



STORTINGET

Representantforslag 171 S

(2023–2024)

fra stortingsrepresentantene Kari-Anne Jønnes, Margret Hagerup, Jan Tore Sanner og Mudassar Kapur

Dokument 8:171 S (2023–2024)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kari-Anne Jønnes, Margret Hagerup, Jan Tore Sanner og Mudassar Kapur om skoleeierskap og en styrket oppfølgingsordning

Til Stortinget

Bakgrunn

Barn og ungdom i norsk skole skal ha lik mulighet til å oppnå sitt potensial til fulle som grunnlag for et godt og aktivt arbeids- og samfunnsliv. Man vet at godt skoleeierskap er sentralt for å oppnå dette. I dag betyr elevens bosted og foreldrenes utdanningsbakgrunn mye for elevenes mulighet til å lykkes i skolen.

Skoleeierskap påvirker elevenes læringsresultater og trivsel, og medfører tydelige forskjeller i elevens læring. I dag er det for store kvalitetsforskjeller i norsk skole, både mellom fylker, kommuner, skoler og klasser. Ifølge rapporten «Skoleutvikling i 22 kommuner – Evalueringsrapport for Kultur og læring» skiller det to og et halvt års læring mellom elevene på de skolene som lykkes med godt skoleeierskap, og elever på skoler som ikke gjør det. Dette gir elever ulike muligheter basert på postnummer.

De siste tiårene har det blitt stilt stadig større krav til skolen. Skal skolen lykkes med sitt komplekse samfunnsoppdrag, kreves godt lederskap på alle nivå. Skoleeiere er ansvarlig for skolens virksomhet når det gjelder de administrative oppgavene, men også for det som skjer innenfor klasserommets fire vegger, og for resulta-

tene som produseres, altså kunnskapen elevene sitter igjen med etter endt skolegang.

Det er viktig å ha avklarte ansvarsområder, slik at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet kan støtte opp om skoleeiers viktige rolle.

Kommuner og fylkeskommuner er som skoleeiere ansvarlige for opplæring etter opplæringslova kapittel 28 og tilhørende forskrifter, og for individuell tilrettelegging etter lovens kapittel 11. Opplæringslova pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene driver i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Det skal hvert år utarbeides en tilstandsrapport om blant annet læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføringen til elevene i opplæringen, jf. opplæringslova § 17-12.

For å kunne løse utfordringene knyttet til kvalitetsforskjeller er man avhengig av skoleeiere som legger til rette for at skoleledere og lærere har de rammene og den oppfølgingen som trengs for å jobbe strategisk og godt med kvalitetsutvikling og løft av elevenes resultater. Man vet at skoleeiere som har en bevisst satsing på skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling, synes å nå lengst med å utvikle skoler med godt læringsmiljø og gode læringsresultater. Mange små kommuner har ikke de robuste kompetansemiljøene de trenger for å være i stand til å løse sine oppgaver som skoleeiere, og er avhengige av å samarbeide med andre kommuner for å løse oppgaven godt.

Kvalitet i skolen sikres gjennom langsiktig strategisk arbeid, med tydelig faglig forankring og felles forståelse på tvers av eiere, ledere, lærere og andre ansatte i skolen. Det er avgjørende å synliggjøre skoleeiers rolle og ansvar, og at det gjennomføres tiltak for å minske forskjeller og styrke kvalitetsutviklingen gjennom profesjonelt skoleeierskap. Skoleeier har mulighet til å sette

mål og retning for skolen, lage kvalitetsplan og tilstandsrapport og sørge for tjenestesamarbeid. Dette innebærer et stort handlingsrom som bør utnyttes for å snu trenden med store kvalitetsforskjeller mellom skolene. Dette handlingsrommet blir både større og tydeligere med ny opplæringslov som trer i kraft høsten 2024.

Skolebidragsindikatorerne gir en indikasjon på hva skolens innsats betyr for læringsresultatene til elevene. I mai 2021 leverte den regjeringsnedsatte ekspertgruppen for skolebidrag sin sluttrapport med et viktig kunnskapsgrunnlag om hvordan man kan drive kvalitetsutvikling i skolen på en vellykket måte. Gruppen kom også med anbefalinger om videre tiltak. Ekspertgruppen understreker som et grunnleggende premiss at

«arbeidet med kvalitet i skolen og ansvaret for å bedre elevenes utbytte av opplæringen betraktes og behandles som et systemansvar og ikke ligge[r] på den enkelte skole»,

og at

«nivåene over skolen må ha den nødvendige skolefaglige kompetansen til å forstå hvilke konsekvenser ulike vedtak kan få».

Ekspertgruppen konkluderer med at det trengs mer kunnskap og kompetanse på alle nivåer, og at

«systemet [må] settes i stand til jevnlig å undersøke praksis og bruke resultatene av undersøkelsene til å forbedre praksis.»

Ekspertgruppen fant at skoler som bidrar mye til elevenes utvikling, undersøker løpende og forbedrer praksis som en del av den ordinære driften. Dette handler om å avdekke mindre problemer tidlig og ha planer for håndtering.

En rekke skoler som ligger i levekårsutsatte områder leverer likevel gode resultater. Dette ser man blant annet i Oslo skolen. Det finnes også mange eksempler på små kommuner som leverer gode resultater, og på fylker som har klart å snu trender med høyt frafall i videregående skole. Dette understreker både muligheten og ansvaret som ligger i godt skoleeierskap.

Professor i pedagogikk, Thomas Nordahl, har gjennom et utviklingsprosjekt fra 2016 til 2021 sett på hvordan 22 kommuner har jobbet med skoleutvikling, og oppsummert resultatene i den nevnte evalueringsrapporten «Kultur for læring». Forskjellene i kommunenes organisering og skoleeierskap kan også komme direkte til uttrykk i elevenes resultater. Nordahl viser til at resultatene på nasjonale prøver viser at det skiller opp til to og et halvt skoleårs læring mellom elever på skoler i Innlandet. Nordahl fant at enkeltkommuner og enkelte skoler har løftet elevresultatene betraktelig, til tross for lavt utdanningsnivå i befolkningen. Arbeid i profesjo-

nelle læringsfellesskap og forbedret samarbeid om undervisning og elever ga også gode resultater.

Det er helt sentralt at skoleledere har tid og kompetanse til å lede profesjonsfellesskapet, støtte det pedagogiske utviklingsarbeidet og sikre et godt og trygt lærings- og arbeidsmiljø. Kvalitet i skolen sikres gjennom langsiktig strategisk arbeid, med tydelig faglig forankring og felles forståelse på tvers av eiere, ledere og lærere. For å lykkes med å løse disse utfordringene er man avhengig av skoleeiere som legger til rette for at skoleledere og lærere har de rammene og den oppfølgingen de trenger for å jobbe strategisk og godt med kvalitetsutvikling og løft av elevenes resultater. Det er avgjørende å synliggjøre skoleeiers rolle – og ansvar – og at det gjennomføres tiltak for å minske forskjeller og styrke kvalitetsutviklingen gjennom profesjonelt skoleeierskap.

Meld St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen, beskriver skoleeierrollen slik:

«Forskningen på skoleeierskap viser at kommuner som lykkes og får gode resultater, jobber på en måte som staten ikke kan regulere seg frem til. Statlige myndigheter kan legge til rette, men arbeidet må skje lokalt. Skoleeiere som lykkes, kjennetegnes av en aktiv dialog fra klasserom til kommunestyre. De kjennetegnes av politiske myndigheter med engasjement og ambisjoner for utvikling av skolen. De kjennetegnes også av en aktiv skoleadministrasjon som er et koordinerende ledd med innsikt og kompetanse. De bidrar til skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling gjennom å delegere ansvar og sikre at alle kjenner sine ansvarsområder.»

Man vet at det er en rekke kjennetegn som til sammen betegner en god skoleeier og som sikrer en kultur for læring:

- Skoleeiere som har tydelige mål over tid og etter spør resultater gjennom systematisk oppfølging av alle skoler
- Skoleeiere som setter tydelige rammer og har kommunale planer som ikke er valgfrie for skolene, for eksempel kommunale leseopplæringsplaner
- Skoleeiere som etablerer nettverk mellom skoler og mellom lærere på tvers av skoler
- Skoleeiere som anvender kartleggingssystemer som gir informasjon som brukes til å forbedre praksis
- Skoleeiere som utvikler kompetanse hos ledere og lærere og ikke gir etter for krav om økning i andel voksne (mer ressurser)
- Skoleeiere som tydelig prioriterer skoleledelse og laget rundt rektor.

Etter- og videreutdanning i skoleeierskap

Når man vet hvor avgjørende skoleeierskap er for de resultater som oppnås innenfor både elevens læring og trivsel i skolen, så er godt skoleeierskap en forutsetning

for å forebygge og redusere variasjon mellom skoler i en kommune. Det eksisterer per i dag ingen formell utdanning for skoleeiere. Skolelederutdanningene som finnes i dag, er spesifikt innrettet for å lede skoler, og ikke for å lede skolesektoren i en kommune. I mange kommuner er det både lærere og skoleledere som har høyere formell og mer spesifikk innrettet utdanning enn det administrative skoleeiernivået. Det på tross av at skoleeier har ansvar for å følge opp skolelederne og lærernes profesjonsutvikling.

Det bør stilles krav om at administrativ skoleeier skal inneha kompetanse i skoleeierskap.

Forslagsstillerne ønsker at regjeringen utreder om det bør iverksettes en skoleeierutdanning med studiepoeng. Et slikt utdanningstilbud vil ikke kreve store kostnader, da det er relativt få personer dette vil være relevant for. Det bør ses på muligheten til å knytte en skoleeierutdanning til de to-tre universitets- og høyskolemiljøene som har ansvar for oppfølgingsordningen.

Det bør også legges til rette for muligheter for opplæring av av politisk skoleeier i samarbeid med KS.

Oppfølgingsordningen må gjennomgås og forsterkes

Oppfølgingsordningen, som ble innført i 2017, skal gi kommuner med skoler som har dårlig læringsmiljø eller svake faglige resultater, muligheten til å få støtte og veiledning over tid. Målet med ordningen er å bidra til at skoleeierne oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ta sitt ansvar for kvalitetsutvikling i skolen, gjennom å analysere egen situasjon og sette inn de riktige virkemidlene for å endre den, jf. Meld. St. 21 (2016–2017).

Oppfølgingsordningen har gode intensjoner, men forslagsstillerne vil fremheve at dagens ordning ikke forbedrer elevresultatene i tilstrekkelig grad. Det er to forhold som kan forklare dette:

1. For det første har de eksterne kompetansemiljøene ikke noe mandat til å pålegge kommunene å arbeide etter faglige prinsipper. Dette gjør at kommuner ikke nødvendigvis iverksetter det de har sagt de skal gjøre.
2. For det andre har mange av kompetansemiljøene ikke forutsetninger for å hjelpe kommunene. Det er få universitets- og høyskolemiljøer i Norge som arbeider direkte med skoleeierskap, og det er derfor ingen grunn til å knytte oppfølgingsordningen til lokale universitets- og høyskolemiljøer på den måte det gjøres nå.

Forslagsstillerne mener at oppfølgingsordningen må styrkes for kommuner med vedvarende svake resultater. Tilsvarende gjelder innsatsen for å utvikle flere kompetente skoleeiere og skoleledere. Det er avgjøren-

de å synliggjøre skoleeiers rolle og ansvar, og at det gjennomføres tiltak for å minske forskjeller og styrke kvalitetsutviklingen gjennom profesjonelt skoleeierskap.

Det bør ses på om det er bedre å gi noen få forsknings- og utviklingsmiljøer oppgaven med et spesifikt mandat. Med få miljøer vil det også være enklere å forvalte både kompetanse og et mandat på riktig og entydig måte. En avvikling av hele oppfølgingsordningen vil være det samme som å håpe på at kommuner med vedvarende dårlige resultater klarer dette selv, og det er det lite som tyder på at de gjør.

Skoleutvikling krever gode skoleledere

Ifølge Michael Fullan og Joanne Quinn er det fem faktorer som har avgjørende innflytelse på skoleutvikling:

- En felles retning med noen få tydelige og transparente mål som gir retning for den pedagogiske praksisen og lederskapet
- En kollektiv kultur der det utvikles kapasitet i den enkelte skole og kommune gjennom for eksempel anvendelse av profesjonelle læringsfellesskap
- Tydelige strategier og en kunnskapsinformert praksis for å ha nødvendig presisjon i det pedagogiske arbeidet med både læringsmiljø og undervisningen i skolen
- Anvendelse av data og informasjon om undervisning og læring for å bidra til ansvarlighet og en forbedret pedagogisk praksis
- Ledelse på alle nivåer i den enkelte skole og i forvaltning for å sikre nødvendig prioritering og sammenheng i skoleutviklingen.

Ifølge Vivian Robinson, professor emeritus innen organisasjons- og utdanningspsykologi ved University of Auckland, har kvaliteten på skoleledelsen en sammenheng med elevenes læring. Robinson fremhever at skoleledelse virker indirekte inn på elevenes læring gjennom lærerens praksis.

Det er helt sentralt at skoleledere har tid og kompetanse til å lede profesjonsfellesskapet, støtte det pedagogiske utviklingsarbeidet og sikre et godt og trygt lærings- og arbeidsmiljø. Selv om skoleledere motiveres av et ønske om å bety en forskjell for elevene på skolen, så må idealene realiseres i handling.

Sentralt i skoleutvikling er derfor hvordan lederen kan bidra til å utvikle lærernes praksis slik at elevene i størst mulig grad får realisert sitt potensial for læring og samtidig opplever et trygt og inkluderende læringsmiljø.

Rektorutdanningen for skoleledere ble initiert i 2008 som en oppfølging av Meld. St. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen, og er organisert av Utdanningsdirekto-

ratet gjennom tilskuddsmidler til programtilbydere i universitets- og høyskolesektoren. De som tilbyr rektorutdanningen, velges for fem år av gangen, og det er besluttet å videreføre denne i en ny femårsperiode frem til 2025. I 2020 passerte utdanningen 5000 deltakere siden oppstart i 2009. Utdanningen er rettet både mot nåværende rektorer og fremtidige, og et flertall av deltakerne er i dag avdelingsledere eller inspektører.

Sluttrapporten i evalueringen av den nasjonale rektorutdanningen i perioden 2015–2019 ble gjennomført av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Den peker på at det har vært en økt satsing på ledelse innen skole og støttesystemene generelt gjennom lederutdanninger, også innen barnehage, PPT, barnevern og andre profesjoner. Gjennom den sentraliserte organiseringen, men også ved involvering av flere utdanningstilbydere, er det skapt et nettverk med fagmiljøer som jobber i fellesskap med skolesektorens behov og forskningsfront.

Evalueringen baserer seg også på deltakerundersøkelsen og finner at deltakerne er

«positive til kvalitet og relevans knyttet til undervisning, innslaget av ferdighetstrening, gruppearbeid eller gruppeaktiviteter, veiledning og coaching, hjemmeoppgaver og aktiviteter mellom samlinger, pensum og undervisningsmaterieell».

Det er få systematiske forskjeller mellom utdanningstilbyderne, og evalueringen peker på at dette kan skyldes ulike fagprofiler med ulike styrker. Noen er gode på noe, mindre gode på annet, og motsatt. Det pekes på at

«forskjellen på tilbydernes pedagogiske opplegg har liten betydning for deltakernes opplevelse av kvalitet og relevans».

Et annet viktig funn er

«at deltakerne ikke bare er generelt tilfreds med tilbudet, men at de også gir klart uttrykk for at utdanningen har betydd noe for deres lederpraksis og forventning til seg selv som leder. Dette er en viktig indikator på at utdanningen virker slik den er intendert, og at den gir et bidrag til bedre skoleledelse i praksis. Deltakerne uttrykker særlig at praksisnære verktøy og refleksjon over praksis i grupper og nettverk er relevant for deres arbeid som skoleleder».

Forslagsstillerne mener noen av kjennetegnene på en god skoleleder både nå og fremover, vil være:

- pedagogisk utdanning og utpregede lederegenskaper
- tilstedeværelse – synlighet og tydelighet
- evne til å skape inkluderende læringsmiljø og utviklende profesjonsfellesskap
- systematisk kvalitetsarbeid
- aktiv deltagelse i skolehverdagen.

Satsingen på rektorutdanningen bør fortsette, blant annet ved å gjøre rektorutdanningen til et permanent utdanningsprogram. Det bør videre ses på om det skal innføres krav om rektorutdanning for skoleledere, og om tilbudet av modulbasert videreutdanning for erfarne skoleledere skal styrkes.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen legge frem en stortingsmelding om et forbedret skoleeierskap og en forsterket oppfølgingsordning for skoler med svake resultater over tid.

19. juni 2024

Kari-Anne Jønnes

Margret Hagerup

Jan Tore Sanner

Mudassar Kapur