kan gi informasjon til flere aktører samtidig, kan være å dempe eventuelle utilsiktede konsekvenser som kan oppstå gjennom å ha egne prøver som bare skal bidra med informasjon til styringsnivåene på lokalt og nasjonalt nivå. Prøver som har styring som eneste formål, kan bli oppfattet som prøver med store konsekvenser for skolene, og kan medføre uheldige tilpasninger. På denne måten kan et såkalt dobbelt formål forstås som et kompromiss som dekker ulike behov og gir et felles utgangspunkt for å vurdere noen sider av skolens kvalitet for aktører på ulike nivåer (Björnsson, 2022).

På en annen side viser flere studier at et slikt dobbelt formål kan være spesielt utfordrende å håndtere (Gunnulfsen, 2019; Mausethagen, 2013b; Mausethagen mfl., 2018b). Det kan blant annet være vanskelig å koble analyser av elev-

resultater til mer langsiktig utviklingsarbeid. Dessuten kan styringsaspektet ta oppmerksomheten vekk fra den utviklingsfunksjonen prøvene er tiltenkt (Skedsmo, 2022).

Det doble formålet med nasjonale prøver kan også gi skoleledere en vanskelig rolle når de på den ene siden skal balansere det å følge opp og bruke resultatene til politiske og administrative forventninger om kontroll fra kommunenivået og på den andre siden bevare relasjoner og et godt arbeidsmiljø på skolen (Mausethagen mfl., 2019). Det kan stilles spørsmål ved om dette doble formålet virker hemmende for en kreativ kunnskapsutvikling og formativ utvikling av skolens praksis (Hermansen og Mausethagen, 2016), eller om den eventuelt kan virke fremmende. I så fall vil det være hensiktsmessig å undersøke hvordan en hemmende eller fremmende praksis utspiller seg (Vestheim, 2018).

I innspill til utvalget trekker Utdanningsforbundets lederråd fram at de mener de nasjonale prøvene på mange måter gir veldig mye data til forskerne og myndighetene, men «lite» tilbake til skolene i forhold til tiden skolene bruker på det.

## **13.2 Er det helhet og sammenheng i dagens kvalitetsvurderings-system?**

En gjennomgang av den politiske diskursen om kvalitetsvurderingssystemet i Norge viser hvordan formålet har endret seg fra Utdanningsminister Kristin Clemet og Bondevik II-regjeringen (2001–2005) via Djupedal, Solhjell og Halvorsen i Stoltenberg II-regjeringen (2005–2013) og Røe Isaksen, Sanner, Skei Grande og Melby i Solberg-regjeringen (2013–2021) til dagens Støre-regjering med Kunnskapsminister Tonje Brenna (fra 2021). Med fire ulike regjeringer og ni ulike ministre, har formålet med kvalitetsvurderingssystemet generelt og nasjonale prøver spesielt endret seg. Dette går blant annet fram av hvordan kvalitetsvurderingssystemet har blitt framstilt gjennom de siste årene (Hopfenbeck, 2022). Tidlig i perioden viste for eksempel Kristin Clemet til at plasseringen av nasjonale prøver på 10. trinn gjorde at man «(...) fikk mest mulig informasjon om hvordan de enkelte skolene fungerte læringsmessig». Uttalelsen kunne tolkes som at skolene skulle holdes ansvarlige for elevenes resultater. Under Øystein Djupedal ble dette endret da de nasjonale prøvene ble flyttet til 5. og 8. trinn «(...) for å styrke prøvenes formative funksjon». I 2015 uttalte Torbjørn Røe Isaksen at «(...) hensikten

med nasjonale prøver først og fremst er å gi lærerne et godt verktøy for å gi bedre opplæring til den enkelte elev» (Hopfenbeck, 2022).

I flere omganger har det blitt pekt på at det er uklart hva formålet med kvalitetsvurderingssystemet er, hvor avgrensningen mellom et nasjonalt system og frivillige verktøy og andre lokale kilder går og om det virkelig er et «system» (Allerup mfl., 2009; Nusche mfl., 2011).

De ulike prøvene, verktøyene og datakildene i kvalitetsvurderingssystemet har blitt innført som enkeltkomponenter på ulike tidspunkter og med ulike begrunnelser og formål. Det har blitt stilt spørsmål ved om dette kan være en underliggende årsak til at kvalitetsvurderingssystemet har blitt karakterisert som fragmentert og lite sammenhengende. Det har for norsk skole blitt utviklet mange målinger som hver for seg har god kvalitet, men de enkelte målingene i kvalitetsvurderingssystemet er fremdeles løsrevet fra hverandre. Det mangler også en helhetlig analyseramme som gjør det mulig å se de enkelte målingene i sammenheng (Blömeke og Olsen, 2018).

Utdanningsdirektoratet peker i sitt innspill på at de får tilbakemeldinger fra skoler og skoleeiere om at de opplever verktøy og annen støtte direktoratet tilbyr til kvalitetsutviklingsarbeidet som lite sammenhengende. De skriver videre at dette er noe de arbeider med å tydeliggjøre. Det er blant annet gjort et større arbeid med nettsidene deres<sup>1</sup> høsten 2022 hvor de frivillige verktøyene og andre støtteressurser, til kvalitetsutviklingsarbeidet blir presentert. Utdanningsdirektoratet peker på at det er en stor utfordring å skape en helhet og sammenheng i kvalitetsvurderingssystemet. Spesielt viser direktoratet at det er en utfordring å gi støtte til alle skoleeiere når de har veldig ulike behov. Direktoratet understreker at det er behov for å tenke nytt når det gjelder kvalitetsutvikling og formidling, gitt omfattende endringer blant annet på det digitale.

#### *Bidrar innholdet i kvalitetsvurderingssystemet til målforskyvning?*

Innholdet i kvalitetsvurderingssystemet har av flere blitt kritisert for å bidra til målforskyvning. Målforskyvning innebærer at adferden i en virksomhet vris i en retning som gir uønskede virkninger. Det som vurderes i et skolesystem, blir også vektlagt i undervisningen (Hopfenbeck, 2022).

Noe av formålet med kvalitetsvurderingssystemet har fra nasjonale myndigheter sin side vært å påvirke skolene og skoleeierne i en ønsket retning. Blant annet ble nasjonale prøver innført fordi det var og er et høyt prioritert mål at elevene har gode lese- og regneferdigheter. Gjennom prøvene kan elever og lærere få informasjon om elevenes ferdigheter, og dermed få et utgangspunkt for å vurdere hvilke grep som kan bidra til en god utvikling videre for eleven (Lie, 2012). Kunnskapsdepartementet viser til at de grunnleggende ferdighetene lesing og regning er avgjørende for å lære og utvikle seg i alle fag, for å vise faglige kompetanse, for videre utdanning og for aktiv deltakelse i arbeids- og samfunnslivet (Meld. St. 21 (2016–2017)).

Innføringen av prøver i grunnleggende ferdigheter gjennom kvalitetsvurderingssystemet har bidratt til at lesing står på dagsordenen i de fleste kommuner (Frønes mfl., 2012). Med nasjonale prøver i lesing kan det se ut som om vektleggingen på lesing har økt, også etter den første leseopplæringen (Hopfenbeck, 2022). De nasjonale prøvene i lesing medvirker også til å gi samiske lærere en arena hvor de kan diskutere ulike sider ved leseopplæringen på samisk (Henriksen mfl., 2018). Arbeidet med nasjonale prøver i lesing på samisk bidrar til å sette samiske språk på dagsordenen. Det kan på sikt bidra til å høyne statusen for samisk som språkfag og som opplæringsspråk (Henriksen mfl., 2018).

Eksamen er også en prøve som får mye oppmerksomhet både fra elevene og lærerne. Eksamen har en stor og framtreddende plass i ungdomsskolen, på 10. trinn og i den videregående opplæringen. Forskere har vist at lærere tilpasser undervisning etter eksamen, i tillegg til å bruke læreplanverket (Mølstad mfl., 2021). Innspill fra Lektorlagets fagutvalg i kjemi peker på at eksamen representerer en konkretisering av læreplanen. Fagutvalget beskriver det som en styrke at den bidrar til en slags felles tolkning av læreplanen.

Eksamensgruppas kunnskapsgrunnlag (2019) viser til ulike studier som dokumenterer at forholdet mellom eksamens- og standpunkt karakterer er uklart for mange lærere og skoleledere (Hovdhaugen mfl., 2018; Hovdhaugen mfl., 2014). Det er blant annet ulik oppfatning av om eller i hvilken grad de to karakterene bør harmonere, og om eksamen representerer en smalere prøving av kompetanse enn standpunkt vurderingen. Ulik forståelse av hva som er eksamens rolle kan for eksempel gi grunnlag for ulike tolkninger og bruk av karakterstatistikk i lokale kvalitetsvurderings-

<sup>1</sup> [www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/](http://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/)

### Boks 13.1 Nasjonale prøver i lesing på samisk i et internasjonalt perspektiv

Forskere ved Senter for samisk i opplæringa ved Samisk høyskole mener de samiske nasjonale leseprøvene i Norge er unike i internasjonal sammenheng. Henriksen mfl., (2018) omtaler blant annet hvordan andre land gjennomfører leseprøver på minoritetsspråk eller urfolkspråk. Forskerne skriver at de ikke kjenner til eksempler på gjennomføring av leseprøver på andre minoritets- eller urfolksspråk, hvor språkenes samfunnssituasjon er sammenliknbar med situasjonen for de samiske språkene.

Samiskspråklige elever i Sverige gjennomfører de svenske nationella prov på svensk, og i Finland gjennomfører elevene ikke slike prøver i noen fag eller ferdigheter. For andre truede språk finnes det egne læreplaner og nasjonale prøver i literacy (tekstkompetanse) og numeracy (tallkompetanse) blant annet på walisisk, maori og hawaiisk. Disse språkene er imidlertid i en helt annen samfunnsmessig situasjon enn de samiske språkene, blant annet på grunn av antallet som snakker språket, og antallet elever som følger undervisningen og gjennomfører prøvene.

Kilde: Henriksen mfl., (2018)

systemer. Dette kan få konsekvenser for det lokale utviklingsarbeidet.

Måling av ferdigheter og fag gjennom enkelte prøver kan på en annen side føre til uønsket forskyvning av hvilke mål som blir sett på som de viktigste i opplæringen (Frønes mfl., 2012). En innvending mot dagens kvalitetsvurderingssystem har vært at systemet i for stor grad legger vekt på tall og målinger innenfor enkelte områder og i for liten grad kvalitativ og kontekstuell informasjon (Mausethagen mfl. 2018b).

Spesielt har denne kritikken vært knyttet til de nasjonale prøvene. Kritikken handler om at målingen av elevenes ferdigheter er frakoblet viktig kontekstuell informasjon om elevene og læringen og utviklingen deres. Prøvenes innhold kan lett få for stor betydning, noe som kan føre til ensidig vektlegging i strid med helheten i læreplanverket (Lie, 2012). Det finnes blant annet eksempler på at kommunale skoleeiere setter som mål at elevene i kommunen skal prestere over landsgjennom-

snittet på de nasjonale prøvene. Skolene får videre i oppdrag å arbeide for å forbedre resultatene, og undervisningen vil kunne bli dreid mot nettopp den typen ferdigheter eller kunnskaper prøvene måler (Frønes mfl., 2012).

Internasjonal forskning viser at skoler og skoleeiere kan legge uforholdsmessig mye vekt på indikatorer som de blir målt på (Meld. St. 21 (2016–2017)). Prøveresultater kan ha innvirkning på lærernes arbeid i klasserommet med tanke på metodevalg og hva slags kunnskap de legger vekt på (Werler og Færevaa, 2017). Dette har igjen ført til spørsmål om lærerne i mindre grad benytter seg av egen kunnskap, og om prøvene bidrar til å begrense lærernes handlingsrom (Stornes mfl., 2013). Kontroll av elevenes resultater bryter med hvordan skolen tradisjonelt har blitt styrt, og kan utfordre synet på undervisning og læring og synet på lærernes handlingsrom (Mausethagen, 2013c; Werler og Færevaa, 2017).

Lærere og skoleledere kan oppfatte at det er et press for å oppnå stadig bedre resultater på prøver i skolen (Eriksen mfl., 2017; Mausethagen mfl., 2018b).

I et innspill fra Elevorganisasjonens fylkeslag i Rogaland går det fram at hovedutfordringen ikke er det totale antallet prøver elevene skal ta, men at mange prøver er tett på hverandre i korte perioder.

### 13.3 Gir kvalitetsvurderingssystemet nok – og god nok – informasjon?

Fra kvalitetsvurderingssystemet får elevene, foreldrene, lærerne, skolelederne, skoleeierne og de nasjonale myndighetene tilgang på informasjon om elevenes læringsresultater, elevenes opplevelse av skole- og læringsmiljøet og annen informasjon fra statistikkilder som for eksempel Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og Utdanningsdirektoratets statistikk.no. Det varierer imidlertid hvor mye informasjon de enkelte aktørgruppene har tilgang på, noe som blant annet henger sammen med hvilken rolle man har i systemet. I tillegg til informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet har aktørene tilgang til en rekke andre kunnskapskilder og støtteressurser som kan inngå som en del av grunnlaget for kvalitetsutviklingsarbeidet.

#### *Gir systemet nok informasjon?*

Forskere viser at kompetansen og profesjonaliteten rundt datainnsamling i det norske utdannings-

systemet er betydelig styrket de siste tjue årene. Utfordringen nå er å fokusere på å tolke og bruke data og ikke nødvendigvis å innhente mer (Hopfenbeck, 2022).

Når det er mange ulike kunnskapskilder og støtteressurser tilgjengelig kan det være utfordrende å få oversikt over hvilken informasjon og hvilke kilder som er relevante, og hvordan nyttiggjøre seg av dem.

Prøvene og undersøkelsene har vært kritisert for at de gir lite informasjon utover det lærerne allerede vet fra før i kraft av å være tett på elevene. Dette synet kommer blant annet til uttrykk i en intervjuundersøkelse av Svanæs mfl. (2022). Lærerne ga inntrykk av at Elevundersøkelsen var verdifull for skolelederne og skoleeierne, men at lærerne ikke syntes den var spesielt relevant for dem. De mente at de allerede kjente elevene sine godt, og at de hadde oversikt over styrker og svakheter i sitt eget læringsmiljø.

Utdanningsforbundet viser i innspill at lærerne mener at mengden data og tall er overveldende samtidig som de bare viser et utsnitt av skolens virksomhet og oppdrag. Liknende synspunkter kom fram i den samme intervjuundersøkelsen gjort for utvalget. Skolelederne og skoleeierne ga i intervjuene uttrykk for at det ikke var behov for mer informasjon eller flere støtteverktøy, men at det i større grad var behov for å arbeide bedre med den informasjonen som i dag er tilgjengelig (Svanæs mfl., 2022).

#### *Hva systemet ikke gir informasjon om*

Prøvene i dagens system er i stor grad knyttet til målinger av enkelte ferdigheter og noen utvalgte fag på utvalgte trinn (se tabell 7.2). Det er i større grad målinger av elevenes lese- og regneferdigheter enn målinger av elevenes kompetanse i fag. Enkelte trinn har flere obligatoriske prøver og undersøkelser enn andre trinn. Det er blant annet tre nasjonale prøver på 5. trinn og tre nasjonale prøver på 8. trinn (se også oversikt i kapittel 7).

I den videregående opplæringen derimot er det ingen obligatoriske prøver i systemet i dag som kan gi informasjon om elevenes ferdigheter eller kompetanse i fag i systemet for disse trinnene utover informasjon fra standpunkt- og eksamenskarakterer. Norsk Lektorlag peker i innspill til utvalget på at det er få kilder til å vurdere kvalitet underveis i opplæringen i den videregående opplæringen og at informasjonen i overgangen mellom ungdomstrinnet og den videregående opplæringen er mangelfull.

#### *Hensynet til elevenes personvern gir begrensninger*

Behandling og utveksling av personopplysninger er en nødvendig forutsetning for et moderne og velfungerende samfunn. Behandling av personopplysninger kan likevel også true vernet av privatlivets fred, spesielt dersom opplysningene blir brukt utenfor formålet eller kommer på avveie.

Personopplysningsloven legger noen begrensninger når det gjelder hvilken informasjon skoler og skoleeiere kan få tilgang til fra prøver og undersøkelser i kvalitetsvurderingssystemet. Personopplysningsloven setter også begrensninger for hvilken informasjon som er offentlig tilgjengelig. Noe av dataene og informasjonen som er samlet inn gjennom kvalitetsvurderingssystemet får skoler, kommuner og fylkeskommuner tilgang til gjennom å logge seg inn i egne deler av for eksempel analysebrettet, GSI eller andre resultatportaler som viser dataene og informasjonen fra for eksempel prøver. I den åpne offentlige delen av systemene er flere av dataene skjermet på grunn av enkeltindividers personvern hensyn. Dette gjelder blant annet resultatene fra nasjonale prøver i lesing på samisk.

Av personvern hensyn gir Elevundersøkelsen bare informasjon på gruppenivå og ikke informasjon om hvordan enkeltelever opplever skole- og læringsmiljøet sitt. Flere av dataene fra Elevundersøkelsen blir også ofte skjermet på skole- og skoleeiernivået fordi resultatene fra undersøkelsen ikke skal inneholde direkte identifiserbare personopplysninger, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-3 og forskrift til privatskoleloven § 2-3. Dette gjør at mindre skoler og kommuner oftere får utfordringer med å få tilgang til informasjonen fra systemet enn det større skoler og kommuner gjør. Flere av innspillene utvalget har mottatt peker på dette som en utfordring. Som en konsekvens av at de mangler tilgang til tilgjengelig informasjon, benytter flere skoler og kommuner ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser som en del av skolemiljøarbeidet sitt (Caspersen mfl., 2017). Bruken av denne typen undersøkelser har reist flere problemstillinger ettersom de utgjør en risiko for personvernet til elevene (Prop. 145 L (2020–2021)).

#### *Hvor gyldig og pålitelig er informasjonen fra prøver og undersøkelser?*

For alle informasjonskilder må det tas høyde for at dataene er forbundet med en viss grad av usikkerhet. Ett av forholdene som påvirker usikkerheten er antallet som gjennomfører en prøve eller undersøkelse. For små skoler og kommuner er det en

utfordring at gjennomsnittsverdier er mer påvirket av ulike feilkilder (Hovdhaugen mfl., 2017; Seland mfl., 2013). For de minste enhetene vil spesielt utviklingen over tid være ustabil og vanskelig å tolke (Björnsson, 2022).

Utformingen av selve prøven eller undersøkelsen er et annet forhold som påvirker hvor pålitelig informasjonen fra prøvene eller undersøkelsene blir. Nasjonale prøver har høy gyldighet og pålitelighet, noe som betyr at prøvene måler det de er ment å måle. Samtidig er innholdet i prøven utviklet slik at prøven gir mest treffsikker informasjon om «gjennomsnittseleven». Det betyr 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 informasjonen fra prøven om elever som presterer høyt eller lavt på skalaen er mer usikker. Sammenliknet med de internasjonale undersøkelsene er bredden i målingen til nasjonale prøver ganske liten. Dette er en nødvendig konsekvens av å måle alle elevene med nøyaktig den samme prøven med de samme oppgavene (Björnsson, 2022).

Elever med vedtak om spesialundervisning og vedtak om særskilt språkopplæring har rett til fritak fra nasjonale prøver og kartleggingsprøver. Det er også egne regler for hvilke elever som ikke skal delta på de internasjonale undersøkelsene. Elevene har også rett til ulike former for tilrettelegging av blant annet prøver, undersøkelser og eksamen når de har behov for det. Manglende tilrettelegging av eksisterende prøver og undersøkelser i dag eller at det ikke er utviklet prøver og undersøkelser som egner seg for å vise ferdigheter og kompetanse til for eksempel elever som ikke skal ta nasjonale prøver, forårsaker skjevheter og gjør at ikke hele elevpopulasjonen er representert i dataene.

Statped peker i sitt innspill til utvalget på at eksempelvis blinde og sterkt synshemmede elever opplever å få prøver og undersøkelser som riktignok oppfyller kravene til universell utforming, men der innholdet ikke har blitt synstolket (oversatt) på en god nok måte.

Andre innspill til utvalget peker i retning av at det er behov for å se på hvordan systemet er utformet med tanke på å inkludere alle elever og kunne gi et bedre sammenlikningsgrunnlag. Dette er eksempler på at informasjonen fra dagens system samlet sett ikke fullt ut kan sies å representere alle elever. Det betyr ikke at datakildene i seg selv ikke er gyldige eller pålitelige, men at de kan inneholde skjevheter som det er viktig å være kjent med.

En undersøkelse av testmotivasjonen til elever i PISA-undersøkelsen viste at elevene rapporterer at de generelt er motiverte til å yte sitt beste på standardiserte prøver og undersøkelser selv om disse ikke er en del av elevenes vurderingsgrunnlag (Hopfenbeck og Kjærnsli, 2016).

Samtidig peker innspill Utdanningsforbundet har samlet inn fra lærere i videregående skoler på at lærerne noen ganger opplever en viss trøtthet hos elevene dersom elevene må svare på flere ulike undersøkelser innenfor et relativt kort tidsrom. Utvalget har også fått flere innspill om at Elevundersøkelsen blir oppfattet som for lang, og at språket i undersøkelsen er for lite tilpasset elevene. Dette kan igjen føre til at elevene misforstår eller mister motivasjonen for å svare underveis i undersøkelsen, noe som kan påvirke hvor gyldig og pålitelig resultatene fra undersøkelsen er.

#### *Hva kan offentliggjøring føre til?*

Et viktig prinsipp da kvalitetsvurderingssystemet ble innført var å synliggjøre skolens resultater og skape åpenhet og diskusjon rundt skolens virksomhet. Et poeng for offentliggjøringen var at skolen og skoleeierne skulle gjøres ansvarlige for elevenes og skolens oppnådde resultater (Hopfenbeck, 2014). Informasjonen skulle samtidig ikke komme i konflikt med elevenes personvern eller føre til at enkelte elever kunne bli identifisert (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003)). I dag er resultater fra kvalitetsvurderingssystemet gjort tilgjengelig for allmenheten, blant annet i form av statistikk på Utdanningsdirektoratets nettsider.

Allerede fra start ble utfordringer knyttet til offentliggjøring av resultater debattert. Det ble blant annet diskutert at åpen publisering kunne føre til feiltolkninger eller uheldig bruk av resultatene, for eksempel i form av rangeringer i media (Elstad, 2009). Bekymringer knyttet til om personvernet ble ivaretatt ble også løftet fram (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003)).

OECD pekte i 2011 på at det fremdeles var uenighet om i hvilken grad det skulle være åpenhet om resultatene, og på hvilke nivåer nasjonale myndigheter skulle publisere resultatene. Dette gjaldt spesielt resultatene fra nasjonale prøver (Nusche mfl., 2011).

Media spiller en betydningsfull rolle i framstillingen og forståelsen av standardiserte prøver (Hargreaves og Shirley, 2009). Et eksempel på dette er blant annet hvordan offentliggjøringen av resultatene fra de første nasjonale prøvene ledet til en boikott av prøvene i den videregående opplæringen. I de første årene med nasjonale prøver

ble ikke resultatene publisert på skolenivået på Skoleporten.no. I stedet ble skoleresultater utlevert til dem som ba spesielt om innsyn i tråd med offentlighetsloven (Utdanningsdirektoratet 2020d). Resultatet ble rangeringer og sammenstillinger utformet av, og presentert i media som i liten grad bidro til en god dialog om kvalitet i skolen. Senere har Utdanningsdirektoratet vurdert at det er bedre med offentliggjøring i deres kvalitets-sikrede statistikkverktøy.

Den offentlige debatten om nasjonale prøver har endret seg det siste årene. Medieoppslagene i de første årene etter innføring av nasjonale prøver var preget av at både nasjonale og lokale medier publiserte rangeringstabeller. Oppslagene de siste årene har dreid mer i retning av at lokale medier diskuterer skolekvalitet på bakgrunn av resultater fra nasjonale prøver (Utdanningsdirektoratet, 2020d). Dette kan tyde på at det har blitt en større aksept for at elevene skal gjennomføre prøvene (Mausethagen mfl., 2018b; Vestheim og Sem, 2019).

Resultatene fra nasjonale prøver står i et spenningsforhold til lærergjerningen og profesjonsverdiene om å se hele eleven (Mausethagen mfl., 2018b). Forskerne bemerker at lærerne følger elevene fra dag til dag og vil være opptatt av å vurdere den enkelte elevs utvikling ut fra forutsetningene deres. I en slik situasjon kan lærerne oppleve det som en utfordring at framstillingen av testresultatene i for liten grad synliggjør lærernes innsats og elevenes individuelle framgang. Innspill fra fylkeslagene i Utdanningsforbundet peker på at mengden data og tall blir overveldende, samtidig som de mener at det viser bare et utsnitt av en skoles virksomhet og oppdrag. De opplever utfordringer rundt rangering og bruk av denne informasjonen som et kvalitetsstempel. De mener dette hemmer profesjonens mulighet til å vurdere dette profesjonsfaglig, fordi det har store mangler i forhold til skolens brede mandat.

Problematikken om rangering er også til stede for de internasjonale undersøkelsene. OECD, som står bak PISA-undersøkelsen, rangerer deltakerlandene etter ulike utfallsmål i sine presentasjoner av resultatene. En rekke studier viser at resultater fra PISA benyttes politisk, og at bruken ofte er basert på feiltolkninger og misforståelser fordi det ikke blir tatt høyde for usikkerheten i tallene (Sellar mfl., 2017). I rapportene som norske forskningsmiljøer har utarbeidet på bakgrunn av data fra de internasjonale undersøkelsene, har det imidlertid i liten grad vært lagt vekt på rangering (Björnsson og Olsen, 2018; Frønes mfl., 2020).

Utvalget merker seg at det årlig blir publisert statistikk over standpunkt- og eksamenskarakterer. Disse publiseringene får også oppmerksomhet i media, men utvalgets erfaring er at disse sjelden brukes til å rangere skoler, kommuner eller fylkeskommuner.

### 13.4 Er forutsetningene for god bruk av kvalitetsvurderingssystemet til stede?

#### *Ulik kompetanse og kapasitet*

Skolens organisatoriske forutsetninger er avgjørende for hvorvidt kvalitetsvurderingssystemer har innvirkning (Elstad mfl., 2008; Roald, 2010). Kravene i lovverket og forventningene til at skolen og skoleeierne skal følge opp og analysere resultatene, er de samme uavhengig av størrelsen på skolene eller skoleeierne.

Det synes å være en sterk positiv sammenheng mellom kommunenes kapasitet til å støtte skolene og en konstruktiv bruk av resultater fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet på skolenivå (Allerup mfl., 2009). Forskning på bruk av elevresultater viser liknende variasjon i lokale kvalitetsvurderingssystemer sett i lys av kommunens størrelse og organisering (Mausethagen mfl., 2018b).

Forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene gir blant annet utslag i størrelsen på skoleeieradministrasjonen, skoleledelsen og profesjonsfellesskapet. OECD konkluderte i gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet i 2011 blant annet med at det ikke var realistisk å forvente at små skoleeiere skulle ha lik kapasitet som større skoleeiere til å utvikle et system for skolevurdering og forbedring (Nusche mfl., 2011).

På den annen side kan det også være noen fordeler knyttet til å være en liten kommune. Det kan for eksempel være mer oversiktlig og dermed enklere å tilrettelegge for en tett dialog mellom aktørnivåene.

Helt siden kvalitetsvurderingssystemet ble innført har systemets viktigste funksjon vært å legge et grunnlag for lokalt utviklingsarbeid. Samtidig har det vært en økende erkjennelse av at kompetansen og kapasiteten til å dra nytte av kvalitetsvurderingssystemet, i varierende grad er til stede (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2020).

Ut fra måten utdanningspolitiske dokumenter omtaler kvalitetsvurdering på kan det se ut som at nasjonale myndigheter tar for gitt at lærerne, skolelederne og skoleeierne automatisk vet hva de skal

gjøre for å forbedre de pedagogiske prosessene når de får informasjon om elevenes resultater (Mausethagen mfl., 2018b). Forskerne påpeker at selv om det er en forventning til skolene om at de skal bruke resultater for å videreutvikle undervisningen og elevenes læring, betyr ikke det at alle lærere, skoleledere og skoleeiere har kunnskapen de trenger for å tolke dataene og omsette dem i pedagogisk praksis og bruke dette til forbedrings- og utviklingsprosesser. Selv om lærerne har tilgang til et bredt spekter av data, viser forskning at det er utfordrende å bruke informasjonen på en måte som fører til grunnleggende endringer i undervisningen og økt læring for elevene (Mandinach og Schildkamp, 2021).

Utfordringer i arbeidet med kvalitetsutvikling handler om flere forhold. Blant annet kan det være ulik forståelse av formålet med kvalitetsvurderingen, manglende kompetanse i å tolke tall og statistikk og generelt vanskelig å omsette tall til tiltak for kvalitetsutvikling (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

#### *Behov for tid til oppfølging*

Studier har vist at lærerne var bekymret for at det ikke var satt av tid til å følge opp resultatene fra de nasjonale prøvene, og at dette arbeidet ville kunne gå utover andre oppgaver. At det mangler tid til oppfølging, kan føre til at skoler får begrenset utbytte av resultatene (Gunnulfsen og Roe, 2019). Studier viser at rundt halvparten av grunnskolene pålegger lærerne å skriftliggjøre oppfølgingspunkter etter at de nasjonale prøvene er gjennomført (Grindheim mfl., 2014). I dag har lærere mye informasjon og data til å identifisere elever med utfordringer, men ikke nødvendigvis tid, ressurser eller kompetanse til å følge det opp. Dette blir et verdidilemma for lærerne som opplever å ikke få gjort nok for elever som strever eller ikke har kommet i mål (Mausethagen mfl., 2018b; Mausethagen mfl., 2020).

Utdanningsforbundets lederråd peker på at de opplever at det totale omfanget av kommunale, nasjonale og internasjonale datainnsamlinger med formål om styring tar såpass mye tid at lærerne ikke rekker å sette seg inn i dataene eller å samle inn informasjonen de trenger i det daglige faglig-pedagogiske arbeidet.

I Utdanningsforbundets innspillsrunde kom det også fram synspunkter fra lærere på ungdomsskoler om at de nasjonale prøvene har blitt et bedre verktøy for læreren, og at det er nyttig å se utviklingen til elevene fra 8. til 9. trinn. De viser til at de nasjonale prøvene er et viktig verktøy som

har blitt mindre tidkrevende for lærerne. I samme innspillsrunde pekte lærere fra grunnskolen på at nasjonale prøver er en tidstyv, og at lærerne opplever å bruke mye tid på prøvene sett opp mot det lærerne mener er manglende utbytte av prøvene. Innspillene sier også at prøvene burde hatt en tettere kopling til fagene, eventuelt flere ferdigheter og den nye læreplanen.

En forutsetning for bruk av informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet til kvalitetsutvikling i skolen er at de ansatte i skolen har formell kompetanse som trengs til å endre og forbedre egen undervisning- og vurderingspraksis i fag. I den forbindelse er det en utfordring at det fortsatter mange lærere som ikke har godkjent utdanning og som ikke oppfyller kompetansekravene for å bli tilsatt og for å undervise, både i grunnskolen og i den videregående opplæringen (NOU 2022: 13).

Videre er det avgjørende at lærerutdanningene utvikler studentenes kompetanse til å analysere og tolke dataene. Noen av innspillene utvalget har fått fra flere av miljøene som utvikler prøver, påpeker at det også er et behov for å se på hvordan lærerutdanningene gir studentene kompetansen de trenger for å bruke informasjonen som prøvene gir om elevene. I innspill til utvalget viser en av lærerutdanningene til at det allerede er presisert i rammeplanene at kandidatene skal lære å bidra til å vurdere tilstanden og utvikle kvalitet i skolen. De anerkjenner samtidig at analysekompetanse er vesentlig å utvikle.

#### *Samarbeid og felles forståelse i kvalitetsutviklingsarbeidet*

Det er tidligere i innstillingen vist til at høy grad av medvirkning fra elever, lærere, skoleledere og skoleeiere kjennetegner de skolene med høyt bidrag til elevenes læring (Ekspertgruppen for skolebidrag, 2021). Forskning peker også på at det er viktig å fokusere på hvordan data brukes og forstås for å forbedre lærernes praksis, samtidig som det krever at informasjonen er tilgjengelig i et språk som alle brukerne forstår (Hopfenbeck, 2022).

Dette gjelder også for involvering av elever. Norske elever har rett til å medvirke i eget læringsarbeid og til å bli involvert i kvalitetsutviklingsarbeidet. Involveringen av barn og unge skal skje i tråd med alder og modenhet. Elevmedvirkning i Norge viser seg blant annet gjennom at skoler aktivt støtter elevenes mulighet til å ha elevråd, at elevene er vant til å bli hørt i undervisningen, og at stemmene deres vektlegges i

læringsarbeidet (Hopfenbeck, 2022). I et innspill fra Elevorganisasjonens sentralstyre til utvalget understreker de at elevene trenger å kjenne hvilke valg, rettigheter og tilbud de har, og at de må være informert om elevrådet og hvordan de kan påvirke egen skolehverdag.

#### *Tillit til lærernes vurdering*

Enkelte studier viser at der det er tillit mellom lærerne og skolelederne erfarer elevene en praksis som er i tråd med intensjonene i kvalitetsvurderingssystemet (Hopfenbeck mfl., 2015).

Norske elever i grunnopplæringen blir i all hovedsak vurdert av lærerne sine. Elevene har sin første eksternt vurderte eksamen når de avslutter grunnskolen på 10. trinn. Da gjennomfører elevene én sentralt gitt skriftlig eksamen og én lokalt gitt muntlig eller muntlig-praktisk eksamen. I andre nordiske land utgjør også lærernes vurdering av elevenes kompetanse en vesentlig del av sluttvurderingene, men på ulike måter (Hovdhagen mfl., 2022a). Tilliten lærerne har i Norge og i Norden til å sette standpunkt karakterer i alle fag er unik sammenliknet med mange andre land. I England, for eksempel, får elevene eksternt gitt karakterer i alle fag basert på karakterer fra avsluttende eksamener eller tester ved endt skolegang (Hopfenbeck, 2022).

Smitteverntiltak som følge av korona-pandemien førte til at eksamen ble avlyst våren 2020, våren 2021 og våren 2022 (Prop. 1 S (2022–2023)). I disse årene fikk elevene bare standpunkt karakterer satt av lærerne som sluttvurdering. Lærerne opplevde at det i hovedsak gikk greit å vurdere elevene, men at de måtte ta i bruk nye vurderingsformer. Det var en felles forståelse i skolene om at korona-pandemien og tiltakene i minst mulig grad skulle gå ut over elevenes mulighet til å gjennomføre opplæringen (Andersen mfl., 2021). Studier om elevmedvirkning i vurdering under pandemien viste likevel at mange elever opplevde at de fikk lite støtte fra læreren i læringsprosessen, de jobbet alene og følte seg usikre på hva som var utgangspunkt for sluttvurderingen i fagene (Sandvik mfl., 2022).

Forskere har pekt på at en utfordring med standpunktvurderingen er at det finnes begrenset med nyere forskningsbasert kunnskap om lærernes praksis rundt standpunktvurdering i Norge (Skar og Hopfenbeck, 2021).

Innspill som Utdanningsforbundet har hentet inn til utvalget fra videregående skoler, peker på at det er det en styrke å ha eksamen. De legger vekt på at et viktig aspekt ved eksamen handler

om å kvalitetssikre og kalibrere blant annet måten å vurdere på i fag, på tvers av fylker og på tvers av fagmiljøer på den enkelte skole. Inntrykket deres er at sensorskoleringen til sentralt gitt skriftlig eksamen i den videregående opplæringen er svært god og enhetlig, og at dette er kompetanse og erfaringer hver enkelt sensor tar med seg tilbake til skolen sin og fagmiljøet sitt.

### **13.5 Utvalgets oppsummering og vurdering**

I dag har elevene, lærerne, foreldrene, skolelederne, skoleeierne, de nasjonale myndighetene forskere og offentligheten flere felles kilder til kunnskap om skolen og elevenes læring og trivsel enn før kvalitetsvurderingssystemet ble innført. Gjennom informasjon fra prøver, verktøy og datakilder får alle aktørnivåene i sektoren kvalitets-sikret informasjon på noen områder, selv om den har varierende relevans og nytte for ulike aktører. Utvalget mener det er en styrke ved dagens system at det har bidratt til å etablere et felles kunnskapsgrunnlag om skolen. Det er viktig å bygge videre på det som fungerer bra i dag.

Utvalget mener at det ved alle systemer for kvalitetsutvikling må gjøres valg og prioriteringer blant annet med hensyn til omfanget av systemet, hvor bredt det skal favne, hvilke sider ved opplæringen det skal gi informasjon om og hvilke aktører som skal bruke informasjonen. Ingen systemer kan måle hele bredden i utdanningen, eller være like godt tilpasset behovene til alle aktører. I det norske kvalitetsvurderingssystemet er det gjort konkrete valg og prioriteringer som gjør at systemet gir mer informasjon om visse sider ved utdanningen enn andre, og som gjør at systemet er best tilpasset noen aktørers behov. Disse valgene og prioriteringene vil være gjenstand for diskusjon og analyse i utvalgets videre arbeid.

Utvalget ser i gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet at formålet i varierende grad blir 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 sine roller og ansvar. Der noen aktører peker på at systemet gir informasjon om sentrale og viktige deler av det skolen skal bidra til, sier andre aktører at systemet ikke ivaretar skolens brede mandat og bredden av fag. Utvalget ser at dette kan bidra til målforskyvning i den forstand at skolene vier mest oppmerksomhet til ferdighetene og

kompetansene som systemet måler og at skolens brede mandat for både danning og utdanning ikke verdsettes i tilstrekkelig grad.

Generelt ser utvalget at skolelederne, skoleeierne og de nasjonale myndighetene mener at informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet er nyttig for å ivareta eget ansvar i kvalitetsutviklingsarbeidet. Blant lærerne er det større variasjon i hvor nyttig de opplever informasjon fra systemet. Dette kan knyttes til at systemet skal fungere for både kvalitetsutvikling og styring. For utvalget framstår det som en utfordring at aktørene som er involvert direkte i arbeidet med faglig og pedagogisk utvikling, i mindre grad opplever at systemet gir god støtte til dette. Utvalget vil i det videre arbeidet legge til grunn at systemet må gi nyttig informasjon til kvalitetsutviklingsarbeidet til alle aktørene. Dette gjelder både systemet som helhet og de ulike prøvene, verktøyene og datakildene.

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

Systemet har vært kritisert for å ikke ha en tydelig avgrensning og for å mangle helhet og sammenheng. Utvalgets gjennomgang av systemet bekrefter at det er ikke en tydelig grense for hva som inngår i kvalitetsvurderingssystemet, eller om det er et eget system. Utvalget ser at nasjonale myndigheters forventninger til å inklu-

dere et lokalt kunnskapsgrunnlag i kvalitetsvurderingsarbeidet kan bidra til klarhet om hva som utgjør skolens informasjonsgrunnlag. Utvalget vil i det videre arbeidet undersøke om, og eventuelt hvordan helhet og sammenheng i kvalitetsutviklingsarbeid kan videreutvikles, og hvordan lokal kunnskap bør inngå i dette.

Personvern hensyn legger begrensninger på hvilken informasjon skolene og skoleeierne kan få tilgang til. Dette fører til at små skoler og kommuner oftere får utfordringer med å få tilgang til informasjonen fra systemet enn det større skoler og kommuner gjør. Utvalget mener det er viktig og nødvendig å ivareta elevenes personvern, og mener det bør undersøkes hvordan personvern kan ivaretas samtidig som alle med et legitimt behov for informasjon får tilstrekkelig tilgang.

Utvalget vurderer at tid, kapasitet og kompetanse er sentrale forutsetninger for å tolke og bruke informasjonen fra dagens system. Kravene i lovverket og forventningene til skolene og skoleeierne om å følge opp og analysere resultatene er de samme, uavhengig av variasjoner i antall elever og ansatte på skoler og hos skoleeierne. Utvalget mener at dagens system ikke i tilstrekkelig grad ivaretar skolers og kommuners ulike behov for kvalitetsutvikling.

Dagens system gir i hovedsak kvantitative data, 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. Videreutvikling av koblingen mellom kvantitative og kvalitative data er mer i tråd med ulike aktørers behov, og vil i større grad kunne støtte faglig og pedagogisk kvalitetsutvikling i skolen.

## Referanser

- Abrahamsen, H. N. (2019). Avdelingslederfunksjonen i skolen – verktøy for rektors eller lederteamets ledelse? I K. Helstad og S. Mausethagen (Red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen* (s. 91–106). Universitetsforlaget.
- Allerup, P., Kovač, V., Kvåle, G., Langfeldt, G. og Skov, P. (2009). *Evaluerings- og kvalitetsvurderingssystemet for grunnskolene*. Agderforskning.
- Amundsen, M., Bjørkås, E., Einarsdottir, A., Furuholmen J. og Vennemo, H. (2020). *Samfunnsøkonomiske kostnader av eksamen og statlige prøver* (Rapport 2020/37). Vista Analyse.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Bøckmann, E., Kindt, M. T., Nyen, T. og Tønder, A. H. (2021). *Håndtering og konsekvenser av koronautbruddet for videregående opplæring*. FAFO.
- Andrews, T. M. og Hustad, B. C. (2022). *Bemannings- og tjenestestruktur: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* Nordlandsforskning. [https://nforsk.brage.unit.no/nforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/3030768/NFrapport%2b12\\_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://nforsk.brage.unit.no/nforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/3030768/NFrapport%2b12_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Andrews, T. M., Lødding, B., Fylling, I. og Hustad, B.-C. (2018). *Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap – Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten*. NIFU. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/22332/article.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- 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>
- Arnesen, H. S., Ekren, R. og Perlic, B. (2022). *Dokumentasjon av skolebidragsindikatorer for grunnskolen*. Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/dokumentasjon-av-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/\\_/attachment/inline/01a40d8b-51ea-4c29-a18f-e9628c0fd845:eca1-beb0d35578af101750c0b81abfcb466a7fec/NOT2022-10.pdf](https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/dokumentasjon-av-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/_/attachment/inline/01a40d8b-51ea-4c29-a18f-e9628c0fd845:eca1-beb0d35578af101750c0b81abfcb466a7fec/NOT2022-10.pdf)
- Arntzen, R., Andreassen, U. R., Karlsen, J., og Kvifte, B. H. (2019). Teststartetier og testmotivasjon: Fire niendeklasseingers erfaringer med nasjonal prøve i lesing. *Nordic journal of literacy research*, 5(2), 79–99. <https://doi.org/10.23865/njlr.v5.1411>
- Bakken, A. (2022). Ungdata 2022. Nasjonale resultater. OsloMet – storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3011548/NOVA-rapport-5-2022.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021). Prinsipper og råd: Barn og unges medvirkning på systemnivå. [https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/barn\\_og\\_unges\\_medvirkning\\_veileder/#heading-contentlink-119861](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/barn_og_unges_medvirkning_veileder/#heading-contentlink-119861)
- Barnelova. (1981) *Lov om barn og foreldre* (LOV-1981-04-08-7). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-04-08-7>
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Denisova, E., Steine, F. S. og Vennerød-Diesen, F. F. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2021*. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2837634/NIFUrapport2021-25.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Ramberg, I. og Wollscheid, S. (2022). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022* (Rapport 2022:11). NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3001772/NIFUrapport2022-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bergh, J., Hesstvedt, S. og Karlsen, R. (2022). *Dagsorden og sakseierskap ved stortingsvalget 2021*. Institutt for samfunnsforskning. [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2987563/Notat\\_Dagsorden\\_og\\_sakseierskap.pdf?sequence=1](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2987563/Notat_Dagsorden_og_sakseierskap.pdf?sequence=1)

- Bie-Drivdal, A. (2021). *Fagorganisering som strategi for profesjonsfaglig innflytelse på arbeidsplassen. En analyse av hvordan fagforeninger i offentlig sektor konseptualiserer arbeidsplassstiltsvalgte rolle i faglig utviklingsarbeid* [Doktorgradsavhandling]. Senter for profesjonsstudier, OsloMet – storbyuniversitetet. [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2826749/A-21-38-avhandling-Bie\\_Drivdal\\_Publisert.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2826749/A-21-38-avhandling-Bie_Drivdal_Publisert.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Bjørnstad, E., Myrvold, T. M., Dalland, C. P. og Hølland, S. (Red.). (2022). *Hit eit steg og dit eit steg – sakte, men sikkert framover? En systematisk kartlegging av premisser for og trekk ved førsteklasse* (Delrapport 1). OsloMet – storbyuniversitetet. <https://www.udir.no/contentassets/25a80ad25b344dd5b8d6c4b84fb724f3/delrapport1-evaluering-av-seksarsreformen.pdf>
- Bjørkås, E., Godeseth, S. M., Holden, M. B., Hansen, H., Porsanger, S. og Rasmussen, I. (2021). *Evaluering og utredning av Sametingets organisering av læremiddelutvikling* (2021/26). Vista Analyse AS. UTEN\_VEDLEGG\_VA-rapport 2021-26 Evaluering av Sametingets tilskuddsordning for læremidler.pdf (vista-analyse.no)
- Björnsson, J. K. (2022). Prøver og internasjonale storskalaundersøkelser i Norge: Hva kjenner disse målingene og hvordan har de virket i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet de siste 20 årene?
- Björnsson, J. K. og Olsen, R. V. (2018). *Tjue år med TIMSS og PISA i Norge*. Scandinavian University Press (Universitetsforlaget). [https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/71257/tjue\\_aar\\_med\\_timss\\_og\\_pisa\\_i\\_norge.pdf?sequence=2](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/71257/tjue_aar_med_timss_og_pisa_i_norge.pdf?sequence=2)
- Björnsson, J. K. og Skar, G. B. (2021). *Sensorreliabilitet på skriftlig eksamen i videregående opplæring*. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/85597/Bj%25C3%25B6rnsson-Skar-2021-Sensorreliabilitet-pa-skriftlig-eksamen-i-vgo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Blömeke, S. og Olsen, R. V. (2018). På vei mot et sammenhengende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. *Acta Didactica Norge*, 12(4), 1–21. <https://doi.org/10.5617/adno.6278>
- Boethel, M. (2003). Diversity: School, Family, og Community Connections. Annual Synthesis, 2003.
- Buland, T. og Langseth, I. (2016). Foreldre og foresatte – fra tilskuer til støttespiller? I H. Fjørtoft og L. V. Sandvik (Red.), *Vurderingskompetanse i skolen: Praksis, læring og utvikling*. (s. 230–246). Universitetsforlaget.
- Buland, T. H., Dons, C. F. og Meidell, M. (2022). *Absolutt: Lokaldemokratiets ansvar for barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet. Sluttrapport fra følgestudien for ABSOLUTT-programmet*. NTNU. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/barn-og-unge/absolutt/Endelig-sluttrapport-ABSOLUTT-NTNU.pdf>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022a, 12. august). *De gymnasiale læringskonsulenter*. Hentet 16. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/skoleudvikling/laeringskonsulenter>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022b, 12. august). *Det ordinære uddannelsessystem*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/uddannelsessystemet/overblik-over-det-danske-uddannelsessystem/det-ordinaere-uddannelsessystem>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022c, 26. august). *Evaluering på frie grundskoler*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/frie-grundskoler/proever-test-og-evaluering/evaluering>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022d, 15. november). *Folkeskolens prøver*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-proever>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022e, 12. august). *Institutionens kvalitetssystem*. Hentet 16. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/skoleudvikling/kvalitetssystem>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022f, 7. november). *Meddelelsesbog til dialog mellem elev, forældre og skole*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/meddelelsesbog>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022g, 25. august). *Ny model for uddannelsesparathedsvurdering*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/uddannelsesparathedsvurdering>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022h, 25. august). *Obligatorisk sprogvurdering, screening for læsevanskeligheder og Risikotest for ordblindhed*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/ordblinderisikotesten-sprog-vurdering-og-screeningstest>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022i, 27. oktober). *Obligatoriske og frivillige test i folke-*

- skolen. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/test-og-evalueringsredskaber>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022j, 10. august). *Retningsgivende mål*. Hentet 16. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/skoleudvikling/retningsgivende-maal>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022k, 10. august). *Skoleudvikling på de gymnasiale uddannelser*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/skoleudvikling>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022l, 25. august). *Skoleudviklingssamtaler*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/skoleudviklingssamtaler>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022m, 25. august). *Test, evaluering og skoleudvikling*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022n, 12. august). *Tilsyn med gymnasiale uddannelser*. Hentet 16. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/tilsyn>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022o, 12. august). *Trivselsmåling*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/trivselsmaalinger>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022p, 12. august). *Trivselsmåling på de gymnasiale uddannelser*. Hentet 16. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/skoleudvikling/elevtrivselsmaalinger-paa-de-gymnasiale-uddannelser>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022q, 25. august). *Udviklingsliste og kvalitetstilsyn*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.uvm.dk/folkeskolen/test-evaluering-og-skoleudvikling/udviklingsliste-og-kvalitetstilsyn>
- Camphuijsen, M. K. (2020). Coping with performance expectations: towards a deeper understanding of variation in school principals' responses to accountability demands. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 33(3), 427-453.
- Carlsten, T. C., Throndsen, I. og Bjørnsson, J. K. (2020). *TALIS 2018. Flere hovedfunn 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%25B8kelser%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%25B8kelser%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) 1–13.
- Coburn, C. E. og Turner, E. O. (2011). Research on data use: A framework and analysis. *Measurement: Interdisciplinary Research & Perspective*, 9(4), 173–206.
- Cosner, S. (2011). Supporting the Initiation and Early Development of Evidence-Based Grade-Level Collaboration in Urban Elementary Schools: Key Roles and Strategies of Principals and Literacy Coordinators. *Urban Education*, 46(4). <https://doi.org/10.1177/0042085911399932>
- Dahl, T. og Irgens, E. J. (2021). Making Schools into Learning Organizations – Building Capacity for Organizational Learning Through National Competence Programs. I B. Elkjaer, M. M. Lotz, M. C. M. Nickelsen (Red.) *Current Practices in Workplace and Organizational Learning* (s. 185–201). Springer.
- Dahl, T. og Utmo, I. F. (2022). *Kunnskap om elevar sitt læringsmiljø: Ein gjennomgang av undersøkingar av læringsmiljøet i skulen i Noreg og fire andre land*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2988176>
- Danielsen, O. A., Klausen, J. E. og Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis* (NIBR-rapport; 2019:12). OsloMet – storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/2857>
- Datatilsynet. (2015). *Anonymisering av personopplysninger*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/dokumenter-pdf/er-skjema-ol/regelverk/veiledere/anonymisering-veileder-041115.pdf>
- Deloitte. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*. <https://www.udir.no/global->

- lassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/evaluering-av-kap.-9a-i-opplæringsloven-2019.pdf
- Desforges, C., og Abouchaar, A. (2003). The impact of parental involvement, parental support and family education on pupil achievement and adjustment: A literature review (Vol. 433). London: DfES.
- DFØ. (2020, 19. oktober). *Målstyring og tillit henger sammen*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://dfo.no/blogg/malstyring-og-tillit-henger-sammen>
- Difi. (2015). *Statlig styring av kommunene: En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015* (Difi-rapport 2015: 19). Direktoratet for forvaltning og IKT. [https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/statlig\\_styring\\_av\\_kommunene\\_en\\_kartlegging\\_av\\_virkemiddelbruk\\_og\\_utviklingstrekk\\_pa\\_tre\\_sektorer\\_i\\_perioden\\_1999-2015\\_difi-rapport\\_2015-19.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/statlig_styring_av_kommunene_en_kartlegging_av_virkemiddelbruk_og_utviklingstrekk_pa_tre_sektorer_i_perioden_1999-2015_difi-rapport_2015-19.pdf)
- Difi. (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. (Difi-rapport 2019: 9)*. Direktoratet for forvaltning og IKT. [hva\\_er\\_god\\_statlig\\_styring\\_difi-rapport\\_2019\\_9\\_0.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring_difi-rapport_2019_9_0.pdf) (dfo.no)
- Dokka, H.-J. (1988). *En skole gjennom 250 år: den norske allmueskole, folkeskole, grunnskole 1739–1989*. NKS-forlag.
- Dokument 8:131 S (2016–2017). *Representantforslag om tillitsreform i skolen*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2016-2017/dok8-201617-131s/?all=true>
- Dokument 8:194 S (2017–2018). *Representantforslag om tillitsreform i skolen*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2017-2018/dok8-201718-194s/?all=true>
- Dokument 16 (2011–2012). *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*. <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>
- Drugli, M. B. og Nordahl, T. (2016). *Samarbeidet mellom hjem og skole*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/samarbeid-mellom-hjem-og-skole/samarbeidet-mellom-hjem-og-skole/>
- Egeberg, G. og Hatlevik, O. E. (2020). *En litteraturgjennomgang på det norske prøvefeltet – Bruk av prøver for å forbedre praksis, prøver som styringsverktøy og prøver i politikktutforming (2005–2018)* [upublisert].
- Eksamensgruppa. (2019). *Kunnskapsgrunnlag for evaluering av eksamensordningen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/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 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://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid\\_v5.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid_v5.pdf)
- Ekspertgruppe om lærerrollen. (2016). *Om lærerrollen: Et kunnskapsgrunnlag*. Fagbokforlaget. <https://www.regjeringen.no/contentassets/17f6ce332c47437c8935d7ccc0a72769/rapport-om-laererrollen.pdf>
- Elken, M. og Stensaker, B. (2018). Conceptualising 'quality work' in higher education. *Quality in Higher Education*, 24(3), 189–202.
- Elken, M. og Stensaker, B. (2020). I Elken, M., Maassen, P., Nerland, M., Prøitz, T. S., Stensaker, B. og Vabø, A. (Red). *Quality Work in Higher Education. Organisational and Pedagogical Dimensions*. (s. 175–186). Cham: Springer International Publishing.
- Elstad, E. (2009). Schools which are named, shamed and blamed by the media: School accountability in Norway. *Educational Assessment Evaluation and Accountability*, 21(2), 173–189. <https://doi.org/10.1007/s11092-009-9076-0>
- Elstad, E., Buran, A., Dahl, S. H., Furulund, M., Lysa, I., Standal, E. O. og Trudeng, M. (2015). *Forslag til hvordan et system for lærervurdering kan utformes og prøves ut i Norge* (2). GNIST-arbeidsgruppen.
- Elstad, E., Langfeldt, G. og Hopmann, S. T. (2008). *Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar: Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice»*. Cappelen akademisk forslag.
- Elstad, E. og Sivesind, K. (2010). *PISA-sannheten om skolen?* Universitetsforlaget.

- Epstein, J. (2005). School-initiated family and community partnerships. I T. O. Erb (Red.) *This we believe in action: Implementing successful middle level schools* (s. 77–96). Westerville, OH: National Middle School Association.
- Emstad, A.B. (2014). *Skolevurdering, verktøy for ledelse, læring og utvikling i skolen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, H., Lejonberg, E., Tschannen-Moran, M., Christophersen, K.-A. og Elstad, E. (2021). Learners providing feedback on teaching: Pre-service teachers' perceptions of a teacher assessment arrangement. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 65(6), 1097–1113. [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/10642/9783/eriksen\\_Learners%20providing.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/10642/9783/eriksen_Learners%20providing.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Eriksen, I. M., Sletten, M. A., Bakken, A. og Von Soest, T. (2017). *Stress og press blant ungdom. Erfaringer, årsaker og utbredelse av psykiske helseplager*. Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5115/Nettutg-Stress-og-press-blant-ungdom-NOVA-Rapport-6-17-bok-merk.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International sociology*, 18(2), 395–415.
- Faannessen, M., Burkeland, I., Nordahl, B., Meltevik, S., Simonsen, M. F. og Stigberg-Jamt, R. (2022). *Elevmedvirkning – FOU om hvordan elevmedvirkning kan styrkes i norske skoler i tråd med nytt læreplanverk – «Når elevene blir sett på som ressurser»*. KS Konsulent AS og Oxford Research AS. <https://www.ks.no/contentassets/a493533676044e4c804ddd0637e3112f/FoU-elevmedvirkning.pdf?fbclid=IwAR1aBkkNI-I3aSBOWCzzEWC9BT06RWj2zkOCNViEe7j-Qp9s3q7Bw7trIUyHo>
- Faglig råd for lærerutdanning. (2019). *Partnerskap i lærerutdanningene – et kunnskapsgrunnlag. Delrapport 1*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9969c3f46f0c4a4f95ed9eee70b3ed19/partnerskap-i-larerutdanningene-et-kunnskaps-grunnlag.pdf>
- Federici, R. A., Gjerustad, C., Vaagland, K., Larsen, E., Rønsen, E. og Hovdhaugen, E. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2017: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere*. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2447569/NIFUrapport2017-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Flarup, L. H. (2020). *Evalueringen af de nationale test – Tværgående evalueringsrapport*. VIVE. [https://www.vive.dk/media/pure/14769/3803244\\_test – Tværgående evalueringsrapport \(vive.dk\)](https://www.vive.dk/media/pure/14769/3803244_test_-_Tværgående_evalueringsrapport_(vive.dk))
- FN barnekomité. (2009). *GENERELL KOMMENTAR NR. 12 – Barnets rett til å bli hørt (Komiteens femtiførste sesjon)*. Genève. 0943699 (regjeringen.no)
- Forskrift til opplæringslova. (2006). *Forskrift til opplæringslova* (FOR-2006-06-23-724). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>
- Forskrift til privatskolelova. (2006) *Forskrift til privatskolelova* (FOR-2006-07-14-932). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-07-14-932>
- Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S., Mausethagen, S. og Myrvold, T. (2021). *Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnsopplæringen*. Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet. [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., Jensen, F., Kjærnsli, M., Roe, A., Weyergang, C., Magnusson, C. G., Ryen, J. A., Bjørnsson, J. K., Pettersen, A. og Bakken, J. (2020). *Like muligheter til god leseforståelse? 20 år med lesing i PISA*. Universitetsforlaget.
- Frønes, T. S., Roe, A. og Vagle, W. (2012). Nasjonale prøver i lesing – utvikling, resultater og bruk. I T. Hopfenbeck, M. Kjærnsli og R. V. Olsen (Red.), *Kvalitet i norsk skole*. (s. 135–152). Universitetsforlaget.
- Gamlem, S. M. og Smith, K. (2013). Student perceptions of classroom feedback. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 20(2), 150–169.
- Gjerustad, C. og Waagene, E. (2015). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2015: Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2375425/NIFUrapport2015-42.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Grandemo, L. I. (2017). Hva kjennetegner ledelsens tenkning ved skoler som over tid scorer høyt på nasjonale prøver? *Norsk pedagogisk*

- tidskrift*, 101(1), 19–30. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-01-03>
- Granheim, M., Lundgren, U. P. og Tiller, T. (1990). *Utdanningskvalitet – styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og evaluering i norsk skole*. TANO. <https://www.nb.no/items/3085c188b27c8d94-bf474da2bcb72893?page=10>
- 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)
- Grønmo, L. S., Bergem, O. K., Kjærnsli, M., Lie, S. og Turmo, A. (2004). *Hva i all verden har skjedd i realfagene? Norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2003*. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Gunnulfson, A. E. (2017). School leaders' and teachers' work with national test results: Lost in translation? *Journal of Educational Change*, 18(4), 495–519.
- Gunnulfson, A. E. (2019). Ledelse, roller og makt i utviklingsarbeid. I K. Helstad og S. Mausethagen (Red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen*. (s. 71–90). Universitetsforlaget.
- Gunnulfson, A. E. og Roe, A. (2018). Investigating teachers' and school principals' enactments of national testing policies: A norwegian study. *Journal of Education Administration*, 56(3), 332–349. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/63256/4Gunnulfson%26Roe2018.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Gunnulfson, A. E. og Roe, A. (2019, 4. november). *Skoleledere og lærere trenger kunnskap om hvordan de kan bruke resultatene av nasjonale prøver til å utvikle den enkelte elevs læring*. Utdanningsnytt.no. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.uttanningsnytt.no/fagartikkel-nasjonale-prover-vurdering/skoleledere-og-laerere-trenger-kunnskap-om-hvordan-de-kan-bruke-resultatene-av-nasjonale-prover-til-a-utvikle-den-enkelte-elevs-laering/218099>
- Gunnulfson, A. E., Jensen, R., Hall, J. B., Abrahamson, H. N., Kleveland, H. M., og Olsen, R. V. (2022). *Underveis med nytt læreplanverk: Ledelse, styring og støtteressurser (rapport nr. 5)*. Universitetet i Oslo. FERDIG\_EVA2020-Rapport+5-14-10-22.pdf (uio.no)
- Gustafsson, J.-E. og Erickson, G. (2018). Nationella prov i Sverige – tradition, utmaning, förändring. *Acta Didactica Norge*, 12(4), 2–20.
- Hargreaves, A. og O'Connor, M. T. (2018). *Collaborative professionalism: When teaching together means learning for all*. Corwin Press.
- Hargreaves, A. og Shirley, D. (2009). *The fourth way: The inspiring future for educational change*. Corwin Press.
- Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. og Korpi, A. (2017). *Förtroende gjennom utvärdering. Anordnarnas förfaranden för kvalitetsledning och självvärdering inom grundläggande utbildning och gymnasieutbildning*. Nationella centret för utbildningsutvärdering. [https://karvi.fi/wp-content/uploads/2017/01/KAR-VI\\_1117.pdf](https://karvi.fi/wp-content/uploads/2017/01/KAR-VI_1117.pdf)
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.
- 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.
- 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. og Mausethagen, S. (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., Joleik, N. og Klavenes, E. (2019b). Faglederrollen i videregående skole fra vaktmester til skoleutvikler. I K. Helstad og S. Mausethagen (red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen*, (s. 145–163). Universitetsforlaget.
- Helstad, K. og Mausethagen, S. (2022). *Skoleutvikling: i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm akademisk.
- Helsvig, K. G. (2014). Kunnskapsdepartementets historie 1814–2014. Kunnskapsdepartementet.
- Heløe, L. A. (2003). Begrunnelser for kommunesammenslutninger. *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningens legitimeringsgrunnlag*, 240–275.
- Henriksen, M. B., Eira, K. I., Keskitalo, J. H. og Øzerk, K. (2018). Nasjonale prøver i lesing på samisk – på hvilke premisser? *Acta Didactica Norge*, 12(4). <https://doi.org/10.5617/adno.6293>
- Hermansen, H. og Mausethagen, S. (2016). Når kunnskap blir styrende: Læreres rekontekstualisering av nye kunnskapsformer. *Acta Didactica Norge*, 10(2), 92–107.

- Hesstvedt, S., Bergh, J. og Karlsen, R. (2021). Kampen om dagsorden: et historisk tilbakeblikk på stortingsvalgene 1957–2017. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 62(3), 273–292.
- Hill, M. F. (2016). Assessment for learning community: Learners, teachers and policy makers. *The Sage handbook of curriculum, pedagogy and assessment*, 2, 772–789. Sage.
- Hopfenbeck, T. N. (2014). Testing times: Fra PISA til nasjonale prøver. Intensjoner, ansvar og anvendelse. I J. H. Stray og L. Wittek (Red.), *Pedagogikk – en grunnbok*. (s. 401–419). Cappelen Damm Akademisk.
- Hopfenbeck, T. N. (2022). Kunnskapsoppsummering om læreres pedagogiske praksis etter kvalitetsvurderingssystemet ble innført i Norge.
- 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 & Practice*, 22(1), 44–60.
- Hopfenbeck, T. N. og Kjærnsli, M. (2016). Students' test motivation in PISA: The case of Norway. *The Curriculum Journal*, 27(3), 406–422.
- Hopfenbeck, T. N., Lenkeit, J., El Masri, Y., Cantrell, K., Ryan, J. og Baird, J.-A. (2018). Lessons learned from PISA: A systematic review of peer-reviewed articles on the programme for international student assessment. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(3), 333–353.
- Hovdhaugen, E., Flobakk-Sitter, F., Wollscheid, S., Fossum, L. W. og Korseberg, L. (2022a). *Kartlegging av nordisk forskning på eksamen*. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3028976/NIFUrapport2022-18.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Hovdhaugen, E., Prøitz, T. S. og Seland, I. (2018). Eksamens- og standpunktkarakterer – to sider av samme sak? *Acta Didactica*, 12(4). <https://doi.org/10.5617/adno.6276>
- Hovdhaugen, E., Seland, I., Lødding, B., Prøitz, T. og Vibe, N. (2014). *Karakterer i offentlige og private videregående skoler*. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280144/NIFUrapport2014-24.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hovdhaugen, E., Vibe, N. og Seland, I. (2017). National test results: Representation and misrepresentation. Challenges for municipal and local school administration in Norway. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(1), 95–105.
- Huusko, M., Lepola, L., Sarkkinen, T., Tuurnas, A. og Vlasov, J. (2021). *Kvalitetshandtering i det finländska utbildningssystemet*. Nationella centret för utbildningsutvärdering. [https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/11/KAR-VI\\_T0921.pdf](https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/11/KAR-VI_T0921.pdf)
- Innst. S. nr. 186 (1990–1991). *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om organisering og styring i utdanningssektoren*. Kirke- og undervisningskomiteen. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=6&wid=a&psid=DIVL1492&pgid=aI\\_0955](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=6&wid=a&psid=DIVL1492&pgid=aI_0955)
- Innst. S. nr. 15 (1995–1996). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole – ny læreplan*. Kirke- utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-015/>
- Innst. S. nr. 96 (1996–1997). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke- utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1996-1997/inns-199697-096/?lvl=0>
- Innst. O. nr. 127 (2002–2003). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om tillegg til Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) om lov om frittstående skolar (friskolelova)*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2002-2003/inno-200203-127/?lvl=0>
- Innst. S. nr. 260 (2002–2003). *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og enkelte endringer i statsbudsjettet for 2003 i forbindelse med trygdeoppgjøret mv*. Finanskomiteen. Innst. S. nr. 260 (2002–2003) (stortinget.no)
- Innst. O. nr. 92 (2003–2004). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/n/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2003-2004/inno-200304-092/?lvl=0>
- Innst. S. nr. 42 (2008–2009). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kvalitet i*

- skolen. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/nr/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-042/>
- Innst. 187 S (2013–2014). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2013-2014/inns-201314-187.pdf>
- Innst. 19 S (2016–2017). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kirke- utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-019s/>
- Irgens, E. J. (2016). *Skolen: Organisasjon og ledelse, kunnskap og læring*. Fagbokforlaget.
- Iversen, J. M. V., Haraldsvik, M. og Nyhus, O. H. (2021). *Ulikheter i lærerstatistikk* (SØF-rapport 4/21). NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/Ulikheter-i-laerer-statistikk-WEB.pdf>
- Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Kjærnsli, M., Rohatgi, A., Eriksen, A. og Narvhus, E. K. (2019). *PISA 2018. Norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jönsson, A. (2018). Facilitating students' active engagement with feedback.
- Karseth, B. (2022). Skoleutvikling i lys av et nasjonalt læreplanverk. I S. Mausethagen og K. Helstad (Red.), *Skoleutvikling* (s. 55–73). Cappelen Damm Akademisk.
- Karseth, B., Kvamme, O. A. og Ottesen, E. (2020). Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold.
- Kartverket. (2022, 16. oktober). *Kommuneendringer 2020*. Hentet 23. november 2022 fra <https://www.kartverket.no/til-lands/kommunereform/tekniske-endringer-ved-sammenslåing-og-grensejustering>
- Kavli, H. (2008). *Nasjonale prøver 2007: brukernes evaluering av gjennomføringen*. Synovate.
- Kaarstein, H., Radišić, J., Lehre, A. C. W., Nilsen, T., og Bergem, O. K. (2020). *TIMSS 2019-Kortrapport*. UiO: Institutt for lærerutdanning og skoleforskning. <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/timss/2019/timss-2019-kortrapport.pdf>
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1996). *Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring – generell del*. <https://www.nb.no/items/f4ce6bf9ea-deb389172d939275c038bb#55>
- Kjærnsli, M., Lie, S., Olsen, R. V. og Roe, A. (2007). *Tid for tunge løft. Norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA 2006*. Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, 9. oktober). *Åpenhet og tillit*. Hentet 16. januar 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/apenhet-og-tillit/id2612413/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, 1. november). *KOSTRA*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/id1233/?expand=fact-box2675879>
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Videre utvikling av nasjonale prøver og kartleggingsprøver*.
- Kunnskapsdepartementet. (2007). *Oppdragsbrev 33-07 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet*.
- Kunnskapsdepartementet. (2008, 20. juni). *Høring – forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven*. Hentet 17. januar 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-opplarin/id518641/?expand=horingsbrev>
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Lærerutdanning 2025 Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/d0c1da83-bce94e2da21d5f631bbae817/kd\\_nasjonal-strategi-for-larerutdanningene\\_net.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d0c1da83-bce94e2da21d5f631bbae817/kd_nasjonal-strategi-for-larerutdanningene_net.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen/id2570003/>
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Rammeplaner for høyere utdanning* <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/rammeplaner/id435163/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Høring – Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/?expand=horingsnotater>
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9ab92039b47a489cbbcb9c7736a9d24e/no/pdfs/strategi-om-kvalitetsutvikling.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2022). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet*.

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/virk-somhets-og-okonomiinstruks-for-udir-06-2022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2022, 5. desember). *Nysamarbeidsavtale om kvalitetsutvikling i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring*. Hentet 5. desember 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-samarbeidsavtale-om-kvalitetsutvikling-i-barnehagen-grunnskolen-og-videregaende-opplaring/id2949638/>
- Langfeldt, G. og Lauvdal, T. (2006). *Evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet* (Delrapport pr 1. april 2006).
- Langørgen, A., Løkken, S. A. og Aaberge, R. (2013). *Kommunenenes økonomiske atferd 1972–2009* (Rapporter 21/2013). Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/114370?\\_ts=13ec71d6300](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/114370?_ts=13ec71d6300)
- 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*. (s. 131–143). Springer, Cham.
- Lie, S. (2012). Noen hornsignaler fra skoleveggen. I T. Hopfenbeck, M. Kjærnsli og R. V. Olsen (Red.), *Kvalitet i norsk skole. Internasjonale og nasjonale undersøkelser av læringsutbytte og undervisning*. Universitetsforlaget.
- Lie, S., Caspersen, M. og Bjørnsson, J. K. (2005a). *Nasjonale prøver på prøve: rapport fra en utvalgsundersøkelse for å analysere og vurdere kvaliteten på oppgaver og resultater til nasjonale prøver våren 2004*. Universitetet i Oslo og Educational Testing Institute. [https://www.udir.no/globalassets/upload/forskning/5/nasjonale\\_prover\\_pa\\_prove.pdf](https://www.udir.no/globalassets/upload/forskning/5/nasjonale_prover_pa_prove.pdf)
- Lie, S., Hopfenbeck, T. N., Ibsen, E. og Turmo, A. (2005b). *Nasjonale prøver på ny prøve: rapport fra en utvalgsundersøkelse for å analysere og vurdere kvaliteten på oppgaver og resultater til nasjonale prøver våren 2005*. Universitetet i Oslo [https://www.udir.no/globalassets/upload/nasjonale-prover/5/nasjonale\\_prover\\_pa\\_ny\\_prove\\_rapport\\_ils.pdf](https://www.udir.no/globalassets/upload/nasjonale-prover/5/nasjonale_prover_pa_ny_prove_rapport_ils.pdf)
- Lie, S., Kjærnsli, M. og Brekke, G. (1997). *Hva i all verden skjer i realfagene? Internasjonalt lys på trettenåringers kunnskaper, holdninger og undervisning i norsk skole*. Universitetet i Oslo.
- Lillejord, S. (2003). *Ledelse i en lærende skole*. Universitetsforlaget.
- Lillejord, S. og Børte, K. (2020). Trapped between accountability and professional learning? School leaders and teacher evaluation. *Professional development in education*, 46(2), 274–291.
- Lillejord, S., Elstad, E. og Kavli, H. (2018). Teacher evaluation as a wicked policy problem. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 25(3), 291–309.
- Lindseth, A. B. og Landsverk, A. H. (2022). *Ung medvirkning i norske kommuner: En kunnskapsoppsummering* (AFI-rapport 2022:07). OsloMet – storbyuniversitetet [https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3031778/r\\_2002\\_07\\_Kunnskapsoppsummering\\_Ung%20medvirkning.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3031778/r_2002_07_Kunnskapsoppsummering_Ung%20medvirkning.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- 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.
- Lundahl, C. (2022). Kvalitetssikring av svenskt skolväsende.
- Lundahl, C., Hultén, M. og Tveit, S. (2016). *Betygssystem i internasjonell belysning*. Skolverket. <https://www.skolverket.se/publikationsserier/ovrigt-material/2017/betygssystem-i-internasjonell-belysningstem-i-Skolverket>
- Lundgren, U. P. (1990). Bakgrunn for EMIL-prosjektet. I M. Granheim, U. P. Lundgren og T. Tiller (Red.), *Utdanningskvalitet styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Tano.
- Lyng, S. T., Borg, E., Fossetøl, K., Pedersen, E., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausethagen, S. og Myrvold, T. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell–desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål* (AFI-rapport 2021:02). OsloMet – storbyuniversitetet. [https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6518/r2021\\_02\\_Evakomp\\_temanotat\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6518/r2021_02_Evakomp_temanotat_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- 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, 100842.
- Markussen, E., Carlsten, T. C., Grøgaard, J. B. og Smedsrud, J. (2019). «... respekten for forskjelligheten...». *En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–*

2019. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifuxmlui/handle/11250/2626316>
- Mausethagen, S. (2013a). A research review of the impact of accountability politics on teachers' workplace relations. *Educational Research Review*, 9(1), 16–33.
- Mausethagen, S. (2013b). *Reshaping teacher professionalism: An analysis of how teachers construct and negotiate professionalism under increasing accountability*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Mausethagen, S. (2013c). Talking about the test. Boundary work in primary school teachers' interactions around national testing of student performance. *Teaching and Teacher Education*, 36., 132–142.
- Mausethagen, S. og Hermansen, H. (2022). Desentralisert skoleutvikling i et historisk perspektiv – back to the 80s? I K. Helstad og S. Mausethagen (Red.), *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis* (s. 35–52). Cappelen Damm akademisk.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. og Skedsmo, G. (2018a). Teachers' use of knowledge sources in 'result meetings': Thin data and thick data use. *Teachers and teaching*, 24(1), 37–49.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. og Skedsmo, G. (2018b). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- 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.
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. og Osland, O. (2019b). *Regelverkssetterlevelse i grunnopplæringen*. OsloMet – storbyuniversitetet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/sved/2.pdf>
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. og Skedsmo, G. (2020). Data Use in Recent School Reforms. *Oxford Research Encyclopedia of Education*.
- Medietilsynet. (2020). *Barn og medier 2020. En kartlegging av 9-18-åringers digitale medievaner*. <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2020/201015-barn-og-medier-2020-hovedrapport-med-engelsk-summary.pdf>
- Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-20-20122013/id717308/>
- Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-28-20152016/id717308/>
- Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.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/>
- Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-5-20222023/id2931400/>
- Meyer, H. D. og Benavot, A. (2013). *PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance*. Symposium Books Ltd.
- Moe-utvalget. (1997). *Rapport om Nasjonalt vurderingssystem*.
- Monsen, L., Bjørnsrud, H., Nyhus, L. og Aasland, B. (Red.). (2009). *Kvalitet i skolen – forskning, erfaringer og utvikling*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Møller, J. (2019). Nye leder- og lærerroller i skolen – konsekvenser for rektorrollen. I K. Helstad og Mausethagen, S. (Red.), *Nye lærer- og lederroller i skolen*. Universitetsforlaget.
- Mølstad, C., Prøitz, T. S. og Dieudé, A. (2021). When assessment defines the content – understanding goals in between teachers and policy. *The Curriculum Journal*, 32(2), 290–314.
- Nordahl, T., Person, B., Hennesstad, 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*. Vigmostad og Bjørke AS.
- Nortvedt, G. A. (2018). «Det er et verktøy, ikke sant, for oss» – Erfaringer fra fire gjennomføringer med kartleggingsprøver i regning 2014–2017. *Acta Didactica Norge*, 12(4), 8–22. <https://doi.org/10.5617/adno.6383>
- NOU 1984: 23 *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*. Finansdepartementet.
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet. <https://www.nb.no/nbsok/nb/0cc442d5aab791f6-da25ebb51ecc6f69?lang=no#0>
- NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-18/id140365/?ch=1>
- 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 2003: 16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>
- NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-20/id666389/>
- NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole*. Et kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-7/id766593/>
- NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-8/id2417001/>
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>
- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/>
- NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-10/id2925606/>
- 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/>
- 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>
- Nusche, D., Earl, L., Maxwell, W. og Shewbridge, C. (2011). *OECD reviews of evaluation and assessment in education*. Oslo: OECD.
- OECD. (1989). *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD. Ekspertvurdering fra OECD*. H. Aschehoug og Co. <https://www.nb.no/items/a383b61dce086b52e965edb840f5011d?page=115&searchText=OECD-%20vurdering%20av%20norsk%20utdanningspolitikk.%20Norsk%20rapport%20til%20OECD.%20Ekspertvurdering%20fra%20OECD>
- OECD. (2019). *Conceptual Learning Framework*. Student Agency for 2030.
- 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>
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Oslo kommune. (u.å.). *Prøver og kartlegginger i Osloskolen*. <https://www.oslo.kommune.no/skole-og-utdanning/eksamen-og-elevvurdering/prover-og-kartlegginger/>
- OsloMet. (u.å.). *Hva er Ungdata?* Ungdatasenteret. Hentet 20. desember 2022 fra <https://www.ungdata.no/hva-er-ungdata/>
- Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98/id158981/>
- Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-67-2002-2003/id174497/?ch=1>
- Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-55-2003-2004/id393182/>

- Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-2007-2008/id505975/>
- Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-55-2008-2009/id552999/>
- Ot.prp. nr. 80 (2002–2003) *Om lov om frittstående skolar (friskolelova)*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-80-2002-2003/id175064/>
- Ottesen, E. (2010). Skolens kvalitetsarbeid, i E. Ottesen og J. Møller (red.). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet: Delrapport 3 Underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsform* (Rapport nr. 37/2010). NIFU STEP.
- Ottesen, E. og Møller, J. (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet*. NIFU. <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/fire/publikasjoner/tredje-delrapport.pdf>
- Pellegrino, J. W., Chudowsky, N., Glaser, R. og National Research Council. (2001). *Knowing what students know: The science and design of educational assessment*. National Academies Press. [https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=xMlxAgAAQ-BAJ&oi=fnd&pg=PT15&dq=Knowing+what+students+know:+The+science+and+design+of++educational+assessment&ots=HN-3rgl\\_aXt&sig=EsvJvqk85z1XcBcYwnBGyIq-HmVU&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Knowing%20what%20students%20know%3A%20The%20science%20and%20design%20of%20%20educational%20assessment&f=false](https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=xMlxAgAAQ-BAJ&oi=fnd&pg=PT15&dq=Knowing+what+students+know:+The+science+and+design+of++educational+assessment&ots=HN-3rgl_aXt&sig=EsvJvqk85z1XcBcYwnBGyIq-HmVU&redir_esc=y#v=onepage&q=Knowing%20what%20students%20know%3A%20The%20science%20and%20design%20of%20%20educational%20assessment&f=false)
- Perlic, B. (2019). *Lærerkompetanse i grunnskolen. Hovedresultater 2018/2019*. Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/391015?\\_ts=16b93d5e508](https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/391015?_ts=16b93d5e508)
- 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.
- 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://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/2331186X.2018.1522781?ne-edAccess=true&role=button>
- Privatskolelova. (2003). *Lov om private skolar med rett til statstilskot* (LOV-2003-07-04-84). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-84>
- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019 under Kunnskapsdepartementet. Utgiftskapittel: 200–292 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3292, 5310 og 5617*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20182019/id2613484/>
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020 under Kunnskapsdepartementet. Utgiftskapittel: 200–292 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3292, 5310 og 5617*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20192020/id2671152/>
- Prop. 1 S (2021–2022) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2022*. Kunnskapsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/1c6c5ffc45744233b0d8d3313d127dc8/nn-no/pdfs/prp202120220001\\_kdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1c6c5ffc45744233b0d8d3313d127dc8/nn-no/pdfs/prp202120220001_kdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 195 LS (2012–2013) *Skatter, avgifter og toll 2013*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-ls-20122013/id702583/>
- Prop. 52 L (2017–2018) *Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/68819e1ca994428db2219eb459d56ecc/nn-no/pdfs/prp201720180052000dddpdfs.pdf>
- Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-81-l-20192020/id2697704/>
- Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysningar, fjernundervisning o.a.)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regje->

- ringen.no/no/dokumenter/prop.-145-l-20202021/id2842962/
- Prøitz, T. S. (2015). *Læringsutbytte*. Universitetsforlaget.
- Prøitz, T. S. (2020). Læringsutbytte – i politikk og praksis. *Bedre skole*, 40–47. <https://www.utdanningsnytt.no/files/2021/01/15/BS-02-2020ny.pdf>
- Prøitz, T. S. (2021). Styring og støtte i moderne governance-samverkan för bästa skola. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 26(1), 126–132
- Prøitz, T. S. og Borgen, J. S. (2010). *Rettferdig standpunktvrdering – det (u)muliges kunst?* NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/279131/NIFUrapport2010-16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Prøitz, T. S., Mausethagen, 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.
- Rambøll Management Consulting. (2020). *Vurdering i skolen*. Utdanningsforbundet. [https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/rapport\\_ramboll\\_vurdering-i-skolen\\_okt\\_2020.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/rapport_ramboll_vurdering-i-skolen_okt_2020.pdf)
- Riksrevisjonen. (2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringa i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005–2006). [https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2005-2006/Dok\\_3\\_10\\_2005\\_2006.pdf](https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2005-2006/Dok_3_10_2005_2006.pdf)
- 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>
- Roald, K. og Øydvinn, A. (2009). Kvalitetsvurdering – eit lærande møte mellom skole og skoleeigar. I: Monsen, L., Bjørnsrud, H., Nyhus, L. og Aasland, B. (red.). *Kvalitet i skolen. Forskning, erfaringer og utvikling*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Universitetet i Bergen. [https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/3849/Dr.the-sis\\_Knut%20Roald.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/3849/Dr.the-sis_Knut%20Roald.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Fagbokforlaget.
- Roald, K. (2017, 1. juni). Felles ansvar for profesjonsutvikling. *Utdanningsforskning.no*. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2017/felles-ansvar-for-profesjonsutvikling/>
- Rutkowski, D. og Rutkowski, L. (2016). What Teachers Can't and Can Learn From International Assessments. *Centre for Educational Measurement, University of Oslo*.
- Sametinget (u.å.) *Om Sametinget*. Hentet 24. november 2022 fra Om Sametinget – Sametinget
- 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), 210–236.
- Sandvik, L. V. og Buland, T. (2014). *Vurdering i skolen. Utvikling av kompetanse og fellesskap. Sluttrapppport fra prosjektet 'Forskning på individuell vurdering i skolen' (FIVIS)*. NTNU
- Sandvik, L. V. (2019). Mapping Assessment for Learning (AfL) communities in schools. *Assessment Matters*, 13, 6–43. <https://doi.org/10.18296/am.0037>
- Sandvik, L. V., Svendsen, B., Strømme, A., Smith, K., Aasmundstad Sommervold, O. og Aarønes Angvik, S. (2022). Assessment during COVID-19: Students and Teachers in Limbo When the Classroom Disappeared. *Educational Assessment*, 1–16.
- Seland, I., Hovdhaugen, E. og Vibe, N. (2015). Mellom resultatstyring og profesjonsverdier. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 3(92), 44–59.
- Seland, I., Vibe, N. og Hovdhaugen, E. (2013). *Evaluerer 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.
- Sellar, S., Thompson, G. og Rutkowski, D. (2017). *The global education race: Taking the measure of PISA and international testing*. Brush Education.
- Senter for statlig økonomistyring. (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Skar, G. B. U. og Hopfenbeck, T. (2021). *Kunnskapsgrunnlag om standpunktvrdering*. NTNU. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/kunnskapsgrunnlag-om-standpunktvrdering/>
- Skar, G. B. U. og Aasen, A. J. (2018). Å måle skrive som grunnleggende ferdighet. *Acta Di-*

- dactica Norge*, 12(4), 10–29. <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*.
- Skedsmo, G. og Mausethagen, S. (2015). Spenningen mellom kontroll og læring. Bruk av nye vurderingsverktøy i utdanningssektoren. *Bedre skole*, 16–213.
- Skedsmo, G. og Mausethagen, S. (2017). Nye styringsformer i utdanningssektoren – speninger mellom resultatstyring og faglig-profesjonelt ansvar. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(2), 169–179. <https://www.idunn.no/doi/full/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.
- Skolinspektionen. (2022, 5. april). *Inspektionsformer*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/>
- Skolverket. (2012). *Systematisk kvalitetsarbeide – for skolväsendet*. <https://www.skolverket.se/publikationer?id=2901>
- Skolverket. (2022a, 18. august). *Kvalitetsverkstaden*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/kvalitetsverkstaden>
- Skolverket. (2022b). *Nationella prov i grundskolan*. Hentet 16. desember 2022 fra <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/nationella-prov-i-grundskolan>
- Skolverket. (2022c, 26. mars). *Nationella provens konstruktion*. Hentet 16. desember 2022 fra <https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/nationella-prov-i-gymnasieskolan/nationella-provens-konstruktion>
- Skolverket. (2022d, 23. november). *Nationella skolutvecklingsprogram*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram#skvtableofcontent6534>
- Skolverket. (2022e, 5. desember). *Nationellt kvalitetssystem*. Hentet 14. desember 2022 fra <https://www.skolverket.se/skolutveckling/nationellt-kvalitetssystem>
- Skulberg, H. og Aaslid, B. E. (2019, 12. juni). *Begrepet kvalitet – hva dreier det seg om?* Hentet 20. november 2022 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2019/begrepet-kvalitet-hva-dreier-det-seg-om/>
- Solheim, R. G. og Tønnessen, F. E. (1998). *Kartlegging av leseferdighet og lesevaner på 2. klassetrinn*. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Statistisk sentralbyrå. (2017, 19. januar). *Spørsmål og svar om skolebidragsindikator*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/sporsmal-og-svar-om-skolebidragsindikator>
- Statistisk sentralbyrå. (2022a, 21. juni). *Ansatte i barnehage og skole*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/ansatte-i-barnehage-og-skole>
- Statistisk sentralbyrå. (2022b, 17. november). *Karakterer og nasjonale prøver i grunnskolen*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/karakterer-ved-avsluttet-grunnskole>
- Statped. (2019, 2. desember) *Leselist*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://www.statped.no/syn/syn-og-teknologi/leselist/>
- Statsforvalterinstruksen. (1981). *Instruks for statsforvaltere* (FOR-1981-08-07-3642). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>
- St.meld. nr. 79 (1981–82) *Folketrygdforbundet – melding om verksemda til fondsstyra i 1981*. Finans- og tolldepartementet. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1981-82&paid=3&wid=e&psid=DIVL1484>
- St.meld. nr. 79 (1983–84) *Om det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolen og om forsøksvirksomheten i skoleverket skoleårene 1981–82 og 1982–83 (FoU-meldingen)*. Kirke- og undervisningsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1983-84&paid=3&wid=e&psid=DIVL943&s=True>
- St.meld. nr. 73 (1984–85) *Om forsøk- og utviklingsarbeidet i skoleverket (tilleggsmelding til St.meld. nr. 79 (1983–84))*. Kirke- og undervisningsdepartementet. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1984-85&paid=3&wid=e&psid=DIVL1571&pgid=e\\_1311](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1984-85&paid=3&wid=e&psid=DIVL1571&pgid=e_1311)

- St.meld. nr. 4 (1987–88) *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*. Finans- og tolldepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=3&wid=a&psid=DIVL1747>
- St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=3&wid=c&psid=DIVL402&s=True>
- St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet – Om visse sider ved videregående opplæring*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. [https://www.stortinget.no/nr/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=b&psid=DIVL1572&pgid=b\\_1401](https://www.stortinget.no/nr/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=b&psid=DIVL1572&pgid=b_1401)
- St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=b&psid=DIVL675&pgid=b\\_1055](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=b&psid=DIVL675&pgid=b_1055)
- St.meld. nr. 29 (1994–95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=b&psid=DIVL1325>
- St.meld. nr. 47 (1995–96) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-1995-96/id461278/>
- St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål*. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-28-1999-/id192278/?ch=1>
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Undervisnings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/988cdb018ac24eb0a0cf95943e6cdb61/no/pdfs/stm200320040030000dddpdfs.pdf>
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) *...og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2006-2007-/id441395/sec1>
- St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2007-2008-/id516853/>
- St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren Rollen og utdanningen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-11-2008-2009-/id544920/>
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) *For budsjetterminen 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>
- St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/85893b5b44ea48929197fcd2234be6c/no/pdfs/stp200220030065000dddpdfs.pdf>
- 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. <https://doi.org/10.1007/s10833-006-0001-8>
- Stornes, T., Tvedt, M. S. og Bru, E. (2013). Best med test? – Et motivasjonsteoretisk perspektiv på bruk av normative tester i grunnskolen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 97(4-05), 315–325.
- 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.
- Svendsen, J. (2004, 5. mai). *Utdanningsdirektoratet opprettet*. Norsk kulturskoleråd. Hentet 30. desember 2022 fra <https://www.kulturskoleraadet.no/nyheter/2004/mai/utdanningsdirektoratet-opprettet>
- Sveriges riksdag. (2010). *Skollag (2010:800)*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800\\_sfs-2010-800#K4](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800#K4)
- Svømmedyktig. (u.å). *Obligatorisk ferdighetsprøve*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://svommedyktig.no/ressurser/obligatorisk-ferdighetsprove/>
- Thronsdén, I., Carsten, T. C. og Björnsson, J. K. (2019). *TALIS 2018: Første hovedfunn fra ungdomstrinnet*. NIFU og Universitetet i Oslo. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2601320/TA->

- LIS2018\_rapport\_juni2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Thuen, H. (2017). *Den norske skolen: utdannings-systemets historie*. Abstrakt forlag AS.
- Thygesen, R., Evensen, L. S., Berge, K. L., Fasting, R. B., Vagle, W. og Haanæs, I. R. (2007). *Nasjonale prøver i skriveing som grunnleggende ferdighet. Sluttrapport*. Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Universitetet i Stavanger.
- Todal, J. (2006). Vilkår for utvikling av nasjonale prøver i lesing og skriveing på samisk. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 90(5), 404–414.
- Tveit, S. og Olsen, R. V. (2018). Eksamens mange roller i sertifisering, styring og støtte av læring og undervisning i norsk grunnopplæring. *Acta Didactica Norge*.
- Universitetet i Bergen. (2022, 17. mars). *Helsevaner blant skoleelever. En WHO-undersøkelse i flere land (HEVAS)*. Hentet 24. november 2022 fra <https://www.uib.no/helsevaner>
- Universitetet i Oslo. (u.å.). *Om PISA*. Hentet 23. november 2022 fra <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/pisa/om-pisa/>
- Universitetet i Oslo. (2022, 8. august). *EU Kids Online IV*. Hentet fra <https://www.hf.uio.no/imk/forskning/prosjekter/eu-kids-iv/>
- Utdanning.no. (2021, 23. mars). *Yrkesbeskrivelse miljøarbeider*. Hentet 20. november 2022 fra <https://utdanning.no/yrker/beskrivelse/miljoarbeider>
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2003). *Høring – Forskriftsregulering av obligatorisk kartlegging av elevers læringsmiljø* [høringsbrev]. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskriftsregulering-av-obligator/id95556/?expand=horingsbrev>
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2004). *Høring – Forskriftsregulering av obligatoriske nasjonale prøver* [høringsbrev]. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskriftsregulering-av-obligator-2/id95662/?expand=horingsbrev>
- Utdanningsdirektoratet. (2009). *Oppfølging av oppdragsbrev 01/09 – status per 1. desember 2009*. Brev til Kunnskapsdepartementet 15. desember 2019.
- Utdanningsdirektoratet. (2011a). *Informasjon om kartleggingsprøver for Vg1*.
- Utdanningsdirektoratet. (2011b). *Kunnskapsløftet – fra ord til handling 2006-2010: Sluttrapport*. [https://www.udir.no/globalassets/upload/](https://www.udir.no/globalassets/upload/kfoth/sluttrapport-kfoth/5/sluttrapport_om_kfoth_til_kd.pdf)
- kfoth/sluttrapport-kfoth/5/sluttrapport\_om\_kfoth\_til\_kd.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2011c). *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving Schools Outcomes. Norsk landrapport til OECD*. [https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2011/5/udir\\_oecd\\_landrapport\\_no.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2011/5/udir_oecd_landrapport_no.pdf)
- Utdanningsdirektoratet. (2012). *Anbefaling om endring av tidspunkt for obligatorisk gjennomføring av Elevundersøkelsen*. Brev til Kunnskapsdepartementet 9. oktober 2012.
- Utdanningsdirektoratet. (2016). *Finansiering av prøve- og eksamenstjenesten og gjennomgang av prøvefeltet*. Brev til Kunnskapsdepartementet 23. november 2016.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Statusrapportering til KD på prøvefeltet 2017*. Brev til Kunnskapsdepartementet 9. juni 2017.
- Utdanningsdirektoratet. (2018a, 11. desember). *Metodebeskrivelse for skolebidragsindikatorer i videregående skole*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/metodebeskrivelse-for-skolebidragsindikatorer/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018b). *Statusrapport prøvefeltet 2018*. Brev til Kunnskapsdepartementet 5. juni 2018.
- Utdanningsdirektoratet. (2018c). *Trekkordning ved eksamen for grunnskole og videregående opplæring*. (Udir-2-2018) [Rundskriv]. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/eksamen/trekkordning-ved-eksamen-for-grunnskole-og-videregaende-opplaring-udir-2-2018/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019a, 17. juni). *Den internasjonale studien TALIS*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/talis/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019b, 18. november). *Hva er grunnleggende ferdigheter?* Hentet 15. september 2022 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/stotte/hva-er-grunnleggende-ferdigheter/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019c). *Statusrapport prøvefeltet 2019*. Brev til Kunnskapsdepartementet 14. juni 2019.
- Utdanningsdirektoratet. (2019d, 29. oktober). *Hva er ekstern skolevurdering?* Hentet 15. september 2022 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/ekstern-vurdering/ekstern-skolevurdering/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019e, 7. mai). *RefLex – hjelp til å vurdere hvordan du praktiserer regelverket*. Hentet 20. desember 2022 fra [https://www.udir.no/globalassets/upload/](https://www.udir.no/globalassets/upload/reflex/reflex-til-a-vurdere-hvordan-du-praktiserer-regelverket.pdf)

- www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/egen-vurdering/reflex/
- Utdanningsdirektoratet. (2020a, 25. august). *Den internasjonale studien PISA*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/pisa/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020b, 16. august). *Kjennetegn på måloppnåelse for nye læreplaner (Kunnskapsløftet 2020)*. Hentet 5. desember 2022 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/kjennetegn/kjennetegn-pa-maloppnaelse-for-nye-lareplaner/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020c, 19. oktober). *Lærerundersøkelsen*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/larerundersokelsen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020d). *Prøver i fagfornyelsen – hvilke behov skal prøvene dekke?* <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/prover-i-fagfornyelsen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020e). *Statusrapport prøvefeltet 2020*. Brev til Kunnskapsdepartementet 23. juni 2020.
- Utdanningsdirektoratet. (2020f, 9. juni). *Undervisningsvurdering – ein rettleiar for elevar og lærarar*. Hentet 3. januar 2023 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/undervisningsvurdering-rettleiar/>
- Utdanningsdirektoratet (2020g, 3. september) *Karakterforskjeller mellom standpunkt og eksamen i videregående*. Hentet 8. november 2020 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/karakterforskjeller-mellom-standpunkt-og-eksamen-i-videregaende/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020h, 18. november). *Kort om modulene*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/ledelse/leing-i-skolen/kort-om-modulene/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021a, 14. september). *Den internasjonale studien ICCS*. Utdanningsdirektoratet. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/iccs/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021b, 7. september). *Den internasjonale studien ICILS*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/icils/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021c, 11. oktober). *Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021d, 29. juni). *Metodehåndbok for tilsyn*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021e, 15. februar). *Rammeverk for eksamen – LK20 og LK20S*. Hentet 23. november 2022 fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/rammeverk-skriftlig-eksamen-i-lk20-og-lk20s/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021f, 4. februar). *Rammeverk for nasjonale prøver i lesing på samisk*. Hentet 20. november 2022 fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/rammeverk-for-nasjonale-prover-i-lesning-pa-samisk/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021g, 1. juli). *Skoleporten er lagt ned*. Hentet 8. desember 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/skoleporten-er-lagt-ned/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021h). *Statusrapport prøvefeltet 2021*. Brev til Kunnskapsdepartementet 30. juni 2021.
- Utdanningsdirektoratet. (2021i, 20. oktober). *Tilstandsrapport – mal og kjenneteikn på gode rapporter*. Hentet 23. oktober 2022 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/tilstandsrapport/#a164642>
- Utdanningsdirektoratet. (2021j, 15. mars). *Årsrapport 2021*. <https://www.udir.no/om-udir/arsrapporter/arsrapport-2021/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021k, 10. november). *Analyse av nasjonale prøver 8. og 9. trinn 2021*. Hentet 15. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/analyse-av-nasjonale-prover-for-8-og-9-trinn-2021/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022a). Epost til utvalget 8. desember 2022.
- Utdanningsdirektoratet. (2022b, 8. november). *Administrere brukerundersøkelser i skole og voksenopplæring*. Hentet 08. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/administrere-brukerundersokelsene/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022c, 9. februar). *Den internasjonale studien TIMSS*. Hentet 23. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/timss/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022d, 23. november). *Den internasjonale undersøkelsen PIRLS*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/pirls/>

- www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/pirls/
- Utdanningsdirektoratet. (2022e, 20. november). *Elevundersøkelsen*. Hentet 23. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022f, 19. oktober). *Foreldreundersøkelsen i skole*. Hentet 17. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/foreldreundersokelsen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022g). *Grunnskolen Informasjonssystem (GSI)*. Hentet 20. september 2022 fra <https://gsi.udir.no/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022h, 14. september). *GSI-innsamling 2022*. Hentet 18. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/gsi-innsamling/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022i, 17. mars). *Hva er skolebidragsindikatorer for grunnskolen?* Hentet 20. september 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022j, 30. august). *Høyt karaktersnitt også for årets avgangskull*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/karakterer-i-grunnskole/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022k, 14. november). *Innføring og overgangsordninger for nye læreplanen*. Hentet 20. november 2022 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/innforing-og-overgangsordninger-for-nye-lareplaner/#a166492>
- Utdanningsdirektoratet. (2022l, 28. oktober). *Kartleggingsprøver*. Hentet 18. september 2022 fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/kartlegging-gs/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022m, 12. august). *Når blir hvilke resultater tilgjengelig i PAS-prøver?* Hentet 17. september 2022 fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/administrere-nasjonale-prover2/#a142286>
- Utdanningsdirektoratet. (2022n, 9. februar). *Obligatorisk å delta i internasjonale undersøkelser*. Hentet 21. november 2021 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/obligatorisk-a-delta-i-internasjonale-undersokelser/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022o, 23. februar). *Oppfølgingsordningen for kommuner*. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022p, 28. mars). *Rammeverk for kartleggingsprøver*. Hentet 23. november 2022 fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/rammeverk-for-kartleggingsprøver/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022q, 19. august). *Rammeverk for nasjonale prøver*. Hentet 20. november 2022 fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/rammeverk-for-nasjonale-prover2/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022r, 2. mars). *Standpunktvurdering*. Utdanningsdirektoratet. Hentet 22. november 2022 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/vurdering/sluttvurdering/standpunktvurdering/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022s). *Statusrapport prøvefeltet 2022*. Brev til Kunnskapsdepartementet 16. juni 2022.
- Utdanningsdirektoratet. (2022t, 4. august). *Ståstedsanalysen for skole*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.udir.no/statedsanalysen-skole>
- Utdanningsdirektoratet. (2022u, 27. oktober). *Utdanningsspeilet 2022*. Hentet 20. desember fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022v, 23. mai). *Funn fra tilsyn på opplæringsområdet i 2021*. Hentet 15. januar fra <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/oppsummering-av-tilsyn/funn-fra-tilsyn-pa-opplaringsområdet-i-2021/>
- Utdanningsdirektoratet (2022w) *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet*. (Udir-1-2022) [Rundskriv]. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-opplaringen/udir-1-2022/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022x, 16. desember). *Fakta om grunnopplæringen*. Hentet 27. desember 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/fakta-om-grunnskolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022y, 10. november). *Analyse av nasjonale prøver for 5. trinn 2022*. Hentet 15. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/analyse-av-nasjonale-prover-5-trinn/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022z, 10. november). *Analyse av nasjonale prøver for 8. og 9. trinn 2022*. Hentet 15. november 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/analyse-av-nasjonale-prover-8-og-9-trinn/>

- tistikk-grunnskole/analyser/analyse-av-nasjonale-prover-8-trinn/
- Utdanningsdirektoratet. (2022æ, 12. august). *Administrere nasjonale prøver*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/administrere-nasjonale-prover2/#a124942>
- Utdanningsdirektoratet (2023, 20 januar) *Høy trivsel og godt læringsmiljø, men flere forteller om mobbing og lav motivasjon*. Hentet 10. januar 2023 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/hoy-trivsel-og-godt-laringsmiljo-men-flere-elever-rapporterer-om-mobbing-og-lav-motivasjon/>
- Utdanningsdirektoratet. (utdatert). *Elevundersøkelsen – resultater fra 7. til 10. trinn*. Hentet 27. desember 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/resultater-fra-elevundersokelsen-pa-7.-og-10.-trinn>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Internasjonale studier*. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/internasjonale-studier/>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Statistikk*. Hentet 27. desember 2022 fra <https://www.udir.no/statistikk>
- Utdanningsforbundet. (u.å.). *Utdanningsforbundets historie*. Hentet 20. januar 2023 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/om-utdanningsforbundet/utdanningsforbundets-historie/>
- Van der Kleij, F. M., Adie, L. E. og Cumming, J. J. (2019). A meta-review of the student role in feedback. *International journal of Educational Research*, 98, 303–323.
- Vestheim, O. P. (2018). Nasjonale prøver – hemmende styringsverktøy eller lokale redskap for praksisutvikling. *Acta Didactica*, 12(4), 1–16. <https://journals.uio.no/adno/article/view/6249/5566>
- Vestheim, O. P. og Lyngsnes, K. M. (2016). A study of Norwegian schools achieving good national test results. *International journal of Educational Research*, 79, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2016.06.005>
- 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://pedagogikkogkritikk.no/index.php/ntpk/article/view/1498/3239>
- Vigo Interkommunalt selskap. (2021). *Årsmelding 2021*. <https://www.vigoiks.no/content/download/16812/103413/version/1/file/Vigo%2BIKS%2B%25C3%25A5rsmelding%2B2021%2B-%2Btosidig.pdf>
- Vika, K. S., Wollscheid, S., Lillebø, O. S. og Berge, A. C. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere høsten 2020*. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2726051/NIFUrapport2021-2.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Walgermo, B. R., Uppstad, P. H., Lundetræ, K., Tønnessen, F. E. og Solheim, O. J. (2018). Kartleggingsprøver i lesing-tid for nytenking? *Acta Didactica Norge*, 12(4), 7–21.
- Wendelborg, C. (2021). *Elevundersøkelsen 2020. Analyse av Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/Elevundersokelsen-2020.pdf>
- Wendelborg, C., Dahl, T., Røe, M. og Buland, T. (2020). *Elevundersøkelsen 2019. Analyse av Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Rapport-C-Elevundersokelsen-2019-WEB.pdf>
- Wendelborg, C., Røe, M. og Buland, T. (2018). *Elevundersøkelsen 2017. Analyse av Elevundersøkelsen, Foreldreundersøkelsen og Lærerundersøkelsen*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Elevundersokelsen-2017-Hovedrapport-WEB.pdf>
- Wendelborg, C., Røe, M., Buland, T. og Hygen, B. (2019). *Elevundersøkelsen 2018. Analyse av Elevundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen*. NTNU Samfunnsforskning. [https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Elevundersokelsen-2018\\_Analyse-av-Elevundersokelse-og-Foreldreundersokelsen.pdf](https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Elevundersokelsen-2018_Analyse-av-Elevundersokelse-og-Foreldreundersokelsen.pdf)
- Wendelborg, C. og Utmo, I. (2022). *Elevundersøkelsen 2021. Analyse av Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser*. NTNU Samfunnsforskning. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/elevundersokelsen-2021-hovedrapporten/>
- Werler, T. og Færevag, M. K. (2017). National testing data in Norwegian classrooms: a tool to improve pupil performance? *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(1), 67–81. <https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/bitstream/handle/11250/2481524/National%2Btesting%2Bdata%2Bbin%2BNorwegian%2Bclassrooms%2Ba%2Btool%2Bto%2Bim>

- prove%2bpupil%2bperformance.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Wittek, 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.
- Wærness, J. I., Kavli, H., Lindvig, Y., Kalve, A. og Sundal, K. (2004). *Analyse av Elevinspektorene*. NIFU. [https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/5/analyse\\_av\\_elevinspektorene\\_2003.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/5/analyse_av_elevinspektorene_2003.pdf)
- Waagene, E., Larsen, E. H., Vaagland, K. og Federici, R. A. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleiere* (2017:31). NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2482853/NIFUrapport2017-31.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ydesen, C. (2022). Quality Assurance in the Danish Education System.
- Øyum, L., Fjørtoft, S. O., Letnes, M.-A., Dahl, T. og Caspersen, J. (2022). *Fagfornyelsen, profesjonsfellesskap og partssamarbeid*. Sintef. [https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/sintef\\_2022\\_fagfornyelsen\\_proffellesk\\_partssam\\_rapport.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/sintef_2022_fagfornyelsen_proffellesk_partssam_rapport.pdf)
- 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*. NIFU og ILS ved UiO. [https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2012/fire\\_slutt.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2012/fire_slutt.pdf)
-

## Vedlegg 1

# Oversikt over innspillmøter og andre møter utvalget har gjennomført

Utvalget har invitert til og gjennomført 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 (KD)  
Faglig råd for lærerutdanning (FR-LU)  
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)  
Institutt for samiske lærerutdanninger ved Samisk høgskole  
Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger  
Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger  
Matematikkssenteret ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)  
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved Oslo Met  
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 Oslo Met  
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 UiO (SpedAims)  
Skrivesenteret ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)  
Statped  
Statsforvalterne ved utdanningsdirektørene  
Redd barna  
Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU-vest)  
Unge funksjonshemmede  
Institutt for fremmedspråk ved Universitetet i Bergen  
Institutt for helse, miljø og likeverd (Hevasundersøkelsen) ved Universitetet i Bergen  
UHR-Lærerutdanning (UHR-LU)

### *Utvalgsmedlemmenes arbeid med å hente inn innspill og kunnskap*

Utvalgsmedlemmene har deltatt i en rekke fagmøter, i egne organisasjoner og eksternt. Blant disse har utvalgsleder Tine S. Prøitz i løpet av høsten 2022 deltatt på KS seminar om Absolutt-programmet, innspillmøte hos Skolenes Landsforbund, holdt innlegg på Norsk Lektorlags fagpolitiske konferanse og på Oslo Arbeiderpartis utdanningspolitiske forum. Utvalgsleder har også deltatt på fagkonferansen AEA – Europe 2022 *New Visions for Assessment in Uncertain Times* i Dublin, hvor også utvalgsmedlem Lise Vikan Sandvik deltok.

Lise Vikan Sandvik har i tillegg til å delta på AEA – Europe 2022, holdt innlegg på Utdanningsforbundets skolelederkonferanse og deltatt i debatt på Litteraturhuset i Trondheim om karakterer. Vikan Sandvik har også deltatt på Trygve Kvithyld sin doktorgradsdisputas, om bruk av støtteressurser utviklet av Skriventeret.

Utvalgsmedlem Bjørg Eva Aaslid har gjennom utvalgsperioden tatt opp utvalgets arbeid og man-

dat på Utdanningsforbundets kontaktforum for videregående opplæring og for tilsvarende kontaktforum for grunnskolen. Tematikken ble også drøftet i Utdanningsforbundets utdanningspolitiske utvalg. Utover dette har Aaslid presentert og drøftet utvalgets arbeid i Utdanningsforbundets sentrale lederråd og sendt ut informasjon til fylkeslagene med oppfordring til å gi skriftlige innspill.

Utvalgsmedlem Marius Arnason Bøe har deltatt i møte med skoleledernetverket i Bergen. Arnason Bøe har i tillegg hatt innspillsmøte med ASSS-nettverket, sammen med utvalgsmedlem Mona Haugli. I ASSS-nettverket, som er i regi av KS, samarbeider de tolv største kommunene om statistikk og analyse innenfor utvalgte tjenestoområder. Haugli har i tillegg deltatt i og fått innspill fra KS sitt Grunnskolenettverk. Arnason Bøe og Haugli har utover dette innhentet innspill fra faste interne forum i KS.

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.

Utvalgsmedlem Bjørn Furulund har holdt et innlegg på et webinar i regi av Skolelederforbundet, deltatt på tillitsvalgtkonferanse i Vestfold, Telemark og 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 utvalgsperioden 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 SL sin konferanse i Troms, hvor fire regioner var samlet, og gjennomført innspillsmøte med om lag 50 tillitsvalgte i SL høsten 2022. Her deltok også utvalgsleder.

Utvalgsmedlem Rolf Vegar Olsen har i løpet av utvalgsperioden presentert utvalgets arbeid og mandat for FIKS ved UiO, deltatt på dialogseminar om forskning på eksamen og seminar hos 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.

I tillegg til å delta i Utdanningsdirektoratets innspillskonferanse om eksamen, har Wenche Bakkebråten Rasen orientert om utvalgets mandat og arbeid i møter med Norsk Lektorlags sentralstyre, fylkesledere og fagpolitisk utvalg. Wenche har også deltatt på Norsk Lektorlags fagpolitiske konferanse og har innhentet innspill fra Lektorlagets fagutvalg.

Utvalgsmedlem Edvard Botterli Udnæs har i utvalgsperioden deltatt på Elevorganisasjons landsstyremøte i Oslo, deltatt på møte i Rogaland fylkeslag, samt deltatt i paneldebatt om vurdering med unge stemmer i Si:D i Aftenposten.

#### *Digital innspillskonferanse*

Utvalget arrangerte 24. oktober en digital innspillskonferanse. På denne konferansen presenterte utvalgsleder Tine S. Prøitz utvalgets arbeid så langt, i tillegg ble funn fra tre forskningsopsummeringer 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 påmelde deltakere. Filmen fra konferansen er publisert på utvalgets nettside.

#### *Innlegg og presentasjoner for utvalget*

I forbindelse med møtene har utvalget invitert følgende forskere og andre til å holde innlegg:

- Utdanningsdirektoratet orienterte om pågående og tilgrensende prosesser.
- Kunnskapsdepartementet orienterte om pågående og tilgrensende prosesser.
- 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 rapporten til ekspertgruppen for skolebidrag: En skole for vår tid.
- Forsker Lars Kirkebøen og seniorrådgiver Maja Kalcic i Statistisk sentralbyrå (SSB) presenterte SSB sitt 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.

---

---

# 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 ytringsfrihet  
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 – 01/2023