STORTINGET

Innst. 378 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:194 S (2017–2018)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken, Mona Fagerås og Hadia Tajik om tillitsreform i skolen

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«1. Stortinget ber regjeringen om å innføre en tillitsreform i skolen som bygger på de overordnede prinsippene som er omtalt i Dokument 8:194 S (2017–2018).
2. Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg der partene, lærerutdanningsinstitusjonene, elever, lærerstudenter, skoleeiere og skoleledere er representert, for å gjennomgå det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og senest innen våren 2019 fremme forslag til endringer i samsvar med prinsippene for tillitsreformen.
3. Stortinget ber regjeringen sørge for at det totale omfanget av rapportering og dokumentasjonskrav på nasjonalt og lokalt nivå reduseres, slik at lærernes tid til eleven og lærernes handlingsrom ivaretas.
4. Stortinget ber regjeringen foreslå endringer i opplæringsloven for å klargjøre og styrke lærernes faglige skjønns- og beslutningsmyndighet.
5. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med fagfornyelsen gjennomgå dagens eksamenssystem og se på hvordan standpunktvurdering og eksamen samlet sett kan gi pålitelig og relevant informasjon om elevenes kompetanse.
6. Stortinget ber regjeringen i samarbeid med partene utarbeide en konkret og forpliktende plan for hvordan profesjonsfelleskapet kan styrkes, uten at dette går på bekostning av læreres egen tid til for- og etterarbeid.
7. Stortinget ber regjeringen sørge for at ansettelsesavtaler med skoleledere og rektorer ikke kan inneholde detaljerte målkrav og indikatorer knyttet til elevresultater.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Martin Henriksen, Nina Sandberg og Torstein Tvedt Solberg, fra Høyre, Kent Gudmundsen, Turid Kristensen, Anders Riise og Mathilde Tybring-Gjedde, fra Fremskrittspartiet, Åshild Bruun-Gundersen og lederen Roy Steffensen, fra Senterpartiet, Marit Arnstad og Marit Knutsdatter Strand, fra Sosialistisk Venstreparti, Mona Fagerås, fra Venstre, Guri Melby, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til representantforslaget. Kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner har uttalt seg om forslaget i brev av 26. april 2018. Brevet følger vedlagt til denne innstillingen.

Komiteen avholdt åpen høring i saken 8. mai 2018.

Komiteen mener skolen er en av de viktigste institusjonene i samfunnet. Skolen skal ruste barn og unge til å mestre sitt eget liv i et stadig mer komplisert sam-

funn. Komiteen viser til at læreren er den faktoren som har størst betydning for elevenes læring, og at læreren derfor er skolens viktigste ressurs for å legge til rette for et godt læringsmiljø. Komiteen mener det er viktig at lærerprofesjonen og den enkelte lærer har et profesjonelt handlingsrom til å utøve skjønn i komplekse pedagogiske spørsmål.

Komiteen vil understreke at skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærere, ledere og andre ansatte får gode muligheter til å bygge og videreutvikle profesjonelle fellesskap. Komiteen mener det er viktig for god pedagogisk praksis at lærere i fellesskap reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen. Komiteen mener at skoleeiere, skoleledere og lærere ut fra sine ulike roller har et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen, og at de bør ha et betydelig profesjonelt handlingsrom.

Komiteen viser til læreplanverkets Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen kapittel 3.5, der viktigheten av god skoleledelse er presisert:

«Det profesjonelle samarbeidet ved skolene forutsetter god ledelse. God skoleledelse forutsetter igjen ledelsesfaglig legitimitet og god forståelse av pedagogiske og andre utfordringer lærerne og andre ansatte står overfor. God ledelse prioriterer utvikling av samarbeid og relasjoner for å bygge tillit i organisasjonen. Skolens ledelse skal gi retning for og tilrettelegge for elevenes og lærernes læring og utvikling. 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 er skoleledelsens oppgave å lede slik at alle får brukt sine sterke sider, opplever mestring og utvikler seg.»

Komiteen viser til det pågående arbeidet med fagfornyelsen, der målet er å få læreplaner som legger bedre til rette for dybdelæring, og som har tydelige prioriteringer. Komiteen er glad for at arbeidet med fagfornyelsen gjøres i nært samarbeid med sentrale aktører i skolen.

Komiteen mener det norske utdanningssystemet skal være preget av tillit til lærerprofesjonen, skoleledere og skoleeiere. Komiteen mener tillit må vises gjennom konkrete handlinger og ved å gi rom for skoleeier, skoleledelse og lærerprofesjonen til å finne gode løsninger.

Komiteen legger til grunn at pedagogisk ansvar skal være det grunnleggende prinsippet når det nå utarbeides nye læreplaner med overordnede kompetansemål. Komiteen mener det er viktig at skolene har et betydelig profesjonelt handlingsrom for å vurdere hvordan de vil nå disse målene, og at den enkelte skoleeier, skoleleder og lærer har et ansvar for å drive lokal kvalitetsutvikling og organisasjonsutvikling. Fagfornyelsen utformes i tett samarbeid med sentrale parter i skolesektoren, og at innspill fra fagpersoner i sektoren må tas på alvor. Komiteen mener bred involvering er avgjørende for å skape tillit i sektoren og til sektoren. Komiteen viser til at det er lærere som utgjør læreplangruppene i fagfornyelsen, og komiteen er fornøyd med at morgendagens krav til lærere og elever blir utformet i samarbeid med dagens lærere med relevant erfaring fra klasserommene og elevenes møte med faget.

Komiteen viser til at lærerens mulighet og ansvar til å utøve profesjonelle vurderinger basert på sin fagl ighet er fremhevet i Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Komiteen viser til kapittel 3.5, der det fremheves at:

«Lærerprofesjonen bygger sin profesjonsutøvelse på felles verdier og et felles forsknings- og erfaringsbasert kunnskapsgrunnlag. Profesjonen og den enkelte lærer forvalter et ansvar for å utøve skjønn i komplekse spørsmål. Lærere og ledere utvikler faglig, pedagogisk, didaktisk og fagdidaktisk dømmekraft i dialog og samhandling med kolleger. Utøvelse og utvikling av det profesjonelle skjønnet skjer både individuelt og sammen med andre. Faglig dømmekraft forutsetter også jevnlig oppdatering. Lærerprofesjonen må derfor vurdere sin pedagogiske praksis for å møte enkeltelever og elevgrupper best mulig. Kompliserte pedagogiske spørsmål har sjelden sikre svar. De ansatte i skolen må derfor ha aksept og rom for å bruke sin vurderingsevne i yrkesutøvelsen. Lærere må tenke nøye over hva, hvordan og hvorfor elevene lærer, og hvordan de best mulig kan lede og støtte elevenes læring, utvikling og danning. Lærere som i fellesskap reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler en rikere forståelse av god pedagogisk praksis. Dette må gjøres med utgangspunkt i både profesjonens kunnskapsgrunnlag og grunnopplæringens verdigrunnlag.»

Komiteen merker seg tilbakemeldinger fra aktører i skolesektoren om at lov og forskrift er for detaljert og resulterer i større rapporterings- og dokumentasjonsbehov på hver enkelt skole. Komiteen mener det er viktig at revidering av opplæringsloven sikrer et profesjonelt handlingsrom for skolene og skoleeierne.

Komiteen er bekymret over at flere parter i skolesektoren varsler om et for stort omfang av rapporterings- og dokumentasjonskrav. Komiteen understreker at rapportering og dokumentasjon først og fremst skal sikre at den enkelte elev får den hjelp han eller hun trenger. I tillegg er det et behov for å sikre at lokale og nasjonale myndigheter har et godt grunnlag for å vurdere utviklingen i skolen og sette inn relevante tiltak, men det er viktig å unngå at omfanget går ut over elevenes læring og skolens arbeid med kvalitetsutvikling.

Komiteen vil understreke at Grindheimrapporten avdekket at mange av rapporterings- og dokumentasjonskravene er lokale. Komiteen mener det er nødvendig at kommuner og fylkeskommuner vurderer sine egne lokale krav og arbeider for forenklinger, og at regjeringen samarbeider med lokale myndigheter for å redusere antall dokumentasjonskrav.

Komiteen vil understreke at kommuner og fylkeskommuner er demokratisk, juridisk, økonomisk og administrativt ansvarlig for at elevene får den opplæringen de skal ha. Komiteen merker seg at forskning på skoleeierskap viser at kommuner som lykkes og får gode resultater, jobber på en måte som staten ikke kan regulere seg frem til. Skolen er en viktig del av et bærekraftig lokalsamfunn og lokaldemokrati, og nasjonale myndigheter må også ha tillit til at gode skoleeiere foretar lokale prioriteringer og bidrar til kvalitetsutvikling på egne skoler. En god skole forutsetter samarbeid mellom mange aktører, og gode skoleeiere legger til rette for at skolene jobber systematisk og kunnskapsbasert innad i egen organisasjon på en måte som ivaretar lærernes profesjonelle fellesskap. Gode skoleeiere igangsetter prosesser der kommuner og skoler sammen bruker informasjon om elevresultater og læringsmiljø til å lage strategier for videre utvikling.

For å sikre at kvalitetsforskjeller mellom skoler og innad på skoler blir mindre, mener komiteen det er viktig at nasjonale myndigheter stiller tydelige krav og forventninger til lokale myndigheter. Samtidig må man sikre at lokale myndigheter har rom til ta hensyn til lokale forhold, utfordringer og elevgruppen i organiseringen av arbeidet ved skolene og i den lokale skolepolitikken.

Komiteen viser til at Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) i Norge har klare paralleller i andre skandinaviske og vest-europeiske land, og at det er viktig å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet i lys av internasjonal forskning og erfaringer.

Komiteen viser videre til Stortingets behandling av Meld. St. 28 (2016–2017) Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet, der Stortinget i Innst. 19 S (2016–2017) ga tilslutning til rammene for fagfornyelsen.

Komiteen mener det er riktig og viktig at NKVS ikke er lagt opp slik at resultatene på en prøve eller en undersøkelse skal få store konsekvenser for lærernes lønn eller skolens økonomi. Komiteen viser til at det er partene i arbeidslivet som utformer ansettelsesavtaler, og at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn i den lokale handlingsfriheten til partene. Samtidig vil komiteen understreke at prøver og undersøkelser ikke forteller alt om kvaliteten i skolen, og at skoleeiere ikke bør bruke elevresultater isolert som et målkrav i ansettelsesavtaler.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen undersøke i hvilken grad detaljerte målkrav og indikatorer knyttet til elevresultater benyttes i ansettelsesavtaler med skoleledere og rektorer. Videre ber Stortinget regjeringen vurdere konsekvensene av dette sett i lys av overordnet del av læreplanen og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Komiteen mener det er avgjørende at lærere og skoleledere utvikler profesjonelle fellesskap på den enkelte skole, og at lokale myndigheter utøver sine roller i et profesjonelt samarbeid med skolene. Målet er at skolen skal være en lærende organisasjon, og at kvalitetsforskjeller mellom og innad i skolene blir mindre.

Komiteen viser videre til Stortingets behandling av Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet, der det fremlegges flere tiltak for å styrke kompetansen til lærerne, skolelederne og skoleeierne.

Komiteen viser videre til at KS har lansert utviklingsprogrammet ABSOLUTT (Ansvar for Barnehage, Skole og Oppvekst: Læring, Utvikling, Trivsel og Tilhørighet) for skoleeier, der viktigheten av å utvikle tillitsfulle relasjoner og legge til rette for gode profesjonsfellesskap på skolene er inkludert. Komiteen er videre glad for at KS og Utdanningsforbundet har etablert et samarbeid om hvordan profesjonen og skoleeier skal arbeide sammen, i etterkant av rapporten til Lærerrolleutvalget som regjeringen nedsatte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at disse partiene har foretatt flere grep for å sikre økt profesjonell handlefrihet for lærerprofesjonen de siste fem årene, og at de overordnede prinsippene referert til i representantforslaget er ivaretatt i pågående prosesser.

Flertallet vil understreke at fagfornyelsen er en viktig tillitsreform som regjeringen, etter vedtak og føringer fra stortingsflertallet, allerede har igangsatt i nært samarbeid med sektoren og sentrale parter i skolesektoren. Fagfornyelsen har som mål at læreplanene skal få et mer relevant innhold, bli mindre omfangsrike og få tydeligere mål, og at det skal legges til rette for mer dybdelæring. Flertallet mener fagfornyelsen vil være et viktig bidrag for å styrke lærerprofesjonens metodeansvar i klasserommet.

Flertallet viser til at komiteen i denne innstillingen deler flertallets syn om at Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen fremhever lærernes mulighet og ansvar til å utøve profesjonelle vurderinger basert på sin faglighet. Flertallet mener at den nye forskriften Overordnet del har bidratt til en viktig klargjøring av lærerprofesjonens faglige skjønnsfrihet, og understreker at forskriften vil forplikte både skoleeier, skoleleder og lærerne.

Flertallet er videre glade for at regjeringen allerede har nedsatt et utvalg som skal gjennomgå hele opplæringsloven, herunder foreslå overordnede prinsipp for regelstyring og forenkling av lov og forskrift. Fler-

tallet viser til at komiteen i denne innstillingen også deler flertallets syn om at regjeringens pågående revidering av opplæringsloven skal sikre skolene og skoleeier et profesjonelt handlingsrom.

Flertallet viser til at økt tillit, ansvar og profesjonelt handlingsrom for lærerprofesjonen er et bærende element i arbeidet med fagfornyelsen, revidering av opplæringslova og i forpliktelsene som er gitt i Overordnet del og i regelverket for øvrig. Flertallet mener dette er konkrete eksempler på at disse partiene har gjennomført og igangsatt flere viktige prosesser for å sikre økt tillit i sektoren og økt profesjonelt handlingsrom. Flertallet mener det er viktig å la endringer få tid til å virke.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at arbeidet med fagfornyelsen og revidering av opplæringsloven ivaretar lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom, i tråd med Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen.»

Flertallet viser til at regjeringen og regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti på Stortinget har tatt flere initiativ for å avbyråkratisere norsk skole de siste årene. Regjeringen og KS etablerte et felles prosjekt i 2014 for å avdekke og redusere omfanget av dokumentasjon og rapportering på alle nivåer i skolen. Flertallet viser at regjeringen blant annet har forenklet rapporteringen til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), endret vurderingsforskriften og redusert kravet til skriftlig underveisvurdering. Kravene til skriftlig dokumentasjon i forbindelse med felles nasjonalt tilsyn er videre gjennomgått og forenklet. Videre er de obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning på Vg1 omgjort til frivillige læringsstøttende prøver. Flertallet mener det er viktig at regjeringen fortsetter med en kritisk gjennomgang av nasjonale krav til rapportering og dokumentasjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre minner om at stortingsflertallet har vedtatt at det er lærerprofesjonens og skolenes ansvar og faglige skjønn som skal legges til grunn ved valg av metoder og virkemidler i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat. Disse medlemmer synes derfor det er et stort paradoks at Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti foreslår en tillitsreform i norsk skole bare noen måneder etter de foreslo på Stortinget at lærere i 1–10. klasse må bruke 60 minutter av sin undervisning til fysiske aktive oppgaver hver eneste dag. Disse medlemmer mener det er påfallende at Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti på Stortinget ber egne lokalpolitikere frastå fra å pålegge skolene rapporteringskrav og metodekrav, når de selv ikke evner å vise tilbakeholdenhet i å overstyre lærernes metoder.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Innst. 12 S (2017–2018) uttalte seg kritisk til at regjeringen avsluttet kartleggingen av SFO-ansattes utdanning som en del av oppfølgingen av Grindheimrapporten. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti skrev følgende:

«Disse medlemmer stiller seg spørrende til om rapporteringsbyrden av denne enkeltrapporten er viktigere enn informasjon om de ansatte som har ansvar for å gi flertallet av de yngste elevene i norsk skole et tilbud før og etter skolen.»

Disse medlemmer merker seg at det er lettere å være positiv til å redusere det totale trykket av rapporterings- og dokumentasjonskrav enn å fremme konkrete forslag til hvilke krav som bør endres. Disse medlemmer merker seg at Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti heller ikke i dette representantforslaget fremmer et forslag om hvilke rapporterings- og dokumentasjonskrav som bør fjernes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til representantforslaget s. 2, der det står:

«Lærernes faglige vurderinger om kvalitet og egnethet for å styrke elevenes læring, skal vektes tungt før skolen kan pålegges å gjennomføre prøver, tester og kartlegginger ut over det som er fastsatt nasjonalt. Dette kan tydeliggjøres ved at Stortinget i større grad avklarer i opplæringsloven hvilken kompetanse og beslutningsmyndighet som skal ligge hos profesjonen på skolenivå. Dette vil kunne redusere den politiske innblandingen i avgjørelser som må aksepteres som faglige.»

Flertallet viser videre til forslag nr. 4 i representantforslaget, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen foreslår endringer i opplæringsloven for å klargjøre og styrke lærernes faglige skjønns- og beslutningsmyndighet.»

Flertallet er uenig med forslagsstillerne når de foreslår å gjennomføre lovendringer for å styrke lærernes juridiske beslutningsmyndighet på bekostning av lokalpolitikere og lokale myndigheter. Flertallet ønsker ikke å redusere lokale myndigheters innflytelse i skolen ved å endre opplæringsloven og flytte juridisk beslutningsmyndighet ned til skolenivå. Flertallet er bekymret for en svekkelse av lokale skolemyndigheter og viser til at den samme bekymringen uttrykkes i høringsinnspillene fra KS og Skolelederforbundet.

Flertallet ønsker ikke at nasjonale myndigheter overstyrer de lokale myndigheters handlingsrom ved å flytte endelig beslutningsmyndighet ned til hver enkelt skole. Det er videre et behov for å styrke det lokale eierskapet og sikre den enkelte skoleeier et større handlingsrom.

Flertallet viser til at forskjellene i elevenes læringsutbytte i dag er for store, både mellom skoler og innad på skoler, også når man tar hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag. Flertallet viser til at evaluering av Kunnskapsløftet pekte på at svake forbindelseslinjer mellom skoleeier og skole var en av forklaringene på at noen skoleeiere lyktes dårligere enn andre. Flere lærere og skoleledere opplevde også at det politiske nivået var fraværende og i liten grad støttet oppunder deres pedagogiske arbeid. Snarere enn å frata lokale skolemyndigheter beslutningsmyndighet ønsker flertallet derfor å styrke kommunene og fylkeskommunene som gode skoleeiere.

Flertallet viser til at Stortinget i Innst. 12 S (2016–2017) ga sin tilslutning til en desentralisert modell for kompetanseutvikling som gir kommunen større handlingsrom til å gjennomføre kvalitetstiltak, samtidig som kommuner og fylkeskommuner med svake resultater over tid skal få tilbud om støtte og veiledning. Flertallet mener dette er viktige grep for å styrke kompetansen til kommuner og fylkeskommuner slik at de kan benytte seg av sitt handlingsrom, i tråd med Overordnet del.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fortsette å redusere omfanget av rapportering og dokumentasjon på nasjonalt nivå, samt ta initiativ til at kommunene gjennomgår sine lokale planer for rapportering og dokumentasjon når nye læreplaner innføres. En slik gjennomgang bør gjennomføres i samarbeid med partene, lærerutdanningsinstitusjonene, elever, lærerstudenter, skoleeiere og skoleledere, med sikte på å redusere dokumentasjonskravene og styrke det lokale handlingsrommet til skoleeier.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til forslag nr. 4 i representantforslaget og reagerer på regjeringspartienes og Kristelig Folkepartis fortolkning av det opprinnelige forslaget og det justerte forslaget i disse partienes merknad over. Disse medlemmer vil påpeke at forslaget er justert for å ivareta intensjonen i forslaget bedre, og samtidig presisere at hverken det opprinnelige eller det justerte forslaget berører skoleeiers styringsrett og styringsplikt. Forslaget innebærer ikke et krav om overføring av juridisk beslutningsmyndighet, men derimot en klargjøring av ansvarsfordeling mellom politisk styring, administrativ styring og rammene for lærernes profesjonelle yrkesutøvelse. Disse medlemmer viser til at dette berører selve kjernen i spørsmålet om tillit til lærernes yrkesutøvelse, der lærerne opplever at føringer fra skoleeier går lengre enn den rent administrative styringen av skolene, og kommer i konflikt med de pedagogiske vurderingene. Disse medlemmer mener derfor at det er behov for en klargjøring og en presisering i lov og forskrift av forholdet til nasjonal styring og lærerens faglige handlingsrom.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreslå endringer i opplæringsloven for å klargjøre forholdet mellom nasjonale og lokale utdanningsmyndigheter sin styring av skolen, og lærernes faglige handlingsrom.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at regjeringen gjennomgikk formålet, bruken og innholdet av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) i Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen i kapittel 6. Flertallet anser det naturlig at regjeringen videreutvikler kvalitetsvurderingssystemet når de nye læreplanene er på plass, og at det gjennomføres hensiktsmessige endringer i tråd med faglige vurderinger.

Flertallet viser til at regjeringen skal videreutvikle vurderingsordninger og prøver i samsvar med de nye læreplanene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre vil understreke at kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) har betydning for kvalitetsarbeidet i skolen og i kommunene. Disse medlemmer er glad for at Lærerrolleutvalget skriver at verktøyene i kvalitetsvurderingssystemet over tid har blitt et viktig hjelpemiddel for lærere i undervisning og utvikling. Disse medlemmer mener videre at kvalitetsvurderingssystemet er nødvendig for å gi nasjonale og lokale skolemyndigheter tilgang på informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring og læringsmiljø, slik at de kan bruke kunnskapen til å lage strategier og sette inn tiltak der det er behov. Samtidig er det viktig for disse medlemmer å understreke at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet ikke gir et fullstendig bilde av skolens mandat og elevenes læring, og at det er viktig med en god balanse mellom behov for styringsinformasjon og rapporteringskrav for skolene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, fremmer på den bakgrunn følgende forslag:

«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.»

Flertallet mener gode profesjonsfellesskap på den enkelte skole er avgjørende for kvalitetsutvikling og for elevenes læring. Det er viktig at lokale myndigheter samarbeider godt med profesjonsfellesskapene i utviklingen av skolene. Flertallet vil understreke at disse partiene har gjennomført en rekke tiltak for å skape gode profesjonsfellesskap de siste fem årene.

Flertallet vil særlig vise til profesjonaliseringen av lærerrollen gjennom innføring av mastergradsutdanningen, videreutdanningssatsingen, prøveordningen med lærerspesialister og utvikling av nasjonale rammer for veiledningsordningen for nyutdannede lærere. Gode profesjonsfellesskap betinger også god ledelse. En evaluering av rektorutdanningen gjennomført av NIFU og NTNU Samfunnsforskning på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet viser at rektorer som har tatt rektorutdanningen, har blitt tryggere på seg selv og har en mer undervisningsorientert ledelse på skolen. Flertallet er derfor glad for at regjeringen har besluttet å videreføre rektorutdanningen i en ny femårsperiode frem til 2020.

På bakgrunn av tiltakene som er igangsatt, mener ikke flertallet at det er behov for ytterligere en plan for å lage profesjonsfellesskap.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre merker seg at forslagsstillerne ikke presenterer et eneste forslag om hva som skal være innholdet i en plan for styrking av profesjonsfelleskapet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at en god skole forutsetter at dyktige lærere og andre voksenpersoner gis tid og tillit til å følge opp hver enkelt elev og til å tilrettelegge undervisningen slik at elevene kan lære på den måten de lærer best. En tillitsreform skal først og fremst sørge for at alle barn og ungdommer lærer mer, lykkes og trives, og legge til rette for at skolen ivaretar et bredt kunnskapssyn. Disse medlemmer mener at for å nå dette målet trengs en helhetlig tillitsreform i skolen, som er ytterligere begrunnet av forslagsstillerne i representantforslaget.

Disse medlemmer vil spesielt trekke frem at en tillitsreform skal hvile på profesjonenes vilje og evne til å ta ansvar for utviklingen i skolen, basert på overordnede mål og ønsker satt av Stortinget og lokale skoleeiere, en forsknings- og kunnskapsbasert praksis og en grunnleggende og uttalt tillit til lærernes og skoleledernes faglige arbeid og vurderinger. Økt tillit gir også økt ansvar. Lærere og andre ansatte i skolen har det faglige ansvaret for planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisning og andre læringsaktiviteter i skolen. Disse medlemmer mener det er nødvendig å understreke at måten dette skjer på, er og skal være profesjonelle avgjørelser. Det er også lærerne som profesjonelle yrkesutøvere som har ansvaret for at avgjørelsene er faglig begrunnet og forskningsbaserte. For at en tillitsreform skal fungere, må også lærernes yrkesutøvelse forankres i et profesjonelt fellesskap. Disse medlemmer viser til at en av hensiktene med en tillitsreform også er en tydeliggjøring av ansvarsfordeling og styringsmyndighet i skolen mellom nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledernivået og profesjonsnivået.

Disse medlemmer viser til at det er kommet bred støtte til en tillitsreform gjennom høringen, blant annet fra Skolenes landsforbund, Utdanningsforbundet og Fagforbundet, som begrunner sin støtte til forslaget i læreres og de ansattes egne erfaringer, og de tydelige rådene fra utdanningsforskningen. Flere instanser har også pekt på behovet for tydelige signaler fra Stortinget nå, blant annet om behovet for en grundig gjennomgang og endring av kvalitetsvurderingssystemet og eksamenssystemet for å sikre at det i større grad tas hensyn til dette i arbeidet med fagfornyelsen, og utviklingen av nye lærerplaner og kompetansemål. Disse medlemmer deler den oppfatningen og mener det er viktig at Stortinget tar en aktiv rolle for å sikre reelle endringer for mer tid og tillit i skolen.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å innføre en tillitsreform i skolen som bygger på de overordnede prinsippene som er omtalt i Dokument 8:194 S (2017–2018).»

«Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg der partene, lærerutdanningsinstitusjonene, elever, lærerstudenter, skoleeiere og skoleledere er representert, for å gjennomgå det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i skolen, og bruken av dette i kommunene, som senest våren 2019 leverer forslag til endringer i samsvar med prinsippene for tillitsreformen.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det totale omfanget av kartlegginger, målinger, rapportering og dokumentasjonskrav på nasjonalt og lokalt nivå reduseres, slik at lærernes tid til eleven og lærernes handlingsrom ivaretas.»

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med fagfornyelsen i skolen gjennomgå dagens eksamenssystem og se på hvordan standpunktvurdering og eksamen samlet sett kan gi pålitelig og relevant informasjon om elevenes kompetanse.»

«Stortinget ber regjeringen i samarbeid med partene utarbeide en konkret og forpliktende plan for hvordan profesjonsfellesskapet i skolen kan styrkes, uten at dette går på bekostning av læreres egen tid til for- og etterarbeid.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at ansettelsesavtaler med skoleledere og rektorer ikke kan inneholde detaljerte målkrav og indikatorer knyttet til elevresultater.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen foreslå endringer i opplæringsloven for å klargjøre forholdet mellom nasjonale og lokale utdanningsmyndigheter sin styring av skolen, og lærernes faglige handlingsrom.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen om å innføre en tillitsreform i skolen som bygger på de overordnede prinsippene som er omtalt i Dokument 8:194 S (2017–2018).

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg der partene, lærerutdanningsinstitusjonene, elever, lærerstudenter, skoleeiere og skoleledere er representert, for å gjennomgå det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i skolen, og bruken av dette i kommunene, som senest våren 2019 leverer forslag til endringer i samsvar med prinsippene for tillitsreformen.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen sørge for at det totale omfanget av kartlegginger, målinger, rapportering og dokumentasjonskrav på nasjonalt og lokalt nivå reduseres, slik at lærernes tid til eleven og lærernes handlingsrom ivaretas.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med fagfornyelsen i skolen gjennomgå dagens eksamenssystem og se på hvordan standpunktvurdering og eksamen samlet sett kan gi pålitelig og relevant informasjon om elevenes kompetanse.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen i samarbeid med partene utarbeide en konkret og forpliktende plan for hvordan profesjonsfellesskapet i skolen kan styrkes, uten at dette går på bekostning av læreres egen tid til for- og etterarbeid.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen sørge for at ansettelsesavtaler med skoleledere og rektorer ikke kan inneholde detaljerte målkrav og indikatorer knyttet til elevresultater.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding II, III og IV fremmes av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

K o m i t e e n viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I

Stortinget ber regjeringen undersøke i hvilken grad detaljerte målkrav og indikatorer knyttet til elevresultater benyttes i ansettelsesavtaler med skoleledere og rektorer. Videre ber Stortinget regjeringen vurdere konsekvensene av dette sett i lys av overordnet del av læreplanen og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.

II

Stortinget ber regjeringen sørge for at arbeidet med fagfornyelsen og revidering av opplæringsloven ivaretar lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom, i tråd med Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen.

III

Stortinget ber regjeringen fortsette å redusere omfanget av rapportering og dokumentasjon på nasjonalt nivå samt ta initiativ til at kommunene gjennomgår sine lokale planer for rapportering og dokumentasjon når nye læreplaner innføres. En slik gjennomgang bør gjennomføres i samarbeid med partene, lærerutdanningsinstitusjonene, elever, lærerstudenter, skoleeiere og skoleledere, med sikte på å redusere dokumentasjonskravene og styrke det lokale handlingsrommet til skoleeier.

IV

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.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 5. juni 2018

Roy Steffensen
leder

Mathilde Tybring-Gjedde
ordfører

VEDLEGG

Brev fra Kunnskapsdepartementet v/statsråd Jan Tore Sanner til Utdannings- og forskningskomiteen, datert 26. april 2018

Representantforslag 8:194 S (2017-2018)

Jeg viser til representantforslaget fra representantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken, Mona Fagerås og Hadia Tajik om tillitsreform i skolen.

Jeg er enig med representantene i at lærerne må ha rom til å være lærere, og vises tillit for å kunne utøve yrket gjennom profesjonelt skjønn, og for å kunne tilrettelegge undervisningen på best mulig måte for elevene. Vi vet at lærerne har avgjørende betydning for elevenes læring og utvikling, og det er svært viktig at vi har tillit til at lærerprofesjonen kan utføre dette viktige oppdraget. Lærere må hver dag utøve et profesjonelt skjønn i møte med elever, foresatte og andre. Debatten om tillit i skolen er derfor interessant og vesentlig.

Utover tillit til lærerne må vi også basere utdanningspolitikken på tillit til skoleledelse og kommunen som skoleeier. Skoleeier må ha rom til å kunne ta hensyn til lokale forhold, utfordringer og elevgruppen i organiseringen av arbeidet ved skolene og i den lokale skolepolitikken.

Skole og utdanning angår oss alle, og lærerne er ikke bare avhengig av tillit fra oss politikere. De trenger også tillit fra samfunnet som helhet. Tillit til lærerne og tillit til skolen som organisasjon, henger tett sammen. Lærerprofesjonens anseelse er tett knyttet til den tillit skolen til enhver tid har. Ekspertgruppen som så på lærerrollen, løftet dette frem som sentrale poenger i sin rapport fra 2016.[1]I Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* er et bærende prinsipp at kommunene og skolene må få større handlingsrom til å planlegge og iverksette kvalitetsutviklingstiltak. Det er lærere, skoleledere og skoleeiere som skal ha hovedrollen i arbeidet med å utvikle kvaliteten i skolen. For å få til dette kreves både at lærere og skoleledere utvikler profesjonelle fellesskap på den enkelte skole, og at lokale myndigheter utøver sine roller i et profesjonelt samarbeid med sine skoler. Når det gjelder lærernes arbeidstid og tid til for- og etterarbeid, vil jeg poengtere at lærerne er ansatt i kommunen. Deres arbeidstidsavtale forhandles frem av kommunen som arbeidsgiver, og arbeidstakerorganisasjonene.

Regjeringen har gjort og gjør flere endringer som jeg mener viser at vi har tillit til skolen og lærerne. Vi har fastsatt *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* som tydeliggjør ansvaret og forventningene til skolen. Dokumentet er en forskrift og forplikter både skoleeier, skolelederne og lærerne. Overordnet del understreker at skolehverdagen er full av kompliserte pedagogiske spørsmål som sjelden har sikre svar. Lærerne må derfor ha aksept for og rom til å utøve profesjonelle vurderinger basert på sin faglighet. Slike vurderinger må gjøres av hver enkelt lærer, men like viktig er det at lærerne deltar i sterke faglige fellesskap for å utvikle sin pedagogiske praksis.

Utvikling av gode profesjonsfellesskap forutsetter tydelig og klok skoleledelse. I overordnet del ligger det forpliktende føringer på at skoleledere må prioritere samarbeid og relasjoner for å bygge tillit. God skoleledelse forutsetter god forståelse for utfordringer lærerne og andre ansatte står overfor. Det er ikke hensiktsmessig med en ytterligere regulering i opplæringsloven av forholdet mellom overordnet styringsansvar og den nødvendige faglige friheten til lærerne. Det er av større betydning at vi, storting og regjering, viser tilbakeholdenhet i nye pålegg og detaljstyring av skoleeier og lærerne.

Sammen med lærere og andre eksperter er vi i gang med å fornye læreplanene i skolen. Læreplanverket videreutvikles slik at det samlet sett skal egne seg godt som støtte og styring for alle nivåer i skolen. Målet er at vi skal få læreplaner som legger bedre til rette for dybdelæring, og som har tydeligere prioriteringer. I Meld. St. 28 (2015-2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet* var regjeringen klar på at fagfornyelsen må utformes i tett samarbeid med dem som skal bruke læreplanene i hverdagen. Derfor har vi laget en strategi som legger opp til en tettere og bredere involvering av skolen enn det noen gang har vært i utformingen av læreplaner. Sametinget, lærerorganisasjonene, KS og andre sentrale parter i skolesektoren har både spilt inn til strategien og til Utdanningsdirektoratets mer detaljerte plan for prosessen. Partene utgjør en referansegruppe for fagfornyelsen og er gode dialog- og drøftingspartnere for nasjonale utdanningsmyndigheter. De bidrar til god forankring i sektoren underveis i prosessen.

Et eksempel på bred involvering er at Utdanningsdirektoratet har bedt om innspill til kjerneelementene, det viktigste elevene skal lære i fagene, hele tre ganger. I siste runde mottok direktoratet 3 700 innspill. Jeg har nylig, i samarbeid med partene i fagfornyelsen, sendt brev til alle skoler, kommuner og fylkeskommuner for å oppfordre til ytterligere lokalt engasjement.

Vi har så langt fått gode tilbakemeldinger på måten prosessen med fagfornyelsen er organisert. De ulike inn-

1. Dahl, Thomas et al. (2016). Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag. Fagbokforlaget, Bergen.

spillsrundene som hittil er gjennomført, viser et enormt engasjement for fagfornyelsen. Arbeidet med fagfornyelsen viser at vi har tillit til og er avhengige av den kompetansen som ligger i lærerprofesjonen. Vi kan lære mye av dette arbeidet og bli enda bedre på å involvere sektoren når vi utvikler utdanningssystemet i fremtiden. Ved å ta innspillene fra fagpersoner i sektoren på alvor og ha bevissthet rundt når og hvordan vi tar politiske beslutninger, kan vi skape tillit i sektoren og til sektoren.

Representantene er opptatt av å begrense krav om rapportering og testing. I overordnet del står det at kartlegging og observasjon av elevene er virkemidler for å følge opp den enkelte elev og for utvikling av skolens praksis. Dette er viktig; for mange elever går gjennom store deler av skolegangen ut å få god nok oppfølging. Vi må unngå at elever blir hengende etter. Da er det nødvendig med verktøy som sikrer at elevene fanges opp. Det har imidlertid liten verdi med kartlegging og observasjon dersom det ikke følges opp med konstruktive tiltak. Skolen og lærerne må vurdere behovet for god informasjon om elevenes læring opp mot eventuelle uønskede konsekvenser av ulike vurderingssituasjoner. Uheldig bruk av vurdering kan svekke den enkeltes selvbilde og hindre utviklingen av et godt læringsmiljø.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet gir ikke et fullstendig bilde av skolens mandat og elevenes læring. Det gir likevel skoleeierne og skolene et bredt tilfang av informasjon om elevenes læring og utvikling i form av for eksempel nasjonale prøver og eksamensresultater, men også i form av elevundersøkelser om elevens trivsel og læringsmiljø. Samtidig må vi kontinuerlig vurdere om det er en god balanse mellom behovet for styringsinformasjon og den byrden som rapportering og dokumentasjon medfører for skolene og lærerne.

Utdanningsdirektoratet skal bidra til å utvikle kvalitetsvurderingssystemet i tråd med prinsippene for fagfornyelsen. Stortinget har gitt sin tilslutning til rammene for fagfornyelsen. Vurderingsordninger og prøver skal også utvikles i samsvar med de nye læreplanene. I tillegg har departementet allerede uttrykt at det kan være behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om vurderingssystemet for å kunne vurdere hvordan standpunkt og eksamen samlet sett kan gi mer pålitelig og relevant informasjon om elevens kompetanse. Dette må ses i sammenheng med det arbeidet som gjøres i fagfornyelsen og evalueringen av denne.

Arbeidet med å fjerne tidstyver i skolen har pågått i flere år. Kunnskapsdepartementet og KS arbeidet i 2014 med et felles prosjekt der hovedmålet var å komme frem til tiltak for å redusere omfanget av dokumentasjon og rapportering på alle nivåer i skolen. Sluttrapporten ble overlevert i desember 2014. I etterkant av rapporten har vi gjort flere endringer som gjør hverdagen enklere for skolene. Vi har forenklet rapporteringen til Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI). Vurderingsforskriften er endret, og kravet til skriftlig underveisvurdering er redusert. Obligatoriske kartleggingsprøver i skolen er redusert. ved at de tidligere obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning på Vg1 er omgjort til frivillige læringsstøttende prøver. Kravene til skriftlig dokumentasjon i forbindelse med felles nasjonalt tilsyn er gjennomgått og forenklet.

Rapporten fra prosjektet avdekket at mange av tidstyvene er lokale. KS lanserte høsten 2015 et eget debattopplegg om sluttrapporten og oppfordret kommunene til å bruke rapporten som et grunnlag for å gjennomgå sine egne lokale dokumentasjons- og rapporteringskrav. Videre arbeid med tidstyver på lokalt nivå bør skje i samarbeid mellom KS, kommunene og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Samtidig er det er viktig at vi på alle nivåer stiller oss spørsmål om hva som er hensikten med tiltak, om vi trenger dokumentasjonen og hva vi skal bruke den til.

Jeg vil også understreke at tillit ikke må forveksles med å ikke stille krav til resultat. Å vise tillit handler om å gi rom for skoleeier, skoleledelse og lærer til å finne de gode løsningene.

Tillit kan ikke vedtas, det må vises gjennom konkrete handlinger. Vi må la endringer få tid til å virke og kontinuerlig gjøre justeringer i det eksisterende systemet når vi ser at noe ikke fungerer etter hensikten.

Jeg enig i at lærerne skal gis tillit og større rom til å være lærere. Men tillit innebærer også ansvar. Jeg er derfor opptatt av at lærerne, skolelederne og skoleeierne sammen tar et ansvar for å følge opp forpliktelsene som er gitt i overordnet del og i regelverket for øvrig, slik at elevenes læring og utvikling står i sentrum for skolens praksis.

Svanemerketrykksak, 2041 0654 Trykk og layout: Stortingets grafiske seksjon