



Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren

Jan Erik Grindheim, Linn Synnøve Skutlaberg, Asle Høgestøl,
Ingeborg Rasmussen og Vibeke Wøien Hansen

ideas2evidence-rapport 12:14



IDEAS2EVIDENCE



VISTA
ANALYSE



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren

FoU-Prosjekt 134039 | ideas2evidence-rapport 12:2014

Jan Erik Grindheim

Linn Synnøve Skutlaberg

Asle Høgestøl

Ingeborg Rasmussen

Vibeke Wøien Hanssen

ideas2evidence
& Vista Analyse

På oppdrag fra KS, med Kunnskapsdepartementet som samarbeidspartner

ideas2evidence 12:2014

ideas2evidence
Villaveien 5
5007 Bergen
post@ideas2evidence.com
Bergen, desember 2014

ISBN trykt (978-82-93181-28-6) ISBN elektronisk (978-82-93181-29-3)

FORORD

(Legges inn når rapporten ferdigstilles)

INNHold

Forord	3
Sammendrag	7
Dokumentasjon som følger av elevens rettigheter	7
Rapportering knyttet til kvalitetsvurdering og skoleutvikling	8
Lærerne og skoleledernes syn på rapportering og dokumentasjon	9
Skoleeierens syn på rapportering og dokumentasjon	10
Nytte overgår kostnad?	11
English summary	13
Introduksjon	14
Ansvarsstyring med forsvarlig system	15
Mål- og resultatoppnåelse	18
Forsvarlig system	20
Konklusjon	21
Dokumentasjonskrav som følger av elevenes rettigheter	25
Rett til miljø som fremmer helse, trivsel og læring	26
Dokumentasjonsplikter som følge av rett og plikt til opplæring	28
Rett til underveisvurdering	29
Rett til spesialundervisning	38
Rett til særskilt språkopplæring	41
Rett til sluttvurdering	44
Rett til dokumentasjon av opplæringen	46
Opplysningsplikten	47
Kommunenes forsvarlige system og statlig tilsyn og veiledning	47
Konklusjon	51
Rapportering knyttet til kvalitetsvurdering og skoleutvikling	52
Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)	53
Kvalitetsvurderingssystemet	54
Store variasjoner i bruken av frivillige prøver og undersøkelser	63
Lokale krav knyttet til skoleutvikling	70
Konklusjon	76
Lærerne og skoleledernes syn på rapportering og dokumentasjon	81
Underveisvurdering	82
Elevundersøkelsen	88

Nasjonale prøver.....	91
Spesialundervisning	93
Særskilt språkopplæring.....	95
Generelle spørsmål om rapportering og dokumentasjon.....	98
Skoleledere og lærere – Avvik i vurderingene.....	99
Konklusjon	101
Skoleeierens syn på rapportering og dokumentasjon	103
Underveisvurdering	104
Elevundersøkelsen	105
Nasjonale prøver.....	107
Grunnskolens informasjonssystem (GSI)	110
Overordnede spørsmål	114
Konklusjon	116
Nytte overgår kostnad?	120
Legitimitet, formåls effektivitet og kostnadseffektivitet	120
Metodisk tilnærming til nytte-kostnadsanalysen.....	125
Kostnader og nytte: funn fra spørreundersøkelsen.....	126
Kostnader og nytte: samlet analyse.....	136
Konklusjon	140
Konklusjon	142
rapportering og dokumentasjon i skolesektoren	143
Læringsutbytte og læringsmiljø som gjennomgående tema.....	144
Balanse mellom kostnad og nytte	146
OVERSIKTMATRISSE FOR DOKUMENTASJONS- OG RAPPORTERINGSPROSJEKTET	151
Gjennomføring av prosjektet, data og metoder.....	156
Organisering av prosjektet	156
Data og metoder.....	157
Metodiske betraktninger av datakvalitet.....	161
Litteraturliste.....	163
Matrise over kartlagte krav.....	166
Kvalitetssikring.....	166
Rapportering og evaluering av opplæringen.....	167
Underveisvurdering	167
Sluttvurdering.....	169

Permisjon, Varsel, Fritak, og tilrettelegging ved eksamen.....	171
Bortvising.....	171
Skolemiljø.....	172
Spesialundervisning.....	175
Særskilt språkopplæring.....	177
Opplysningsplikt.....	180
Ansettelse.....	181
Helse, miljø, sikkerhet.....	182

SAMMENDRAG

Dette FoU-prosjektet om rapportering og dokumentasjon i skolesektoren tar utgangspunkt i en endring i forståelsen av grunnopplæringen i norsk skolepolitikk som fulgte med innføringen av nye lærerplaner på 1990- og 2000-tallet. Først for videregående opplæring i 1994 (R94), deretter for grunnskolen i 1997 (L97), før vi fikk den omfattende og gjennomgripende skolereformen Kunnskapsløftet i 2006. Her ble det slått fast at det elever og lærlinger skal lære i skolen må fastsettes som mål for deres kompetanse. Læreplanverket for Kunnskapsløftet i grunnskolen og i videregående opplæring danner i dag fundamentet for grunnopplæringen i Norge.

En kunnskapsbasert debatt om hvilke rapporterings- og dokumentasjonskrav det er rimelig å stille til lærere og skoleledere i forbindelse med gjennomføringen av Kunnskapsløftet i norsk skole, må bygge på en felles forståelse av hvilke krav som faktisk stilles fra og til de tre styringsnivåene skole, kommuner/fylkeskommuner som skoleeiere og nasjonale skolemyndigheter. I den første delen av denne utredningen har vi derfor hatt som mål å kartlegge det samlede rapporterings- og dokumentasjonsomfanget på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i skolesektoren initiert av kommuner, fylkeskommuner og regionale og statlige utdanningsmyndigheter. Vi deler kravene i tre grupper:

- 1) pålagte *dokumentasjonskrav* som følger av elevenes velferdsstatlige rett til skolefaglig opplæring og et godt arbeids- og læringsmiljø
- 2) pålagte *rapporteringskrav* som følger av nasjonale myndigheters behov for dokumentasjon av kvalitetsutviklingen i skolen og hvilke aktiviteter som gjennomføres
- 3) dokumentasjons- og rapporteringskrav som kan følge av lokalt eller nasjonalt initiert utviklingsarbeid

I andre del rapporten har vi identifisert styrker, svakheter, utfordringer og muligheter ved dagens rapportering og dokumentasjon på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. For det første ved hjelp av to kvantitative spørreundersøkelser vi har gjennomført: en av hvordan lærerne og skolelederne oppfatter dagens situasjon, og en av hvordan kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere oppfatter den. For det andre ved hjelp av kvalitative intervjuer, fokusgrupper og dialogseminarer med utvalgte representanter fra de kommunene og fylkeskommunene som er med i prosjektet. Dette har gjort det mulig å gå i detalj med hensyn til hvordan disse aktørene oppfatter dagens rapportering og dokumentasjon.

I tredje del av rapporten ser vi nærmere på hvordan rapporterings- og dokumentasjonskravene i dagens skole oppleves fra de forskjellige aktørenes side og analysere hva de har å si for kvalitet og styring i skolesektoren, og diskutere om de begrunnelsene lærerne, skolelederne, skoleeierne og utdanningsmyndighetene på nasjonalt og regionalt nivå har for rapporteringen og dokumentasjonen er gode og legitime.

DOKUMENTASJON SOM FØLGER AV ELEVENES RETTIGHETER

Gjennomgangen av lovverket viser at elevenes rettigheter slik de fremgår i lov og forskrift medfører en rekke dokumentasjonsplikter, men at bare et fåtall rettes direkte mot skolene representert ved

rektor. Dette gjelder rettigheter innenfor tre områder: 1) Rettigheter knyttet til et miljø som fremmer helse, trivsel og læring, 2) enkeltvedtak knyttet til at elevene kan søke om permisjon eller fritak, eller at det kan være behov for å bortvise elever på bakgrunn av alvorlige eller gjentatte brudd på ordensreglementet, og 3) enkeltvedtak knyttet til tilrettelegging av eksamen eller bortvisning fra eksamen. Kartleggingen av hvilke krav kommuner og fylkeskommuner stiller til undervisvurdering og av hva lærerne og skolelederne faktisk dokumenterer, viser at skolene dokumenterer mye knyttet til elevenes rettigheter, men at det også er store variasjoner internt på skolene, mellom dem og mellom kommuner og fylkeskommuner.

Kommuner og fylkeskommuner har med hjemmel i opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3 det juridiske ansvaret for grunnskoleopplæring, videregående opplæring og spesialpedagogisk hjelp, og har i følge lov og forskrift en legal rett til å pålegge skolene å dokumentere de forholdene som kommunen/fylkeskommunen er juridisk ansvarlig for. Et av de spørsmålene vi vil stille i de påfølgende kapitlene er hva slags rapportering og dokumentasjon lærerne og skolelederne utfører i tillegg til det de er pålagt som følge av lover og forskrifter kommunene og fylkeskommunene har plikt til å følge.

For selv om det er betydelige variasjoner i kravene som stilles til skolene fra kommuner og fylkeskommuner om dokumentasjon, viser våre undersøkelser at særlig lærerne dokumenterer mer enn det de eksplisitt er pålagt. Det gjør de enten fordi de er vant til det, fordi de opplever det som nyttig eller «for sikkerhets skyld», som noen av dem sier. Det ser altså ut til at det i tillegg til aksept for de legale pålegg skolelederne og lærerne har til å dokumentere og rapportere, har denne delen av skolehverdagen også en høyere grad av legitimitet blant lærere og skoleledere enn det mye av den aktuelle skoledebatten i media den siste tiden har gitt uttrykk for. Det å rapportere og dokumentere elevenes utvikling og å kommunisere dette til dem og deres foreldre, er en del av lærerprofesjonens verdigrunnlag og noe mange av de vi har intervjuet har lagt vekt på.

Våre funn viser likevel at de skolelederne vi har intervjuet fremstår som mer bevisste overfor spørsmålene om dokumentasjon og rapportering enn lærerne, og det virker som de færreste dokumenterer mer enn de blir pålagt. Men funnene viser også at de opplever at det stilles stadig nye og mer presise krav til planer, rutiner og når det skal fattes enkeltvedtak. Dette kan, på den ene siden, henge sammen med kravet til at kommuner og fylkeskommuner skal ha et forsvarlig system, og at det kan være uklart hvor høye eller lave krav til dokumentasjon som er forsvarlig. På den andre siden kan det henge sammen med den økende tendens til tilsyn og veiledning som statlige myndigheter gir.

RAPPORTERING KNYTTET TIL KVALITETSVURDERING OG SKOLEUTVIKLING

I forhold til de nasjonale rapporteringskravene knyttet til GSI og kvalitetsvurderingssystemet, som gir nasjonale utdanningsmyndigheter, kommunene og fylkeskommunene, skoler og allmennheten kunnskap om ressursbruken i grunnskolene og indikatorer på læringsresultater og læringsmiljø i grunnskolen og videregående skoler, konkluderer vi med at de konkrete nasjonale kravene i kvalitetsvurderingssystemet i seg selv medfører begrenset arbeidsmengde for skolene og lærerne.

Men to forhold som besluttes av kommunene og fylkeskommunene øker lærerne og skoleledernes tidsbruk når det gjelder rapportering og dokumentasjon. Det første er at skoler og skoleeiere har

anledning til å pålegge lærerne å bruke flere av de frivillige prøvene som inngår i den skolebaserte vurderingen som ledd i kvalitetsvurderingssystemet, eller å gjennomføre obligatoriske prøver og undersøkelser på flere trinn enn det som er obligatorisk. Vår kvantitative spørreundersøkelse viser at om lag halvparten av kommunene pålegger barneskolene å bruke flere kartleggingsprøver enn statlige myndigheter krever, mens våre kvalitative intervjuer tyder på at en del klasser kartlegges for samme ferdighet flere ganger i løpet av et skoleår. Dessuten er det langt mer utbredt å pålegge elevundersøkelsen på flere trinn i videregående skole enn i grunnskolen. Et mindretall av skoleeierne pålegger foreldre- og lærerundersøkelsen, men disse brukerundersøkelsene er mer utbredt i grunnskolene enn i videregående skole.

Det andre forholdet som øker tidsbruken knyttet til kvalitetsvurderingssystemet er oppfølgingen av resultater fra prøvene og undersøkelsene. Våre funn viser at om lag halvparten av grunnskolene pålegger lærerne å skriftliggjøre oppfølgingspunkter etter at de nasjonale prøvene er gjennomført, mens rundt en tredjedel av alle skoleslag skriftliggjorde oppfølgingspunkter etter elevundersøkelsen.

Når det gjelder tidsbruk spesifikt knyttet til den skolebaserte vurderingen som inngår i kvalitetsvurderingssystemet som et ledd i skoleutviklingen, viser vi at særlig kommunene, og til en viss grad fylkeskommunene, krever at skolene har skriftlige rutiner for den skolebaserte vurderingen, og at et klart flertall av dem krever at skolene dokumenterer at vurderingen er gjennomført. Dette tyder på en fortolkning av at det følger dokumentasjonskrav med bestemmelsen i forskrift til opplæringsloven § 2-1, en fortolkning også veiledningen for felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 legger til grunn ved å slå fast at rutiner og konklusjoner av skolebasert vurdering skal skriftliggjøres.

Vi presenterer også noen eksempler på verktøy og prosesser som gjennomføres i videregående skoler i forbindelse med skoleutviklingen. Dette gjøres på mange forskjellige måter, og som våre funn viser, ser det ut til at ved flere av de skolene vi har besøkt er disse prosessene for internvurdering og egevaluering svært omfattende. Likevel tyder våre funn fra de kvalitative intervjuene vi gjorde blant lærerne i fokusgrupper på de enkelte skolene og intervjuer med skoleledere individuelt at lærerne og skolelederne er positive til den skolebaserte vurderingen, men at det er viktig at de prosessene som inngår i dette har et tydelig formål, at de følges opp på en måte som gir resultater for den enkelte lærer i møtet med elevene, og at det ikke blir for mange prosesser på en gang uten at andre krav reduseres.

LÆRERNE OG SKOLELEDERNES SYN PÅ RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON

På de fleste spørsmålene vi har tatt opp i den kvantitative undersøkelsen og for alle skoletyper, er det til dels store avvik i oppfattelsen av dokumentasjons- og rapporteringskravene i dagens skole mellom skolelederne og lærerne. Lærerne er mer kritiske til argumentasjonen for dokumentasjon og rapportering enn det skolelederne er, og de er mer kritiske til hvordan de forskjellige dokumentasjons- og rapporteringskravene er organisert og hvordan de rent praktisk gjennomføres og følges opp i skolehverdagen.

Utover dette ser vi for det første at i vurderingene av alle tiltakene, inkludert nasjonale prøver, som er den mest upopulære ordningen blant lærerne, er det ikke et eneste tilfelle av en påstand som vurderes til under 3,0 på en skala fra 1-5. Dette innebærer at lærerne som gruppe heller mer mot å være enig enn uenig i de argumentene som føres av skolemyndighetene på nasjonalt, regionalt og

kommunalt nivå samt fra skoleledernes side for nødvendigheten og nytten av dokumentasjon og rapportering.

For det andre ser vi at det ikke nødvendigvis er dokumentasjons- og rapporteringsordningene i seg selv lærerne reagerer på, men det totale omfanget og muligheten til å benytte resultatene av de forskjellige tiltakene i tilpasningen av undervisningen til den enkelte elev. Et eksempel på dette er elevundersøkelsen, hvor lærerne er svært kritiske til kvaliteten på undersøkelsen og blant annet poengterer at mange av spørsmålene rett og slett er for vanskelige for elevene å svare på.

For det tredje er det en tydelig tendens til at de dokumentasjons- og rapporteringskravene som er knyttet til enkeltelevers rettigheter vurderes høyere av lærerne enn de som er knyttet mer konkret til kvalitetsvurderingssystemet og skoleutviklende tiltak.

SKOLEEIERNES SYN PÅ RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON

Skoleeierne er generelt mer positive til dagens dokumentasjon og rapportering i skolesektoren enn lærerne og skolelederne. Det er også en viss forskjell mellom skoleeiernivået, hvor fylkeskommunale skoleeiere gjennomgående er mer positive enn de kommunale.

Utgangspunktet til skoleeierne er gjerne at de forskjellige dokumentasjons- og rapporteringsordningene fyller en viktig rolle gjennom å samle kunnskap som er sentral for å kunne ta gode valg som skoleeier. Valg er et uttrykk som går igjen i skoleeiers fortelling om dokumentasjon og rapportering, da knyttet til disse ordningenes rolle som viktige faktorer for å kunne ta valg med hensyn til utviklingsområder, utviklingen av elevenes læringsmiljø og for vurdering av ressursbruk og utvikling i skolen fremover.

På spørsmål om underveisvurdering ser vi at det ifølge skoleeierne selv ble vektlagt å sikre et godt vurderingsgrunnlag for elevene når de besluttet kravene som skulle stilles fra kommunalt hold. Mens lærerne vurderte underveisvurderingens rolle i å sikre et bredt vurderingsgrunnlag som det minst viktige argumentet for ordningen.

Skoleeierne er mer positivt innstilt til elevundersøkelsen og nasjonale prøver enn skolelederne og lærerne. Vi så i forrige kapittel at spesielt lærerne er kritiske til ordninger hvis viktigste rolle er å gi aggregerte tall, enten det er på klasse-, skole-, kommunalt- eller nasjonalt nivå, sammenlignet med ordninger hvor dokumentasjon og rapportering er direkte knyttet til enkeltelever. Her ser vi hvordan interessene til aktørene på de forskjellige nivåene skaper ulike holdninger til og meninger om rapporterings- og dokumentasjonsordningene. Resultater fra de kvantitative spørreundersøkelsene antyder også at det er manglende kunnskap om de «andre» nivåenes utbytte. Vi ser for eksempel at lærerne underestimerer nytten nasjonale prøver har for skoleledere og skoleeierne, samtidig som spesielt skoleeierne overestimerer nytten lærerne har av nasjonale prøver.

Funnene fra gjennomgangen av skolelederne og skoleeiernes vurderinger av GSI sier noe om hvordan ulike oppfatninger på forskjellige nivåer ikke nødvendigvis er lette å forene. Skolelederne var klart mer enig i påstanden om at GSI er for omfattende enn skoleeierne var. Samtidig som skoleeierne er klart mer positive til ideen om GSI som et utviklingsverktøy for skoleledelsen enn det skoleledelsen (representert ved skoleleder) var.

På tross av dette er det flere skoleeiere som anerkjenner at det er et asymmetrisk forhold mellom kost-nytte fordelt på de forskjellige nivåene. Når skoleeier blir utfordret på om det er noe som kan tas bort fra GSI-rapporteringen, sier et klart flertall at ingenting kan tas bort fra rapporteringen slik den er i dag.

Her er vi ved kjernen av denne problematikken. For som vi ser av svarene på de overordnede spørsmålene i denne delen av rapporten, er det på alle nivåene et flertall som uttrykker at summen av dagens rapporterings- og dokumentasjonskrav er for høyt. Alle nivåer er også uenige i påstanden om at det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag. Allikevel, når det blir spurt direkte, slik som for GSI, er det ikke nødvendigvis like lett å finne enighet på tvers av nivåene om hvilke spesifikke rapporterings- og dokumentasjonskrav som kan fjernes eller begrenses. Her ligger det en åpenbar utfordring, som vi vil komme tilbake til i tredje og siste del av denne rapporten.

NYTTE OVERGÅR KOSTNAD?

Våre funn viser at skoleeierne og skolelederne generelt vurderer nytten av rapporterings- og dokumentasjonskravene knyttet til elevundersøkelsen, nasjonale prøver, underveisvurdering, GSI, spesialundervisning, språkopplæring og kartleggingsprøver som høyere enn lærerne selv.

Skoleeierne ser også mer nytte av disse kravene enn skolelederne. Dette er slik det burde være ettersom det er skoleeierne som pålegger skolelederne og lærerne å rapportere og dokumentere på disse kravene. Likevel er det lærerne som bruker mest tid på dette arbeidet og som i mindre grad opplever at nytten av kravene tilfaller deres hverdag. Våre undersøkelser viser at de som har myndighet til å pålegge krav til en viss grad er bevisste på at rapporterings- og dokumentasjonskrav belaster lærerleddet. Denne kostnaden synes imidlertid å tillegges mindre vekt enn andre hensyn. Vi finner heller ikke noen vurderinger eller uttalt bevissthet med tanke på hvilke aktiviteter som fortrenses som følge av ulike typer rapporterings- og dokumentasjonskrav. Skoleeierne gir gjennomgående uttrykk for tilfredshet med nytten av dagens krav. Vi registrerer imidlertid at på langt nær alle rapporter brukes i kvalitetsutviklingsarbeid eller styring av skolene. Hvorvidt dette skyldes usikkerhet om resultatenes validitet, tilfredshet med resultatene eller om det styres etter andre strategiske indikatorer er ikke undersøkt.

På statlig nivå er det et behov for kunnskap om resultater, aktiviteter og ressursbruk for å sikre et godt og likeverdig tilbud til befolkningen. Dette behovet oppfattes som legitimt, og har også både forståelse og stor aksept på de ulike nivåene innenfor skolesektoren. Nasjonale prøver skal ivareta behovet for kunnskap om resultater. Det er reist noen spørsmål om validiteten ved resultatene fra prøvene, men vår vurdering er likevel at nytten disse prøvene gir forsvare kostnadene. Det er gjort tiltak for å øke lærernes og skolens nytte knyttet til disse prøvene. Dette kan øke den samlede nytten ved prøvene.

Når det gjelder elevundersøkelsen er formålet begrunnet i et behov for kunnskap om utviklingen i læringsmiljøet. Formålet er legitimt og har stor aksept, men det er grunn til å vurdere hvorvidt disse undersøkelsene har en validitet som gjør at formålet innfris i tilstrekkelig grad til å forsvare kostnadene. GSI er omfattende og gir opplagt en verdi på et nasjonalt nivå, men kostnadene ved å følge opp systemet er også høye. En nedskalering av GSI vil kunne redusere kostnadene uten at nytten endres.

Kartleggingsprøver framstår som et hjelpemiddel i undervisvurdering, og må forventes og fortsatt bli brukt dersom disse er et nyttig hjelpemiddel i denne vurderingen. Formålet med obligatoriske kartleggingsprøver synes uklart. Derimot ser vi at lærerne vurderer prøvene som nyttige. Prøvene framstår dermed som et nyttig verktøy, men det er grunn til å vurdere hvorvidt nytten av obligatoriske rapporter oppover i systemet forsvarer kostnadene.

Hvis vi forutsetter at det er nok at majoriteten av de involverte på alle tre nivåene mener at nytten er høy eller passe i forhold til tiden de bruker på det, er de obligatoriske rapporterings- og dokumentasjonskravene samfunnsøkonomisk lønnsomme, det vil si at nytten er lik eller større enn kostnaden på 2 mrd. kroner i skolen. Dette forutsetter imidlertid at de ulike nivåene har et korrekt bilde av hvilke kostnader som følger med de ulike kravene.

Relevant i denne sammenheng er også kunnskap om alternativkostnader, dvs; hva ville lærerne og skolelederne brukt tiden på om de ikke hadde brukt den på å rapportere og dokumentere? I de kvalitative intervjuene kom det fram at lærerne ville brukt tiden som fortreges i klasserommet, for eksempel ved å forbedre undervisningen eller ved å bygge gode relasjoner («se den enkelte elev»). Når dette kombineres med funn som tyder på at de som utformer og forvalter de ulike rapporterings- og dokumentasjonskravene har liten eller usikker kunnskap om kostnadene som generes nedover i systemet, blir det vanskelig å konkludere med at nytten av kravene forsvarer kostnadene.

ENGLISH SUMMARY

(Legges inn når rapporten ferdigstilles)

Kapittel 1

INTRODUKSJON

Kommuner og fylkeskommuner må være sikre på at kvalitetsarbeidet i skolene innfrir nasjonale, regionale og lokale forventinger. Gjennom å være tett på egne organisasjoner, får kommuner og fylkeskommuner innsikt i og kunnskap om hva som er skolens styrker og utfordringer. (...) Gjennom samhandling mellom politikk, administrasjon og profesjon er det også mulig å utvikle gode strategier for lærernes og skoleledernes kontinuerlige profesjonsutvikling.

(Fra Den gode skoleeier, utgitt av KS og Kunnskapsdepartementet 2013)

Grunnoppfølgingen i Norge bygger på prinsippet om likeverdig og tilpasset opplæring for alle i en inkluderende fellesskole hvor elevene skal oppnå grunnleggende ferdigheter og oppleve mestring og utfordring i et godt og trygt skolemiljø. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for å tilby grunnoppfølgingen i Norge og begrepet «skoleeier» blir stadig oftere brukt som uttrykk for det kommunale ansvaret for skolen og skoleutviklingen.

Den økte fokuseringen på kommunene og fylkeskommunenes skoleeieransvar har utviklet seg som en del av internasjonale reformer. Disse har i stor grad vært styrt av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, OECD, og kan knyttes til tre trender i internasjonal skolepolitikk de siste tretti årene: vektleggingen av 1) ansvarsstyring med fokus på 2) mål- og resultatoppnåelse innenfor 3) et forsvarlig system for skoleeierskap.

Dette FoU-prosjektet om rapportering og dokumentasjon i skolesektoren tar utgangspunkt i en endring i forståelsen av grunnoppfølgingen i norsk skolepolitikk som fulgte med innføringen av nye lærerplaner på 1990- og 2000-tallet. Først for videregående opplæring i 1994 (R94), deretter for grunnskolen i 1997 (L97), før vi fikk den omfattende og gjennomgripende skolereformen Kunnskapsløftet i 2006. Her ble det slått fast at det elever og lærlinger skal lære i skolen må fastsettes som mål for deres kompetanse. Læreplanverket for Kunnskapsløftet i grunnskolen og i videregående opplæring danner i dag fundamentet for grunnoppfølgingen i Norge.

I dette introduksjonskapittelet gjør vi rede for det analytiske rammeverket for prosjektet, som består av tre deler. Først en kartlegging av det totale omfanget av rapportering- og dokumentasjon i skolesektoren. Deretter en analyse av styrker, svakheter, muligheter og trusler ved det eksisterende systemet og konsekvenser av mulige endringer. Før vi til slutt gjør en nytte-kostnadsanalyse av nyttevurderinger og tidsbruk ved dagens rapportering og dokumentasjon, som danner grunnlaget for de anbefalingene vi kommer med om hvordan det samlede rapporteringsomfanget kan effektiviseres uten at grunnlaget for å ivareta det lovfestede ansvaret for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av skolene svekkes.

ANSVARSTYRING MED FORSVARLIG SYSTEM

Ansvarsstyring i skolesektoren baserer seg på utvidet lokal autonomi i styringen av økonomi, organisering og strategisk utvikling av det kommunale og fylkeskommunale eierskapet til skolene, samtidig som staten legger økt vekt på kontroll av læringsresultatene til elevene. «Styringen av norsk skole endrer seg dermed på mange måter fra input-baserte til output-baserte virkemidler», heter det i publikasjonen Den gode skoleeier fra KS og Kunnskapsdepartementet (2013:11).

I henhold til opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 5-2 tredje ledd, skal skoleeier ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lover og forskrifter overholdes. I tillegg skal dette systemet sikre oppfølgingen av disse vurderingene, og det skal sikre oppfølgingen av resultatene fra de nasjonale kvalitetsvurderingene som departementet gjennomfører med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd.¹

Dette stiller visse systemkrav til kommunene og fylkeskommunene, ikke minst når det gjelder dokumentasjon og rapportering om rettigheter og plikter, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i samspill med statlige myndigheter på nasjonalt og regionalt nivå. Samtidig ligger det i ideen om ansvarsstyring at skolene fungerer som gode kunnskapsorganisasjoner der det arbeides kontinuerlig med utviklingen av skolenes kollektive utviklingskapasitet (Engeland, Langfeldt og Roald 2012).

Nasjonale og regionale utdanningsmyndigheter og kommuner og fylkeskommuner har som skoleeiere et lovfestet ansvar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av skolene. Derfor vil det alltid være behov for rapportering og dokumentasjon av virksomheten, og ofte vil data, analyse og vurderinger brukes til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling. Spørsmålet vi tar opp i dette FoU-prosjektet er hvordan nasjonale og regionale utdanningsmyndigheter og kommunene og fylkeskommunene kan samarbeide om utviklingen av et dokumentasjons- og rapporteringssystem som balanserer mellom de formelle kravene til et forsvarlig system i henhold til opplæringsloven § 13-10 og forvaltningsloven § 2, og mulighetene til å utnytte denne informasjonen til å forbedre egen ledelse, undervisning og skolen som organisasjon.

I en slik strategi inngår også gode lærere, som kan være aktive bidragsytere i et profesjonelt faglig fellesskap som utvikler skolen som en lærende organisasjon. «Et aktivt skoleeierskap forutsetter at en er opptatt av og legger til rette for profesjonsfellesskapet som utviklings- og læringsarena. Den enkelte skole er en svært viktig arena for kontinuerlig forbedring og profesjonsutvikling», slås det fast i Den gode skoleeier (2013:28).

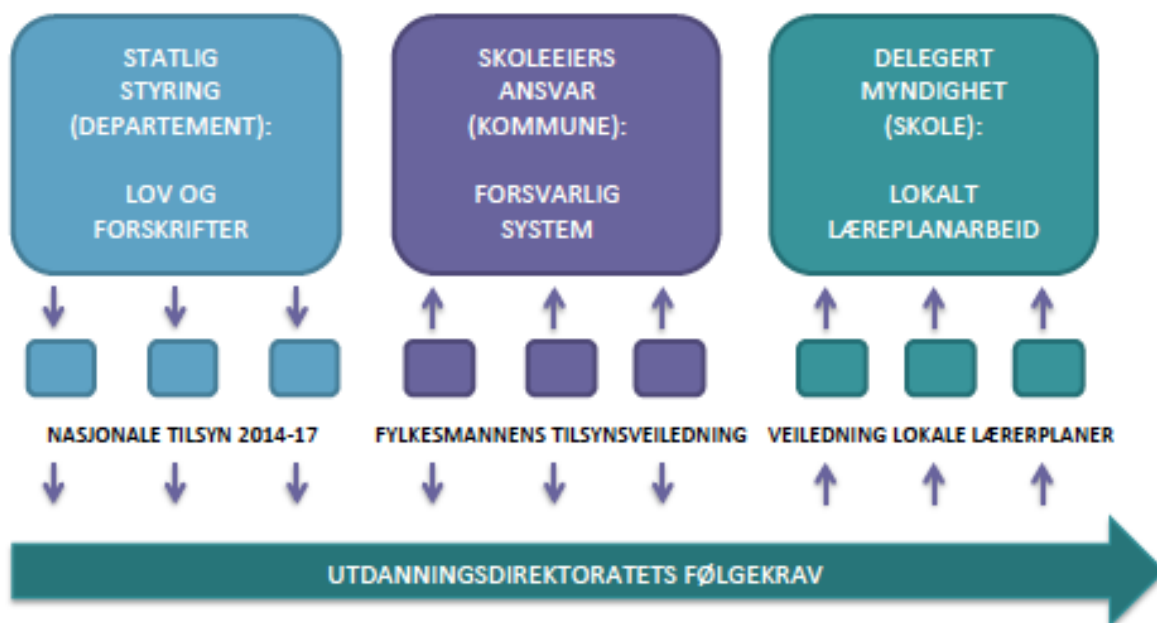
Gjert Langfeldt argumenterer imidlertid for at det innen utdanning ofte viser seg et perspektiv på styring «der stat og kommuner ses som ulike instanser som dels samarbeider, dels konkurrerer om troverdighet hos offentligheten» (Langfeldt 2011:21). Makt- og demokratiutredningens sluttrapport fra 2003 påpekte da også at: «Fra 1990-tallet er det vedtatt en rekke lover i Norge som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning. (...) Mange av de generelle velferdsrettighetene skal gjennomføres på kommunalt nivå og dette begrenser spillerommet for det lokale selvstyret» (NOU 2003:19:31).

¹ Det refereres her til Utdanningsdirektoratets veileder «Kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10».

Forholdet mellom statlig styring og lokal fleksibilitet i skolesektoren er, som vi skal se i denne rapporten, også et spørsmål om å balansere mellom byråkratisk regulering og politisk demokrati på tre styringsnivåer. Vi har illustrert dette i figur 1.1 nedenfor, hvor vi kobler de tre styringsnivåene til tre sentrale elementer i skoleutviklingsarbeidet:

- 1) *lov og forskrifter*, som vedtas i Stortinget, utformes av sentralforvaltningen og iverksettes via Kunnskapsdepartementet og dets underliggende organ Utdanningsdirektoratet
- 2) *forsvarlig system*, som kommunene og fylkeskommunene plikter å utvikle som gode skoleeiere
- 3) *lokalt læreplanarbeid*, som den enkelte skole skal gjennomføre i henhold til den skolebaserte vurderingen som ledd i det som kalles kvalitetsvurderingssystemet

Figur 1.1 Forholdet mellom sentral styring og lokal autonomi i skolesektoren



Samarbeidet mellom de tre styringsnivåene – stat, kommune, skole – foregår gjennom utviklingen av tilsyn og veiledere, som er fortolkninger av lover og forskrifter, og de rapporterings- og dokumentasjonsrutinene som utvikles gjennom kvalitetsvurderingssystemet på de tre styringsnivåene.

I figur 1.1 ovenfor er dette utviklingsarbeidet for det første illustrert med hvordan for eksempel Utdanningsdirektoratet har satt rammene for de felles nasjonale tilsynene med kommunene og fylkeskommunenes skoleeieransvar for perioden 2014-2017; for det andre med henvisning til det kontinuerlige utviklingsarbeidet som foregår mellom fylkesmannsembetet på vegne av Utdanningsdirektoratet og kommunene og fylkeskommunene i forbindelse med fylkesmannens sektorbaserte tilsynsmyndighet overfor kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere; og for det tredje gjennom kommunens og fylkeskommunenes arbeid med kvalitetsutvikling i skolen ut fra idealene i det lokale selvstyret om ansvar og nærhet mellom politiske beslutninger og de beslutningene gjelder. Her bygger vi mye av analysen på problemstillinger som trekkes opp i stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* :

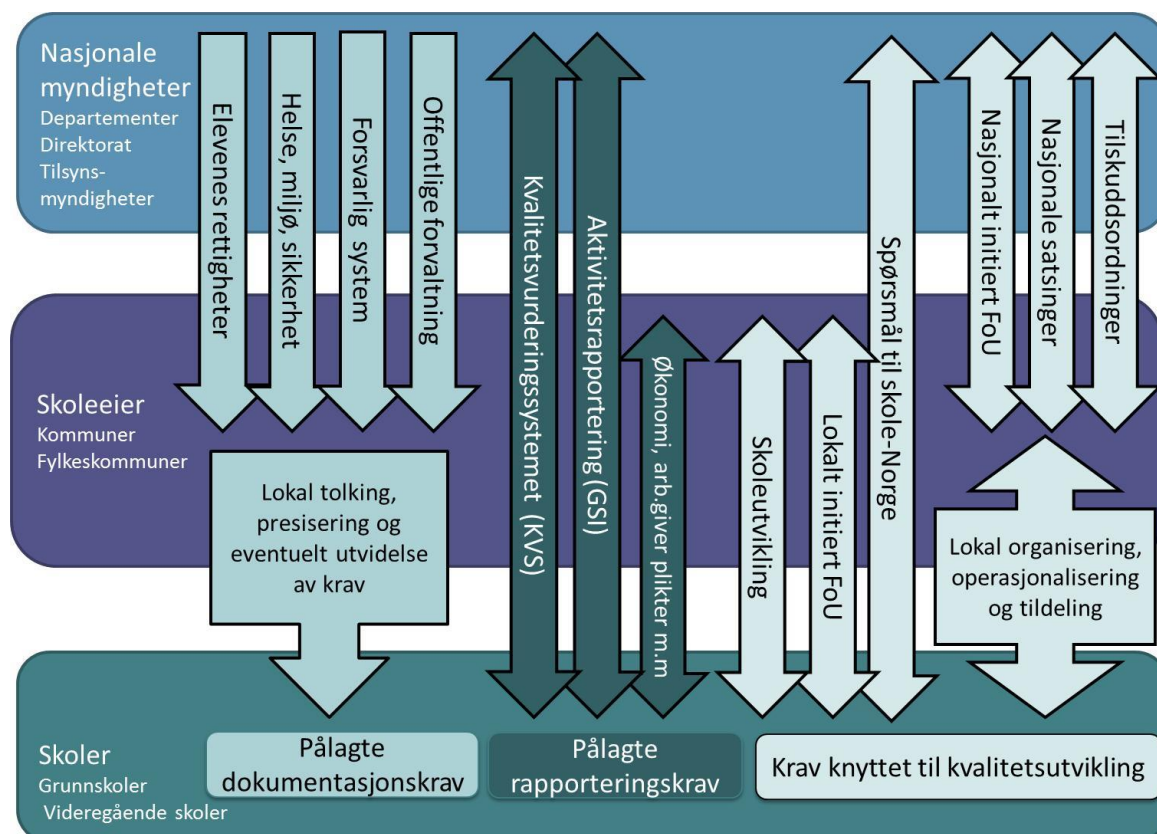
Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunane er at Noreg er ein einskapsstat, og følgjeleg må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål. Regjering og Storting slo i St. Meld. Nr. 23 (1992-1993) Om forholdet mellom staten og kommunane og i Innst. S. Nr. 156 (1992.93) fast at den statlege styringa av kommunane og fylkeskommunane skal baserast på rammestyling, rettleiing og dialog. Regjeringa legg til grunn at rammestyling framleis skal vere hovudprinsippet for styringa av kommunesektoren.

(Meld. St. 12 (2011-2012):5).

Vi kaller dette et flernivåbasert system for styring, som nødvendigvis vil føre med seg behov for rapportering og dokumentasjon innad og på tvers av styringsnivåene. I figur 1.2 nedenfor har vi operasjonalisert dette systemet og delt opp dokumentasjons- og rapporteringskravene i tre grupper, uten av vi kan argumentere for at det er mulig å avgrense dem så klart mot hverandre. Men det er en logisk intern sammenheng innad i hver av de tre gruppene, som det av analytiske grunner er viktig å ha klart for seg gjennom hele denne rapporten.

Den første er knyttet til det vi kaller *dokumentasjonskrav* som i utgangspunktet er pålagt i lov og forskrift fra nasjonale myndigheter overfor skoleeierne og skolene for å sikre elevenes velferdsstatlige rettigheter og utviklingen av forsvarlige forvaltningssystemer for skolesektoren i kommunene og fylkeskommunene. Den andre kaller vi pålagte *rapporteringskrav* som følger av kvalitetsvurderingssystemet og går begge veier fra nasjonale myndigheter via skoleeier til skolene og motsatt. Disse omfatter rapportering i forbindelse med kvalitetsvurderingssystemet, Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og rapportering på forvaltningsmessig drift av skolene. Den tredje består av at skoleeierne og skolenes deltar i kvalitetsutviklingstiltak for god skoleutvikling på frivillig basis med påfølgende rapporterings- og dokumentasjonskrav.

Figur 1.2 Analytisk modell for studiet av dokumentasjons- og rapporteringskrav i skolesektor



Som vi skal se i denne rapporten er mange av dokumentasjons- og rapporteringskravene i dagens skole knyttet til de velferdsrettighetene Makt- og demokratiutredningen peker på. Men vi vil problematisere påstanden om at dette nødvendigvis begrenser spillerommet for det lokale selvstyret i utviklingen av skolen. Dette fremgår også av stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel*:

Rammestyring som hovedprinsipp for statleg styring er ein føresetnad for at kommunar og fylkeskommunar har eit handlingsrom, slik at dei kan fungere som lokale demokrati som kan gjere lokale og individuelle tilpassingar av tenestene og foreta eigne vegval. (Meld. St. 12 (2011-2012):5).

Dagens rapporterings- og dokumentasjonskrav er i like stor grad knyttet til det Kommunesektorens organisasjon KS og Kunnskapsdepartementet (KD) i sitt program for å utvikle kommunene og fylkeskommunene til gode skoleeiere har kalt lokalt ansvar for kvalitetsutvikling, læring og profesjonsutvikling i skolen og dialogbasert ledelse, som det er til nasjonale styringskrav gjennom læreplanverket. Grunnen til dette er i følge KS selv at:

Skolens legitimitet er helt avhengig av at samfunnet anerkjenner kvaliteten på arbeidet som utføres. KS er godt kjent med at folkevalgte og administrasjon i kommuner og fylkeskommuner har stor interesse for å videreutvikle eget skoleeierskap for å utvikle skoler med høy kvalitet (KS 2013:5).

Dessuten er svært mye av særlig rapporteringskravene et resultat av en fjerde dimensjon i programmet «Den gode skoleeier»: koblingen av kvalitetsvurderingen i norsk skole til internasjonale undersøkelser, i første rekke Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, OECD.

MÅL- OG RESULTATOPPNÅELSE

Ved siden av at undersøkelser som for eksempel PISA gir en pekepinn på hvor norsk skole befinner seg kvalitetsmessig ut fra de målevariablene som her anvendes i forhold til skoler i andre land og et gjennomsnitt for OECD-landene, brukes disse undersøkelsene og tankesettet bak dem også aktivt i utviklingsarbeidet ved den enkelte skole og kan således sees på som et virkemiddel i den lokale styringen av skoleutviklingen gjennom kvalitetsvurderingssystemets fokus på skolebasert vurdering.

Utfordringen i et så sammensatt system for måloppnåelse blir, som Utdanningsforbundet påpeker i en rapport om målstyring i skolesektoren, å sørge for at antall mål ikke blir et problem i seg selv:

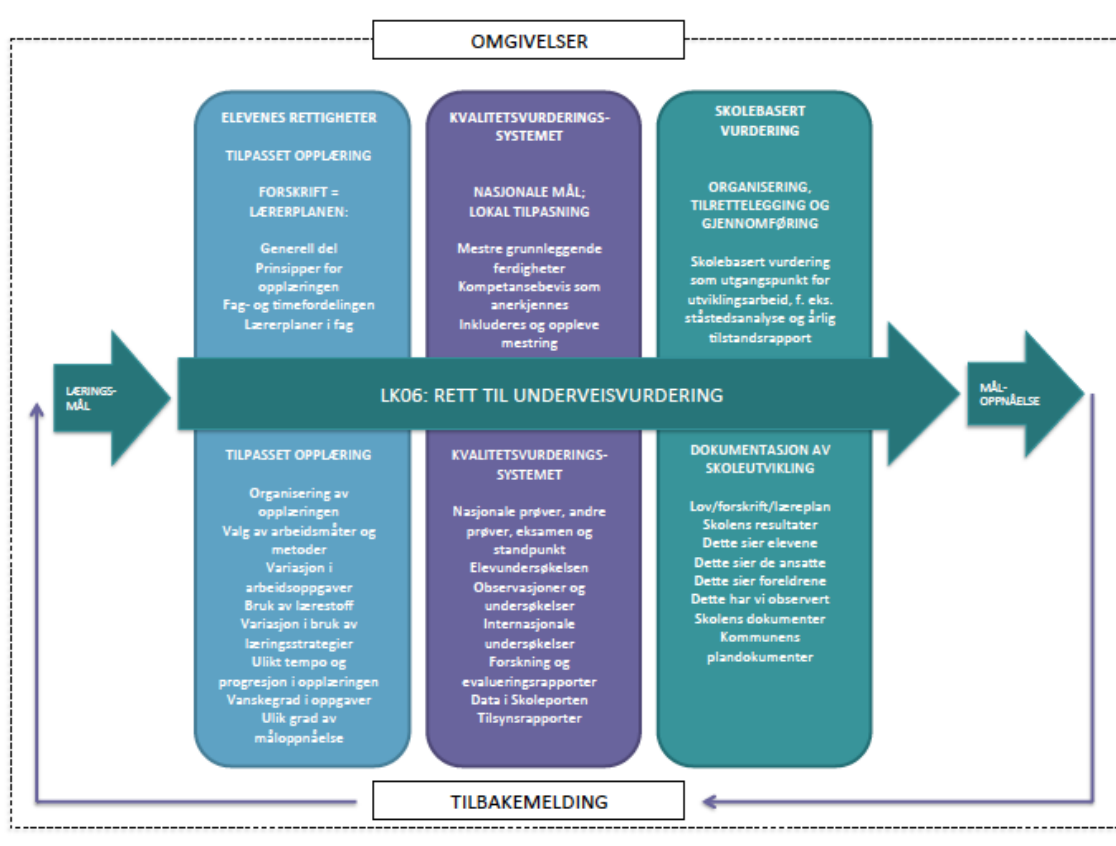
Det er stor enighet om at det er behov for mål for utdanningen, og at det er behov for styring av utdanningssektoren. Spørsmålet er hva som er formålstjenlig styring, hvem som skal styre og hvordan vi kan unngå styringspraksis som motarbeider utdanningens brede samfunnsfunksjon og profesjonsutøvernes faglige og etiske ansvar, handlingsrom og skjønnsutøvelse. Spørsmålet om hva som er den rette balansen mellom kontroll og tillit i vår sektor er nært forbundet med dette. Det legitime behovet for å kontrollere innhold og praksis i en så viktig samfunnsinstitusjon som utdanning, må kombineres med profesjonsfaglig styring og profesjonelt handlingsrom som sikrer det faglige og etiske grunnlaget for profesjonsutøvelsen (Utdanningsforbundet 2013:6).

Rapportering og dokumentasjon er en sentral del av innsatsen for å utvikle gode indikatorer for måloppnåelse i arbeidet med å forbedre kvaliteten på undervisningen i skolen, skolen som

organisasjon og grunnlaget for god skoleledelse. System for kvalitet i opplæringen, som beskrives i Stortingsmelding 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*, er et helhetlig system som forutsetter at alle skoler gjennomfører for eksempel nasjonale prøver og elevundersøkelsen, og innrapporterer tall til Grunnskolenes informasjonssystem (GSI). Dessuten har politikerne i stadig større grad lovfestet brukernes rettigheter i skolesektoren (som i andre sektorer), og åpnet for en mer formell klagerett enn tidligere. Dette gjelder for eksempel rett til spesialundervisning, rett til særskilt språkopplæring, og rett til undervisvurdering for tilpasset opplæring i tillegg til den tradisjonelle sluttvurderingen.

Økt rettighetsfesting betyr at lærerne i større grad må dokumentere forhold knyttet til den enkelte elev enn tidligere. Det er ledelsen ved de enkelte skolene som skal gjennomføre jevnlige vurderinger av skolens læringsmiljø og elevenes læringsutbytte, slik at skolen kan utvikle seg til en lærende organisasjon med gode lærere og elever, og et godt samarbeid mellom dem. Mens det legale ansvaret for at skolelederne utvikler et forsvarlig system for dette ligger hos kommunene og fylkeskommunene. Som skoleeiere er det deres ansvar er å vurdere kvaliteten på opplæringen og til å ta initiativ til, og gjennomføre, nødvendige tiltak for å nå de målene for kvalitet i skolen som Stortinget har vedtatt og regjeringen iverksatt. I figur 1.3 nedenfor har vi laget en oversikt over det gjennomgående ansvaret som påhviler kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere når det gjelder å oppfylle intensjonene i Kunnskapsløftets læreplan om elevenes rett til undervisvurdering for å kunne tilpasse opplæringen til den enkeltes læringsnivå og behov

Figur 1.3 Skoleeierens krav til forsvarlig system for å ivareta elevenes rett til undervisvurdering



Figur 1.3 viser at rapportering og dokumentasjon er nødvendig for at sentrale og lokale myndigheter skal kunne følge utviklingen i grunnopplæringen, og for å vurdere behovet for å iverksette tiltak for å

oppnå ønsket utvikling. Men samtidig fremkommer det fra dette systemets omgivelser gjennom medieoppslag, fagforeningsuttalelser og undersøkelser gjennomført i skolesektoren at lærere og skoleledere opplever at rapporterings- og dokumentasjonskravene samlet sett er blitt så store at dette går på bekostning av det de ser som sine kjerneoppgaver.

FORSVARLIG SYSTEM

I tabell 1.1 nedenfor har vi oppsummert ansvarsfordelingen mellom styringsnivåene i forhold til rapporterings- og dokumentansvar og skilt mellom rapportering knyttet til retningslinjer, eierstyring og utviklingen av et godt læringsmiljø. Tabellen er basert på informasjon hentet direkte fra hjemmesidene til Kunnskapsdepartementet, Kommunesektorens organisasjon KS og Utdanningsdirektoratet.

Tabell 1.1 Institusjonelt ansvar knyttet til rapportering og styringsnivå

STYRINGSNIVÅ	RETNINGSLINJER	EIERSTYRING	LÆRINGSMILJØ
STAT	Kunnskapsdepartementet har overordnet ansvar for grunnskolene og videregående opplæring med utgangspunkt i Stortingets vedtak og regjeringens politikk; samler også kunnskap internasjonalt, primært fra OECD, som omsettes i norsk politikk.	Utdanningsdirektoratet er departementets utøvende organ for grunnskolen og videregående opplæring og skal drive kvalitetsutvikling i skolen gjennom lærerplaner, nasjonale prøver, læremidler og eksamen.	Fylkesmannen har ansvaret for at eksamen, nasjonale prøver og kartleggingsprøver i grunnskolen og videregående skole blir gjennomført etter gjeldende lover og regler; veileder og driver tilsyn med skoleeierne etter opplæringsloven; behandler klager på enkeltvedtak.
FYLKESKOMMUNE	Fylkestinget har det politiske ansvaret for videregående opplæring, som i snitt tar mer enn 60 % av budsjettet i følge KOSTRA.	Fylkeskommunen eier og driver videregående skoler og styrer disse i henhold til opplæringsloven.	Rektorer i videregående skole må svare for sin skoles resultater og utvikling til skoleeier, foreldre, folkevalgte og det regionale styringsnivået.
KOMMUNE	Kommunestyret har det politiske ansvaret for grunnopplæringen, som i snitt tar mer enn 20 % av budsjettet, men med store forskjeller mellom kommunene (fra ca. 12 til 35 % i følge KOSTRA).	Kommunen eier og driver grunnskolene og styrer disse i henhold til opplæringsloven.	Rektorer i grunnskolen må svare for sin skoles resultater og utvikling til skoleeier, foreldre, folkevalgte og det lokale styringsnivået.

I tråd med opplæringsloven har kommunene og fylkeskommunene, som skoleeiere, ansvaret for at elevene får et godt opplæringstilbud, skolemiljø og best mulig læringsutbytte. Det er skoleeierne som har hovedansvaret for organiseringen av skolen, rekruttering og personalpolitikk, lærernes arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsbetingelser, herunder muligheter for etter- og videreutdanning og gode karrieremuligheter.

Lærerne selv og deres organisasjoner har også stor innvirkning på utviklingen av gode rammebetingelser for utviklingen av skolen som læringssted og sosial arena for elevene. For å utnytte dette i det lokale skoleutviklingsarbeidet trengs det god ledelse på den enkelte skole. I kommuner og fylkeskommuner hvor de ansvarlige skolepolitikere og administrativt ansatte har et bevisst forhold til dette, og et godt samarbeid med skolelederne og gjerne lærerne og deres organisasjoner, kan dokumentasjon og rapportering fungere som et ledd i å utvikle gode målindikatorer for bedre ledelse, organisering og styring av skolen.

For å nå målene om kvalitet i skolen, må kunnskapsgrunnlaget i de kvalitetsvurderingssystemene som brukes, kontinuerlig evalueres og vurderes i henhold til de faglige standarder som eksisterer på nasjonalt og internasjonalt nivå. Et eksempel på dette nevnes i stortingsmeldingen *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen* (Meld. St. 20, 2012-2013)), hvor det refereres til OECDs (2011) analyse av det norske evaluerings- og vurderingssystemet.

Det knytter seg store utfordringer til sammenligninger av utdanningssystemer og hvordan disse er organisert på tvers av nasjonale grenser fordi det ofte er store kulturforskjeller mellom de enhetene som studeres. Dette er likevel en metode for kunnskapsutvikling og læring som har økt i omfang og fått stor betydning de siste årene, med OECDs PISA-undersøkelser som det kanskje mest kjente eksempelet.

PISA-prosjektet ble etablert i 1997, som et resultat av den politiske utviklingen i OECDs medlemsland, med økt fokus på mål- og resultatstyring og bruken av internasjonale sammenligninger for å forbedre nasjonale utdanningssystemer. Gjennom OECDs årlige komparative studier *Education at a Glance* (2014) gjøres det også helhetlige analyser av nasjonale utdanningssystemer, som har fått stor betydning for de enkelte landenes utvikling. For Norges vedkommende har dette resultert i en anbefaling fra OECDs side i forbindelse med organisasjonens analyse av evaluerings- og vurderingssystemer for bedring av kvaliteten og effektiviteten i grunnopplæringen som sier at Norge bør:

- tydeliggjøre mål og kriterier for hva som er god kvalitet
- fullføre kvalitetsvurderingssystemet slik at det framstår som et sammenhengende system
- fortsette å bygge evaluerings- og vurderingskompetanse blant lærere, skoleledere og skoleeiere (Meld. St. 20 På rett vei (2012-2013), s. 155).

KONKLUSJON

Johan P. Olsen (2014) kaller forholdet mellom stat og kommune en av de varige spenningene i det norske folkestyret. Dette preger også skolesektoren. I følge Iris Nguyễn-Duy fordi organiseringen av det norske utdanningssystemet bygger på to historiske og ideologiske begreper og tradisjoner: *velferdsstaten* og *kommunalt selvstyre*. «Disse kan fremstilles som to konkurrerende styringsmodeller, med to sett av verdier som er dels komplementære, dels motstridende» (Nguyễn-Duy 2011:184).

Spenningene mellom dem kommer til uttrykk i den daglige politikutføringen og gjennom etableringen av sentrale politikkområder og institusjoner i det norske samfunnet. Men de siste tretti

årene har utviklingen av norsk skole i tillegg vært sterkt påvirket av internasjonale utviklingstrender, spesielt det skolepolitiske arbeidet til OECD. Dette virker også inn på forholdet mellom velferdsstatens individuelle *rettighetslovgivning* og det Olsen (2014:101) kaller det «kontinuerlige strev» som skal til for å «kombinere, balansere og institusjonalisere legitime, men vanskelig forenlige idealer og prinsipper», det vil si de demokratiske prosessene som ligger til grunn for de politiske institusjonenes *felles vedtak* for et legitimt styresett på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Forholdet mellom den statlige styringen av skolesektoren som foregår gjennom Utdanningsdirektoratet og den regionale statsforvaltning i fylkesmannsembetet på den ene siden, og lokale og regionale folkevalgte organers ansvar for en god skoleutvikling på den andre, oppfatter vi som et forhold mellom en *funksjonell* versus *territoriell* tenkning der den første knyttes til de *rettsstatlige prinsippene* norske skoleelever er garantert gjennom nasjonal eller internasjonal lovgivning, mens den andre ivaretas gjennom en *demokratisk-representativ orden* basert på kollektive institusjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

De rettsstatlige prinsippene fremmes gjennom sentralisert *sektorstyring* av kommunenes tjenestetilbud, mens en demokratisk-representativ orden skal ivareta et langt bredere oppgavefelt hvor begrep som *helhetlig styring* og *samstyring* står sentralt i utviklingen av det lokale selvstyret. For å oppnå horisontal og vertikal koordinering av den offentlige oppgaveløsning i skolesektoren vil disse begrepene bli koblet til demokratiske prinsipper om *nærhet* mellom politikere og innbyggere i territorielt avgrensede enheter, i dette tilfellet kommuner og fylkeskommuner.

Nærhetsprinsippet er viktig for å fremme *politisk ansvarlighet* i forholdet mellom velger og representant, men i skolepolitikken ble det også nedfelt som et grunnleggende prinsipp i forkant av innføringen av Kunnskapsløftet, utformet av Kunnskapsdepartementet under Kristin Clemets ledelse på begynnelsen av 2000-tallet:

Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål. Hensikten er ikke å spare penger, men å få mer igjen for de ressursene som skolen allerede disponerer (Kunnskapsdepartementet 2002:1).

Et slikt syn, basert på ideen om samfunnets primat overfor politikken, betyr i følge Olsen at de politiske institusjonene og politikken gjenspeiler samfunnsutviklingen, mens vi tolker dette prosjektet som et ønske fra oppdragsgivernes side om i like stor grad å se samfunnet som politikkdrevet hvor «forestillingen om politikken primat legger vekt på politisk lederskap og skapende politikk som endringsfaktorer» (Olsen 2014, s. 62).

Del 1

Det som er mitt inntrykk, er at de [fagforbundene] er opptatt av å redusere rapporteringskravene. Men når de blir bedt om å presisere hvilke krav de vil fjerne, så blir de veldig stille. (Rådgiver hos skoleeier, grunnskolen)

* *

Avdelingsleder 1: Jeg tror vi mangler mye som vi ikke har sagt... [latter]. Men i går kveld da jeg satt og tenkte, så kom jeg liksom ikke på noe... Så det er veldig ... Jeg tror det er veldig... Jeg tror det er mye vi ikke har sagt. Men jeg føler jo at det meste vi gjør skal dokumenteres. Er dere ikke enige i det?

Avdelingsleder2: Det høres litt sutrete ut, men det er jo sant?

Avdelingsleder 1: Det er ikke sutrende det, det er realiteten.

En kunnskapsbasert debatt om hvilke rapporterings- og dokumentasjonskrav det er rimelig å stille til lærere og skoleledere må bygge på en felles forståelse av hvilke krav som faktisk stilles. I den første delen av denne utredningen har vi derfor hatt som mål å kartlegge det samlede rapporterings- og dokumentasjonsomfanget på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i skolesektoren initiert av kommuner, fylkeskommuner og regionale og statlige utdanningsmyndigheter. Vi deler kravene i tre grupper.

For det første pålagte *dokumentasjonskrav* som følger av elevenes velferdsstatlige rett til skolefaglig opplæring og et godt arbeids- og læringsmiljø. De viktigste rettighetene er hjemlet i opplæringsloven, forskrift til opplæringsloven, læreplanverket, og forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole. Skoler og skoleeiere må videre etterleve forvaltningsloven, offentlighetsloven og andre generelle lover og forskrifter knyttet til offentlig forvaltning. Skoleeier er pålagt å ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i lover og forskrifter holdes, og nasjonale myndigheter fører tilsyn med om skoleeiers tilbud er i tråd om lov og forskrift. Noen av dokumentasjonskravene knyttet til elevenes rettigheter fremgår av lovteksten, mens andre ganger er det skoleeiers forsvarlige system og nasjonale myndigheters lovtolkninger, veiledninger og tilsyn som definerer hva som skal dokumenteres og hvordan. Det betyr at det rapporterings- og dokumentasjonsomfanget som lærere og skoleledere må forholde seg til, har sitt utspring i lov og forskrift, samt lokale og nasjonale myndigheters juridiske tolkning av lov og forskrift. Dokumentasjonskrav skal i utgangspunktet ikke rapporteres til noen, men kunne forelegges som skriftlige dokumenter ved forespørsel om dette fra innbyggerne eller offentlige myndigheter.

For det andre pålagte *rapporteringskrav* som følger av nasjonale myndigheters behov for dokumentasjon av kvalitetsutviklingen i skolen og hvilke aktiviteter som gjennomføres. Kvalitetsvurderingssystemet består hovedsakelig av en rekke obligatoriske og frivillige prøver og undersøkelser. De obligatoriske er nasjonale kartleggingsprøver, nasjonale prøver, Elevundersøkelsen,

og standpunkt- og eksamenskarakterer. Rapporteringen om aktivitet foregår i Grunnskolens informasjonssystem (GSI) (gjelder ikke videregående opplæring). I tillegg kan skoleeier pålegge rapporteringskrav knyttet til andre forhold ved skoledriften, for eksempel økonomi, arbeidstidsavtaler, inkluderende arbeidsliv, rapportering i forbindelse med tilskudd som skoleeier har søkt på, sertifiseringer knyttet til miljø med mer.

For det tredje dokumentasjons- og rapporteringskrav som kan følge av lokalt eller nasjonalt initiert utviklingsarbeid. Det kan være aktiviteter som den enkelte skoleeier eller skole selv initierer, eller det kan være aktiviteter som skoleeiere eller skolene velger å delta i, i samarbeid med nasjonale myndigheter eller UH-sektoren. Noen eksempler er Ny Giv, Vurdering for læring, eller ordning med Veilederkorps. Dette er en del av arbeidet med *kvalitetsutviklingen* i skolen.

Kapittel 2

DOKUMENTASJONSKRAV SOM FØLGER AV ELEVENES RETTIGHETER

Dette kapitlet handler om rapportering, dokumentasjon og tilsyn som følger av elevenes rettigheter. Dette er sentrale virkemidler for statlig kontroll og styring av kommunal virksomhet. Vi tar utgangspunkt i stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* (Meld. St. 12 (2011-2012)), hvor det fremgår at de siste årene har vært rettet økt oppmerksomhet mot staten og kommunenes behov for mer kunnskap om utviklingen av offentlige tjenester og hvilke resultater som oppnås i forvaltningen av disse. En kartlegging av statens bruk av juridiske virkemidler tyder på økt vektlegging av tilsyn og kontroll med kommunesektoren; dels som følge av en generell bruk av mål- og resultatstyringen i offentlig sektor og dels som resultat av behovet for å følge opp kommunene tettere etter at omfanget av individuelle rettigheter og kommunale plikter har økt de siste årene.

Det er likevel et mål at staten bare skal pålegge kommunene og fylkeskommunene rapportering- og dokumentasjonskrav som gir nødvendig styringsinformasjon for staten og kommunene, og for å sikre best mulig utnyttelse av disse kravene bør de utformes i et samarbeid mellom staten og kommunene. Med utgangspunkt i de retningslinjene for forholdet mellom staten og kommunene som legges til grunn for stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* har vi i dette kapitlet kartlagt grunnskolen og de videregående skolens samlede *dokumentasjonskrav* ut fra fire analytiske spørsmål:

- 1) Hvilke dokumentasjonskrav stilles i lov og forskrift?
- 2) Hvordan fortolkes kravene i lov og forskrift gjennom rundskriv og veiledere?
- 3) Hvilke dokumentasjonskrav stiller kommuner og fylkeskommuner til skolene?
- 4) Hva er det skoleledere og lærere faktisk dokumenterer?

Utgangspunktet for de dokumentasjonskravene vi har kartlagt i dette kapitlet er elevenes rettigheter og kommunenes plikt til å dokumentere at rettighetene oppfylles på en forsvarlig måte. Vi har derfor kartlagt det legale grunnlaget for de dokumentasjonskravene som her nevnes, samtidig som vi har gjennomført to kvantitative spørreundersøkelser og en rekke kvalitative intervjuer for å få en oversikt over det totale omfanget av dagens dokumentasjonskrav i skolesektoren.

Våre funn viser for det første at svært mange av den dokumentasjonen skolene i dag plikter å kunne legge frem, følger av at kommuner og fylkeskommuner pålegger dem dette for å ivareta sitt ansvar for opplæring og spesialpedagogisk hjelp i grunnskoler og videregående skole, men at det er store variasjoner i hvilke krav som stilles fra skoleeierens side. For det andre at den doble kvalitetssikringen av opplæringen som skjer gjennom kommuners og fylkeskommuners utarbeidelse av forsvarlige systemer og statlige myndigheters veiledning og tilsyn, bidrar til å øke lærernes og skoleledernes opplevelse av hva som skal dokumenteres og hva som forventes og pålegges dokumentert.

Elevenes rettigheter til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring er hjemlet i opplæringsloven kapittel 9, i forskrift til opplæringsloven (i forbindelse med leksehjelp), og i forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole, som er en forskrift til arbeidsmiljøloven. Da opplæringsloven kapittel 9a om elevenes skolemiljø ble tatt inn i opplæringsloven i 2002, ble elevenes rettsvern knyttet til det fysiske miljøet styrket, samtidig som det ble slått fast at retten også omhandlet det psykososiale miljøet. Lov- og regelverket medfører flere dokumentasjonsplikter for skolene i enkeltsaker og på systemnivå.

I opplæringsloven gis elever og foreldre rett til å be om tiltak for å bedre det fysiske og det psykososiale miljøet gjennom kapittel 9a i opplæringsloven:

Dersom ein elev eller forelder, eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. (Opplæringslova § 9a-2, fjerde ledd)

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.

(Opplæringslova § 9a-3, tredje ledd)

Lovteksten gjengitt ovenfor slår fast at skolen skal fatte enkeltvedtak dersom enkeltelever, foreldre eller deres representanter ber om å få rettet på fysiske forhold, eller tiltak som handler om det psykososiale miljøet i skolen.

I § 9a-4 i opplæringsloven slås det fast at skolene har ansvar for daglig gjennomføring av kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helse, miljø og sikkerhet blant elevene (internkontroll). Internkontrollen gjelder det fysiske og psykososiale miljøet. Internkontroll er et begrep som brukes om en virksomhets egenkontroll, det vil si et system for at virksomheter skal kunne planlegge og organisere et kontroll- og dokumentasjonssystem for å sikre oppfyllelse av krav fastsatt i lover og forskrifter. Internkontroll i forbindelse med skolemiljø innebærer at virksomheten selv skal føre kontroll med at kravene i kapittel 9a er oppfylt.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole slår fast at «leder av virksomheten plikter å legge frem de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gjennomføre sine oppgaver etter denne forskrift.» Skolene kan også få tilsyn fra Arbeidstilsynet, det kommunale branntilsynet, og det lokale el-tilsynet, og må da kunne fremlegge etterspurt dokumentasjon.

Hvordan omtaler rundskriv og veiledninger dokumentasjonsplikter knyttet til et psykososialt skolemiljø som fremmer helse, miljø og trivsel? I rundskrivet Udir – 2 – 2010 heter det at dokumentasjonen knyttet til interkontrollen ikke trenger å være så omfattende, men at den skal vise

hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det, når det skal gjøres, og hva som faktisk blir gjort. Skolen må, i følge rundskrivet, kunne fremlegge skriftlig dokumentasjon på:

- hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, jf. § 9a–1 og 9a–3 første ledd
- hvordan skolen er organisert, blant annet fordeling av ansvar og oppgaver innenfor helse, miljø og sikkerhet
- planer og tiltak – hva som skal gjøres, når og av hvem, for å sikre et godt skolemiljø som fremmer helse, miljø og sikkerhet
- hvordan kartlegging av risiko er gjennomført (rapporter, måleresultat og liknende)
- rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik
- hvordan rutinene blir gjennomgått for å sikre at de fungerer og er tjenlige for å nå de målene som er satt (evaluering av skolemiljøarbeidet)

I tillegg må skolen kunne dokumentere at

- internkontrollen dekker alle bestemmelsene i kapittel 9a
- hver ansatt kjenner og forstår regelverket om skolemiljøet og pliktene de har etter loven og interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelses
- tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis
- ledelsen er aktiv i arbeidet med internkontroll/skolemiljø

Det heter videre at dokumentasjonen til enhver tid skal være oppdatert og tilgjengelig for alle ansatte, brukerorgan, skoleeier og tilsynsmyndighet.

Rundskrivet bidrar sammen med fylkesmennenes tilsyn med loven til å gi en konkret tolkning av hvilke krav som stilles. Funn fra intervjuene indikerer at kommuner og fylkeskommuner ber om stadig mer dokumentasjon av skolemiljøet. Rektor og assisterende rektor ved en av de videregående skolene fortalte at mens de forrige skoleår var bedt om å lage en overordnet plan for beredskapen ved skolen, var de i inneværende skoleår blitt bedt om foreta en risiko- og sårbarhetsanalyse, og deretter utvikle en ny beredskapsplan. I dette tilfellet var det skoleeier som påla skolene å utarbeide planer. Ved andre skoler er det fylkesmannens tilsyn som har blitt trukket frem som utløsende faktor for at skolen dokumenterer mer. Assisterende rektor ved en annen videregående skole fortalte dette om tilsyn og oppfølging av tilsyn som deres skole hadde hatt:

Tilsynet gikk på å kontrollere at vi hadde et system og rutiner for å ivareta elevenes rettigheter i forhold til paragraf 9A. Og system hadde vi, og kunne dokumentere det. Det som vi opplevde som litt nytt og kanskje litt... ja... byråkratisk, det var at vi er pålagt å gi tilpasset opplæring og være i dialog med foresatte og med elever; det skal nærmest være en jevn dialog mellom lærer og elev. Og når det skal dokumenteres nærmest hver eneste avtale som blir gjort der... Hvis en elev møter presis om morgenen, så kan ikke det være en muntlig avtale. Det må settes ned et skriftlig enkeltvedtak, for å sette det på spissen, så det blir et voldsomt byråkrati. Så det er der vi har vært littegrann... ikke på bakbeina, men rett og slett fått påtale om at vi burde nok ha fattet flere

enkeltvedtak. For «på en så stor skole med så mange elever, så må det jo være flere problem enn det som dere har fattet enkeltvedtak på?»

Eksemplene fra de to videregående skolene er langt fra enestående i vårt kvalitative intervjumateriale. De illustrerer at omfanget av dokumentasjon knyttet til skolemiljø har økt de siste årene, og informantene mener kravene kommer dels fra kommuner og fylkeskommuner og dels fra det nasjonale tilsynet med skolemiljø. Eksemplene viser at økte krav til dokumentasjon kan komme fra skoleeier eller tilsynsmyndighet.

DOKUMENTASJONSPLIKTER SOM FØLGE AV RETT OG PLIKT TIL OPPLÆRING

Opplæringsloven § 2-1 slår fast at alle barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra de fyller seks år til de har fullført det tiende skoleåret. Rett til videregående opplæring gjelder i følge opplæringsloven § 3-1 ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, men dette er noe de aktivt må søke og ingen plikt. Elevenes rett og plikt til grunnskoleopplæring, og rett til videregående opplæring medfører dokumentasjonsplikter for skolene dersom elevene ønsker permisjon, fritak eller blir bortvist fra opplæringen:

- I grunnskolen kan den enkelte elev med hjemmel i opplæringsloven § 2-11 søke om permisjon fra den pliktige opplæringen. Det fremgår av lovteksten at søknaden skal behandles av kommunen etter reglene for enkeltvedtak.
- Med hjemmel i opplæringsloven §§ 2-10 og 3-8 kan kommuner og fylkeskommuner fastsette regler for bortvisning av elever i ordensreglementet for den enkelte skole. Elever som bryter ordensreglementet alvorlig eller flere ganger kan på 1.-7.trinn vises bort fra undervisningen for enkelttimer eller for resten av dagen, mens elever på 8.-10.trinn kan vises bort fra undervisningen i inntil tre dager. I videregående opplæring kan elevene vises bort i inntil fem dager ved alvorlige eller gjentatte brudd på ordensreglementet. Ved vedvarende oppførsel som går ut over orden og arbeidsro ved skolen, eller dersom eleven alvorlig forsømmer pliktene sine, kan elever i videregående opplæring bortvises for resten av skoleåret. Mens det er kommunen eller fylkeskommunen som er ansvarlig for å fastsette ordensreglementet for skolene, fremgår det av lovteksten at det er rektor som fatter vedtaket. Foreldre til elever på 1.-7.trinn skal varsles før bortvisning for resten av dagen.
- Elever i grunnskolen og i videregående opplæring med tilrettelagt opplæring i kroppsøvfaget kan med hjemmel i forskrift til opplæringsloven § 3-23 få fritak fra vurdering med karakter i kroppsøving. Det framgår av lovteksten at avgjørelsen er et enkeltvedtak, men ikke hvem som skal fatte det. Det vil da være kommunen eller fylkeskommunen som har myndighet til å fatte vedtaket, og oppgaven kan eventuelt delegeres til rektor.

Skoleledere forteller i intervjuer at de fatter mange enkeltvedtak, både i forhold til disse bestemmelsene, og i forhold til andre bestemmelser i opplæringsloven. Det er kommuner og fylkeskommuner som har det formelle ansvaret for å fatte vedtakene, men ofte delegeres myndigheten til å gjøre dette til den enkelte skoleleder. Våre informanter gir ikke inntrykk av at det er spesielt tidskrevende å fatte et enkeltvedtak, men at det sammenlagt dreier seg om en betydelig mengde vedtak og at det kan ta mye tid til sammen å fatte dem.

RETT TIL UNDERVEISVURDERING

Sentrale og lokale utdanningsmyndigheter har i flere år hatt et betydelig trykk på å heve skolenes vurderingsarbeid, for eksempel gjennom prosjektet *Vurdering for læring* (2010-2014). Retten til vurdering følger av prinsippet om at elevene skal få tilpasset opplæringen til sitt nivå. Den bygger på den generelle delen av lærerplanen og kompetansemålene i lærerplanene for de enkelte fagene, og tar utgangspunkt i at elevene har krav på tilbakemeldinger om hva de mestrer og veiledning om hva de bør arbeide videre med for å lære mer. Dessuten skal elevene selv ta del i vurderingsarbeidet.

Retten til vurdering er nedfelt i forskrift til opplæringsloven § 3-1 og «inneber både ein rett til undervegsvurdering og sluttvurdering og ein rett til dokumentasjon av opplæringa». Det er skoleeier, altså kommunene og fylkeskommunene, som i følge opplæringsloven § 13-10 har ansvaret for at eleven sin rett til vurdering og dokumentasjon av denne blir oppfylt, mens det er lærerne som dokumenterer at vurderingen er gjennomført i samarbeid med ledelsen ved den enkelte skole. Her gjør vi først rede for underveisvurdering, mens vi først ser på sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringen senere i kapitlet.

§ 3-11 i forskrift til opplæringsloven slår fast at underveisvurderingen skal gis løpende og systematisk gjennom hele opplæringen, og at den kan være både muntlig og skriftlig. Det presiseres i § 3-13 at halvårsvurdering i fag er en del av undervegsvurderingen, og at det skal gis halvårsvurdering uten karakter gjennom hele grunnopplæringen. Dokumentasjonskravene til underveisvurderingen fremgår av § 3-16:

Frå 8. årstrinnet skal alle elevar kvart halvår få halvårsvurdering med karakter i fag og i orden og i åtferd dokumentert skriftleg. Fråvær skal også dokumenterast kvart halvår.

Det skal kunne dokumenterast at undervegsvurdering er gitt, jf. § 3-11 til § 3-15.

I forskrift til opplæringsloven § 3-16 slås det i første ledd fast at halvårsvurdering med karakter i fag og i orden og oppførsel samt fravær skal dokumenteres skriftlig fra og med 8.trinn, mens det i andre ledd fremgår at kravet til dokumentasjon av underveisvurdering er at den er gitt. Det finnes med andre ord ikke noe krav i regelverket til at innholdet i underveisvurderingen skal dokumenteres.

Det er derimot et krav at elev og foreldre skal varsles dersom halvårsvurdering i fag ikke kan gis, eller dersom eleven kan få nedsatt halvårsvurdering i orden og oppførsel. I § 3-7 i forskrift til opplæringsloven heter det:

Eleven og foreldra skal varslast skriftleg dersom det er tvil om eleven kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i eitt eller fleire fag fordi det ikkje er grunnlag for fastsetjing av karakter.

Eleven og foreldra skal også varslast skriftleg dersom det er fare for at eleven i halvårsvurdering med karakter eller i standpunktkarakter kan få karakteren nokså god (Ng) eller lite god (Lg) i orden eller i åtferd.

Varselet skal givast utan ugrunna opphald. Varselet skal gi eleven høve til å skaffe grunnlag for halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter, eller gi eleven høve til å forbetre karakteren i orden eller åtferd.

Etter at eleven har fylt 18 år, skal foreldra ikkje varslast.

Det framgår ikke av forskriftsteksten hvem som har ansvar for å gi varselet. Det formelle ansvaret ligger derfor på kommunen eller fylkeskommunen som skoleeier. I forbindelse med dokumentering av undervisvurdering og varsel, er det imidlertid relevant å se til bestemmelsene om elevenes klagerett. § 5-7 i forskrift til opplæringsloven heter det:

Den som har klagerett, jf. § 5-2, kan innanfor klagefristen krevje grunngiving for karakterar i fag der det blir halde munnleg eksamen, fastsett standpunktkarakterar, karakter for praktisk eksamen eller standpunktkarakter i orden og i åtferd. Grunngivinga skal givast av sensor eller ein lærar som har vore med og fastsett karakteren.

Dersom ein elev ikkje får standpunktkarakter eller får ikkje bestått som standpunktkarakter, kan det krevjast grunngiving for det.

Den som har klagerett, kan ikkje krevje grunngiving for karakterar til skriftleg eksamen.

Bestemmelsene slår fast at sensor eller lærer som har vært med å sette standpunktkarakterer i fag, orden og oppførsel samt på eksamen skal kunne grunngi karakteren. Videre heter det i § 5-12:

Ved klage på standpunktkarakter eller vedtak om ikkje å fastsetje standpunktkarakter kan klageinstansen berre vurdere om gjeldande føresegnar om karakterfastsetjing er følgde. Med klagen skal det følgje fråsegn frå faglæraren om korleis karakteren er fastsett, eller kvifor det ikkje er sett karakter, og fråsegn frå rektor om saksbehandlinga ved skolen. Klagaren skal få kopi av fråsegna. (...)

Dersom klagen blir funnen rettkomen, må klageinstansen presisere kva for reglar ein meiner er brotne eller det kan reisast tvil om er brotne, og sende saka tilbake til skolen. Klageinstansen skal informere klagaren om resultatet av klagebehandlinga. Rektor og faglæraren gjennomfører ny vurdering. Rektor set endeleg karakter. Den nye avgjerda kan det ikkje klagast på.

Finn klageinstansen at klagaren ikkje kan få medhald, er avgjerda endeleg.

I denne bestemmelsen fremgår det at faglæreren skal gi en uttalelse om hvordan karakteren er fastsatt eller hvorfor det ikke er satt karakter samt uttalelse fra rektor om saksbehandlingen ved skolen. Klagebestemmelsene gir lærere på ungdomstrinnet og i videregående opplæring klare insentiv til å dokumentere undervisvurdering fordi de på et senere tidspunkt skal kunne begrunne standpunktkarakterer som er satt. Skoleleder, kommune og fylkeskommune er lærernes ansvarlige ledere og arbeidsgivere samtidig som de er juridisk forpliktet til å sikre elevene deres rettigheter. Derfor har de også gjennom klagebestemmelsene klare insentiv for å sikre at lærerne dokumenterer undervisvurdering som skal brukes som grunnlag for standpunktkarakterer.

Hva sier rundskriv og veiledninger om kravene til dokumentasjon av undervisvurdering? I rundskriv 1-2010 gir Utdanningsdirektoratet sin tolkning av dokumentasjonskravet i § 3-16, og her heter det blant annet:

En tolkning av kravet til dokumentering innebærer i mange tilfeller i praksis et krav til skriftlighet. Dette har sammenheng med at dokumenteringen av hensyn til etterprøvbarehet i mange tilfeller i praksis må være skriftlig. Det kan også tenkes noen andre former for å dokumentere, som lydopptak, videoopptak og liknende. Kombinasjoner av former for dokumentering kan også være aktuelt. Utdanningsdirektoratet understreker at annet ledd ikke innebærer strengere krav til dokumentering enn dem som gjaldt tidligere. Dette innebærer at en avkrysningsliste som viser når vurderingen er gitt til den enkelte elev, er tilstrekkelig etter § 3-16 annet ledd. Utdanningsdirektoratet vil også understreke at det i kravet til dokumentering av at vurdering er gitt, ikke ligger et krav til lange skriftelige utredninger, men til at det kan dokumenteres at eleven, lærlingen og lære kandidaten har fått den undervisvurderingen hun/han har krav på. Hvor mye som skal skriftliggjøres av undervisvurderingen, må avveies i forhold til hva som er nødvendig, hva som er pedagogisk nyttig for elever, lærlinger og lære kandidater, og arbeidsbyrden det innebærer for læreren og instruktøren. Ved en eventuell klage på standpunkt karakter vil det være praktisk å ha noe dokumentering fra undervisvurderinger.

Rundskrivet fortolker bestemmelsen i forskrift til opplæringsloven §3-16 dit hen at det er tilstrekkelig å krysse av på en liste når undervisvurderingen er gitt. Videre sier rundskrivet at det må foretas lokale avveininger av pedagogisk nytte og arbeidsbyrden for lærere dersom det er nødvendig å skriftliggjøre mer enn dette, men at elevens klagemulighet gjør det praktisk å ha noe dokumentasjon av undervisvurderingen.

Veiledningsmateriellet for det nasjonale tilsynet med elevenes læringsutbytte 2014-2017 går mye lenger i å konkretisere hva skolene må kunne dokumentere når det gjelder undervisvurdering. På side 13 og 14 heter det:

Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig implementert rutine som sikrer at elevens rett til halvårsvurdering og eventuell årsrapport blir oppfylt. Rutinen må sikre at halvårsvurderingen/årsrapporten gir informasjon både om elevens nåværende kompetanse og hva eleven kan gjøre for å øke sin kompetanse. (...) Som rektor må du sørge for at skolen har en implementert skriftlig rutine som sikrer at lærerne løpende vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Denne tolkningen innebærer to nye elementer i forhold til tidligere tolkninger. For det første at det er rektor som er den ansvarlige, og for det andre at det skal foreligge en «skriftlig implementert rutine». I lovverket er det kommunen eller fylkeskommunen som er den formelt ansvarlige, og det er rimelig å spørre om tilsynsveilederen går noe langt i implisere at det er skoleleder som er ansvarlig for eventuell dokumentasjon.

Det er for tidlig å fastslå empirisk hvorvidt felles nasjonalt tilsyn for 2014 til 2017 påvirker omfanget av dokumentasjonen i skolene. Men dersom tilsynsmyndigheten bruker disse kriteriene i sin

veiledning og vurdering av kommuners og fylkeskommuners etterlevelse av loven, er det rimelig å anta at det vil øke omfanget.

KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNERS KRAV TIL DOKUMENTERING AV UNDERVEISVURDERING

Kommuner og fylkeskommuner har anledning til å utvide kravet om dokumentasjon eller skriftlig tilbakemelding til elever og foreldre. I våre undersøkelser blant lærere, skoleledere og skoleeiere har vi undersøkt hvor hyppig og på hvilken måte kommuner og fylkeskommuner stiller krav til at lærere gir skriftlig undervisningsvurdering, hvordan halvårsvurderingen dokumenteres, og hvor mye tid lærerne bruker på å gi elevene skriftlig undervisningsvurdering. Som redegjørelsen under viser, er det svært store variasjoner på alle disse parameterne.

Det fremgår av § 3-1 i forskrift til opplæringsloven at eleven, lærlingen eller lærerkandidaten skal være kjent med målene for opplæringen, hva som blir vektlagt i vurderingen, hva som er grunnlaget for denne, og hva som blir vektlagt i vurderingen av orden og oppførsel. I spørreundersøkelsen til kommuner og fylkeskommuner svarte 32.1 prosent av kommunene at de påla skolene å informere foreldrene, elevene eller begge skriftlig om innholdet i undervisningen i alle fag, mens 19.3 prosent gjorde dette i noen fag. 43.6 prosent gjorde det ikke. Blant fylkeskommunene var det 35.7 prosent som påla skolene å informere foreldrene, elevene eller begge skriftlig om innholdet i undervisningen, mens 57.1 prosent gjorde det ikke. Ingen av fylkeskommunene påla skolene å informere elev/foreldre bare i noen fag. «Vet ikke-gruppen» var 4.9 prosent i kommunene og 7.1 prosent i fylkeskommunene.

Videre ble kommuner og fylkeskommuner spurt om hvor ofte lærerne ble pålagt å gi skriftlig undervisningsvurdering til den enkelte elev skoleåret 2013/ 2014. Funnene presenteres i prosent i tabell 2.1 nedenfor.

Tabell 2.1: Hvor ofte ble lærere pålagt å gi skriftlig undervisningsvurdering til den enkelte elev skoleåret 2013-2014? (Kommuner og fylkeskommuner) (Prosenttall)

	Småtrinnet (1.-4. trinn)	Mellomtrinnet (5.-7.trinn)	Ungdomstrinnet (8.-10.trinn)	Videregående skole
Hver time	0,4	0,4	0,4	0,0
Minimum hver uke	1,7	1,7	1,3	0,0
Minimum annenhver uke	1,3	1,3	0,9	0,0
Minimum hver måned	0,4	1,7	1,7	0,0
Minimum 2-3 ganger i løpet av halvåret	5,5	4,7	8,1	7,1
Minimum én gang i halvåret (f.eks. halvårsvurdering)	43,0	46,1	49,4	50,0
Minimum én gang i året	1,3	0,4	0,4	0,0
Skoleeier stilte ikke noen krav til hvor ofte lærere skulle gi skriftlig undervisningsvurdering til den enkelte elev	41,7	39,7	33,6	42,9
Annet, vennligst spesifiser	4,7	3,9	4,3	0,0
N	235	232	235	14

Tabell 2.1 viser at rundt 40 prosent av kommunene ikke stiller noen spesifikke krav til hvor ofte lærerne på barnetrinnet skal gi undervisningsvurdering til den enkelte elev. Mer enn 40 prosent oppgir at

de krever skriftlig tilbakemelding til elev minimum en gang i halvåret, mens rundt fem prosent pålegger barneskolelærerne å gi skriftlig undervisvurdering 2-3 ganger i halvåret.

Kravene øker på ungdomstrinnet. Her pålegger halvparten av kommunene lærerne å gi skriftlig undervisvurdering én gang i halvåret, mens åtte prosent krever at det gis 2-3 ganger i halvåret. Andelen som ikke stiller krav til ungdomsskolelærerne om skriftlig undervisvurdering er redusert til 34 prosent. Dette er den laveste andelen dersom vi sammenligner på tvers av skoleslagene, og tyder på at litt flere skoleeiere stiller krav om skriftlig undervisvurdering til ungdomsskolene enn til de andre skoleslagene.

I videregående skole oppgir halvparten av fylkeskommunene at de krever skriftlig undervisvurdering minimum én gang i halvåret, mens 43 prosent ikke stiller krav til hvor ofte elevene skal få skriftlig undervisvurdering. Syv prosent, det vil si to fylkeskommuner, stilte krav om skriftlig undervisvurdering 2-3 ganger i løpet av halvåret.

Kommuner og fylkeskommuner ble også spurt om hva skoleeier har bestemt når det gjelder hvordan halvårsvurdering uten karakter skal dokumenteres. Svarfordelingen presenteres i prosent i tabell 2.2 nedenfor.

Tabell 2.2: Hva har skoleeier bestemt når det gjelder hvordan halvårsvurdering uten karakter skal dokumenteres? (Kommuner og fylkeskommuner) (Prosenttall)

	Småtrinnet (1.-4. trinn)	Mellomtrinnet (5.-7.trinn)	Ungdomstrinnet (8.-10.trinn)	Videregående
Avkryssing om at halvårsvurdering er gitt (f.eks. på liste eller på digital læringsplattform)	10,4	10,8	10,0	35,7
Utfylling av vurderingsskjema med gradert måloppnåelse	14,9	15,3	17,3	0,0
Individuell skriftlig redegjørelse for hver elev	30,9	32,1	30,9	21,4
Skoleeier har ikke stilt noen krav til dokumentasjon av halvårsvurdering, utover at skolene skal forholde seg til vurderingsforskriften	48,6	47,0	46,2	42,9
Annet, vennligst spesifiser	4,0	4,8	3,6	7,1
Vet ikke	3,6	3,6	3,6	7,1
N	249	249	249	14

Nær halvparten av kommunene og over 40 prosent av fylkeskommunene oppgir at skoleeier ikke har stilt noen krav til hvordan halvårsvurdering skal dokumenteres utover minimumskravet i forskrift til opplæringsloven. Dette tyder på at mange skoler selv kan avgjøre hvordan halvårsvurdering skal dokumenteres.

Blant de resterende kommunene, er kravet om en individuell skriftlig redegjørelse for hver elev mest utbredt i grunnskolen. Pålegg om å bruke vurderingsskjema med gradert måloppnåelse er ikke så utbredt i følge våre funn. Bare 15 prosent av kommunene påla lærere i barneskolene å bruke slike vurderingsskjema, og marginalt flere påla lærere i ungdomsskolene å bruke dem. Det er videre et viktig funn i denne sammenheng at bare 10 prosent av kommunene oppga det svaralternativet som samsvarer med det Utdanningsdirektoratet tolker som et minimumskrav, det vil si en avkryssing om at halvårsvurdering er gitt.

Blant fylkeskommuner som har presisert hvordan halvårsvurdering skal dokumenteres er det dette minimumskravet om avkryssing for at halvårsvurdering er gitt som er mest utbredt, mens 20 prosent krever at lærere gir en individuell skriftlig redegjørelse for hver elev.

Tabell 2.1 i forrige avsnitt viste at i overkant av 50 kommuner og én fylkeskommune oppga at de påla lærerne å gi hyppigere underveisvurdering mer enn én gang i halvåret. Disse 50 respondentene fikk spørsmål om hvordan lærerne skulle gi underveisvurdering, og i tabell 2.3 nedenfor ser vi den prosentvise fordelingen av resultatene.

Tabell 2.3: På hvilken måte ble lærere pålagt å gi skriftlig underveisvurdering til den enkelte elev, skoleåret 2013/ 2014? (Prosenttall)

	Småtrinnet (1.-4. trinn)	Mellomtrinnet (5.-7.trinn)	Ungdomstrinnet (8.-10.trinn)	Videregående
Utfylling av vurderingsskjema med gradert måloppnåelse	19,6	19,6	25,5	0,0
Individuell skriftlig redegjørelse for hver elev	35,3	31,4	38,2	7,1
Skoleeier har ikke presisert på hvilken måte lærere skal gi skriftlig underveisvurdering til den enkelte elev	31,4	29,4	21,8	0,0
Annet	17,6	21,6	18,2	0,0
Vet ikke	9,8	9,8	12,7	0,0
N	51	55	51	1

På alle trinn i grunnskolen er det mest utbredt å pålegge en individuell skriftlig redegjørelse for hver elev. Det er også det den ene fylkeskommunen har oppgitt som svar. Når resultatene sammenlignes på tvers av skoleslag, fremgår det at kravene er mer presisert for ungdomsskolelærere enn for barneskolelærere. Dette viser seg ved at andelen som pålegger ungdomsskolelærere å fylle ut vurderingsskjemaer med gradert måloppnåelse eller individuell redegjørelse for hver elev, er høyere enn andelen som pålegger barneskolelærerne dette. Videre er andelen som ikke har presisert hvordan lærerne skal gi skriftlig underveisvurdering lavere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnene.

HVOR MYE TID BRUKER LÆRERNE PÅ UNDERVEISVURDERING?

Lærerne ble i den kvantitative spørreundersøkelsen bedt om å anslå hvor mye tid de hadde brukt på å dokumentere underveisvurdering i ett fag høsten 2013. Faget de ble bedt om å anslå tidsbruk i, ble tilfeldig trukket fra de fagene læreren tidligere i undersøkelsen hadde oppgitt å ha undervist i høsten 2013. Det ble presisert at læreren skulle ta med alt hun eller han hadde skriftliggjort når det gjelder underveisvurdering, for eksempel skriftlig retting av prøver, skrive kommentarer og å skrive inn vurderinger på læringsplattform. En annen presisering var at dersom læreren hadde undervist i faget på flere trinn, skulle hun eller han oppgi et tidsanslag for det høyeste trinnet. Tabell 2.4 presenterer resultatene i antall timer høsten 2013.

Tabell 2.4: Omtrent hvor mange timer vil du anslå at du brukte på å dokumentere undervisvurdering for én klasse, i dette faget høsten 2013? (Timetall)

Type skole	Gjennomsnitt	N	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Median
Barneskole	27,1	184	24,8	0	99	20,0
Ungdomsskole	38,1	60	45,8	1	300	25,0
Barne/ungdomsskole	24,0	70	26,5	0	120	15,0
Videregående skole	41,5	180	29,9	1	150	30,0
Total	33,2	494	30,9	0	300	25,0

Svarfordelingen viser at det er svært store forskjeller i lærernes tidsbruk på å dokumentere undervisvurdering i ett fag høsten 2013, men generelt sett øker tidsbruken i takt med hvilket trinn lærerne underviser på. Det brukes mest tid i videregående skole, litt mindre tid i ungdomsskolene og minst tid i barneskolene.

Den store variasjonen vi ser her, kan skyldes flere forhold. For det første kan det være forskjell på hvor mye tid en lærer bruker på å rette, kommentere og utarbeide annen dokumentasjon i teoretiske og praktiske fag, for eksempel norsk og kroppsøving. For det andre kan det være individuelle forskjeller i hvor grundig og hvor effektivt den enkelte lærer arbeider med å vurdere og dokumentere undervisvurdering til den enkelte elev. Et tredje forhold er at mens noen lærere pålegges å fylle ut vurderingsskjemaer eller gi skriftlige redegjørelser for den enkelte elev, blir andre lærere kun pålagt å dokumentere at undervisvurdering er gitt. For det fjerde blir noen lærere pålagt å gi skriftlig undervisvurdering flere ganger i løpet av et semester, andre å gi skriftlig halvårsvurdering, mens en tredje gruppe ikke en gang blir krevd å dokumentere dette.

Det fremgår av tabellen at medianen er betydelig lavere enn gjennomsnittsverdien i alle skoleslag.² Det tyder på at lærere som har brukt mye tid på å dokumentere undervisvurdering har trukket gjennomsnittet betydelig opp. Vår vurdering er at medianen er et mer presist mål på lærernes gjennomsnittlige tidsbruk på å dokumentere undervisvurdering enn det gjennomsnittsverdiene er.

DIGITALE SYSTEMER FOR DOKUMENTASJON

For at dokumentasjonen skal kunne utstedes når eleven avslutter opplæringen, må en rekke forhold dokumenteres kontinuerlig gjennom opplæringen. Det første vi tar for oss er fravær og karakterer. I følge § 4-32 i forskrift til opplæringsloven skal fravær, halvårsvurdering med karakterer, standpunkt-karakterer, eksamens-karakterer og karakterer til fag- og svenneprøve og kompetanseprøve føres inn i skoleeiers system for føring av karakterer og fravær. Ved de skolene vi har besøkt er det lærerne som kontinuerlig dokumenterer elevenes fravær, halvårsvurdering med og uten karakter, og standpunkt-karakterer i digitale systemer.

Det er mange forskjellige leverandører av digitale verktøy for dokumentasjon i opplæringen, og stor variasjon mellom lærerne i synet på kvalitet og nytte av de forskjellige verktøyene. I de kvalitative intervjuene vi har gjennomført uttrykker flere av lærerne frustrasjon over at de digitale verktøyene

² Medianen er den verdien som deler en ordnet fordeling (her antall timer fra minimum 0 og oppover) i to deler hvor det er like mange enheter i begge delene (her like mange respondenter over og under medianen). Dette er ofte et bedre mål på det vi kaller sentraltendens enn gjennomsnittsverdien, fordi et gjennomsnitt også gir stor vekt til ekstreme verdier.

er lite brukervennlige. Eksempel 2.1 på neste side illustrerer hvordan lærere ved en videregående skole dokumenterer fravær.

Eksempel 2.1: Faglærere og kontaktlærere ved skolen fører fravær i dokumentasjonsverktøyet Skolearena. I følge lærerne skal et heldagsfravær føres som heldagsfravær og som timefravær i de fagene elevene har den dagen de er fraværende.

Viss du har en elev som har et heldagsfravær på en mandag, så får han ikke bare åtte timer fravær. Du skal også legge inn «2 timer fravær i faget dokumentasjon», «2 i produksjon», «2 i norsk» «1 i engelsk» og «1 i samfunnsfag». (...) Du skal vite hvor mye de har vært vekke i hvert fag, i tillegg til hvor mye de har vært vekke i timer [til sammen]. Jeg føler at jeg bruker... Jeg har ikke telt på timer da, men det går litt sånn i faser da. Men nå har jeg vært litt uheldig med tre elever som jeg har i klassen nå, i en ellers veldig ok klasse, som går på holdninger til fremmøte. Og jeg kunne sikkert hatt fire til fem undervisningstimer i uken, altså, heller enn å sitte å føre fravær. (Kontaktlærer på yrkesrettet utdanningsprogram, videregående skole)

I mange tilfeller er ikke faglærer og kontaktlærer samme person, og for at føringen skal bli korrekt må de koordinere seg slik at fraværet føres på riktig måte og i riktig rekkefølge.

Faglærer: Jeg som ikke er kontaktlærer, jeg har mine elever åtte timer hver dag når de er ute i praksis. [Dersom elevene har fravær] så må jeg føre åtte timer fravær i [faget] som jeg har, og så må kontaktlærer på toppen av det gå inn og så omgjøre de timene som jeg har skrevet til heldagsfravær. I stedet for at jeg kunne sagt at de var vekke hele dagen med en gang!

(...)

Kontaktlærer 1: Systemet er jo for så vidt ok, men det er tungrodd. Viss hver lærer legger inn fraværet i sine fag, så kan kontaktlærer etterpå gjøre om til heldagsfravær. (...) Men viss en lærer *ikke* fører fravær i sitt fag den dagen jeg har ført et heldagsfravær, fordi eleven tidlig om morgenen ga beskjed om at han skulle her og der, så vil ikke fagfraværet komme i lærerens... skal vi si... fraværsoversikt.

Faglærer: Og viss jeg da går inn i ettertid, fordi jeg skal ha det på mitt fag, og går inn igjen og roter med det der som du har lagt inn som heldagsfravær, så må du gå inn igjen og omgjøre det igjen til heldagsfravær. (Faglærer, videregående skole)

Kontaktlærer 1: Eller så kan jeg kjeft på deg! [latter] (...)

Kontaktlærer 2: Og elevene kjefter på oss fordi de har fått dobbelt så mye fravær som de skulle ha.

Kilde: Eksempelen er hentet fra et fokusgruppeintervju ved en videregående skole i en av prosjektkommunene.

Eksempel 2.1 uttrykker et generelt funn i våre fokusgruppeintervjuer, som viser at lærerne ser nødvendigheten av å føre fravær, og av at både heldagsfraværet og timefraværet dokumenteres skriftlig og synliggjøres. Tre forhold fører likevel til en viss frustrasjon hos lærerne.

For det første er det mye fravær i en del klasser, særlig i noen av de yrkesrettede utdanningsprogrammene i videregående opplæring, som vi imidlertid ikke har dekket i denne rapporten. Den ene læreren som er referert i eksempel 2.1 mener for eksempel at han kan bruke opp imot fire-fem timer i uken på fraværsføring på tre elever med svært mye fravær. Dette er mer enn det andre lærerinformanter har anslått, men ikke eksepsjonelt for videregående skole. Poenget er likevel *opplevelsen* av å bruke mye tid på å dokumentere elevenes fravær, uten at det i seg selv bidrar til å redusere elevens fravær.

For det andre er det i følge noen av de lærerne vi har intervjuet flere etater som skal kontaktes dersom en elev har høyt fravær. Lærere i videregående skole har nevnt at dette for eksempel gjelder helsesøster og Lånekassen, uten at det ser ut til å være noen standardiserte rutiner eller skjemaer for hvordan dette skal eller kan gjøres. Men det finnes en rekke kommuner som har utarbeidet veiledere for forebygging og tiltak ved alvorlig skolefravær. Ett eksempel på en svært omfattende veileder er fra Søgne kommune og Songdalen kommune fra 2013, hvor det også fremgår klart og tydelig hva som skal kartlegges i tilfeller ved mistanke om alvorlig fravær:

Ved bekymring for fraværet, må skolen kartlegge elevenes skolesituasjon og innhente informasjon fra elev og foresatte. Møtereferat og rapport fra kartlegging legges i elevmappe (e-phorte). Dersom det av kartleggingen fremkommer forhold som gir grunn for tiltak etter Opplæringslovens § 9a-3, skal rektor fatte enkeltvedtak. (egen mal for enkeltvedtak jf. Opplæringslovens kapittel 9a.). (...) Skolens ansatte plikter å melde fra dersom de er vikte til at elever ikke har det bra på skolen. Ansatte kan straffes med bøter dersom de forsømmer dette ansvaret. (...)

(Søgne kommune og Songdalen kommune 2013)

Det tredje, som eksempel 2.1 viser, er at måten fraværet føres på kan oppleves som svært tungvint, fordi det krever at lærere som underviser de samme elevene har avklart hvem som registrerer fraværet først og sist. Selv om den siste kommentaren i eksempel 2.1 om at lærerne kan kjeffe på hverandre når de ikke greier å koordinere fraværsføringen er humoristisk ment, illustrerer dette hvordan dokumentasjonskravet og de digitale verktøyene som brukes kan føre til frustrasjon i lærerkollegiet og for den enkelte lærer.

Lærerne oppgir i våre kvalitative intervjuer og i spørreundersøkelsen at å kutte eller forenkle varselordningen vil kunne bidra til å redusere rapporterings- og dokumentasjonsomfanget. Eksempel 2.2 er hentet fra samme videregående skole som eksempelet over, og viser hvordan varselordningen kan medføre betydelig merarbeid for lærerne. Vi fant lignende erfaringer ved flere av de skolene vi besøkte.

Eksempel 2.2: Lærere ved denne videregående skolen fortalte at for elever under 18 år, skal hvert varsel som gis til en elev sendes til eleven, foreldrene, kontaktlærer, rådgiver og skolens arkiv, i tillegg til at læreren skal ha ett varsel selv – totalt seks eksemplarer. En av kontaktlærerne på et yrkesrettet studieprogram fortalte at dersom en av elevene hans står i fare for ikke å få halvårsvurdering med karakter, og samtidig står i fare for å gå ned i orden og oppførsel, skal det skrives tre varsel, hvert i seks eksemplar, til denne eleven. Som kontaktlærer er han også ansvarlig for å hente inn elevens kvitterte kopi på at varselet er mottatt.

Videre fortalte læreren at varselet om fare for ikke å få halvårsvurdering med karakter i fag skal inneholde et vedlegg med oversikt over det registrerte fraværet. Vedlegget kan enkelt hentes ut fra dokumentasjonsverktøyet, men det forutsetter selvsagt at fraværet er ført på riktig måte i verktøyet.

Jeg merket jo dette i fjor, og fikk en kjempejobb. Jeg hadde jo en elev som hadde... han var nesten ikke her. Og så hadde det blitt notert heldagsfravær, heldagsfravær, heldagsfravær, så skulle jeg plutselig sende ut varsel i tre fag. Da skal du sende vedlegg om hvor mye fravær de har i faget. Og da stod det null timer fravær i faget. Og jeg ned på administrasjonen, og fikk da klar beskjed om hva som skulle gjøres. Jeg satt sikkert i to dager, jeg, for å føre inn fraværet på han på de forskjellige timene, for da snakker du om hundre-hundrefemti timer fravær som skal fordeles på en haug fag. (Kontaktlærer, videregående opplæring)

Kilde: Eksempelen er hentet fra et fokusgruppeintervju ved en videregående skole i en av prosjektkommunene.

Eksempel 2.2 illustrerer at måten fravær føres på i dokumentasjonsverktøyene samt måten varselordningen praktiseres på ved denne skolen, så vel som de øvrige videregående skolene hvor vi har intervjuet lærere, medfører mye dokumentasjonsarbeid uten at dette bidrar til å redusere frafallet. Dokumentasjonsarbeidet pålegges spesielt kontaktlærerne, siden de i følge opplæringsloven § 8-2 har et særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske oppgavene i klassen og overfor de enkelte elevene, for eksempel kontakten med hjemmet.

Et annet forhold som lærerinformanter ved flere skoler har trukket frem, er at de i tillegg til dokumentasjonsverktøyet er pålagt å bruke en læringsplattform for å kommunisere med elever og foreldre om læringsarbeidet. Lærerne oppfatter dette som dobbeltarbeid når de registrerer mange av de samme opplysningene i to forskjellige digitale verktøy som ikke «snakker sammen».

RETT TIL SPESIALUNDERVISNING

Ifølge opplæringsloven § 5-1 første ledd har elever som ikke har, eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. § 5-3 slår fast at før kommunen eller fylkeskommunen fattar vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det gjøres en sakkyndig vurdering av om elevens har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som skal gis.

Det fremgår av § 5-4 at elevene, foreldre og undervisningspersonalet kan ta initiativ til at behovet undersøkes. § 5-4 presiserer at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.» Ses denne bestemmelsen i sammenheng med bestemmelsen i § 5-1, kan en tolkning være at skolen ikke har grunnlag for å slå fast at en elev «ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbodet» uten at skolen først har «vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet».

Det fremgår ikke direkte av lovteksten at retten til spesialundervisning medfører noen dokumentasjonsplikter for skolene. Det eneste kravet som fremgår av lovteksten er at det skal fattes vedtak om spesialundervisning, og det er formelt sett kommunen eller fylkeskommunen som fatter vedtak.

§ 5-5 slår fast at dokumentasjonskrav for elever med spesialundervisning:

For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. (...) Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut i frå måla som er satt i eleven sin individuelle opplæringsplan. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Det fremgår av lovteksten at elever som har vedtak om spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP), men det fremgår ikke hvem som skal utarbeide planen. Skolen har derimot ansvaret for å utarbeide en skriftlig oversikt over opplæringen som er gitt og over elevens utvikling, og oversikten skal sendes til eleven eller elevens foreldre samt kommunen eller fylkeskommunen.

Frem til 2013 var det et krav om at for elever med spesialundervisning, skulle det hvert halvår utarbeides en skriftlig oversikt over elevens opplæring. Kravet ble i 2013 redusert til én årlig skriftlig rapport. Hensikten var å redusere rapporteringsbyrden i skolen, og må i følge Prop. 129 L (2012-2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)* sees i sammenheng med de signalene som gitt i Meld. St. 19 (2009-2010) *Tid til læring* om tidsbruk i skolen.

HVA SKOLENE FAKTISK DOKUMENTERER KNYTTET TIL SPESIALUNDERVISNING

Selv om det ikke fremgår direkte av lovverket at skolene skal dokumentere noe før oppmelding til sakkyndig vurdering, tyder våre undersøkelser på at bestemmelsen i § 5-4 om å prøve ut tiltak innenfor ordinær opplæring gjør at lærere dokumenterer mye før saken sendes til sakkyndig vurdering.

Veien fra bekymring om at en elev ikke har tilstrekkelig læringsutbytte av den tilpassede opplæringen til saken blir meldt til sakkyndig vurdering for spesialundervisning, beskrives av de lærerne vi har intervjuet som lang, omfattende og til tider tungvint. Enkelte uttrykker også frustrasjon over at dersom saken eventuelt havner hos PP-tjenesten, begynner disse en ny kartlegging med dokumentasjon som får det arbeidet lærerne har gjort til å fremstå som noe unødvendig.

Gangen i denne prosessen er illustrert i figur 2.1 nedenfor, hvor eleven vurderes ut fra en trappemodell fra en ordinær opplærings situasjon via tilpasset opplæring og frem mot henvisning til PP-tjenesten. Modellen er utviklet av Kompetansesenter Sør, som er et samarbeid mellom kommunene Audnedal, Hægebostad, Lindesnes, Marnardal og Åseral.

Figur 2.1: Eksempel på forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.



Modellen i figur 2.1 viser at før sakkyndig vurdering iverksettes skal elevens utvikling og lærings situasjon drøftes i flere instanser, og det skal prøves ut tiltak som så skal evalueres i flere runder før det eventuelt gjøres et enkeltvedtak om spesialundervisning. Modellen stemmer med beskrivelser av veien frem mot sakkyndig vurdering fra andre skoler vi har besøkt. Intervjuene vi har gjort med lærerne tyder på at de dokumenterer mye i forbindelse med å vurdere om en elev ikke har tilstrekkelig utbytte av den tilpassede opplæringen, og at det legges mye arbeid ned fra skolens side i å finne gode løsninger før det eventuelt anbefales en sakkyndig vurdering.

Et flertall av lærerne som ble intervjuet syntes imidlertid det var vanskelig å bestemme hvor mye tid de brukte på dokumentasjon i tilfelle utredning for spesialundervisning, blant annet fordi det er stor forskjell på sakene. I noen saker tar det lang tid å undersøke behovet fordi det kan være komplekst, eller fordi en prøver ut og dokumenterer en rekke tiltak i den tilpassede opplæringen før saken sendes til sakkyndig vurdering. Dette kan pågå i flere måneder og mellom flere lærere og eventuelt i kontakt med andre instanser. I andre tilfeller er sakene enklere, og det tar mindre tid å utarbeide dokumentasjonen som kreves ved den enkelte skole.

I spørreundersøkelsen ble lærere spurt om å anslå hvor mye tid de hadde brukt på å utarbeide dokumentasjon i forbindelse med vurdering for eventuell spesialundervisning i den siste saken de hadde vært involvert i. Tabell 2.5 nedenfor presenterer svarfordelingen.

Tabell 2.5: Tenk på den siste saken du har vært involvert i, som allerede er sendt til sakkyndig vurdering. Hvor mange timer anslår du at du har brukt på å utarbeide dokumentasjon i denne konkrete saken før sakkyndig vurdering? (Lærere) (Timetall)

Type skole	Gjennomsnitt	N	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Median
Barneskole	5,3	151	4,6	0	30	4,0
Ungdomsskole	4,2	33	3,3	1	15	3,0
Barne-/ungdomsskole	4,3	42	3,2	1	15	3,0
Videregående skole	5,9	55	6,0	1	25	4,0
Total	5,1	281	4,6	0	30	4,0

Det fremgår her at lærere i alle skoleslag i gjennomsnitt brukte mellom 4 og 6 timer på den siste saken de var involvert i, mens medianen ligger mellom 3 og 4 timer. Det er store variasjoner i lærernes anslag. Variasjonen i tidsbruk kan skyldes at det er forskjeller i hvor grundig og effektivt lærerne arbeider med sakene, men det kan også skyldes at sakenes kompleksitet varierer, slik vi opplevde at de lærerne vi foretok kvalitative intervjuer med påpekte.

Når det gjelder opplæringsplan, skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått samt vurdering av elevens utvikling, er det enighet blant de intervjuede lærerne at det å skrive disse rapportene i seg selv ikke tar spesielt mye tid. Men det går mye tid til forarbeid gjennom tester og møter, og oppfølging overfor spesialpedagoger og PP-tjenesten, og dersom vedtaket ender i spesialundervisning skal det utvikles individuelle opplæringsplaner (IOP), som også tar tid, ikke minst når det gjelder oppfølgingen av elevene i forhold til disse.

RETT TIL SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Opplæringsloven § 2-8 og § 3-12 slår fast at elever fra språklige minoriteter i grunnskolen og i videregående opplæring har rett på tre former for særskilt språkopplæring: 1) Særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne følge vanlig opplæring, 2) Rett til morsmålsopplæring (om nødvendig), og 3) Rett til tospråklig fagopplæring (om nødvendig). I § 2-8 fjerde ledd og § 3-12 fjerde ledd heter det:

Kommunen [fylkeskommunen i § 3-12] skal kartlegge kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.

Det fremgår av lovteksten at det er kommunen eller fylkeskommunen som har ansvar for å kartlegge elevenes ferdigheter, og for å fatte vedtak om særskilt språkopplæring. I femte ledd i begge paragrafer heter det:

Kommune [fylkeskommunen i § 3-12] kan organisere særskilt opplæringstilbud for nykomne elevar i egne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbud kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbud kan vare inntil to år. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette. (Opplæringslova § 2-8, femte ledd)

Her heter det at det kan fattes vedtak om særskilt språkopplæring i særskilt organisert tilbud, men det fremgår ikke om avgjørelsen kan inkluderes i det generelle vedtaket om særskilt språkopplæring. Lovteksten sier ikke noe om hvem som skal fatte vedtaket, men det er kommunen eller fylkeskommunen har det formelle ansvaret.

Det er med andre ord ingenting i selve lovteksten som pålegger skolene dokumentasjonsplikter i forbindelse med særskilt språkopplæring. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at kommuner og fylkeskommuner her delegerer myndighet til å kartlegge og dokumentere elevenes ferdigheter til skolene, og at det er lærerne som gjennomfører og sørger for at kartleggingsresultatene dokumenteres. Flere av våre informanter bruker digitale kartleggingsprøver, slik at elevens ferdigheter dokumenteres automatisk når elevene gjennomfører en digital kartleggingsprøve. Vi har også inntrykk av at det er skoleledere som fatter enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i særskilt organisert tilbud. Eksempel 2.3 på neste side viser hvordan kommunens dokumentasjonsplikter i en kommune med mottaksskole fordeles mellom nærskole, mottaksskole, og skoleeier i en kommune som har egen mottaksskole.

Eksempel 2.3

Nærskolen

- Ved ankomst blir eleven henvist til sin nærscole, som vurderer om eleven kan ha behov for å gå i mottaksscole. Det foretas ikke nødvendigvis noen kartlegging dersom eleven åpenbart ikke har norskkunnskaper.
- Dersom elev med vedtak om særskilt språkopplæring *ikke* går i mottaksscole, eller når eleven tilbakeføres til nærskolen *etter* å ha gått i mottaksscole, har kontaktlærer ansvar for å dokumentere elevens språkprofil i kommunens digitale verktøy.

Administrativ skoleeier

- Administrativ skoleeier fatter vedtak om særskilt språkopplæring i mottaksscole.

Mottaksskolen

- Ved oppstart kartlegger lærer ved mottaksskolen elevens ferdigheter ved hjelp av kartleggingsmateriellet som er utviklet til læreplan for språklige minoriteter. Skoleleder fatter enkeltvedtak på innholdet i opplæringen. Dersom eleven bor så langt unna mottaksskolen at hun eller han har rett på skyss, skal det fattes et eget enkeltvedtak for retten til skyss.
- Den som er lærer for en elev med vedtak om særskilt språkopplæring, uavhengig av om eleven går i mottaksscole eller i ordinær klasse på sin nærscole, skal to ganger i året utarbeide elevens språkprofil i skolens digitale dokumentasjonsverktøy. Det brukes i forbindelse med at skolen skal rapportere på særskilt språkopplæring i GSI, og når skolen skal rapportere til skoleeier om ressursbehov for kommende skoleår.
- Mottaksskolen har i tillegg en intern rutine på at hver elev har sin mappe med dokumentasjon, og at det utarbeides en årsrapport for hver elev. Denne dokumentasjonen følger eleven over til nærskolen når tilbudet i mottaksskolen avsluttes.
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring kan kun fattes for ett år om gangen. Dersom eleven har behov for mer enn ett år i mottaksskolen, må skoleleder fatte et nytt vedtak. Eleven kan maksimalt gå to år i mottaksscole.
- Mottaksskolen har også ansvar morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i kommunen. Det betyr at mottaksskolen sørger for at elever med vedtak om morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring og som *ikke* går i mottaksskolen får tilbud om dette. Når eleven skal tilbakeføres til ordinær klasse ved nærskolen, utarbeider lærer i mottaksskolen en overføringsrapport, slik at kontaktlærer vet om eventuelle behov for ytterligere tilpasninger i ordinær opplæring.

Kilde: Eksempelen er hentet fra et fokusgruppeintervju ved en barneskole i en av prosjektkommunene.

Det fremgår av beskrivelsen i eksempel 2.3 at i denne kommunen blir det fattet to eller tre enkeltvedtak for hver elev som skal gå ved mottaksskolen. Først et vedtak om at eleven har rett til særskilt språkopplæring i mottaksskole, og deretter et vedtak for ett år om innholdet i opplæringen basert på kartlegging av elevens ferdigheter. Dersom eleven har rett på skyss fordi vedkommende bor langt unna mottaksskolen, fattes et tredje vedtak om rett til skyss. Det første vedtaket fattes imidlertid av skoleeier, slik at skolen bare pålegges å fatte ett vedtak eller to dersom eleven har rett på skyss.

Eksempelet illustrerer at i kommuner som har egen mottaksskole, kan myndigheten til å fatte vedtak og til å kartlegge elevene knyttet til særskilt språkopplæring hovedsakelig være delegert til skoleledere og lærere i mottaksskolen. Det tyder på at i kommuner med egen mottaksskole, kan de ordinære skolene være delegert begrenset ansvar i forbindelse med retten til særskilt språkopplæring det første året de får en elev med denne retten, fordi eleven flyttes til en mottaksskole. Likevel kan elever som er ferdig med innføringstilbud fremdeles ha rett på, og vedtak om, særskilt språkopplæring. Dette betyr at lærere i ordinære klasser der det er en elev som har vedtak om særskilt språkopplæring, kan bli delegert ansvaret for å dokumentere elevens ferdigheter utover ordinær undervisvurdering som alle elever har krav på.

TIDSBRUK

I spørreundersøkelsen ble lærere som oppga at de hadde deltatt i å utarbeide dokumentasjon av én eller flere elevers ferdigheter i norsk før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring ble fattet i løpet av skoleårene 2012/2013 eller 2013/2014, bedt om å anslå hvor mye tid de brukte på å utarbeide dokumentasjonen. Svarene er gitt i tabell 2.6 nedenfor.

Tabell 2.6: Tenk på den siste saken du har vært involvert i, der det er fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Hvor mange timer anslår du at du brukte på å utarbeide dokumentasjon i forkant av at det ble fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring? (Lærere) (Timetall)

Type skole	Gjennomsnitt	N	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Median
Barneskole	3,7	40	3,6	1	15	2,0
Ungdomsskole	2,5	2	3,5	0	5	2,5
Barne-/ungdomsskole	3,4	11	1,7	2	7	3,0
Videregående skole	3,5	15	1,9	0	7	4,0
Total	3,5	68	3,0	0	15	3,0

De fleste av lærerne som har svart på spørreundersøkelsen, og som har vært involvert i å utarbeide dokumentasjon frem mot vedtak om særskilt språkopplæring, er lærere i barneskolen. Gjennomsnittlig tidsbruk per sak ligger på nær 3,5 timer, mens medianen ligger på 3 timer. Det er som vi ser av tabell 2.6 betydelige variasjoner mellom de som oppgir at de har brukt minst tid og de som har brukt mest.

RETT TIL SLUTTVALDERING

Forskrift i opplæringsloven § 3-1 slår fast at «Retten til vurdering inneber både ein rett til undervgsvurdering og sluttvurdering og ein rett til dokumentasjon av opplæringa.»

Underveisvurdering er omtalt tidligere i kapitlet. I dette avsnittet gjør vi rede for dokumentasjonsplikter knyttet til elevenes rett til sluttvurdering.

Forskrift til opplæringsloven § 3-17 slår i andre og tredje ledd fast at i grunnskolen er sluttvurderingen standpunktkarakterer og eksamenskarakterer mens i videregående opplæring er det standpunktkarakterer, eksamenskarakterer og karakterer til fag-/svenneprøve og kompetanseprøve.³ I fjerde ledd fremgår det at sluttvurderinger er enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i kapittel 5 i forskrift til opplæringsloven.

Forskrift til opplæringsloven § 3-18 spesifiserer regelverket om standpunktkarakterer i fag. Her heter det at: «Standpunktkarakteren må baserast på eit breitt vurderingsgrunnlag som samla viser kompetansen eleven har i faget, jf. § 3-3» og det slås fast at det er rektors ansvar at faglærere setter standpunktkarakterer. Videre heter det at: «I dei tilfella der det ikkje er grunnlag for å setje standpunktkarakter, har rektor ansvaret for at det blir fatta enkeltvedtak om at standpunktkarakter ikkje skal bli gitt.» Forskriftsteksten klargjør med andre ord at faglærere skal sette standpunktkarakterene, at det skal gjøres på et bredt vurderingsgrunnlag som viser kompetansen eleven har i faget, og at rektor er ansvarlig for at faglærere gjør dette.

Forskrift til opplæringsloven § 3-19 handler om standpunktkarakterer i orden og oppførsel, og det slås fast at elevene skal ha dette etter 10.årstrinn i grunnskolen og når de i tråd med læreplanverket avslutter opplæringen i skolen i videregående opplæring. Det vil si at «Rektor har ansvaret for at standpunktkarakterar i orden og i åtferd blir fastsette etter drøfting i møte der lærarane til eleven er til stades.»

Det fremgår altså av forskriftsteksten at rektor er ansvarlig for at faglærer setter standpunktkarakter, og for at standpunktkarakter i orden og oppførsel blir fastsatt.

Videre er det flere forhold knyttet til elevens eksamen som medfører dokumentasjonsplikter. I disse tilfellene fremgår det av forskriftsteksten at det er rektor som skal fatte vedtakene. Det er kun ungdomsskoler og videregående skoler som arrangerer eksamen, disse pliktene faller derfor ikke på rektorer i barneskolene.

- Elever som er fritatt fra vurdering med karakter i fag som blir avsluttet med eksamen, skal med hjemmel i forskrift til opplæringsloven § 3-24 ikke delta i eksamen i faget. I en del tilfeller vil dette trolig fremgå av vedtaket om fritak fra et fag, og det vil ikke være nødvendig å fatte et nytt vedtak. Men i § 3-24 andre ledd heter det at «I grunnskolen kan rektor sjølv etter søknad frå foreldra frita elevar frå eksamen, når det ligg føre tungtvegande grunnar», og det tyder på at i noen tilfeller er det rektor som fatter et nytt enkeltvedtak om fritak fra eksamen.
- Elever med behov for særskilt tilrettelegging ved eksamen kan med hjemmel i forskrift til opplæringsloven § 3-32 søke om tilpasninger. Rektor fatter enkeltvedtak om hvilke ordninger som skal benyttes, og eleven har rett til å klage på vedtaket til fylkesmannen.
- Dersom elever hindrer eller forstyrrer gjennomføring av eksamen, kan rektor med hjemmel i forskrift til opplæringsloven § 3-36, etter å ha advart eleven, bortvise vedkommende fra

³ Utredningen avgrenses til videregående opplæring i skole, og fag-/svenneprøve og kompetanseprøve faller dermed utenfor avgrensningen.

eksamenen. Vedtaket om bortvisning skal fattes som et enkeltvedtak, og kan påklages til fylkesmannen.

Klagebestemmelsene som det ble redegjort for i avsnittet om undervisvurdering er også relevante her.

Vi har i denne utredningen ikke gått nærmere inn på hvordan lærerne fastsetter karakterer, hvor mye tid de bruker på dette. Grunnen er at vi har måttet avgrense kartleggingen til noen områder, og at karakterer og vitnemål uansett ikke er en form for dokumentasjon det er rimelig å fjerne.

RETT TIL DOKUMENTASJON AV OPPLÆRINGEN

Det første settet av rapporterings- og dokumentasjonskrav vi skal redegjøre for, henger sammen med at forskrift til opplæringsloven § 3-38 slår fast at alle som har fullført grunnopplæringen har rett på å få opplæringen dokumentert mens de som har gjennomført deler av opplæringen har rett til å få dette dokumentert. § 3-39 i forskrift til opplæringsloven slår fast at skoleeier skal ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær. Karakterer, standpunktkarakterer, eksamenskarakterer og karakterer til fag- og svenneprøven og kompetanseprøven skal føres inn i systemet.

Forskrift til opplæringsloven slår i § 3-40 fast at elever har rett på vitnemål som dokumentasjon av opplæring av fullført grunnskoleopplæring. Det fremgår av vitnemål skal inneholde:

- Standpunktkarakterer. For elever som ikke har fått standpunktkarakter i ett fag fordi grunnlaget for vurdering manglet, skal få påført vitnemålet at vurdering ikke var mulig.
- Eksamenskarakterer.
- Fravær.
- Elever som har hatt individuell opplæringsplan skal få dette ført på vitnemålet dersom eleven eller foreldrene ønsker det.
- Elever som er helt eller delvis fritatt for vurdering med karakterer skal ha vitnemål som viser at eleven har fullført grunnskoleopplæringa.

Forskrift til opplæringsloven § 3-42 slår fast at elever som har bestått alle fag og eksamener i samsvar med læreplanverket for videregående opplæring skal ha vitnemål som dokumentasjon på bestått opplæringsløp som gir studie- og/ eller yrkeskompetanse i videregående opplæring. § 3-45 i forskrift til opplæringsloven slår fast at kompetansebevis blir utstedt som dokumentasjon i de tilfellene vilkårene for å få vitnemål eller fag- og svennebrev ikke er oppfylt. Det fremgår av §§ 3-46 og 3-47 i forskrift til opplæringsloven at vitnemålet eller kompetansebeviset skal inneholde:

- Standpunktkarakterer. I de programfagene som har flere nivå, skal alle standpunktkarakterer som er oppnådde på hvert nivå føres på dokumentasjonen.
- Eksamenskarakterer.
- Fravær skal føres i dager og enkelttimer. Eleven kan kreve at årsaken til fraværet blir ført på et vedlegg til vitnemålet eller kompetansebeviset, dersom han eller hun legger fram dokumentasjon på årsaken til fraværet.
- For elever som får fritak fra vurdering (jf. § 3-22) men ikke fritak fra opplæring i skriftlig sidemål, skal det for skriftlig sidemål stå «Deltatt» på vitnemålet eller kompetansebeviset, ikke tallkarakter.

- For elever i videregående opplæring med individuell opplæringsplan som ikke gir grunnlag for å fastsette standpunktarakter (jf. § 3-3, § 3-17 sjette ledd og 3-18) skal kompetansen til eleven dokumenteres på kompetansebeviset.

Ved de skolene vi har besøkt, er det skoleledelsen ved ungdomsskoler og videregående skoler som er blitt delegert myndighet til å utstede vitnemål og kompetansebevis.

OPPLYSNINGSPLIKTEN

I Opplæringsloven § 15-3 heter det

Personalet i skolar etter denne lova skal i arbeidet sitt vere på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta.

Utan hinder av teieplikta skal personalet av eige tiltak gi opplysningar til barneverntenesta når det er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen eller når det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssvikt, jf. §§ 4-10 til 4-12 i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntenester, eller når eit barn har vist vedvarande alvorlege åtferdsvanskar, jf. § 4-24 i den same lova. Også etter pålegg frå dei organa som er ansvarlege for å gjennomføre lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntenester, skal personalet gi slike opplysningar.

Loven slår med andre ord fast at personalet har en plikt til å melde fra til barneverntjenesten dersom de har grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller på andre måter er utsatt for omsorgssvikt, eller har vedvarende og alvorlige atferdsvansker. En rettskraftig avgjørelse i Eidsivating lagmannsrett slår fast at plikten gjelder den enkelte ansatte og ikke skolen som sådan.⁴

KOMMUNENES FORSVARLIGE SYSTEM OG STATLIG TILSYN OG VEILEDNING

Fylkesmannen og departementet har med hjemmel i opplæringsloven §§ 14-1 og 14-2 rett til å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene der pålagt i opplæringsloven, og å gi råd og veiledning til kommuner og fylkeskommuner om virksomheter etter opplæringsloven.

I mars 2007 ble det innført en ny bestemmelse i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunesektoren. Denne ga fylkesmannen myndighet til å føre lovlighetstilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter særlovgivningen. Lovlighetstilsyn er et av de mest sentrale virkemidlene til statlige myndigheter når det gjelder kvalitetssikring. Som det heter i Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet, har tilsyn stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning ved at det skal «bidra til å sikre at lover overholdes» (Riksrevisjonen 2014:9). Men, i følge Meld. St. 7 (2009-2010) er statlig tilsyn med kommunesektoren etter kommuneloven kapittel 10 A avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunene oppfyller pliktene der er pålagt i eller i medhold av lov:

Statlig tilsyn overfor kommunene blir således en lovlighetskontroll eller legalitetskontroll. Hovedbegrunnelsen for en slik avgrensning av det statlige tilsynet er hensynet til legalitetsprinsippet og den kommunale handlefriheten. (...)

⁴ Dommen er referert til i rundskriv 10-2012 fra Utdanningsdirektoratet.

Statlig tilsyn er ikke avgrenset til å kontrollere bare enkeltvedtak eller annen myndighetsutøving. Det er likevel lagt til grunn i Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) side 44, at lovligstilsynet skal ha samme avgrensninger som domstolene har med hensyn til å overprøve forvaltningens avgjørelser(...)

Statlige tilsynsmyndigheter underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunenes frie skjønn (hensiktsmessighetsskjønn). (Meld. St. 7 (2009-2010):30)

Gjennom prosjektet «Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som metode» har Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Eivind Smith og Marte Winsvold vist at til tross for lovendringene i kommuneloven kapittel 10 A om tilsyn og samordning av tilsyn som trådte i kraft i 2007, «er regelverket om statlig tilsyn med kommunesektoren til dels ganske fragmentert» (Indset et al 2011:8). Grunnen til dette er at hovedbestemmelsene finnes i særlover om blant annet utdanning og arbeidsmiljø, hvor graden av kommunalt selvstyre i forhold til tilsynsordningene varierer: «Det er opp til særlovgivningen å definere hvilke områder det skal føres tilsyn med og hvem som skal gjøre det». Ved det de fire forfatterne kaller typiske aktørplikter, for eksempel arbeidstilsyn, «står ikke hensynet til kommunalt selvstyre like sterkt som ved tilsyn med for eksempel grunnskolen» (Indset et al 2011:8):

På denne bakgrunn gir bestemmelsene i kommuneloven § 60 e om fylkesmannens samordning av alt statlig tilsyn samlet sett et nyttig bidrag til en samfunnsøkonomisk gunstig utforming av det samlede tilsynet med kommunene. Samtidig er det slående at samordningens effektivitet i meget stor grad hviler på fylkesmennenes evne og vilje til å påvirke helheten i det statlige tilsynet. (Indset et al 2011:9)

I følge de fem fylkesmannsembetene vi har intervjuet i sammenheng med dette prosjektet, varierer de hendelsesbaserte og egeninitierte tilsynene som utføres i kommunene – «til dels betydelig» -- i omfang og innretning, metodikk og graden av veiledning og hvordan tilsynsrapportene ser ut. Men, som en av undervisningsdirektørene ved et fylkesembete vi intervjuet sa: «selv om vi skal legge vekt på kommunenes frie skjønn så må vi sjekke rettigheter. Ingen andre embeter har slike problemstillinger». Dette gjelder spesielt i forhold til opplæringsloven §9a.

Utdanningsdirektoratets felles nasjonale tilsyn med skoler og skoleeiere gjennom fylkesmennene i perioden 2014-2017, har som mål å 1) skulle fremme en bedre felles forståelse for skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, 2) gi økt forvaltningskompetanse ved avgjørelser om særskilt tilrettelegging og 3) gjennom kontroll av skolens arbeid med skolebasert vurdering øke kvaliteten på og bevisstheten rundt denne. Bakgrunnen for dette er at tilsynene i mange tilfeller har vært sett på som uforutsigbare å betjene:

... flere av kommunene opplever tilsynsmengden og – trykket som stort, og forteller om manglende samordning i tid og sted blir tilsynet en belastning som går ut over læringsutbytte (Indset 2011:10).

En annen av de utdanningsdirektørene vi intervjuet ved et av fylkesmannsembetene mente at usikkerheten rundt hva et tilsyn er, gjør at kommunene og fylkeskommunene ofte legger frem en

anselig mengde dokumenter, som ikke nødvendigvis er å regne som dokumentasjon i den konkrete saken. Derfor trengs det en grundig opplæring i kommunene og fylkeskommunene i hva et tilsyn er, mente alle de fem representantene for fylkesmannsembetet vi intervjuet til dette prosjektet (to rådgivere og tre utdanningsdirektører).

For å bidra til at statens tilsyn med kommunene samlet sett blir mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart har fylkesmannen gjennom kommuneloven § 60 e fått mandat til å samordne det statlige tilsynet med kommunene. Innen skolesektoren er det gjennomført en rekke felles nasjonale tilsyn de siste årene:

- Felles nasjonalt tilsyn med elevens utbytte av opplæringen (2014-2017)
- Felles nasjonalt tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø (2010-2013)
- Felles nasjonalt tilsyn med organisering i grupper (2009)
- Felles nasjonalt tilsyn med årstimetall (2008)
- Felles nasjonalt tilsyn med tilpasset opplæring og spesialundervisning (2007)
- Felles nasjonalt tilsyn med forsvarlig system (2006)

Skoleledere og skoleeiere ble i spørreundersøkelsene bedt om å ta stilling til noen påstander om dokumentasjonskrav, forsvarlig system og tilsyn med lovverket. I tabell 2.7 nedenfor presenterer vi resultatene fra skolelederundersøkelsen.

Tabell 2.7: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om detaljeringsgrad i dokumentasjonskrav som fremgår av opplæringsloven med forskrifter? (Skala fra 1 til 5, hvor 5 er mest enig)

	Jeg føler meg trygg på at skolen etterlever dokumentasjonskravene i opplæringsloven med forskrifter på en forsvarlig måte	Lovlighetstilsyn har for høy detaljeringsgrad og er av for stort omfang	Felles nasjonale tilsyn har ikke ført til mer detaljerte dokumentasjonskrav
Barneskole	4,2	3,9	2,5
Barne-/ungdomsskole	4,2	3,7	2,6
Ungdomsskole	4,0	4,0	2,3
Videregående skole	4,2	4,0	2,6
Totalt	4,1	3,9	2,5

Skolelederne fremstår her som svært trygge på at skolen etterlever dokumentasjonskravene i opplæringsloven på en forsvarlig måte. Skolelederne er også samstemte i at lovighetstilsyn har for høy detaljeringsgrad og er av for stort omfang, selv om gjennomsnittsverdiene er litt lavere på dette spørsmålet. Den siste påstanden er av metodiske hensyn snudd til en negasjon, men funnet er at skolelederne mener at felles nasjonale tilsyn har ført til mer detaljerte dokumentasjonskrav.

Svarmønsteret til skoleledere ved ungdomsskolene skiller seg litt fra de andre skoleslagene. De er litt mindre sikre enn ved andre skoleslag på at de etterlever dokumentasjonskravene, de mener i større grad at lovighetstilsynet har for høy detaljeringsgrad, og de mener i større grad enn andre skoleledere at felles nasjonale tilsyn har ført til mer detaljerte dokumentasjonskrav.

I tabell 2.8 nedenfor ser vi hvor mange tilsyn som ifølge skoleeierne selv ble ført med skoleeier i løpet av skoleåret 2013/ 2014.

Tabell 2.8: Flere statlige aktører, som Fylkesmannen, Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Branntilsynet kan føre tilsyn med skoler og skoleeier. Hvor mange tilsyn ble ført med skoleeier i løpet av skoleåret 2013/ 2014? (Prosenttall)

	Kommune	Fylkeskommune
Ingen	13,6	7,1
Ett	27,5	14,3
To	25,4	7,1
Tre	15,7	7,1
Mer enn tre	17,8	64,3

Det ble ført tilsyn med skoler og skoleeier i de aller fleste kommunene og i nesten alle fylkeskommunene skoleåret 2013/ 2014. Over 60 prosent av fylkeskommunene, og 18 prosent av kommunene, oppga at det var blitt ført mer enn tre tilsyn med dem og deres skoler forrige skoleår.

Skoleeierne fikk også spørsmål om forsvarlig system og tilsyn. Resultatene kan vi se i tabell 2.9 nedenfor.

Tabell 2.9: Hvor enig eller uenig er du i påstandene om forsvarlig system og tilsynet med dette? (Skala fra 1 til 5, hvor 5 er mest enig)

	Kommune	Fylkeskommune
Det er uklart hvor omfattende skoleeiers system etter § 13-10 må være for å anses som forsvarlig	3,7	3,2
Kravet om forsvarlig system har økt omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskrav som skoleeier stiller til skolene	4,2	4,6
Fylkesmannens tilsyn med lovverket har økt omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskrav som skoleeier stiller til skolene	4,4	4,3
Skoleeier bruker tilsynsrapporter til å videreutvikle sitt forsvarlige system (internkontroll)	4,2	3,9
De digitale verktøyene skolene benytter for rapportering og dokumentasjon gjør det enklere for skoleeier å utøve sitt lovpålagte ansvar	4,1	4,1

Skoleeierne er samstemte i at kravet om forsvarlig system og fylkesmannens tilsyn med lovverket har økt omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskravene fra skoleeier til skolene. Svært mange bruker også tilsynsrapportene til å videreutvikle sitt forsvarlige system. To skoleledere i en av prosjektkommunene kommenterte arbeidet med forsvarlig system og forberedelse til tilsyn slik:

Leder 1: ... også i forhold til fylkesmannen når vi får tilsyn, dette går det mye tid på. Veldig omfattende. Nevnt et par dager allerede, og sikkert mange dager til. For det er kursing i forkant. Leder B: Bearbeiding i forkant, og analyse av det de skal ha inn. Leder A: Nesten totalt sett en arbeidsuke, vi har allerede hatt to møter, så kommer de for intervjuer i september og så skal det følges opp. Leder 2: Tilbakemelding i etterkant, og oppretting av avvik.

(To enhetsledere for barneskoler kombinert med barnehager)

Det er flere av de lærerne, skolelederne og skoleeierne i vår kvalitative undersøkelse som peker på økt tidsbruk som følge av dokumentasjonskrav i tilfelle tilsyn. Men samtidig sees også en slik utvikling som ledd i arbeidet med kvalitetssikring og kvalitetsutvikling på den enkelte skole.

Dette er også et gjennomgående argument fra de fylkesmannsembetene vi har intervjuet og fra Utdanningsdirektoratets begrunnelse for hvorfor tilsynene er viktig. Det gir en mulighet for å vurdere «treffsikkerheten av statlige tiltak». Men i den sammenheng etterlyser også de fem fylkesmannsembetene bedre juridisk kompetanse hos kommunene og fylkeskommunene, samtidig

som en av dem uttalte at også fylkesmannsembetet har mye å lære av kommunene og fylkeskommunene: «de kan noe vi ikke kan og vi kan noe de ikke kan». Hennes eksempel på hva fylkesmannsembetet kunne trenge mer kunnskap om var en bedre forståelse av skolehverdagen.

KONKLUSJON

Gjennomgangen av lovverket viser at elevenes rettigheter slik de fremgår i lov og forskrift medfører en rekke dokumentasjonsplikter, men at bare et fåtall rettes direkte mot skolene representert ved rektor. Dette gjelder rettigheter innenfor tre områder: 1) Rettigheter knyttet til et miljø som fremmer helse, trivsel og læring, 2) enkeltvedtak knyttet til at elevene kan søke om permisjon eller fritak, eller at det kan være behov for å bortvise elever på bakgrunn av alvorlige eller gjentatte brudd på ordensreglementet, og 3) enkeltvedtak knyttet til tilrettelegging av eksamen eller bortvisning fra eksamen. Kartleggingen av hvilke krav kommuner og fylkeskommuner stiller til underveisvurdering og av hva lærerne og skolelederne faktisk dokumenterer, viser at skolene dokumenterer mye knyttet til elevenes rettigheter, men at det også er store variasjoner internt på skolene, mellom dem og mellom kommuner og fylkeskommuner.

Kommuner og fylkeskommuner har med hjemmel i opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3 det juridiske ansvaret for grunnskoleopplæring, videregående opplæring og spesialpedagogisk hjelp, og har i følge lov og forskrift en legal rett til å pålegge skolene å dokumentere de forholdene som kommunen/fylkeskommunen er juridisk ansvarlig for. Et av de spørsmålene vi vil stille i de påfølgende kapitlene er hva slags rapportering og dokumentasjon lærerne og skolelederne utfører i tillegg til det de er pålagt som følge av lover og forskrifter kommunene og fylkeskommunene har plikt til å følge.

For selv om det er betydelige variasjoner i kravene som stilles til skolene fra kommuner og fylkeskommuner om dokumentasjon, viser våre undersøkelser at særlig lærerne dokumenterer mer enn det de eksplisitt er pålagt. Det gjør de enten fordi de er vant til det, fordi de opplever det som nyttig eller «for sikkerhets skyld», som noen av dem sier. Det ser altså ut til at det i tillegg til aksept for de legale pålegg skolelederne og lærerne har til å dokumentere og rapportere, har denne delen av skolehverdagen også en høyere grad av legitimitet blant lærere og skoleledere enn det mye av den aktuelle skoledebatten i media den siste tiden har gitt uttrykk for. Det å rapportere og dokumentere elevenes utvikling og å kommunisere dette til dem og deres foreldre, er en del av lærerprofesjonens verdigrunnlag og noe mange av de vi har intervjuet har lagt vekt på.

Våre funn viser likevel at de skolelederne vi har intervjuet fremstår som mer bevisste overfor spørsmålene om dokumentasjon og rapportering enn lærerne, og det virker som de færreste dokumenterer mer enn de blir pålagt. Men funnene viser også at de opplever at det stilles stadig nye og mer presise krav til planer, rutiner og når det skal fattes enkeltvedtak. Dette kan, på den ene siden, henge sammen med kravet til at kommuner og fylkeskommuner skal ha et forsvarlig system, og at det kan være uklart hvor høye eller lave krav til dokumentasjon som er forsvarlig. På den andre siden kan det henge sammen med den økende tendens til tilsyn og veiledning som statlige myndigheter gir.

Kapittel 3

RAPPORTERING KNYTTET TIL KVALITETSVURDERING OG SKOLEUTVIKLING

Når staten i større grad styrer gjennom mål for tenestene, får kommunane større ansvar for å dokumentere hva de gjør for å nå måla, og for å vurdere om måla faktisk blir nådde. Nye krav til prosedyrar og rapportering inneber at kommunesektoren må bruke ressursar på å byggje opp system og rutinar for dette. (...)

I kommunesektoren er det mykje merksemd rundt rapporteringsbyrda. Tilbakemeldingar frå sektoren tilseier at rapporteringspliktene er for omfattande og stel tid frå tenesteyting og anna oppgåveløysing.

(Meld. St. 12 (2011-2012):78)

Nasjonale utdanningsmyndigheter stiller rapporteringskrav til kommuner og fylkeskommuner for å få kunnskap om ressursbruk og aktiviteter, om læringsresultater og læringsmiljø. De faste rapporteringspliktene er Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) og Kvalitetsvurderingssystemet. I praksis er det skolene som må sørge for å innhente data til disse rapporteringene. I dette kapittelet ser vi først på hvor mye tid skolene bruker i forbindelse med de pålagte rapporteringskravene i GSI og hvilke prøver og undersøkelser som inngår i kvalitetsvurderingssystemet. Her inkluderer vi hvor mye tid lærerne og skolelederne anslår at de bruker på å sørge for at prøvene blir gjennomført. På denne måten synliggjør vår kartlegging hvor mye tid som går med til å oppfylle de nasjonale rapporteringskravene.

Deretter gjør vi rede for det vi mener er lokale krav knyttet til kvalitetsvurdering og skoleutvikling. I stortingsmeldingen *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen* (Meld. St. 20 (2012-2013):147) heter det at «kvalitetsvurderingssystemets viktigste funksjon er å være til nytte for skolene og skoleeierne.» Prøvene og undersøkelsene gjennomføres i all hovedsak i digitale verktøy, og resultatrapporter kan enkelt tas ut på skolenivå, skoleeiernivå og nasjonalt nivå. Resultatene brukes mer eller mindre aktivt i skolens videre utviklingsarbeid. Vår kartlegging av lokale krav omfatter bruk av flere prøver og undersøkelser fra kvalitetsvurderingssystemet enn det som er obligatorisk, og hvilke krav som stilles til rapportering og dokumentasjon i forbindelse med bruken av resultater fra kvalitetsvurderingssystemet.

Vår konklusjon er at det å gjennomføre de obligatoriske prøvene og undersøkelsene i kvalitetsvurderingssystemet i seg selv ikke påfører lærerne og skolelederne mye ekstraarbeid, i og med at elevene selv dokumenterer i digitale verktøy. Men lokale pålegg om bruk av flere undersøkelser og kartlegginger samt bruken av resultatene i utviklingsøyemed, for eksempel gjennom skolebasert vurdering, bidrar til å øke omfanget av rapportering og dokumentasjon.

GRUNNSKOLENES INFORMASJONSSYSTEM (GSI)

Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) er et system for registrering av opplysninger om grunnskolenes aktiviteter. Systemet er hjemlet i forskrift til opplæringsloven § 2-2, som sier at «Skoleeigaren skal medverke til å etablere administrative system og å innhente statistiske og andre opplysningar som trengst for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa.» Det er Utdanningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå (SSB) som er ansvarlig for innsamlingen av dataene og overføringen til KOSTRA,⁵ på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Departementet og direktoratet bruker data fra GSI til politikktutforming, planlegging og styring av skolesektoren, mens det tilsvarende systemet for videregående opplæring VIGO bare er en internettportal for søking til videregående opplæring som fylkene i Norge samarbeider om (se www.vigo.no). Det eksisterer altså ikke et lignende system som GSI for videregående opplæring.

Ifølge Utdanningsdirektoratets nettsider samles det årlig inn mer enn 1000 opplysninger om den enkelte grunnskole i Norge. Rapporteringsskjemaet er delt inn i elleve temaer med en rekke underspørsmål. De elleve temaene er:

- Elever og timer
- Årstimer
- Årsverk
- Spesialundervisning
- Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever
- Målform
- Fremmedspråk, språklig fordypning, arbeidslivsfag og valgfag
- Fysisk aktivitet og leksehjelp
- Diverse (skyss, leirskole, omdisponering av timetall/ 25 %-regelen, elever på ungdomstrinnet som tar fag fra videregående opplæring)
- Skolefritidsordning (SFO)
- Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Det fremgår av informasjonen om GSI på Utdanningsdirektoratets hjemmesider at skoleleder er ansvarlig for å rapportere inn tall fra sin skole innen en gitt frist, og at skoleeier har ansvar for å kvalitetssikre skolens data før de sendes til nasjonale myndigheter. Her brukes dataene, som nevnt ovenfor, blant annet til utformingen av politikk, «for eksempel spesialundervisning, lærertetthet, tilsyn eller treffsikkerhet for statlige tiltak», som en av deltagerne på et fokusgruppeintervju i Utdanningsdirektoratet forklarte det. Samtidig sa vedkommende at direktoratet har fått tilbakemeldinger om at informasjon de trenger ikke kommer «godt nok tilbake» til de som legger den inn. «Vi sitter kanskje på informasjon som kunne ha vært brukt på lokalt nivå», mente denne respondenten.

I spørreundersøkelsen ble skoleledere spurt om hvor mye tid de anslo at skolen brukte til sammen på rapportering i GSI høsten 2013. I tabell 3.1 på neste side presenteres resultatene.

⁵ <https://gsi.udir.no/> Lastet ned 28.november 2014.

Tabell 3.1: Omtrent hvor mange timer vil du anslå at skolen brukte til sammen på rapportering i Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) høsten 2013? (Timer) (Skoleledere)

Type skole	Gjennomsnitt	N	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Median
Barneskole	9,5	150	6,7	2	40	8,0
Ungdomsskole	11,2	52	8,0	3	38	9,0
Barne-/ungdomsskole	10,6	47	6,4	1	30	10,0
Total	10,1	249	6,9	1	40	8,0

Tabellen viser at det er stor variasjon i skoleledernes tidsanslag når det gjelder rapportering i GSI, men at gjennomsnitt og median ligger mellom 8 og 11 timer. Skoleledere ved ungdomsskolene ser ut til å bruke én til to timer mer enn skoleledere ved barneskoler på rapportering i GSI.

KVALITETSVURDERINGSSYSTEMET

Kvalitetsvurderingssystemet består av en rekke prøver og undersøkelser som skal gi kunnskap om norske elevers prestasjoner og skolenes læringsmiljø, for å bidra til å heve kvaliteten i opplæringen. Tilsynsrapporter, internasjonale undersøkelser, forskning og evaluering blir også regnet som deler av systemet. Den digitale portalen Skoleporten formidler tilgjengelig informasjon om kvaliteten i grunnopplæringen og synliggjøre læringsresultater, læringsmiljø, ressurser i grunnopplæringen, samt faktaopplysninger for den enkelte skole, kommune og fylkeskommune.

Kvalitetsvurderingssystemet er hjemlet i forskrift til opplæringsloven §§ 2-3 og 2-4:

Skoleeigaren skal sørge for at nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverknad, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og følgde opp lokalt. (§ 2-3)

Elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Skoleeigaren skal sørge for at dette blir gjennomført. (§ 2-4 første ledd)

Formålet med kvalitetsvurderingssystemet er i følge Meld. St. 20 (2012-2013):

... å legge et godt grunnlag for å fastsette mål og prioritere tiltak for å utvikle kvaliteten på opplæringen, både nasjonalt og lokalt. Kunnskap om tilstanden i sektoren og i den enkelte kommune og skole er grunnlaget for å vurdere forholdet mellom tilstand og mål for opplæringen, og om det er behov for endringer og utviklingstiltak. Målsettingen er å skape en kultur som setter læring og utvikling på dagsordenen på alle nivåer i sektoren.

Systemet må ses i sammenheng med kravet som stilles til kommuner og fylkeskommuner i opplæringslova § 13-10 om at det som en del av oppfølgingsarbeidet skal utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og videregående opplæring, knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Tabell 3.2 på neste side presenterer det totale innholdet i kvalitetsvurderingssystemet, slik det fremgår av Meld. St. 20 (2012-2013) med formål og om det er frivillig eller obligatorisk for skolene å delta.

Tabell 3.2: Prøver og undersøkelser i kvalitetsvurderingssystemet.

Hva	Formål	Frivillig deltakelse	Obligatorisk deltakelse
Læringsstøttende prøver	Støtte lærere i undervisvurdering og gi grunnlag for læringsfremmende tilbakemeldinger Gi grunnlag for å sammenligne seg mot nasjonalt nivå for å bedre skolens vurderingspraksis	Matematikk 5. – 10. trinn Flere under utvikling	
Karakter støttende prøver	Støtte lærere i undervis- og standpunktvurdering Gi grunnlag for å sammenlikne seg mot nasjonalt nivå for å bedre skolens vurderingspraksis	Naturfag 8. – 10. trinn Samfunnsfag (fra 2013) Flere under utvikling	
Kartleggingsprøver	Finne de elevene som trenger ekstra hjelp i ferdigheter og fag Gir kun informasjon om elever under og rundt bekymringsgrensen	Regning 1. og 3. trinn Engelsk 3. trinn og Vg1 Digitale ferdigheter 4. trinn i (fra 2013)	Lesing 1. – 3. trinn og Vg1 Regning 2. trinn og Vg1
Nasjonale Prøver	Vurdere i hvilken grad skolen lykkes med å utvikle elevenes ferdigheter		Lesing og regning 5., 8. og 9. trinn Engelsk 5. og 8. Trinn
Internasjonale undersøkelser	Vurdere norske elevers kompetanse sammenliknet med andre land Gir også informasjon om utvikling over tid	<ul style="list-style-type: none"> • CIVIC/ICCS (demokrati/engasjement) • ICILS (digital kompetanse (2013)) • PIRLS (leseforståelse) • PISA (matematikk, naturfag og lesing) • TALIS (undervisning og læring) • TIMSS (matematikk og naturfag) 	
Brukerundersøkelser	Få fram meninger om læring og trivsel på skolen	Lærling-, Foreldre-, Lærebedrift- og Lærer Undersøkelsene Elevundersøkelsen på andre trinn enn de obligatoriske	Elevundersøkelsen på 7. og 10.trinn og Vg1
Eksamen	Beskrive den enkeltes kompetansenivå for omverdenen, har en normerende funksjon Lite egnet til å si noe om utvikling i elevenes ferdigheter over tid		10. trinn (trekk en sentralt gitt skriftlig og én lokalt gitt muntlig) Vgo (trekk alle trinn)

Kilde: Meld. St. 20 (2012-2013): 148.

Flere av prøvene og undersøkelsene i kvalitetsvurderingssystemet er som vi ser av tabell 3.2 frivillige. Det som er obligatorisk er å gjennomføre kartleggingsprøver, nasjonale prøver og elevundersøkelsen på utvalgte trinn. I tillegg kommer eksamen på 10. trinn og i avsluttende fag gjennom hele den videregående opplæringen.

For å gi en bedre oversikt over hva de obligatoriske prøvene og undersøkelsene i kvalitetsvurderingssystemet medfører av merarbeid for skolene, har vi laget tabell 3.3 nedenfor. Den viser hva som kreves av skolelederne og lærerne for hvert skoleslag.

Tabell 3.3: Skolelederes og læreres plikter knyttet til obligatoriske prøver og undersøkelser i kvalitetsvurderingssystemet

	Skoleledere	Lærere
Barnetrinnet (1.-7.trinn)	Legge til rette for <ul style="list-style-type: none"> • Kartleggingsprøver i lesing på tre trinn • Kartleggingsprøver i regning på ett trinn • Tre nasjonale prøver på ett trinn • Elevundersøkelsen på ett trinn 	1.trinn: Lærere tilrettelegger for kartleggingsprøve i lesing. Åpne oppgaver i leseprøven skal rettes og føres inn i det digitale verktøyet. 2.trinn: Lærere tilrettelegger for kartleggingsprøve i lesing og regning. Åpne oppgaver i leseprøven skal rettes og føres inn i det digitale verktøyet. 3.trinn: Lærere tilrettelegger for kartleggingsprøve i lesing. Åpne oppgaver i leseprøven skal rettes og føres inn i det digitale verktøyet. 5.trinn: Lærere tilrettelegger for nasjonal prøve i lesing, regning og engelsk. 7.trinn: Lærere tilrettelegger for Elevundersøkelsen
Ungdomstrinnet (8.-10.trinn)	Legge til rette for <ul style="list-style-type: none"> • Fem nasjonale prøver på to trinn • Elevundersøkelsen på ett trinn • Eksamen 	8.trinn: Lærere tilrettelegger for nasjonal prøve i lesing, regning og engelsk. 9.trinn: Lærere tilrettelegger for nasjonal prøve i lesing og regning 10.trinn: Lærere tilrettelegger for Elevundersøkelsen. Faglærere tilrettelegger for eksamen.
Videregående skoler	Legge til rette for <ul style="list-style-type: none"> • Kartleggingsprøver i lesing og regning på ett trinn • Elevundersøkelsen på ett trinn • Eksamen 	Vg1: Lærere tilrettelegger for kartleggingsprøve i lesing. Åpne oppgaver i leseprøven skal rettes og føres inn i det digitale verktøyet. Lærere tilrettelegger for Elevundersøkelsen Vg2 og Vg3: Faglærere tilrettelegger for eksamen.

Som vi ser av tabell 3.3 må skoleleder og skolens administrasjon legge til rette for prøver, undersøkelser og eksamener hvert år, mens lærerne tilrettelegger dersom det er en obligatorisk prøve eller undersøkelse på deres trinn det aktuelle året. Det er rimelig å anta at det er lærerne i norsk, matematikk og engelsk samt kontaktlærere som involveres i prøvene og undersøkelsene.

Lesing er den ferdigheten som hyppigst kartlegges og vurderes, og disse prøvene krever mer manuelt arbeid fra lærerens side fordi kartleggingsprøver og nasjonale prøver i lesing gjennomføres på papir. De andre prøvene er helt digitalisert. Nasjonal prøve i lesing består av flervalgsoppgaver og åpne oppgaver. På flervalgsoppgavene skal læreren registrere det svaralternativet eleven faktisk har svart i prøveadministrasjonssystemet PAS, som selv gir poeng for riktig svar. På de åpne oppgavene må læreren først vurdere elevens svar, deretter registrere poeng i PAS. Vurderingsveiledning til oppgavene publiseres i PAS samme dag som nasjonal prøve gjennomføres, og resultatene må registreres i PAS innen en gitt frist.⁶ Ved flere av skolene vi har besøkt, særlig på ungdomstrinnet og i videregående skole, har lærere i andre fag gjennomført og rettet kartleggingsprøver og nasjonal

⁶ Utdanningsdirektoratet (2013): *Veiledning til skoleeiere og skoleledere med retningslinjer for gjennomføring.*

prøve i lesing. Begrunnelsen er at det er behov for å avlaste norsklærerne, og at lesing er en grunnleggende ferdighet som skal trenes på i alle fag.

Det fremgår av veiledningene til kartleggingsprøvene, nasjonale prøver og elevundersøkelsen hvilket ansvar og hvilke oppgaver som påligger skolelederne og lærerne for at prøvene og undersøkelsene skal kunne gjennomføres etter intensjonen. For å undersøke skolenes kostnader ved de nasjonale kravene i Kvalitetsvurderingssystemet, har vi i spørreundersøkelsene spurt skolelederne og lærerne om hvor mye tid de brukte på forberedelser til de obligatoriske prøvene og undersøkelsene høsten 2013. I de neste avsnittene redegjør vi for hvilke oppgaver som pålegges skoleledere og lærere i forbindelse med gjennomføring av de obligatoriske delene av kvalitetsvurderingssystemet samt funn om skolenes tidsbruk.

TIDSBRUK PÅ Å GJENNOMFØRE NASJONAL PRØVE

I forkant av gjennomføringen av nasjonale prøver har skoleleder ansvaret for:

- å gjøre seg kjent med veiledning og retningslinjer for nasjonale prøver, veiledningene til lærerne for de ulike prøvene og brukerveiledning til PAS/PGS
- sørge for at lærerne på skolen kjenner til innholdet i lærerveiledningene og eksempeloppgaver på Utdanningsdirektoratets nettsider
- sørge for at foresatte er informert om gjennomføringen inkludert at foreldrebrosjyren blir delt ut
- å holde seg oppdatert på «viktige meldinger» på Utdanningsdirektoratets nettside
- å melde inn antall elever på trinn som skal ta nasjonal prøve i PAS
- å vurdere sammen med lærer hvorvidt enkelte elever skal fritas, og eventuelt fatte enkeltvedtak om fritak og registrere fritatte elever i PAS
- ha god kjennskap til PAS/PGS, teste skolens datamaskiner og nettverk, og yte brukerstøtte til lærerne.

Etter gjennomføringen av nasjonale prøver har skoleleder ansvaret for å kvalitetssikre at antallet elever i kategoriene «gjennomført», «fritatt» og «ikke deltatt» stemmer med antallet elever på trinnet.

I tabell 3.4 presenterer vi skoleeierundersøkelsens resultater for hvor mange personer som ble involvert i forberedelsene til nasjonal prøve høsten 2013, og hvor mange timer skolelederne anslo at disse personene brukte til sammen på forberedelsene. resultatene.

Tabell 3.4: Antall personer som var involvert i forberedelser til nasjonale prøver, og deres totale tidsbruk på forberedelsene.

Type skole		Hvor mange personer deltok i disse administrative forberedelsene og det administrative etterarbeidet til nasjonale prøver høsten 2013?	Omtrent hvor mange timer brukte disse til sammen på forberedelsene til nasjonale prøver høsten 2013?
Barneskole	Gjennomsnitt	2,0	8,7
	N	159	155
	Standardavvik	1,4	8,4
	Minimum	0	0
	Maximum	10	75
	Median	2,0	6,0
Ungdomsskole	Gjennomsnitt	2,6	10,5
	N	55	53
	Standardavvik	1,6	9,1
	Minimum	1	1
	Maximum	10	47
	Median	2,0	8,0
Barne-/ungdomsskole	Gjennomsnitt	2,0	7,3
	N	56	54
	Standardavvik	1,3	5,4
	Minimum	0	0
	Maximum	7	20
	Median	2,0	6,0

Ved barneskolene har det i gjennomsnitt deltatt to personer i forberedelsene til gjennomføringen av nasjonale prøver, og disse har til sammen brukt i overkant av 6 timer på forberedelsene (median). Ved ungdomsskolene, som gjennomfører nasjonale prøver på to trinn, har i gjennomsnitt 2,6 personer deltatt i forberedelsene. De har i gjennomsnitt brukt 8 timer på forberedelsene.

Faglærere som legger til rette for at elevene kan gjennomføre nasjonal prøve skal:

- gjøre seg kjent med lærerveiledningen for nasjonale prøver, eksempeloppgaver, og brukerveiledning for PGS/ PAS
- sammen med skoleleder vurdere hvorvidt enkelte elever skal fritas fra å delta
- For nasjonal prøve i norsk skal faglærer også registrere elevens svar på flervalgsoppgaver i PAS, samt vurdere og gi poeng på åpne oppgaver.

I tabell 3.5 på neste side viser vi hvor mye tid lærerne, som oppga at de hadde tilrettelagt for nasjonale prøver høsten 2013, anslo å bruke på forberedelsene. Det ble presisert at lærerne ikke skulle inkludere tiden som gikk med til elevenes gjennomføring av prøven, eller tid til oppfølging av resultatene.

Tabell 3.5: Omtrent hvor mange timer brukte du til sammen på disse oppgavene til den nasjonale prøven høsten 2013?

Type skole	Gjennomsnitt	N	Standardavvik	Minimum	Maximum	Median
Barneskole	8,3	38	9,4	1	45	5,0
Ungdomsskole	7,1	37	8,7	1	50	5,0
Barne/ungdomsskole	4,5	32	3,5	0	18	4,0
Total	6,8	107	7,9	0	50	5,0

Det er store variasjoner i tidsbruken på disse oppgavene mellom lærere. Medianen tyder på at lærere både i barneskolen og i ungdomsskolen bruker 5 timer på oppgavene, samtidig som enkelte lærere bruker svært mange timer og trekker gjennomsnittstiden opp.

I eksempel 3.1 har vi gjort en illustrativ beregning av hvor mange arbeidsdager som går med til å gjennomføre nasjonale prøver i én klasse på 5.trinn ved en barneskole, og i én klasse på 8. trinn og én klasse på 9.trinn ved en ungdomsskole. En svakhet ved beregningen er at tidsestimatet skoleledere har oppgitt trolig gjelder for gjennomføring i mer enn én klasse, og at dette estimatet kunne ha vært lavere.

Eksempel 3.1

Tabell 3.6: Tidsestimat for gjennomføring av nasjonal prøve i én klasse på 5.trinn.

3 prøver á 5,0 timer til lærerforberedelser	15 timer
+ 6,0 timer fra ledelse/ administrasjon	6 timer
Til sammen	21 timer

Tidsestimatet tyder på at det går med rundt 3 arbeidsdager for å forberede tre nasjonale prøver på 5.trinn.

Tabell 3.7: Tidsestimat for gjennomføring av tre nasjonale prøver i én klasse på 8.trinn og to nasjonale prøver i én klasse på 9.trinn

5 prøver á 5,0 timer til lærerforberedelser	25 timer
+ 8,0 timer fra ledelse/ administrasjon	8 timer
Til sammen	32 timer

Tidsestimatet tyder på at det går med i overkant av 4 arbeidsdager for å forberede nasjonal prøve på 8. og 9.trinn.

Eksempel 3.1 tyder på at barneskolene bruker om lag 3 arbeidsdager på å gjennomføre nasjonale prøver i én klasse på 5.trinn, mens ungdomsskolene bruker om lag 4 arbeidsdager på å gjennomføre nasjonal prøve i én klasse på 8.trinn og én klasse på 9.trinn. Når nasjonale prøve gjennomføres i flere klasser på disse trinnene, vil antallet timer blant lærerne øke fordi flere lærere involveres, mens ledelsens timebruk trolig ikke vil endre seg særlig.

TIDSBRUK PÅ Å GJENNOMFØRE ELEVUNDERSØKELSEN

Utdanningsdirektoratet arrangerer brukerundersøkelser for at elever, lærere og foreldre skal få si sin mening om læring og trivsel i skolen. Det finnes tre slike brukerundersøkelser: Elevundersøkelsen, Lærerundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen. Elevundersøkelsen er som vi har sett av tabell 3.1 ovenfor obligatorisk på 7. og 10. trinn og på Vg1 i høstsemesteret. Direktoratet har lagt inn en del spørsmål som må besvares av alle, men skolene kan i tillegg legge inn egne spørsmål ut fra lokale behov. I vårsemesteret kan skolen også velge å gjennomføre undersøkelsen på frivillig basis. Da kan skolene velge mellom alle spørsmålene i undersøkelsen. Direktoratet anbefaler likevel ikke å velge flere spørsmål enn de skolen har planer om å følge opp, som det heter på Utdanningsdirektoratets hjemmeside.

Elevundersøkelsen er en viktig del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og har sitt utgangspunkt i opplæringsloven § 2-3 og forskrift til privatskoleloven § 2-3. Den er også underlagt personopplysningsloven § 19, hvor det står at de som deltar i undersøkelsen har krav på å bli informert om formålet, hva resultatene skal brukes til, hvem som er ansvarlig for å behandle dem og at deltakelsen er frivillig.

Før elevundersøkelsen gjennomføres, har skoleleder ansvaret for:

- at det utarbeides en lokal gjennomføringsplan
- å informere elever og foreldre om Elevundersøkelsen
- å bestille Elevundersøkelsen
- å vurdere om det skal legges inn ekstra spørsmål
- å administrere brukernavn og passord

Skolene anbefales å utnevne en eller flere kontaktpersoner for elevundersøkelsen, som skal bistå rektor med forberedelser og koordinering av undersøkelsen ved skolen.

Tabell 3.8 presenterer skoleledernes svar på hvor mange personer som var involvert i forberedelser til elevundersøkelsen høsten 2013, og hvor mye tid disse brukte på forberedelsene.

Tabell 3.8: Antall personer som bisto rektor med forberedelser til Elevundersøkelse høsten 2013, og hvor mange timer skoleledelsen brukte til sammen på forberedelsene.

Type skole		Hvor mange kontaktpersoner bisto rektor med forberedelser og koordinering av Elevundersøkelsen høsten 2013?	Omtrent hvor mange timer vil du anslå ble brukt fra skoleledelsen og kontaktpersoner som bisto skoleledelsen med administrative forberedelser tilsammen, før Elevundersøkelsen ble gjennomført høsten 2013?
Barneskole	Gjennomsnitt	1,0	4,3
	N	159	156
	Standardavvik	1,6	3,4
	Minimum	0	0
	Maksimum	7	15
	Median	1,0	3,0
Ungdomsskole	Gjennomsnitt	1,6	6,1
	N	56	56
	Standardavvik	1,1	6,6
	Minimum	0	0
	Maksimum	4	30
	Median	1,0	4,0
Barne-/ungdomsskole	Gjennomsnitt	1,1	4,4
	N	54	52
	Standardavvik	1,0	4,1
	Minimum	0	0
	Maksimum	4	20
	Median	1,0	4,0
Videregående skole	Gjennomsnitt	2,3	10,6
	N	142	140
	Standardavvik	2,3	11,5
	Minimum	0	0
	Maksimum	15	90
	Median	2,0	8,0
Total	Gjennomsnitt	1,5	6,7
	N	411	404
	Standardavvik	1,7	8,2
	Minimum	0	0
	Maksimum	15	90

Antall personer som bisto rektor med forberedelser og koordinering av elevundersøkelsen høsten 2013, og tiden de brukte, øker fra barneskolene til ungdomsskolen og videregående skoler. Mens barneskolene i gjennomsnitt brukte 3 timer på disse forberedelsene, brukte de videregående skolene 8 timer (median). Det fremgår også at det er betydelige variasjoner i hvor mye tid skolene oppgir å bruke på forberedelsene.

I spørreundersøkelsen til lærerne ble det spurt om læreren hadde hatt ansvaret for å gjennomføre elevundersøkelsen i én eller flere klasser, eller hatt ansvaret for å planlegge og å koordinere gjennomføring av elevundersøkelsen ved skolen. Bare 18 lærere oppga at de hadde hatt ansvar for å planlegge og å koordinere gjennomføringen. Dette tyder på at de fleste skolene benytter personer i ledelsen eller i den merkantile staben til dette. Tabell 3.9 nedenfor presenterer hvor mange timer lærere som har oppgitt at de har hatt ansvaret for å gjennomføre elevundersøkelsen i én eller flere klasser har brukt på dette. Det ble presisert at de ikke skulle regne med tiden elevene brukte på å gjennomføre elevundersøkelsen, eller tiden til etterarbeid.

Tabell 3.9: Du har oppgitt at du har hatt ansvar for å gjennomføre Elevundersøkelsen i én eller flere klasser. Omtrent hvor mange timer brukte du på forberedelsene til dette høsten 2013? (Timer) (Lærere)

Type skole		Timer
Barneskole	Gjennomsnitt	2,0
	N	51
	Standardavvik	1,3
	Minimum	1
	Maksimum	6
	Median	2,0
Ungdomsskole	Gjennomsnitt	1,2
	N	30
	Standardavvik	1,0
	Minimum	0
	Maksimum	4
	Median	1,0
Barne/ungdomsskole	Gjennomsnitt	1,5
	N	28
	Standardavvik	1,1
	Minimum	0
	Maksimum	5
	Median	1,0
Videregående skole	Gjennomsnitt	2,0
	N	83
	Standardavvik	2,5
	Minimum	0
	Maksimum	20
	Median	1,0
Total	Gjennomsnitt	1,8
	N	192
	Standardavvik	1,9
	Minimum	0
	Maksimum	20
	Median	1,0

Læreres tidsbruk på forberedelser til elevundersøkelsen ligger mellom 1 og 2 timer i gjennomsnitt uavhengig av skoleslag, men innenfor hvert skoleslag er det noen lærere som bruker langt mer tid.

Skolene pålegges å gjennomføre elevundersøkelsen på ett trinn for hvert skoleslag: 7.trinn, 10.trinn og vg1. Eksempel 3.2 presenterer en beregning på hvor mye tid hvert skoleslag bruker på å gjennomføre elevundersøkelsen i én klasse på hvert skoleslag. En svakhet ved beregningen er at tidsestimatet skolelederne har oppgitt trolig gjelder for gjennomføring i mer enn én klasse, og at dette estimatet kunne ha vært lavere. Vi har likevel valgt å presentere disse tallene her fordi de gir oss en formening om hvor mye tid som går med til å gjennomføre elevundersøkelsen.

Eksempel 3.2

Tabell 3.10: Skolenes tidsbruk på å gjennomføre Elevundersøkelsen i én klasse på ett av de obligatoriske trinnene.

	Barneskole	Ungdomsskole	Barne-/ ungdomsskole	Videregående skole
Tidsbruk i skoleledelse/ administrasjon	3,0	4,0	4,0	8,0
Tidsbruk for lærere (median)	2,0	1,0	1,0	1,0
Til sammen	5,0	5,0	5,0	9,0

Tidsestimatet tyder på at barne- og ungdomsskolene brukte 5,0 timer på å gjennomføre Elevundersøkelsen mens videregående skoler brukte om lag 9,0 timer.

Beregningen i eksempel 3.2 illustrerer at ledelsens tidsbruk er nesten dobbelt så høy i videregående skole som i grunnskolen, mens lærernes tidsbruk er ganske lik. Variasjonene kan henge sammen med at antall elever som skal gjennomføre undersøkelsen er høyere på de videregående skolene enn i grunnskolen. Men det kan også henge sammen med funnene vi presenterer senere i kapittelet, som viser at elevundersøkelsen i større grad gjennomføres på flere trinn enn det som er obligatorisk i videregående opplæring enn i grunnskolene.

STORE VARIASJONER I BRUKEN AV FRIVILLIGE PRØVER OG UNDERSØKELSER

GSI og Kvalitetsvurderingssystemet er på den ene siden nasjonale rapporteringsordninger som pålegges skolene fra statlige myndigheter, men i utviklingen av rapporteringsordningene er det lagt vekt på at de innrapporterte dataene skal kunne brukes av kommuner, fylkeskommuner og skolene selv for å kvalitetssikre og videreutvikle opplæringen. Dette kommer tydelig frem i de kvalitative intervjuene vi har gjort med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Derfor er det lagt vekt på å utvikle brukervennlige digitale løsninger for å samle inn data og for å lage hensiktsmessige resultatrapporter.

Nasjonale myndigheter bruker dels juridiske virkemidler og dels pedagogiske virkemidler som veiledere og konkrete verktøy for å stimulere kommuner og fylkeskommuner til å arbeide systematisk med kvalitetssikring- og kvalitetsutvikling i skolesektoren. De juridiske virkemidlene omfatter § 13-10 i opplæringsloven, der det slås det fast at kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide en årlig tilstandsrapport om læringsresultater, frafall og læringsmiljø, og forskrift til opplæringsloven kapittel 2 om «rapportering og evaluering av opplæringsverksemda» samt forskrift §§ 3-39 og 4-32 i forskrift til opplæringsloven, som pålegger kommuner og fylkeskommuner å ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær. Disse bestemmelsene sikrer at de dataene som skal inngå i tilstandsrapportene allerede er samlet inn og dokumentert for alle kommuner og fylkeskommuner. Videre pålegger forskrift til opplæringsloven § 2-1 at skolene skal drive skolebasert vurdering, og at skoleeier skal påse at denne gjennomføres etter forutsetningene. Blant de pedagogiske virkemidlene regnes for eksempel de verktøyene som Utdanningsdirektoratet stiller til

disposisjon for ytterligere kartlegging av elevenes ferdigheter samt verktøy og veiledere for skolebasert vurdering og forsvarlig system.

I resten av dette kapittelet presenterer vi resultatene av vår kartlegging av hvilke lokale dokumentasjons- og rapporteringskrav kommunene og fylkeskommunene stiller til skolene i forbindelse med kvalitetssikring og kvalitetsutvikling. Vi begynner med hvorvidt kommuner og fylkeskommuner pålegger flere prøver og undersøkelser enn det som er obligatorisk fra nasjonale myndigheters side. Deretter tar vi for oss hvilke krav som stilles til oppfølging av resultatene fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen. Før vi avslutter med krav og eksempler på dokumentasjon av skolebasert vurdering.

VARIASJONER I BRUKEN AV KARTLEGGINGSPRØVER

Det fremgår av tabell 3.2 tidligere i kapittelet at kvalitetsvurderingssystemet tilbyr flere frivillige kartleggings- og karakterstøttende prøver i tillegg til de obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning. I tillegg tilbys en rekke andre kartleggingsprøver fra andre aktører, og den enkelte kommune, fylkeskommune eller skole kan velge å ta i bruk disse.

Tabell 3.11 nedenfor presenterer skoleeierne svar på om de påla lærerne å bruke andre kartleggingsprøver eller kartleggingsverktøy enn det som var pålagt av Kunnskapsdepartementet i skoleåret 2013/2014.

Tabell 3.11: Påla skoleeier lærere å bruke andre kartleggingsprøver eller kartleggingsverktøy utover det som pålegges av Kunnskapsdepartementet skoleåret 2013/2014? (Kommuner og fylkeskommuner) (Prosenttall)

	Barneskolen	Ungdomsskolen	Videregående skole
Ja	53,4	36,4	21,4
Nei	45,5	60,9	78,6
Vet ikke	1,2	2,8	0
N	253	253	14

Vi ser av tabell 3.11 at 53 prosent av skoleeierne i grunnskolen (det vil si kommunene) påla barneskolene å bruke andre kartleggingsprøver utover de som pålegges skolene fra sentralt hold. Det betyr at i over halvparten av kommunene er det skoleeier, og ikke skoleleder eller lærerne, som avgjør hvilke kartleggingsprøver lærerne på barneskolene skal gjennomføre med elevene.

Det er ikke pålagt nasjonale kartleggingsprøver for ungdomstrinnet, men tabell 3.11 viser at 36 prosent av skoleeierne (kommunene) likevel pålegger lærerne på ungdomstrinnet å gjennomføre kartleggingsprøver med elevene. Dette er langt lavere enn for barneskolene, men viser likevel at i mer enn en tredjedel av kommunene er det skoleeier og ikke skoleleder eller lærerne som avgjør hvilke kartleggingsprøver lærerne skal gjennomføre.

I videregående opplæring skal det gjennomføres nasjonale kartleggingsprøver i matematikk og lesing på vg1. Resultatene i tabell 3.11 viser at 21 prosent av skoleeierne (tre fylkeskommuner) pålegger de videregående skolene å bruke flere eller andre kartleggingsprøver enn de nasjonale.

I spørreundersøkelsen til lærerne spurte vi om hvilke kartleggingsprøver de er pålagt å bruke utover de Kunnskapsdepartementet pålegger. Svarene presenterer vi i tabell 3.12: Her har vi for

kartleggingsprøver i regning og engelsk tatt utgangspunkt i lærere som underviser i matematikk og engelsk. Populasjonen oppgis i kolonnen til venstre med utvalgets størrelse i parentes (N=).

Tabell 3.12: Hvilke (øvrige) kartleggingsprøver/ –verktøy er du pålagt å bruke skoleåret 2013-2014? (Lærere) (Prosenttall av en utvalgt populasjon, se kolonne 1)

Populasjon	Prøve	Prosent
Lærere som oppga å undervise på barneskoler (N= 270)	Ingen	15
Lærere som oppga å undervise i matematikk på 1.-4.trinn (N=120)	Kartleggingsprøve i regning for 1. og 3.trinn (tilbys av Utdanningsdirektoratet)	58
Lærere som oppga å undervise i matematikk på 5.-7.trinn (N=109)	Læringsstøttende prøver i matematikk for 5.-7.trinn (tilbys av Utdanningsdirektoratet)	30
Lærere som oppga å undervise i engelsk på 1.-4.trinn (N=82)	Kartleggingsprøve i engelsk for 3.trinn (tilbys av Utdanningsdirektoratet)	34
Lærere som oppga å undervise på 1.-4.trinn (N=144)	Kartleggingsprøve i digitale ferdigheter for 4.trinn (tilbys av Utdanningsdirektoratet)	22
Lærere som oppga å undervise på barneskoler (N=270)	Andre, vennligst spesifiser	48

Bare 15 prosent av lærerne på barneskolene oppgir at de ikke ble pålagt noen kartleggingsprøver i det hele tatt skoleåret 2013-2014. Ytterligere analyser viser det samme blant lærere som oppgir at de underviser i enten norsk, matematikk eller engelsk: de blir ikke pålagt kartleggingsprøver utover de obligatoriske.

Videre fremgår det av tabell 3.12 at blant lærere som underviser i matematikk på 1.-4.trinn blir 58 prosent pålagt å gjennomføre kartleggingsprøven i regning for 1. eller 3.trinn i regning, mens blant matematikklærere på 5.-7.trinn ble bare 30 prosent pålagt den læringsstøttende prøven i matematikk.

Tabell 3.12 viser videre at blant engelsklærere på 1.-4.trinn blir 34 prosent pålagt å gjennomføre kartleggingsprøven i engelsk for 3.trinn, og blant alle lærere på 1.-4.trinn var det 22 prosent som oppga at de ble pålagt å gjennomføre kartleggingsprøven i digitale ferdigheter for 4.trinn.

Nesten halvparten av lærerne på barnetrinnet oppga at de ble pålagt å gjennomføre andre kartleggingsprøver enn de det ble spurt etter i spørsmålet. De åpne svarene tyder på at det er særlig leseprøver og regneprøver som pålegges, og flere nevner Kartleggeren, Carlstens lesetest, Alle Teller, M-prøve og Multi som sine kartleggingsverktøy.

Samlet sett tyder resultatene som fremstilles i tabell 3.12 på at det er store variasjoner i hvorvidt lærerne blir pålagt å gjennomføre spesifikke kartleggingsprøver med elevene sine, men dette later til å være særlig utbredt blant lærere som underviser i matematikk på småtrinnet.

Hvorvidt skoleiere eller skoleledere pålegger lærerne å gjennomføre én eller flere kartleggingsprøver i ulike fag, gir datamaterialet vårt ingen sikre svar på. Men det kvalitative materialet fra fokusgruppeintervjuene og fra åpne kommentarfelt i den kvantitative spørreundersøkelsen viser at ved noen skoler kartlegges elevene mange ganger i samme fag i løpet av ett år. Eksempel 3.3 på neste side er fra en av barneskolene vi besøkte i prosjektet.

Eksempel 3.3: I en av casekommunene der skoleeier selv lar den enkelte skole avgjøre hvorvidt de ville bruke flere kartleggingsverktøy enn de sentralt pålagte, kom det frem at lærerne likevel gjennomførte en rekke kartleggingsprøver. På 2.trinn ble lærerne i tillegg til de to sentralt pålagte kartleggingsprøvene i lesing og regning pålagt å gjennomføre en annen kartleggingsprøve i lesing og en annen prøve i regning i løpet av året. De ble også anbefalt å gjennomføre en tredje kartleggingsprøve i regning, og lærere fulgte lojalt opp denne anbefalingen. Det betyr at lærerne i løpet av 2.trinn ble pålagt å gjennomføre to kartleggingsprøver i lesing og tre i regning med elevene.

På 5.trinn ved samme skole ble lærerne pålagt å gjennomføre Carlstens leseprøve to ganger i året, og regneprøven Alle teller én gang i året. I tillegg anbefales M-prøven i matematikk.

Kilde: Eksempelen er hentet fra et fokusgruppeintervju ved en barneskole i en av prosjektkommunene.

I eksempelet ovenfor ble lærerne pålagt å kartlegge elevenes ferdigheter i lesing og regning fem ganger på 2.trinn og seks ganger på 5.trinn. Dersom vi legger til de nasjonale prøvene i lesing, regning og engelsk som elevene gjennomfører på 5.trinn, gjennomførte elevene på 5.trinn tre leseprøver, tre regneprøver, og én prøve i engelsk i løpet av året.

At en del lærere pålegges å gjennomføre mange kartleggingsprøver i løpet av året kom også frem i enkelte åpne kommentarer i spørreundersøkelsen:

Pålagt å gjennomføre følgende prøver for 7.trinn: M-prøver: 3 ganger i året. Nasjonalprøve i regning 8.trinn: 2 ganger. Overgangsprøve i regning: 4 ganger. Overgangsprøve i lesing: 4 ganger Carlsten: 2 ganger LUS: 2 ganger Nasjonalprøve i engelsk 8.trinn: 2 ganger Osloprøve i digital kompetanse: 1 gang. (Åpen kommentar fra lærer ved barneskole)

Denne respondenten melder om at hun/han på 7.trinn er pålagt å gjennomføre ni kartleggingsprøver i regning, åtte kartleggingsprøver i lesing, to kartleggingsprøver i engelsk, og én kartleggingsprøve i digital kompetanse – totalt tjue kartleggingsprøver i løpet av et år. Vi har ikke funnet eksempler på et så betydelig omfang av pålagte kartleggingsprøver fra skolebesøkene våre, og det kan tenkes at eksempelet er en ekstremvariant. Det illustrerer likevel at skoleledere eller skoleeiere har mulighet til å pålegge lærerne å gjennomføre kartleggingsprøver som en del av den skolebaserte vurderingen (intervvurderingen) som inngår i kvalitetsvurderingssystemet.

På ungdomstrinnet tilbyr Utdanningsdirektoratet læringsstøttende prøver i matematikk for 8.-10.trinn og karakterstøttende prøver som måler kompetanse etter 10.trinn i naturfag og samfunnsfag. Det var få ungdomsskolelærere som svarte på spørreundersøkelsen, og bare mellom 10 og 20 lærere som underviser i matematikk, naturfag og samfunnsfag svarte. Henholdsvis fire, to

og én av disse lærerne var pålagt å gjennomføre prøvene i matematikk, naturfag og samfunnsfag skoleåret 2013-2014.

Utdanningsdirektoratet tilbyr ingen frivillige kartleggingsprøver for videregående skole.

Oppsummert viser våre undersøkelser at lærere, særlig i barneskolen og i en del tilfeller i ungdomsskolene, pålegges å gjennomføre kartleggingsprøver med elevene, særlig i lesing og regning. Dessuten tyder våre funn på at elever gjennomfører flere prøver i løpet av et år for å kartlegge samme ferdighet.

VARIASJONER I BRUKEN AV NASJONALE PRØVER

I spørreundersøkelsene ble lærerne og skolelederne spurt om lærerne ble pålagt å skriftliggjøre oppfølgingspunkter i etterkant av nasjonale prøver høsten 2013. Tabell 3.13 nedenfor presenterer skoleledernes svar.

Tabell 3.13: Ble lærere ved din skole pålagt å skriftliggjøre noe i forbindelse med oppfølging av resultatene på nasjonal prøve høsten 2013 (f.eks. mål eller tiltak for å forbedre resultatene)? (Prosenttall)

	Ja	Nei	Vet ikke	N
Barneskole	50,9	47,8	1,2	161
Ungdomsskole	45,5	52,7	1,8	55
Barne-/ungdomsskole	60,0	40,0		55
Total	51,7	47,2	1,1	271

Ved om lag halvparten av skolene ble lærerne pålagt å skriftliggjøre noe i forbindelse med oppfølging av resultatene på nasjonale prøver. Andelen er litt lavere ved ungdomsskoler enn ved barneskolene.

Det var få av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen som oppga at de ble pålagt å skriftliggjøre noe i oppfølgingen av nasjonale prøver. Det fremgår av tabell 3.14 nedenfor, hvor vi presenterer tidsestimater fra de lærerne som i den kvantitative undersøkelsen oppga at de måtte følge opp nasjonale prøver skriftlig i etterkant av selve prøvene.

Tabell 3.14: Omtrent hvor mange timer brukte du til sammen på skriftliggjøring i forbindelse med oppfølging av resultater på nasjonal prøve høsten 2013? ((Timetall)

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Median	N
Barneskole	5,4	4,6	1	15	4,0	11
Ungdomsskole	2,7	2,8	1	10	2,0	10
Barne/ungdomsskole	2,5	1,8	1	6	2,0	10
Total	3,6	3,5	1	15	2,0	31

Resultatene i tabell 3.14 viser at bare 31 lærere oppga at de måtte skriftliggjøre noe i forbindelse med oppfølging av resultater på nasjonale prøver. Variasjonen i tidsbruken er stor, og den er langt høyere på barneskolene enn på ungdomsskolene. Tar vi utgangspunkt i medianen, kan vi anta at lærerne ved barneskolene brukte 4 timer i gjennomsnitt på oppgaven mens ungdomsskolelærerne brukte 2 timer.

Skolebesøkene og de kvalitative fokusgruppeintervjuene har gitt oss innblikk i hvordan resultatene fra nasjonale prøver følges opp ved skolene. Ved flere av dem presenteres resultatene av nasjonale prøver i forskjellige fora: i klassen, på teammøter, på fellesmøter med hele personalgruppen, med elevrepresentanter, på foreldremøter, med brukerråd og med skoleeier. Dessuten brukes det betydelig med tid på resultatene i personalgruppen.

Vi har teamtid på 1,5 timer hver uke, og vi bruker i alle fall 2-3 slike samlinger der nasjonale prøver er tema. Ellers har det ingen hensikt. På 9.trinn har vi en god oversikt over hvem som er gode og dårlige, men på 8.trinn er det et godt verktøy. (...) Vi går såpass detaljert til verks at vi sjekker hvilke oppgaver elevene ikke har greid, og hva disse oppgavene skal måle. (Inspektør, ungdomsskole)

Sitatet illustrerer at det i ungdomsskolene brukes betydelig med tid i personalgruppen for å analysere resultatene av de nasjonale prøvene.

Oppsummert viser empirien at rundt halvparten av barne- og ungdomsskolene blir pålagt å skriftliggjøre oppfølgingen av resultatene på nasjonale prøver. Datagrunnlaget for lærernes tidsbruk er tynt, men det peker i retning av at lærere som har ansvar for dette bruker 2-4 timer på denne rapporteringsoppgaven.

VARIASJONER I BRUKEN AV ELEVUNDERSØKELSEN

I skoleeierundersøkelsene har vi spurt kommuner og fylkeskommuner om de har pålagt skolene å gjennomføre elevundersøkelsen på flere trinn enn det nasjonale myndigheter krever. Tabell 3.15 nedenfor presenterer resultatene fra kommuner og fylkeskommuner.

Tabell 3.15: Påla skoleeier skolene å gjennomføre Elevundersøkelsen på flere trinn enn de obligatoriske (7.trinn, 10.trinn og vg1 høsten 2013)? (Prosenttall)

		Prosent
Kommuner N=260	Ja, ett eller flere av småtrinnene	3,5
	Ja, 5.trinn	23,8
	Ja, 6.trinn	25,0
	Ja, 8.trinn	25,4
	Ja, 9.trinn	26,5
	Nei	62,7
Fylkeskommuner N=14	Ja, Vg2	64,3
	Ja, Vg3	64,3
	Nei	35,7

Rundt en fjerdedel av kommunene påla i 2013 barne- og ungdomsskolene å gjennomføre elevundersøkelsen på andre trinn på mellom- og ungdomstrinnet enn 7. og 10.klasse, mens en liten andel gjennomførte elevundersøkelsen på ett eller flere av småtrinnene. Majoriteten, det vil si nesten to tredjedeler av kommunene, gjennomførte elevundersøkelsen kun på de trinnene den er obligatorisk. I videregående skole var tendensen motsatt. Her påla nesten to tredjedeler av fylkeskommunene skolene å gjennomføre elevundersøkelsen på vg2 og vg3. Det er rimelig å tro at dette bidrar til å forklare at skoleledelsen/ administrasjonen ved videregående skoler bruker i gjennomsnitt langt mer tid på forberedelsene til elevundersøkelsen enn de gjør ved grunnskolene.

I spørreundersøkelsene ble lærerne og skolelederne spurt om lærerne ble pålagt å skriftliggjøre oppfølgingspunkter i etterkant elevundersøkelsen høsten 2013. I tabell 3.16 nedenfor presenterer vi resultater fra skolelederundersøkelsen om hvorvidt lærerne pålegges å skriftliggjøre noe i forbindelse med oppfølging av resultatene på elevundersøkelsen.

Tabell 3.16: Ble lærere ved din skole pålagt å skriftliggjøre noe i forbindelse med oppfølging av resultatene på Elevundersøkelsen høsten 2013 (f.eks. mål eller tiltak for å forbedre resultatene)? (Prosenttall)

	Ja	Nei	Vet ikke	N
Barneskole	28,0	68,9	3,1	161
Ungdomsskole	41,4	58,6		58
Barne-/ungdomsskole	37,5	60,7	1,8	56
Videregående skole	30,8	69,2		146
Totalt	32,1	66,5	1,4	421

Mellom 30 og 40 prosent av skolene pålegger lærerne å skriftliggjøre noe i forbindelse med oppfølging av elevundersøkelsen. Dette er minst vanlig ved barneskolene. Sammenlignet med resultatene i tabell 3.13 og 3.14, er det langt mindre vanlig å pålegge barneskolelærere å skriftliggjøre oppfølging av elevundersøkelsen enn av nasjonale prøver. Skriftlig oppfølging av elevundersøkelsen er mest vanlig ved ungdomsskolene, og nesten like vanlig som skriftlig oppfølging av nasjonale prøver.

Tabell 3.17 nedenfor presenterer lærernes tidsestimater på skriftliggjøring i forbindelse med oppfølging av resultater på Elevundersøkelsen høsten 2013.

Tabell 3.17: Omtrent hvor mange timer brukte du til sammen på å skriftliggjøring i forbindelse med oppfølging av resultater på Elevundersøkelsen høsten 2013? (Timetall)

Type skole	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Median	N
Barneskole	2,5	2,1	1	10	2,0	22
Ungdomsskole	2,5	1,6	1	6	2,0	8
Barne-/ungdomsskole	1,5	0,6	1	2	1,5	4
Videregående skole	3,4	4,3	0	20	2,0	25
Total	2,8	3,2	0	20	2,0	59

Bare 59 lærere oppga at de ble pålagt å skriftliggjøre noe i forbindelse med oppfølging av resultater fra elevundersøkelsen, og det er betydelige variasjoner i hvor lang tid som ble brukt, men både gjennomsnitt og median tyder på at gjennomsnittet ligger på rundt 2 timer.

Oppsummert viser våre undersøkelser at 30-40 prosent av skolene pålegger lærerne å følge opp resultater fra elevundersøkelsen skriftlig. Det er altså litt mindre vanlig å pålegge skriftlig oppfølging av resultatene fra elevundersøkelsen ved barne- og ungdomsskolene enn skriftlig oppfølging av nasjonale prøver. En mulig forklaring på dette kan være at elevundersøkelsen gjennomføres på 7.trinn i barneskolene, det vil si med elever som i de fleste tilfeller skal bytte skole når skoleåret avsluttes.

VARIASJONER I BRUKEN AV FORELDRE- OG LÆRERUNDERSØKELSEN

I tillegg til elevundersøkelsen, har kvalitetsvurderingssystemet også brukerundersøkelser for foreldre og lærere.⁷ Foreldreundersøkelsen er utarbeidet i samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet, Kommunesektorens organisasjon KS, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) og Elevorganisasjonen. Den oppfordrer foreldre til å gi en vurdering av elevenes læringsmiljø og samarbeidet mellom hjem og skole. Lærerundersøkelsen er basert på samme grunnlag som Foreldreundersøkelsen. På Utdanningsdirektoratets hjemmeside understrekes det at dette ikke er en medarbeiderundersøkelse, men en utfordring til lærerne om å gi en vurdering av elevenes læringsmiljø. Spørsmålene i begge undersøkelsene er utviklet i en form for parallellitet med elevundersøkelsen, slik at de kan sees i sammenheng når læringsmiljøet i en klasse eller ved en skole evalueres i forbindelse med den skolebaserte vurderingen.

I tabell 3.18 nedenfor ser vi skoleeierens svar på om de pålegger skolene å gjennomføre disse frivillige undersøkelsene.

Tabell 3.18: Påla skoleeier skolene å gjennomføre Foreldreundersøkelsen og/ eller Lærerundersøkelsen skoleåret 2013/2014? (Prosenttall) (Skoleeier)

	Kommune	Fylkeskommune
Ja, foreldreundersøkelsen	23,3	0
Ja, lærerundersøkelsen	4,0	28,6
Ja, foreldreundersøkelsen og lærerundersøkelsen	13,8	0
Nei	58,9	71,4
N	253	14

Det store flertallet av kommuner og fylkeskommuner pålegger ikke sine skoler å gjennomføre foreldreundersøkelsen eller lærerundersøkelsen. 23 prosent av kommunene pålegger skolene å gjennomføre foreldreundersøkelsen, mens 14 prosent pålegger skolene både foreldreundersøkelsen og lærerundersøkelsen. Svært få gjennomfører bare lærerundersøkelsen. Ingen av fylkeskommunene bruker foreldreundersøkelsen, mens litt mer enn en fjerdedel gjennomfører lærerundersøkelsen.

LOKALE KRAV KNYTTET TIL SKOLEUTVIKLING

§ 2-1 i forskrift til opplæringsloven slår fast at skolene jevnlig skal vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette er en del av den skolebaserte vurderingen som er internt forankret på skolen, og direkte knyttet til skoleutviklingen. Det er ingen nasjonale føringer for hvilke metoder skolene skal bruke for skolevurdering, men kommunene og fylkeskommunene er som skoleeiere ansvarlig for å følge opp at vurderingen blir gjennomført etter forutsetningen i § 2-1 i forskrift til opplæringsloven.

Det fremgår ikke direkte av teksten i § 2-1 i forskrift til opplæringsloven at den skolebaserte vurderingen skal dokumenteres, men i tilsynsveilederen for det nasjonale tilsynet for 2014-2017 heter det at:

⁷ Det er også utviklet brukerundersøkelser for lærlinger og lærebedrifter, men i og med at vårt oppdrag begrenser seg til ordinær opplæring i videregående skole og grunnskolen, har vi ikke undersøkt bruken av disse.

Skoleeier må ha en skriftlig beskrivelse hvor det inngår rutiner for å påse at skolene gjennomfører skolebasert vurdering. Skoleeier har også plikt til å innhente skriftlig informasjon om den skolebaserte vurderingen fra skolene. (side 34)

Dersom skolen konkluderer med at det er behov for å endre skolens praksis, må den sørge for at de nødvendige endringene faktisk blir iverksatt. For å sikre det, må alle konklusjoner være skriftlige. (...) Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig rutine for når den skal gjennomføre skolebasert vurdering. (side 35-36)

Disse formuleringene viser at den tolkningen av forskrift til opplæringsloven § 2-1 som ligger til grunn for tilsynet er at både skoleeier og rektor har dokumentasjonsplikter knyttet til den skolebaserte vurderingen. Tilsynsveilederen går dermed betydelig lenger enn selve forskriftsteksten. Det kan bidra til å øke omfanget av dokumentasjon som skolene utarbeider.

I skoleeierundersøkelsen spurte vi om skolene blir pålagt å utarbeide rutiner for skolebasert vurdering, og om skolene blir pålagt å dokumentere at den skolebaserte vurderingen er gjennomført. Resultatene presenteres i tabell 3.19.

Tabell 3.19: Pålegger skoleeier skolene å utarbeide rutiner for skolebasert vurdering, eller å dokumentere at skolebasert vurdering er gjennomført? (Prosenttall) (Skoleeier)

		Kommune	Fylkeskommune
Skolene pålegges å utarbeide rutiner for skolebasert vurdering	Ja	61,2	35,7
	Nei	37,6	57,1
	Vet ikke	1,3	7,1
Skolene pålegges å dokumentere at skolebasert vurdering er gjennomført	Ja	70,5	64,3
	Nei	27,8	35,7
	Vet ikke	1,7	0,0
N		240	14

Som vi ser av tabell 3.19 er det langt vanligere blant kommuner enn blant fylkeskommuner å pålegge skolene å utarbeide rutiner for skolebasert vurdering, mens andelene som pålegger skolene å dokumentere at den skolebaserte vurderingen er gjennomført er mer lik. 61 prosent av kommunene og 36 prosent av fylkeskommunene pålegger skolene rutiner for skolebasert vurdering, mens henholdsvis 71 prosent og 64 prosent pålegger dem å dokumentere at vurderingen er gjennomført. Dette tyder på at særlig kommunenes tolkning av hva som er forsvarlig system i sammenheng med den skolebaserte vurderingen innen kvalitetsvurderingssystemet er i takt med den tolkningen som blir lagt til grunn i tilsynsveilederen for det nasjonale tilsynet for 2014-2017.

Skoleeier og skolene står fritt til selv å velge hvordan den skolebaserte vurderingen gjennomføres, men Utdanningsdirektoratet har utviklet egne verktøy for skoleutvikling som kan brukes for å gjennomføre vurderingen, og for å dokumentere prosess og/ eller resultater. To av verktøyene er «Organisasjonsanalysen» og «Ståstedsanalysen». Det er også utviklet en veileder om undervisningsvurdering i samarbeid med Elevorganisasjonen, Utdanningsforbundet og KS.⁸

⁸ «Undervisningsvurdering – en veileder for elever og lærere.» Utgitt av Utdanningsdirektoratet, 2011.

Utdanningsdirektoratet har i tillegg gjort tilgjengelig metodebeskrivelser av «ekstern skolevurdering» som brukes i direktoratets ordning med veilederkorps. Våre kvalitative intervjuer med lærere, skoleledere og skoleeiere i prosjektkommunene viser at flere kommuner enten alene eller i samarbeid med omkringliggende kommuner nedsetter egne veiledningsgrupper som bruker metodikken for å støtte hverandre og hverandres skoler i skoleutvikling.⁹

På våre skolebesøk har vi fått innblikk i hvordan noen av skolene gjør skolebasert vurdering, og hva dette innebærer av dokumentasjon og rapportering. Basert på de åtte grunnskolene og de tre videregående skolene vi har besøkt, kan det synes som om Utdanningsdirektoratets verktøy brukes mer i grunnskolen enn i videregående skole. Fylkeskommunene bruker gjerne andre standardiserte verktøyer. Vi presenterer to modeller fra to av fylkeskommunene i eksempel 3.4 og 3.5.

⁹ Se f.eks. hjemmesidene til [Hardanger/Voss kompetanseregion](#), [Kristiansand kommune](#) og [Fosenportalen](#),

Eksempel 3.4:

Skolens tilstandsrapport

Skolene i fylket pålegges å utarbeide en årlig tilstandsrapport der de gjengir skolen resultater for frafall, Elevundersøkelsen og fylkets tre satsningsområder. Fylkeskommune har tatt i bruk verktøyet PULS for at skoler og skoleeier skulle få bedre oversikt over sin resultater.

I tillegg skal skoleledelsen gi en kvalitativ vurdering av hvordan skolen har jobbet med de samme områdene i løpet av året. Skoleeier gjennomfører årlige skolebesøk der tilstandsrapporten drøftes med ledelse, administrativt personale, tillitsvalgte, og elevrådet. Et sentralt poeng er at skolens arbeid, og drøftingene mellom skoleeier og skolen skal være en involverende og kollektiv prosess ved den enkelte skole, og ikke bare være et uttrykk for ledelsens rapportering. Skoleledere og avdelingsledere gir uttrykk for at de har jobbet mer kunnskapsbasert og systematisk med skoleutvikling enn for noen år siden.

Undervisningsevaluering

Det er politisk vedtatt at undervisningsevaluering skal gjennomføres årlig, og den gjennomføres som en standardisert spørreundersøkelse der hver klasse skal vurdere én bestemt lærers undervisning. Undersøkelsen omfatter blant annet spørsmål om vurdering for læring, planlegging av undervisningen, og bruk av IKT. Hver lærer skal gjennomføre undersøkelsen for én av sine klasser hvert år.

Resultatene overføres til PULS. Skoleeier får kun tilgang til aggregerte resultater for hver skole, mens skolen får tilgang til den enkelte lærers resultater. Avdelingsleder skal drøfte resultatene med den enkelte lærer, og mener de bruker opp mot 30 timer på oppfølgingsarbeidet. Rektor skal drøfte de generelle resultatene med elevrepresentanter.

Avdelingslederne mener resultatene bekrefter resultatene fra Elevundersøkelsen, og deres egen kunnskap om hvilke lærere som fungerer godt og mindre godt. Derfor er de i tvil om nytten. Samtidig ser de at undervisningsevalueringen kan ha noe nytte som en bevisstgjøring overfor enkelte lærere om hva som fungerer mindre godt. Enkelte av avdelingslederne stiller spørsmål ved om det er andre metoder, f.eks. skolevandring, som kunne ha fungert bedre for å jobbe konkret med de lærere en vet strever med å lage god undervisning.

Lærerinformantene er svært kritiske til undervisningsevalueringen, og hovedinnvendingen er at de ikke vet hva resultatene brukes til. Flere sier at de bare har fått en resultatrapport, og at de ikke vet om ledelsen bruker den til noe. Ellers samsvarer kritikken med kritikken mot Elevundersøkelsen; resultatene er ikke reliable fordi elevene ikke leser eller forstår spørsmålene godt nok eller svarer misvisende med vilje. Enkelte lærerinformanter fra yrkesrettede fag mener heller ikke at spørsmålene om IKT er relevante for deres fag.

Eksempel 3.5

Fylkeskommunen har implementert det internasjonale kvalitetsutviklingssystemet Common Assessment Framework (CAF) som innebærer at hver skole hvert år skal evaluere egne resultater. Egenevalueringen brukes til å utvikle og iverksette målrettede tiltak, og å utvikle neste års utviklingsplan.

Tabell 3.20 gir en oversikt over rapporteringene den enkelte skole avgir hvert år.

Tabell 3.20: Oversikt over rapporteringskrav i forbindelse med Common Assessment Framework.

Hva skal rapporteres	Når/hvor ofte	Hensikt
CAF-evaluering	April	Bakgrunn for kvalitetsmelding/skolebesøk/oppfølging av kvalitetsarbeid. Skal gi skoleeier en oversikt over skolens status/evaluering.
CAF Evaluerings-rapport	April	Bakgrunn for kvalitetsmelding/skolebesøk/oppfølging av kvalitetsarbeid. Skal gi skoleeier/FT oversikt over viktigste utfordringer/styrker.
CAF Korrigerings-plan	Mai	Bakgrunn for kvalitetsmelding/skolebesøk/oppfølging av kvalitetsarbeid. Skal gi skoleeier en oversikt over de viktigste og prioriterte områder som det må iverksettes tiltak på.
CAF Tiltak/ Kvalitets-dokument	Juni	Bakgrunn for kvalitetsmelding/skolebesøk/oppfølging av kvalitetsarbeid. Skal gi skoleeier oversikt over hva skolen gjør av forbedringsarbeid.
CAF Utviklings-plan	Sept	Bakgrunn for kvalitetsmelding/skolebesøk/oppfølging av kvalitetsarbeid. Skal gi skoleeier en helhetlig oversikt over skolens mål og tiltak.

Evalueringsprosessen foregår på den enkelte skole, og i tett dialog med skoleeier gjennom skolebesøk. Arbeidet ved hver skole organiseres i såkalte Selv Evaluation Groups (SEG), som har representasjon fra lærere, avdelingsledere og fra skolens administrative nivå.

Skolen vi har besøkt har valgt å bruke et verktøy i CAF som ikke er pålagt. Det er en prosesskartlegging hvis formål er å identifisere aktiviteter og prosesser som ikke har noen hensikt, eller som ikke gjennomføres på en tilstrekkelig god måte. Formålet er å redusere unødvendige prosesser og forbedre prosesser som fungerer mindre bra. SEG har ansvar for å lage en oversikt over all dokumentasjonen som skolen besitter etter alle relevante lovverk med henvisning til lovhjemmel. Arbeidet er ikke er ferdigstilt på intervju-tidspunktet. Planen er at oversikten skal revideres årlig. Informanter blant skolelederne vurderer at skolen årlig bruker 30-40 dagsverk på CAF-arbeidet.

Informanter fra skoleeier vurderer at fylkeskommunen jobber langt mer faktabasert med skolene enn tidligere, og de kan i liten grad tenke seg å redusere omfanget av de data de har tilgjengelig i dag. Informantene vurderer at de har jobbet med å kutte unødvendige krav, effektivisert innsamlingen gjennom å ta i bruk digitale verktøy, og å vurdere nøyte kost-nytte-verdien før nye krav innføres. (forts. neste side)

(forts. fra forrige side)

Skolelederne er delt i sine vurderinger av CAF. De peker på flere positive effekter, så som liker praksis i regelhåndtering og felles verdier for klasseledelse, men også at organisasjonen bli bedre kjent med seg selv. På den andre siden fremhever de at prosessene og dokumentasjonene er svært tidkrevende, og at metoden er kompleks og rigid.

Eksemplene viser at det kan iverksettes omfattende prosesser i forbindelse med kravet om skolebasert vurdering, og at resultater og vurderinger dokumenteres.

I intervjuer med lærere og skoleledere fremkom det variasjoner i hvor omfattende prosessene rundt bruken av resultater fra elevundersøkelsen er. Hvorvidt dette er en del av hva lærerne og skolelederne *oppfatter* som rapportering og dokumentasjon, er vanskelig å svare sikkert på. Vår hypotese er at det som oppfattes som et krav fra lærere og skoleledere om redusert omfang av rapportering og dokumentasjon består av et krav om redusert skriftliggjøring og redusert omfang av egevalueringprosesser *som ikke bidrar til å forbedre undervisningen og den tilpassede opplæringen for den enkelte elev, eller skolen som organisasjon.*

Som vi har sett av kartleggingen er målet med kravene til dokumentasjon, internvurdering og egevaluering som ledd i skoleutviklingen at det skal bidra til å forbedre undervisningen overfor den enkelte elev. Likevel gir flere informanter blant lærerne og skolelederne uttrykk for en slags trøtthet i møtet med kravene til dokumentasjon, evaluering og felles prosesser på grunn av at det blir for mange oppgaver og krav å følge opp samtidig.

Det er minst like mye [arbeid med elevundersøkelsen] etterpå. For det som skjer da, er at det kommer rapporter ut, og så blir det tatt opp i ledermøte, avdelingsmøte, i personalmøte og teammøte, og kanskje i lag med tillitselevene også. Og så skal jo da vi i en prosess der vi skal jobbe med ting som vi kan bli bedre på, og ting vi er bra på og som vi skal bevare, så skal det settes opp tiltak som vi skal gjøre for de ulike tingene. Det må vi også bruke tid på i teammøter. Og så legger vi den i en skuff og gjør ingenting. (Lærer, videregående skole)

Informanten bak sitatet over gir uttrykk for at det ikke er arbeidet knyttet til forberedelse og gjennomføring av de obligatoriske prøvene og undersøkelsene i kvalitetsvurderingssystemet som er mest omfattende, men oppfølgingen av resultatene i etterkant. Han målbærer en oppfattelse av elevundersøkelsen som lærere ved flere av de andre skolene også gir uttrykk for: At planene og tiltakene legges i en skuff, eller «sendes til en eller annen hemmelig boks, som aldri blir åpnet», som en lærer ved en annen skole uttrykte det. Informanten bak sitatet under drar en parallell til hvordan privat næringsliv arbeider med forbedringer, og etterlyser at ressurser til skoleutviklingsarbeid blir mer målrettede og basert på styrkebaserte tilnærminger:

Det er jo veldig enkelt: Hva er situasjonen, hva kan forbedres, hvem gjør det, og når skal en gjøre det til. Det er jo sånn det fungerer, og det fungerer jo veldig fint i mange store private bedrifter, som har fulgt det systemet, sant? Og det er jo det

jeg kommer fra, fra (...) -konsernet. Så kommer jeg og hit og ser at her har de satt i gang en haug med ting uten at de egentlig helt vet hvorfor eller hva de skal bruke det til. På [konsernet] hadde de gjerne satt i gang litt for få ting, men når de først gjorde det, så ble det i alle fall brukt i en skikkelig prosess for forbedring. (...) Det er det jeg kunne ønske kom frem i sånne regelmessige kartlegginger. Hva driver TIP-avdelingen med? Hva dokumenterer vi? Hva er vi gode på? Hvorfor kan noen klasser så mye når de skal ut i lære, og andre klasser ikke så mye når de skal ut i lære? Det er forskjell på lærer-forskjelligheter. (...) [Vi burde] bruke kartlegginger for å komme frem til: Hva kan vi gjøre bedre? Hvem skal vi gjøre det med og for, og når skal vi gjøre det til? Det er gode kartlegginger. Men kartlegginger som dette, som vi ikke helt vet hva de skal brukes til, og som ikke setter i gang noe... Som bare brukes til å konstatere at sånn er det, år etter år etter år, sånn er situasjonen, så blir det egentlig... Jeg føler at der går det vekk mye administrasjon, vekk i ingenting.

Vi oppfatter at skoleledere er noe mer positive til dokumentasjon og rapportering i forbindelse med internvurdering og egevalueringer i den skolebaserte vurderingen for god skoleutvikling, men også blant denne gruppen uttrykkes det bekymring for omfanget:

Det er klart at når vi har lært oss å bruke det systemet, og det er innarbeidet, så ser vi nytten av det. Jeg vil absolutt ikke si at de dagsverkene er bortkastet. Men det som i alle fall jeg stiller spørsmål ved, det er: Dette har kommet og blitt viktig, og så kan ikke jeg se at det er noe rapportering som har blitt tatt bort. Så det har kommet i tillegg til veldig mye som har vært fra før, og vi får også stadig nye prosjekter og kartlegginger og så videre. Så summen er kjempestor, så det er det som bekymrer meg mest, at vi ikke klarer å rasjonalisere litt. (Skoleleder i videregående skole, om systemet for skoleutvikling)

Denne skolelederen målbærer en bekymring vi har møtt hos flere skolelederne: selv om målet, intensjonen, og metodikken med de forskjellige skoleutviklingsprosessene kan være gode, så nærmer skolene seg et metningspunkt når det gjelder den skolebaserte vurderingen fordi det er økte krav til dokumentasjon og prosesser hele veien i disse prosessene.

Oppsummert tyder likevel våre funn på at lærerne og skolelederne generelt sett er positive til de utviklingsprosessene som inngår i den skolebaserte vurderingen i kvalitetsvurderingssystemet dersom de opplever at disse prosessene er nyttige for dem i det daglige arbeidet overfor elevene, og at dersom det som kommer ut av dem faktisk blir fulgt opp. Utfordringen er at summen av dokumentasjons- og rapporteringskravene knyttet til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling nærmer seg en smertegrense, ikke minst i forhold til tidsbruk.

KONKLUSJON

Dette kapittelet begynte med at vi redegjorde for de nasjonale rapporteringskravene knyttet til GSI og kvalitetsvurderingssystemet, som gir nasjonale utdanningsmyndigheter, kommunene og fylkeskommunene, skoler og allmennheten kunnskap om ressursbruken i grunnskolene og indikatorer på læringsresultater og læringsmiljø i grunnskolen og videregående skoler. Konklusjonen på våre undersøkelser var at de konkrete nasjonale kravene i kvalitetsvurderingssystemet i seg selv medfører begrenset arbeidsmengde for skolene og lærerne.

Men to forhold som besluttes av kommunene og fylkeskommunene øker lærerne og skoleledernes tidsbruk når det gjelder rapportering og dokumentasjon. Det første er at skoler og skoleeiere har anledning til å pålegge lærerne å bruke flere av de frivillige prøvene som inngår i den skolebaserte vurderingen som ledd i kvalitetsvurderingssystemet, eller å gjennomføre obligatoriske prøver og undersøkelser på flere trinn enn det som er obligatorisk. Vår kvantitative spørreundersøkelse viser at om lag halvparten av kommunene pålegger barneskolene å bruke flere kartleggingsprøver enn statlige myndigheter krever, mens våre kvalitative intervjuer tyder på at en del klasser kartlegges for samme ferdighet flere ganger i løpet av et skoleår. Dessuten er det langt mer utbredt å pålegge elevundersøkelsen på flere trinn i videregående skole enn i grunnskolen. Et mindretall av skoleeierne pålegger foreldre- og lærerundersøkelsen, men disse brukerundersøkelsene er mer utbredt i grunnskolene enn i videregående skole.

Det andre forholdet som øker tidsbruken knyttet til kvalitetsvurderingssystemet er oppfølgingen av resultater fra prøvene og undersøkelsene. Våre funn viser at om lag halvparten av grunnskolene pålegger lærerne å skriftliggjøre oppfølgingspunkter etter at de nasjonale prøvene er gjennomført, mens rundt en tredjedel av alle skoleslag skriftliggjorde oppfølgingspunkter etter elevundersøkelsen.

I den andre delen av dette kapittelet diskuterte vi tidsbruk spesifikt knyttet til den skolebaserte vurderingen som inngår i kvalitetsvurderingssystemet som et ledd i skoleutviklingen, og viste at særlig kommunene, og til en viss grad fylkeskommunene, krever at skolene har skriftlige rutiner for den skolebaserte vurderingen, og at et klart flertall av dem krever at skolene dokumenterer at vurderingen er gjennomført. Dette tyder på en fortolkning av at det følger dokumentasjonskrav med bestemmelsen i forskrift til opplæringsloven § 2-1, en fortolkning også veiledningen for felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 legger til grunn ved å slå fast at rutiner og konklusjoner av skolebasert vurdering skal skriftliggjøres.

Til slutt presenterte vi noen eksempler på verktøy og prosesser som gjennomføres i videregående skoler i forbindelse med skoleutviklingen. Dette gjøres på mange forskjellige måter, og som våre funn viser, ser det ut til at ved flere av de skolene vi har besøkt er disse prosessene for internvurdering og egevaluering svært omfattende. Likevel tyder våre funn fra de kvalitative intervjuene vi gjorde blant lærerne i fokusgrupper på de enkelte skolene og intervjuer med skoleledere individuelt at lærerne og skolelederne er positive til den skolebaserte vurderingen, men at det er viktig at de prosessene som inngår i dette har et tydelig formål, at de følges opp på en måte som gir resultater for den enkelte lærer i møtet med elevene, og at det ikke blir for mange prosesser på en gang uten at andre krav reduseres.

Del 2

GSI-tallene, alt som har med eksamen å gjøre – formaliteter rundt eksamen og nasjonale prøver, spesialundervisning – det er pålagt å dokumentere fra statens side, men vi dokumenterer ikke i så stor grad til staten, men skoleeier. Elevenes psykososiale miljøer (paragraf 9a), og så er det å være med på obligatoriske kartleggingsprøver og noen frivillige prøver.

Ellers er det noe på for eksempel elever med spesialundervisning, annen språklig bakgrunn enn norsk, asylsøkere, mindreårige asylsøkere – er det noe jeg kan komme på som ikke GSI fanger opp?

Jeg tenker ikke at det er så mange flere sånne statlige pålegg, men på nivået under – det vi har der er tiltakspakke, som vi har i en kommunal kvalitetsplan vi rapporterer på, og så har vi egne retningslinjer for nasjonale prøver, vi har oppvekstområder eller overgangsrutiner i disse, som vi har årlig rapportering på.

Så har vi alt dette merkantile rundt økonomi, HMS – som er et sekkepunkt for sykefravær og avvikshåndtering, vi har rapportering/dokumentasjon på slikt som er – hva skal vi kalle det: eiendomsforvaltning, personalsaker, oppfølgingssamtaler, dialogmøter, tilrettelegging i forbindelse med sykemeldinger, graviditet, praksisplasser, arbeidsutfordringer i forbindelse med NAV og andre etater i kommunen.

Så er det det som går på spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner, ulike enkeltvedtak om fortsatt skoleplass – enkeltvedtak rundt kretsgrenser, elevpermisjoner, ja og så selvfølgelig ved ulike klager, på enkeltvedtak etc., karakter og andre enkeltvedtak som er gjort.

(Rektor ved kombinert barne- og ungdomsskole)

I andre del av denne rapporten har vi identifisert styrker, svakheter, utfordringer og muligheter ved dagens rapportering og dokumentasjon på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. For det første ved hjelp av de to kvantitative spørreundersøkelsene vi har gjennomført: en av hvordan lærerne og skolelederne oppfatter dagens situasjon, og en av hvordan kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere oppfatter den. For det andre ved hjelp av kvalitative intervjuer, fokusgrupper og dialogseminarer med utvalgte representanter fra de kommunene og fylkeskommunene som er med i prosjektet. Dette har gjort det mulig å gå i detalj med hensyn til hvordan disse aktørene oppfatter dagens rapportering og dokumentasjon. I kapittel fire tar vi for oss lærernes og skoleledernes oppfatninger av rapporterings- og dokumentasjonskravene, og i kapittel fem skoleeierens. Til slutt i kapittel fem har vi også gjennomført en sammenlignende analyse av lærerne, skoleledernes og skoleeierens oppfatninger av dagens rapportering og dokumentasjon.

Kapittel 4

LÆRERNE OG SKOLELEDERNES SYN PÅ RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON

Hvordan opplever lærere og skoleledere i grunnskolen og videregående skole de rapporterings- og dokumentasjonskravene de i dag stilles overfor i sitt daglige arbeid? For det første de pålagte dokumentasjonskravene som følger av elevenes velferdsstatlige rett til skolefaglig opplæring. For det andre de pålagte rapporteringskravene som følger av nasjonale utdanningsmyndigheters behov for dokumentasjon av kvalitetsvurderingen i skolen. For det tredje de dokumentasjons- og rapporteringskravene som følger av aktiviteter kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere eller skolene selv velger å delta i som en del av arbeidet med kvalitetsutviklingen i skolen.

Gjennom en analyse av styrker, svakheter, muligheter og utfordringer med dagens rapportering og dokumentasjon i grunnskolen og videregående skole, ser vi i dette kapitlet på hvordan lærerne og skolelederne oppfatter og vurderer de lovpålagte kravene til rapportering og dokumentasjon som følger med: a) undervisvurderingen, b) elevundersøkelsen, c) nasjonale prøver, d) spesialundervisning og e) særskilt språkopplæring. Dessuten ser vi nærmere på et utvalg overordnede spørsmål om rapportering og dokumentasjon og hvordan lærerne og skolelederne forholder seg til disse, og leter etter årsaker til de til tider store forskjellene det er i oppfattelsen og vurderingen av dagens dokumentasjons- og rapporteringskrav mellom skolelederne og lærerne.

De overordnede konklusjonene vi trekker er for det første at lærerne er mer kritiske til argumentasjonen for dagens rapportering og dokumentasjon enn skolelederne, og at de er mer kritiske til hvordan ordningene er organisert og rent praktisk gjennomføres og følges opp, enn ordningene i seg selv. Lærerne ser nødvendigheten av rapportering og dokumentasjon i forhold til egen arbeidssituasjon, skolen som organisasjon og politiske og administrative styringsnivåer over dem i utdanningshierarkiet. I vurderingene av alle ordningene, inkludert nasjonale prøver – som er den mest upopulære ordningen blant lærerne, er det ingen påstander som vurderes til under 3,0 på en skala fra 1-5. Dette innebærer at lærerne som gruppe heller mer mot å være enig enn uenig i de argumentene som føres av skolemyndighetene på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå samt fra skoleledernes side om behovet for rapportering og dokumentasjon i skolesektoren.

For det andre skal vi se at gjennom spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene vi har gjennomført, kommer det frem at det er omfanget og muligheten til å benytte dette materialet i tilpasningen av undervisningen til den enkelte elev som sterkest påvirker lærernes holdning til dagens rapportering og dokumentasjon, det vil si ordningenes legitimitet.

For det tredje er det en tydelig tendens til at de rapporterings- og dokumentasjonskravene som er knyttet til enkeltelevers rettigheter vurderes høyere av lærerne enn de som er knyttet mer konkret til kvalitetsvurderingssystemet og skoleutviklende tiltak, selv om disse også har legitimitet blant et flertall av lærerne.

UNDERVEISVURDERING

Som vi har sett i de foregående kapitlene er det ikke noe krav om at undervisvurderingen skal være skriftlig, men i følge forskrift til opplæringsloven §§ 3-11 og 3-15 skal det dokumenteres at undervisvurdering er gitt. Derfor ser vi også i våre kvalitative intervjuer at måten undervisvurderingene dokumenteres på, hvor lang tid den enkelte lærer bruker på selve dokumentasjonen og hvilken nytte hun eller han opplever å ha av den, varierer sterkt mellom skolene og de enkelte lærerne. Variasjonene er etter vår mening så store at det er vanskelig å finne noe generelt mønster for lærernes holdning til dokumentasjonen av undervisvurderingen.

Dette er et viktig funn i seg selv, som viser at skolene har mulighet til å drive undervisvurdering og dokumentasjon av denne i tråd med opplæringslovens prinsipp om tilpasset og differensiert opplæring. Samtidig må de forskjellige ordningene som praktiseres vurderes opp mot intensjonene bak Kunnskapsløftets fokus på nettopp dette:

... den rådende læreplantenkning har utviklet et skille mellom lærere som er opptatt av fag, kunnskap, lærerstyring og formell vurdering på den ene siden, og lærere som er opptatt av tilpasset opplæring, elevaktivitet, undervisvurdering tverrfaglighet på den andre siden. (...) Skal Kunnskapsløftet kunne realiseres, er det viktig at denne uheldige todelingen ikke opprettholdes. Stikkordet blir å utvikle en klarere forståelse av tilpasset opplæring som del av fagopplæringen (Dale, Wærness og Lindvig 2005:70).

Sitatet ovenfor er en god illustrasjon på de variasjonene i holdninger til dokumentasjon av undervisvurdering vi møtte blant de lærerne og skolelederne vi intervjuet. Et gjennomgående trekk var likevel at alle lærerne så på vurderingen av elevenes innsats og formidling av denne til eleven og elevenes foreldre, som en sentral del av det å være lærer. Dessuten var det en unison oppfatning fra de intervjuede lærernes side at gode samtaler ansikt-til-ansikt med elevene er den beste måten å formidle vurderingsresultatene på – og ikke minst å involvere elevene på – i utviklingen og oppfølgingen av undervisvurderingen.

Dette betyr ikke at lærerne ser på skriftlig dokumentasjon av undervisvurderingen som negativt. Det er faktisk et flertall av dem som ikke har noe i mot dette, og som gjør det uavhengig av om de er pålagt det eller ikke fordi det er en god måte for dem å følge elevenes utvikling og læring på.

I den kvantitative spørreundersøkelse som ble sendt ut i månedsskiftet mars/april 2014, ble et utvalg lærere og skoleledere bedt om å gi en vurdering av hvordan de oppfatter de dokumentasjons- og rapporteringskravene som følger med undervisvurderingen, operasjonalisert gjennom seks forskjellige spørsmål. Alle spørsmålene ble stilt som påstander respondentene kunne si seg mer eller mindre enig i. Fem av spørsmålene omhandlet argumenter for undervisvurdering, mens vi i det siste spørsmålet ba respondentene ta stilling til hvorvidt kravene til undervisvurdering er presisert på en for dem fornuftig måte. Vi var altså ute etter å få svar på hvordan lærerne og skolelederne oppfatter de kravene de står overfor når det gjelder dokumentasjon og rapportering fra egen virksomhet i grunnskolen og videregående skole.

Som våre funn viser var skolelederne og lærerne betraktelig mer negative til hvordan skoleeier har presisert kravene til dokumentasjon av undervisvurderingen enn til undervisvurdering i seg selv. Dette ser vi ut fra hvordan de oppfatter argumentene for ordningen i tabell 4.1 nedenfor.

Tabell 4.1: Hvor enig eller uenig er du i påstandene om å dokumentere undervisvurdering? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

Å dokumentere undervisvurdering / Dokumentasjon av undervisvurdering...		... er et godt redskap i læreprosessen	... gjør det enklere å vurdere elevens sluttkompetansene enn uten slik dokumentasjon	... gir et bedre grunnlag for å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs behov, enn uten slik dokumentasjonen	... gir bedre informasjon om elevens kompetanse til elever og foreldre, enn uten slik dokumentasjon	... er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig bredt vurderingsgrunnlag for sluttvurdering	Skoleeier har presisert kravene til dokumentasjon av undervisvurdering på en fornuftig måte
Barneskole	Skolelede	4,3	4,3	4,2	4,5	4,1	3,6
	Lærer	3,8	4,0	3,9	4,1	3,7	3,0
Barne-/Ungdomsskole	Skolelede	4,3	4,2	4,2	4,4	4,1	3,7
	Lærer	3,8	4,2	3,9	4,2	4,0	3,2
Ungdomsskole	Skolelede	3,8	3,8	3,6	4,0	3,8	3,2
	Lærer	3,6	3,8	3,6	4,0	3,4	3,0
Videregående skole	Skolelede	3,9	3,8	3,8	4,0	3,7	3,7
	Lærer	3,7	3,8	3,6	4,1	3,5	3,2
Totalt	Skolelede	4,1	4,0	4,0	4,2	3,9	3,6
	Lærer	3,8	4,0	3,8	4,1	3,7	3,1
	Totalt	3,9	4,0	3,9	4,1	3,8	3,3

For enkelte skoletyper er lærernes gjennomsnittlige vurdering av hvordan kravene er presisert nede i 3,0, på en skala fra 1-5 hvor 5 er høyeste score. I følge våre kvalitative intervjuer kan dette ha å gjøre med hvor nyttig lærerne oppfatter slik dokumentasjon å være i relasjon til deres forhold til elevene og den totale mengden av rapportering og dokumentasjon de må forholde seg til.

Generelt sett er skolelederne mer positive enn lærerne på tvers av alle skoletyper og de fleste spørsmålene, og på enkelte spørsmål er avviket så høyt som 0,5 mellom lærerne og deres ledere. Dette kan i følge våre kvalitative intervjuer skyldes at det totale omfanget av rapportering og dokumentasjon oppfattes som svært omfattende og arbeidskrevende. Som en pedagogisk rådgiver i en av prosjektkommunene sa i et av de kvalitative fokusgruppeintervjuene vi gjennomførte med flere rektorer til stede:

Jeg synes dere har utrolig mye rapportering dersom du ser skoleåret under ett, men det er mye som er nyttig, men omfanget av hver enkelt del har blomstret uhemmet så jeg skulle ønske at vi fikk det litt mer som med kvalitetsutviklingsplanen at det går inn på en side.

(Pedagogisk rådgiver til rektorene i egen kommune)

Dersom vi går tilbake til den kvantitative undersøkelsen ser vi at både lærere og skoleledere er mest enig i at dokumentasjonen av undervisvurderingen er en kilde til økt informasjon om elevenes kompetanse til elever og foreldre. Mens de er mest uenig i at dokumentasjon av undervisvurderingen er et nødvendig verktøy for å sikre et bredt nok vurderingsgrunnlag for sluttvurderingen. Når det gjelder forskjeller mellom skoletypene, er lærere og skoleledere fra ungdomsskolen og videregående skole stort sett mer negative enn lærere og skoleledere i barneskolen og barne-/ ungdomsskolen til argumentet om at dokumentasjon av undervisvurderingen er et nødvendig verktøy for å sikre et bredt nok vurderingsgrunnlag for sluttvurderingen.

Forskjellen i oppfattelsen av argumentene for undervisvurdering og oppfattelsen av hvordan kravene til dokumentasjon av undervisvurderingen er presisert, kommer tydelig frem i noen av de kvalitative intervjuene vi gjennomførte. Et perspektiv som går igjen er at undervisvurdering er viktig, men at den innebærer uforholdsmessig mye dokumentasjonsarbeid. En viktig begrunnelse for dette er at kravene til dokumentasjon av undervisevalueringen ikke alltid er like godt organisert og klargjort fra skoleeier eller skoleledelsens side. Mens en utfordring i forhold til dette er at mange av de vi har intervjuet ikke skiller mellom pålagte og frivillige sider av undervisvurderingen. Vi kan derfor ikke konkludere med at de pålagte dokumentasjonskravene i undervisevalueringen tar spesielt mye tid, men at tidsbruken i stor grad avhenger av hvordan de frivillige verktøyene i undervisvurderingen brukes.

Fra Utdanningsdirektoratets side diskuteres måten undervisvurderingen foregår på, og i et intervju med direktoratet kommer det frem at gjennom § 3-20 i forskrift til opplæringsloven har kommunene som skoleeiere det direktoratets representant kaller et «indirekte krav» om å sørge for at eleven og foreldrene i grunnskolen får «nødvendig rettleiing om kva val av vurdering utan og med karakterer inneber for eleven» dersom eleven har spesialundervisning etter enkeltvedtak. Begrunnelsen er at det likevel er den enkelte skole som dokumenterer undervisvurderingen gjennom kravet om et forsvarlig system, og ved at rettssikkerheten for elever med spesialundervisning blir ivaretatt gjennom § 3-20 trengs ikke kravet om at det skal dokumenteres at undervisvurdering er gitt etter § 3-16 i forskrift til opplæringsloven, med henvisning til § 3-11 til § 3-15:

Vi foreslår at det tas ut å dokumentere undervisvurdering, det får skolene selv bestemme, bare de har sine dokumenter i orden når fylkesmannen kommer. Skoleeier har nok brukt dette som en brekkstang for innføringen av litt tyngre dokumentasjonskrav, men dette kan de gjøre for det ligger i skoleeiers handlingsrom.

(Ansatt i Utdanningsdirektoratet)

Nedenfor har vi tatt med et sitat fra et fokusgruppeintervju vi gjorde ved en barneskole. Det er tatt med for å illustrere at bevisstheten blant lærerne om hva som er lovpålagte dokumentasjons- og rapporteringskrav i forbindelse med undervisevalueringen og hva som eventuelt følger av at enkelte skoleeiere og/ eller skoleledere har pålagt lærerne andre dokumentasjons- og rapporteringskrav som følge av frivillige prøver, ikke alltid er like høy:

Lærer 1: Det eneste kravet vi har er det vi skal skrive til utviklingssamtalene. Det er det eneste vi legger i mappen, og så har vi uke-testene. Lærer 2: Og så har vi elevsamtalen, som vi skal bruke til å gå gjennom uke-testene, og så skal dette virke inn på utviklingsskjemaet – og da må vi nødvendigvis skrive hvordan det går. Lærer 3: Leseplanmøtet blir også skriftlig ført. Lærer 4: Mye dobbeltarbeid. Vi må tenke i forhold til tid. Lærer 2: Vi evaluerer utviklingssamtalskjemaet, for vi har et likt skjema for hele skolen, men det fylles ut veldig forskjellig for det står ikke noe om krav om hva som skal stå der. Noen skriver inn veldig mange mål, mens andre sier at dette har vi i uke-testen og da trenger vi ikke å føre det inn.

(Fokusgruppe av lærere på barneskole)

Flere lærere fremhever likevel klart og tydelig at den skriftlige dokumentasjonen av undervisvurderingen har liten verdi for eleven, fordi verken de eller foreldrene i særlig grad forholder seg til de skriftlige kommentarene. Muntlige tilbakemeldinger blir av et klart flertall trukket frem som mer effektivt. Mange opplever at dokumentasjonen av undervisvurderingen først og fremst handler om å ha ryggen fri ved eventuelle klager fra elever og foresatte. Noe de ser nytten av, slik mange av dem også gjør i forhold til at skriftliggjøring i seg selv kan være en god ting. Problemet er at det tar tid og at mangelen på interesse fra elevenes side blir en svakhet for systemet. Som den tidligere siterte medarbeideren i Utdanningsdirektoratet også formulerer det:

Vi må ha helt klart for oss hva hensikten med et formål er, men den kan være ullen, det kan være politikere som har sagt det skal være slik, men vi undersøker ofte om dokumentasjonskravene fyller den hensikt de er ment å fylle og vi er nøye med å si at fra nasjonalt hold er dokumentasjonskravene ganske beskjedne, men at skoleeier selvfølgelig har en viss styringsrett her, og på de feltene jeg arbeider med er det ikke noen oversikt over hva som skal gjøres skriftlig, men det viktige er om læreren gjør det nødvendige som kan føre til læring.

(Ansatt i Utdanningsdirektoratet)

De kvalitative tilbakemeldingene fra skolelederne varierer som for lærerne i hvordan de oppfatter styrker og svakheter ved dagens system. Flere uttrykker misnøye med dokumentasjonskravene, og mener de medfører for høyt arbeidspress på lærerne, mens andre fremhever nytten av dokumentering i styringsøyemed:

Som skoleleder er jeg mer opptatt av at undervisvurdering blir gitt enn at den dokumenteres, men for å sikre at dette skjer, er dokumentasjon nødvendig.

(Rektor ved en av skolene i prosjektet)

På de to neste sidene har vi i tabell 4.2 summert opp svar fra fokusgrupper ved åtte skoler vi har besøkt, hvor det i alt deltok 43 lærere pluss to merkantilt ansatte i en av prosjektkommunene. Tabellen viser hvor stor grad av variasjon det er i kravene til dokumentasjon av undervisvurdering mellom kommunene og mellom skolene internt i kommunene.

Tabell 4.2: Oppfattelsen av dokumentasjon av undervisvurdering i fem kommuner og en fylkeskommune

	Hvordan dokumenterer dere undervisvurdering?	Hvilke krav stiller skoleeier eller skolen til dokumentasjon av undervisvurdering?	Hvor mye tid bruker dere på å dokumentere undervisvurdering i et fag i løpet av et halvt år?	Hvordan opplever dere nytten av å dokumentere undervisvurdering?
Kommune 1, med en barneskole	I elevenes mappe på Fronter. Resultatene rapporteres i Vokal.	Prøveordning med krav om halvårsvurdering; ikke felles for kommunen; et felles skjema for kommunen, men forskjellig tolkning av hvor strengt det skal følges. Lærer 1: «På vår skole (ungdomsskole) skriver vi hele halvårsvurderingen inn i Oppad, med karakterer. Andre skoler bruker IUP, men da må de drive med dobbel bokføring for karakterene skal inn i Oppad uansett».	40 timer på et halvår, men stort sprik (mener lærerne at de har hørt). Lærer 2: «Vi kjøper mange tester, vurdering i tre fag og tre mål per fag, det blir ni mål: da høres 40 timer rimelig ut». En annen lærer mente 50 timer, men de fleste mente 40 timer.	Lærer 3: «Nyttig når du skal ha samtaler med foreldrene, så må du ha notert litt ned så du har oversikt». Lærer 4: «Tar ting som er lette å måle». Lærer 5: «I gamle dager tok jeg med prøveboka, nå tar jeg med halvårsvurderingen». Lærer 4: «Det er forskjell på å skrive ned et ark med resultater, og å koble det til masse kompetansespørsmål».
Kommune 2, med en barne- og en ungdomsskole	Det er ikke all undervisvurdering som gjøres skriftlig. I stedet brukes kommentarer etter en periode der det arbeides med et spørsmål og en skriftlig sluttvurdering for perioden. Merkantilt ansatt: «Alt som skal ut av skolen skal i elevmappen, men problemet er å få det inn». Skriftlig informasjon leveres på minnepinne, e-post er ikke tillatt. Lærer 1: «Vi bruker mye sms og telefon som ikke dokumenteres, men vi burde kanskje ha skrevet ned hver gang vi snakket med noen.»	Merkantilt ansatt viser til at konferansetimer noteres skriftlig, at de er gjennomført. Lærer 2: «Det skriftlige jeg vurderer bruker jeg mye på konferanser og elevsamtaler». Lærer 3: «Til konferansen skriver jo alle lærerne til eget bruk». Stor variasjon i det som noteres til elevkonferansene og det er ikke alltid det gis til foreldrene. Lærer 2: «Hvis det er negativt, luller du det inn litt».	Ingen enighet blant lærerne ved de to skolene om et eksakt eller omtrentlig timetall; uenighet om tid brukt til dokumentasjon er å regne som undervisningstid, f. eks. dokumentasjon av eksamen eller kartleggingsprøver. En lærer: «Årsvurderingen vi skriver bruker vi mye tid per elev på, ca. 45 minutter per elev»; en annen: «er du rusk – mye mer».	Lærer 2 mener nytten av dokumentasjonen er lav fordi elevene og foreldrene kun er opptatt av karakterene. Lærer 3: «Underveisevalueringen er jo nyttig, og kan du være mest mulig konkret med elevene og de tar det til seg, så er det nyttig».
Kommune 3, med kombinert barne- og ungdomsskole	Lærer 1: «Når jeg har samtale med elevene setter jeg opp hva jeg har gjort og snakket om, men sender ikke dette hjem til foreldrene». Lærer 2: «Skriver elevene under?» Lærer 1: «Det har jeg lett for å glemme, men skal gjøre det». Lærer 3: «I noen kommuner er de	Lærer 1: «Vi er blitt fortalt hva vi bør gjøre, så det er et moralsk krav». Lærer 3: «Understreking av betydning, men ingen formelle krav». Lærer 4: «Konferansetimer». Lærer 5: «Vi har daglige samtaler med de små i de laveste klassene, men vi	Lærer 5: «Veldig store variasjoner her mellom skoler og klasser». Lærer 3: «Hvis du regner retting også, omtrent en time i uken kanskje».	Lærer 1: «Tar du det alvorlig, tar elevene det alvorlig, men blir du slakk, blir de det». Lærer 3: «På femte og sjette trinn synes jeg mange ganger at den kollektive tilbakemeldingen du gir i klasserommet kan ha like stor effekt som individuell tilbakemelding». Lærer 5:

	voldsomme på dette, for eksempel i NN, hvor de er veldig harde på dokumentasjon av underveisevalueringen; vi har ikke det byråkratiske presset på oss her enda».	dokumenterer det ikke».		«Når de vurderer seg selv underveis, noe vi prøver ut nå, blir de mer bevisst på hva de kan og ikke kan». Lærer 2: «Det er derfor det er viktig å kunngjøre kriteriene i forkant».
Kommune 4, med en barneskole	Uke-tester er underveisevaluering, kartleggingsprøver og kapittelprøver. Lærer 1: «Man bruker kriterier, men det er forskjellige måter å gjøre dette på. Vi har ikke noe system på dette, bare for meg selv» (det sier også lærer 2).	Lærer 3: «Ingen, men det som har vært positivt synes jeg er at vi har hatt satsning på vurdering for læring, og med fokus på det som foregår daglig i klasserommet. Det har gjort noe med oss i forhold til hvordan vi jobber, selv om vi ikke har noen krav på oss». Lærer 4: «Det skal være læringsmål på ukeplanene. Det har noe med hva skoleeier krever av oss.»	Dette mener lærerne er individuelt i forhold til elever, men to av dem gir et anslag på tre timer per uke.	Lærer 3: «Jeg personlig, jeg prøver å tenke positivt i dokumentjungelen. Hvis man glemmer frustrasjonene rundt spesielle skjemaer og slike ting, velger jeg å tro at det gjør meg mer bevisst i jobben min. Jeg velger å tro det». Lærer 5: «Jeg tenker mange ganger at dette er lite viktig, men akkurat nå har jeg tenkt at det er veldig greit å ha dersom det kommer en rettssak. Kartlegging i forhold til eleven er viktig». Lærer 4: «Men det er noe med forholdet mellom tiden man bruker til dokumentasjon og hva man kan bruke resultatene til overfor elevene. Fremfor å informere andre – i forhold til PP-tjenesten er det ekstremt hvordan man sitter og skriver og vrenger frem og tilbake, og så får man aldri noe tilbake».
Kommune 5, med en barneskole	Skriftlige uke-tester jevnlig; brukes overfor foreldrene; ikke krav til skriftlig dokumentasjon av disse. Har planer elevene testes ut fra, og det kjøres prosenter for å se utvikling. Elevene følger selv opp ved å føre inn resultater, og vurderingene gjøres hjemme mellom elevene og foreldrene tirsdager, uke-testene på skolen og setter mål på fredag. Foreldrene er i stor grad med på underveisevalueringen. Lærerne har i tillegg private ordninger, som en av dem kalte det, for eksempel excel-ark hvor	Eneste kravet lærerne oppgir er at de skal lage skriftlig dokumentasjon til utviklingssamtalene, som legges i mappene i tillegg til uke-testene, og så settes dette inn i utviklingsskjemaet. «- Og da må vi nødvendigvis skrive hvordan det går», som en av lærerne sa. Leseplanmøtene blir også ført skriftlig. Lærer 1: «Vi evaluerer utviklings-samtalskjemaet, for vi har et likt skjema for hele skolen, men det fylles ut veldig	Lærer 2: «Vi teller ikke tiden slik, for det er en del av det vi må gjøre og sukker bare over summen. Jeg deler ikke inn tiden slik for skoledagen er ikke slik». Lærer 3: «Vi holder på til vi blir ferdig, men vet ikke hvor mange timer jeg bruker på kvelden». Lærerne ved denne skolen hadde et lite bevisst forhold til hva selve dokumentasjonen tok av tid, derfor er det vanskelig å angi noe konkret tall.	Ingen av lærerne ved denne skolen nevnte noe om nytten av underveisevalueringen, de var mest opptatt av at dette var misbruk av tid fordi det i liten grad kunne brukes i arbeidet overfor elevene og deres foreldre. Lærer 4: «Vi bruker altfor mye tid på å dokumentere at vi føler vi gjør en bra jobb og har ryggen fri og møter ikke brukerne så godt som vi bør gjøre».

	all informasjon de synes de selv trenger for å følge elevenes utvikling og læring tas med.	forskjellig- for det står ikke noe om krav om hva som skal stå der. None skriver veldig mange mål, mens andre sier at dette har vi i uke-testene og da trenger vi ikke å føre det inn».		
Fylkeskommune 1, videregående skole 1	Pålagt å dokumentere alt i itslearning. Lærer 1: «Undervisvurdering er også det vi gir på prøver underveis». Lærer 2: «Men vi skal også dokumentere at vi har hatt samtaler». Lærer 3: «Men dette gjøres ikke alltid».	Lærer 1: «De sier bare at det skal dokumenteres, men vi har fått lite føringer på hvordan det skal gjøres. Noen skoler har kjemperegimer på Itslearning, andre minimumsløsninger, men vi er ikke pålagt at alle kommentarer skrives inn. (...) Vi fikk påpakning om at alle klager skal inn her». Lærer 2: «Muntlig tilbakemelding er ikke nok, du må ha kvittering fra elevene om at de har mottatt dette».	Lærer 2: «Ca. 200 timer». Lærer 5: «Det er kjempestor forskjell nå og fem år tilbake». Lærer 4: «Det er stor forskjell på hvor mange elever du har. Jeg har tre fag og femten elever, og bruker nok mindre enn dette». Lærer 3: «Ett fag med 20 elever: 180 timer på et halvt år. Da har jeg tatt ca. en halv time per elev med retting og tilbakemelding, inkludert rettingen».	Lærer 2: «Jeg ser ingen nytte av det, for det eneste eleven spør om er: hva fikk jeg?». Lærer 4: «De som har mest nytte av det, de svakeste elevene, bryr seg minst om det. Men karakteren er viktigst for alle». Lærer 5: «Nytten for meg er en eventuell klagesak». Lærer 3: «Jeg har veldig nytte av å skulle dokumentere vurderingen, selv om mange ikke leser det, så er jeg sikker på at jeg har gjort min del av biten, så jeg finner trygghet i dette».
Fylkeskommune 1, videregående skole 2	Itslearning. Lærer 1: «Vi har samtaler med elevene og så kvitterer de på at de har hatt samtaler med dato og signatur. For meg er det godt nok, om det ikke er det gir jeg blanke i».	To ganger i året; ikke annet enn nasjonale prøver (opplyser to av lærerne).	Lærer 2: «To til tre timer i uka». Lærer 1: «Tipper jeg bruker totalt 15 klokketimer. (...) Viser hvor lite KS har skjønt når de tror effektiviteten kan måles i timer».	Lærer 1: «He, he, jo, jeg ser i hvert fall det at når elever får igjen prøver med masse kommentarer på, så kikker dem bare på karakteren og så kyler dem prøven i søpla». Lærer 3: «Ganske fagavhengig». Lærerne på denne skolen var generelt lite positive til nytten av undervisvurdering.

ELEVUNDERSØKELSEN

Lærerne og skolelederne fikk fem spørsmål knyttet til elevundersøkelsen. Fire av spørsmålene ba respondentene vurdere hvor enig eller uenig i de var i argumenter for elevundersøkelsen, mens vi i det siste spørsmålet ba dem å vurdere hvorvidt de oppfattet elevundersøkelsen som mer omfattende enn nødvendig. Resultatene er satt opp i tabell 4.3.

Tabell 4.3: Hvor enig eller uenig er du i påstandene om Elevundersøkelsen? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

Elevundersøkelsen [gir meg som lærer] / [gir lærerne] informasjon om læringsmiljøet som [jeg] / [de] ellers ikke ville hatt	... gir skolen et bedre utgangspunkt for drøfting av læringsmiljøet enn vi ellers ville hatt	... gir et bedre utgangspunkt for å diskutere læringsmiljøet med elever og foreldre enn vi ellers ville hatt	... bidrar til mer oppmerksomhet om kvalitet fra skoleeier enn man ellers ville fått	... er mer omfattende enn nødvendig
Barneskole	Skoleleder	3,9	4,1	4,1	4,0	3,5
	Lærer	3,5	3,9	3,7	3,5	3,8
Barne-/Ungdomsskole	Skoleleder	4,1	4,2	4,1	4,3	3,4
	Lærer	3,7	3,9	3,8	4,1	3,5
Ungdomsskole	Skoleleder	4,2	4,3	4,2	3,8	3,7
	Lærer	3,6	3,8	3,6	3,6	3,9
Videregående skole	Skoleleder	4,1	4,4	4,2	4,2	3,6
	Lærer	3,4	3,6	3,5	3,4	3,8
Totalt	Skoleleder	4,0	4,3	4,2	4,1	3,5
	Lærer	3,5	3,8	3,6	3,6	3,8
	Totalt	3,8	4,1	3,9	3,9	3,6

Generelt er det enighet blant skolelederne og lærerne om at elevundersøkelsen er mer omfattende enn nødvendig. Dette går også igjen i flere av de åpne svarkategoriene i den kvantitative spørreundersøkelsen og i våre kvalitative fokusgruppeintervjuer. Spesielt reageres det negativt på at undersøkelsen er for omfattende, og at den oppleves som for komplisert for mange elever.

I følge enkelte lærere fører kompleksiteten i skjemaet eksempelvis til at elever svarer «negativt» når det var ment å svare «positivt». Spesielt kritiske er de til at det er mye tekst i undersøkelsen, som gjør utfyllingen vanskelig for elever med mindre gode norskerferdigheter. Derved kan det stilles spørsmål ved reliabiliteten og validiteten i de resultatene elevundersøkelsen gir. Lærerne er også opptatte av at elevene er lite motiverte til å svare på elevundersøkelsen, noe som spesielt påvirker reliabiliteten i forhold til svarene siden mange av dem (i følge lærerne) bare skriver et eller annet på de spørsmålene de stilles. Slik kommenterer en av lærerne dette i en av de åpne svarkategoriene i den kvantitative undersøkelsen:

Elevene selv gir uttrykk for at dette er noe de ikke er motivert til å gjennomføre. Selv om det fra lærerens side understrekes at det er noe som skal komme elevene til gode er det for de fleste et mål å gjøre seg raskt ferdig med undersøkelsen.

Elevene har problemer med å forstå viktigheten av undersøkelsen og å forstå spørsmålene i undersøkelsen. Dette gjør at svarene er svært usikre. Etter undersøkelsen har jeg elevsamtale med alle elevene, ingen kjenner seg igjen i det som er resultatene. Jeg mener at det er normalen i klassene jeg har hatt.

(Åpen kommentar fra lærer i den kvantitative undersøkelsen)

I tillegg er lærerne opptatt av at enkelthendelser, gjerne kort tid før gjennomføringen av undersøkelsen, kan ha uforholdsmessig stor påvirkning på elevenes svar:

Elevundersøkelsen kan fort bli påvirket av «dagsformen» til eleven, dersom eleven har opplevd noe negativt i friminutt eller timen før kan det gjøre utslag på undersøkelsen.

(Åpen kommentar fra lærer i den kvantitative undersøkelsen)

En lærer forteller om en så stor misnøye med undersøkelsen at vedkommende i stedet gjennomfører en egen anonym undersøkelse i klassen, med spørsmål som går direkte på lærerens undervisning og hva som kan forbedres. Generelt sett sier imidlertid de fleste lærerne at de ikke bruker mye tid på elevundersøkelsen – den tar den tiden elevene bruker for å ta den, er det de fleste lærerne sier. Eller som en av lærerne på en av barneskolene sa: «Vi bruker ikke mye tid på den. Elevene tar den og ledelsen bruker den».

Lærerne og skolelederne er samtidig klart mer positivt innstilte til *argumentene* for elevundersøkelsen enn det de er til *innretningen* på den. Flere understreker også i de åpne svarkategoriene i den kvantitative spørreundersøkelsen at elevundersøkelsen i seg selv er viktig, men at måten den er innrettet på gjør at verdien blir lavere enn den burde ha vært.

Generelt er skolelederne mer positivt innstilt til undersøkelsen enn lærerne. Dette er spesielt tydelig på videregående skole, hvor avviket mellom lærer og skoleleder på enkelte spørsmål er så høyt som 0,8. I de kvalitative kommentarene ser vi at mange skoleledere uttrykker samme bekymring rundt lengden og kompleksiteten til undersøkelsen, som den vi så hos lærerne, samtidig som elevundersøkelsens relevans som et verktøy for skoleledelse kommer tydeligere frem hos skolelederne:

Som rektor tar jeg i bruk dokumentert kunnskap som beslutningsgrunnlag for endringer vi ser er nødvendig med tanke på å nå målene for opplæringen og politiske mål fra skoleeier. Elevundersøkelsen utgjør en viktig del av dette kunnskapsgrunnlaget.

(Åpen kommentar fra en rektor i den kvantitative undersøkelsen)

Måten elevundersøkelsen brukes på internt, kontra måten den langt på vei – i følge informanter i våre undersøkelser – lever sitt eget liv på eksternt, er også et argument som trekkes frem:

For skoleledelsen er det trender over tid som er mest interessant å følge med på/analysere (...) sterkt kritisk til offentlig diskusjon om enkeltresultat, det er trender som gir best informasjon til intern skoleutvikling.

(Åpen kommentar fra en rektor i den kvantitative undersøkelsen)

Det argumentet som i minst grad får gehør hos lærerne er elevundersøkelsen som en kilde til informasjon om læringsmiljøet, men samtidig er både lærerne og skolelederne mest positive til

elevundersøkelsen som et utgangspunkt for drøfting av læringsmiljøet. Dette fordrer imidlertid at elevundersøkelsene går inn i en bred prosess som involverer skoleledere og lærerne, og at det er kort reaksjonstid mellom selve undersøkelsen og videreformidlingen av resultatene. Fra de kvalitative kommentarene i åpne svarkategorier i den kvantitative spørreundersøkelsen kan vi se at dette ikke nødvendigvis er tilfellet ved alle skoler:

Svarene kommer ikke oss lærere i hende før ganske sent ut på året. Ledelsen burde gitt oss mer konkrete tilbakemeldinger om hvor det trykker for hver enkelt klasse.

Viktig med umiddelbar oppfølging skal det ha noko effekt.

Bare rektor som hadde tilgang til undersøkelsen og resultatet - har ikke sett noe av det.

(Åpne kommentarer fra lærere i den kvantitative undersøkelsen)

NASJONALE PRØVER

Nasjonale prøver skal kartlegge i hvilken grad elevenes ferdigheter er i samsvar med læreplanens mål. De skal gi informasjon til elevene og deres foreldre/foresatte, til lærerne og skolelederne, til skoleeierne og til regionale og nasjonale myndigheter som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid i den enkelte skole, slik vi ser av tabell 4.4 nedenfor.

Tabell 4.4 Bruk av nasjonale prøver i kvalitetsvurderingssystemet etter nivå

Statlig nivå	Bruke informasjon fra prøvene til å få innsyn i, styre og forbedre egen og underliggende virksomheter, og å målrette virkemidlene mot kommuner med særlige utfordringer.
Skoleeier	Bruke informasjon fra prøvene til å få innsyn i, styre og forbedre egen og underliggende virksomheter.
Skoleleder	Bruke informasjon fra prøvene til å få innsyn i, styre og forbedre egen virksomhet.
Lærer	Bruke informasjon fra prøvene som støtte for å drive bedre opplæring i et utvalg grunnleggende ferdigheter.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2011:26).

Fra Kunnskapsdepartementets side sees de nasjonale prøvene som et viktig virkemiddel i den mål- og resultatstyringen som ligger til grunn for kvalitetsvurderingssystemet, men så langt har disse primært vært brukt lokalt:

Nasjonale prøver er først og fremst for lokalt bruk. Vi sliter med å bruke nasjonale prøver i nasjonal styring av lokale skoler.

(Representant for Kunnskapsdepartementet i fokusgruppeintervju)

En av utfordringene for departementet har vært å kunne vurdere kvalitetsutviklingen i skolen over tid ved hjelp av de nasjonale prøvene. Det samme sier representanter for Utdanningsdirektoratet i våre fokusgruppeintervjuer. Fra direktoratets side har de nasjonale prøvene så langt blant annet vært brukt til risikovurderinger og de har vært lagt til grunn for arbeidet med veilederkorpset og i

styringen av fylkesmannsembetets tilsynsmyndighet. Slik sett har de også fått betydning for den skolebaserte vurderingen i arbeidet med å kontrollere læringsutbyttet på nasjonalt nivå. Men de har i mindre grad vært lagt til grunn for den nasjonale styringen av skolene i seg selv.

Nasjonale prøver er den ordningen hvor vi i størst grad ser et skille mellom vurderingene til skolelederne og lærerne i undersøkelsen. Det er til dels svært store avvik mellom disse to gruppene i synet på de nasjonale prøvene, med forskjeller i gjennomsnittvurderinger på opp mot 1,0 innenfor enkelte skoletyper.

Lærerne sier seg i liten grad enig i at nasjonale prøver gir nyttig informasjon om elevenes kompetanse de ellers ikke ville ha fått, eller at det gir skolen og skoleeier et nyttig utgangspunkt for kvalitetsutvikling. Dette viser resultatene fra våre kvantitative spørreundersøkelser, gjengitt i tabell 4.5 nedenfor.

Tabell 4.5: Hvor enig eller uenig er du i påstandene om nasjonale prøver? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

Nasjonale prøver...		... gir meg nyttig informasjon om elevenes kompetanse som jeg ellers ikke ville fått	... gir skoleleder(e) nyttig informasjon om elevenes kompetanse som skoleleder(e) ellers ikke ville fått	... gir skoleeier nyttig informasjon om elevenes kompetanse som skoleeier ellers ikke ville fått	... gir skolen et nyttig utgangspunkt for kvalitetsutvikling og kunnskap til å ta informerte valg	... gir skoleeier et nyttig utgangspunkt for kvalitetsutvikling og kunnskap til å ta informerte valg
Barneskole	Skoleleder	4,0	4,2	4,3	4,2	4,1
	Lærer	3,3	3,5	3,5	3,3	3,4
Barne-/Ungdomsskole	Skoleleder	4,1	4,3	4,3	4,2	4,2
	Lærer	3,4	3,6	3,7	3,4	3,3
Ungdomsskole	Skoleleder	3,8	4,2	4,2	4,1	4,1
	Lærer	3,4	3,6	3,8	3,3	3,2
Totalt	Skoleleder	4,0	4,2	4,3	4,2	4,1
	Lærer	3,4	3,6	3,6	3,3	3,3
	Totalt	3,8	4,0	4,1	3,9	3,9

Variasjonen mellom skoletypene er ikke stor, men lærerne på barneskolen er marginalt mer negative enn lærerne ved barne-/ ungdomsskolene og ungdomsskolene til påstandene om de nasjonale prøvene. Ut fra de kvalitative kommentarene er det åpenbart at en sentral innvending mot nasjonale prøver er at de i liten grad gir lærerne informasjon om enkelteleven som de ikke allerede visste fra før av. Som en av lærerne på en av barneskolene hvor vi gjorde kvalitative gruppeintervjuer sa det:

Så mye ressurser man bruker på nasjonale prøver står ikke i forhold til hva jeg får igjen som lærer og som jeg kan bruke for elevene. Man setter inn masse ressurser, og så sier rektorene at vi ikke øver, men så sier lærerne det motsatte.

(Lærer på barneskole i en av prosjektkommunene)

Dette kommer også tydelig frem i de åpne svarkategoriene i den kvantitative spørreundersøkelsen og i andre av de kvalitative gruppeintervjuene vi har gjennomført. Enkelte kommenterer også at resultatene skaper mye oppmerksomhet, og at de bruker mye tid på etterarbeidet, uten at det egentlig sier lærerne så mye om den enkelte elev. I tillegg er det flere lærere som fremhever at prøveresultatene kan være et resultat av tilfeldigheter, «dagsformen til elevene», mens en av de vi intervjuet i Utdanningsdirektoratet også pekte på «drilling før gjennomføringen» som en utfordring for validiteten av prøveresultatene.

Et viktig perspektiv er også, i likhet med elevundersøkelsen, at de nasjonale prøvene lever sitt eget liv i offentligheten. Som en lærer sier i en av de åpne svarkategoriene i den kvantitative spørreundersøkelsen:

De nasjonale prøver tar motivasjonen fra elevene, pålegger dem stress og skamfølelse. Det er svært sårt å ta vare på en gruppe elever som er uthengt i media for sine svake resultater. Dette stimulerer ikke til læring, dette bare fostrer det dårlige selvbildet og bekreftelse på sin egen udugelighet.

(Åpen kommentar fra en lærer i den kvantitative undersøkelsen)

Skolelederne har et annet perspektiv enn lærerne, og fokuserer i langt større grad på de nasjonale prøvene som et verktøy for skolesektoren på nasjonalt nivå.

Nasjonale prøver har verdi på nasjonalt nivå for å vise litt «kva ein får att for pengebruken i skulen». Nasjonale prøver har verdi kommunalt når ein ser utvikling over tid. Nasjonale prøver har verdi på skulenivå når ein ser utviklinga over tid. (...) Sjølv om eg meiner at nytteverdien ikkje er så stor på skulenivå, så meiner eg at nasjonale prøver er greitt og kanskje nødvendig for skuleeigar og for nasjonalt innsyn.

(Åpen kommentar fra en rektor i den kvantitative undersøkelsen)

SPESIALUNDERVISNING

Skolelederne og lærerne ble stilt tre spørsmål knyttet til dokumentasjonen i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning. To av spørsmålene var knyttet til eleven direkte, mens det siste spørsmålet gikk på dokumentasjon som grunnlag for samhandling med PP-tjenesten. Tabell 4.6 presenterer gjennomsnittsverdiene av de svarene lærerne og skolelederne ga.

Tabell 4.6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om den dokumentasjonen som utarbeides før det blir gjort sakkyndig vurdering? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

		Dokumentasjonen gir et bedre grunnlag for å avgjøre om eleven skal utredes av PP-tjenesten enn uten slik dokumentasjon	Dokumentasjonen sikrer elevenes rettigheter bedre enn uten slik dokumentasjon	Dokumentasjonen gir grunnlag for bedre samhandling med PP-tjenesten
Barneskole	Skoleleder	4,7	4,5	4,7
	Lærer	4,4	4,3	4,2
Barne-/Ungdomsskole	Skoleleder	4,6	4,4	4,6
	Lærer	4,4	4,3	4,3
Ungdomsskole	Skoleleder	4,5	4,1	4,4
	Lærer	3,9	4,0	4,0
Videregående skole	Skoleleder	4,4	4,4	4,3
	Lærer	4,1	4,1	4,1
Totalt	Skoleleder	4,6	4,4	4,5
	Lærer	4,3	4,2	4,2
	Totalt	4,5	4,3	4,4

Generelt har påstandene høye gjennomsnittsverdier, i hvert fall når det gjelder påstandene som omhandler elevene. Da er det lav grad av avvik mellom skolelederne og lærernes vurderinger. Men går vi nærmere inn i de kvalitative vurderingene til lærerne, ser vi stor grad av misnøye med hvordan dokumentasjonen i forbindelse med spesialundervisning rent praktisk foregår. Allikevel er gjennomsnittsvurderingene til lærerne forholdsvis høye. Det ser altså ut til at lærerne ser nytten av dokumentasjon på dette feltet, til tross for misnøyen deres med den praktiske gjennomføringen.

Sentralt i kritikken mot krav om dokumentasjon av behov for spesialundervisning står tidsbruken og samarbeidet med PP-tjenesten. Flere lærere er kritiske til at dokumentasjonsarbeidet i forkant av en eventuell tilmelding til PP-tjenesten er svært omfattende og tidkrevende, på et felt de i tillegg ikke er eksperter på. En lærer uttaler:

Vi får for lite hjelp av PPT og det stilles for store krav til at vi skal finne redskap. Vi er ikke spesialpedagoger, og ofte får jeg følelsen av at vi skal stille en diagnose før vi sender ned dokumentasjon. Vi er bekymret og trenger mer hjelp av PPT og spesialpedagoger. Alt for mye er lagt opp til den enkelte lærer.

(Åpen kommentar fra en lærer i den kvantitative undersøkelsen)

Det skaper også en viss irritasjon blant lærere som har opplevd at når de først har gjennomført tidkrevende og langvarig dokumentasjon av behovet for spesialundervisning på en elev, så kommer PP-tjenesten inn og gjennomfører egne tester og utredninger i etterkant.

Enkelte ganger opplever jeg at vi gjør et omstendelig arbeid på trinnet først og så starter PPT på nytt og gjør sine vurderinger/testen uten samtale og diskusjon med oss på trinnet. Det kan resultere i at bildet blir annerledes enn slik vi opplever hverdagen.

(Åpen kommentar fra en lærer i den kvantitative undersøkelsen)

Når det kommer til skoleleders vurderinger er det viktig å påpeke at mange skoleledere oppgir at de ikke er spesielt involvert i arbeidet med utredninger av behov for spesialundervisning. Faglærer/kontaktlærer og eventuelt spesialpedagog, er de sentrale aktørene i dette arbeidet, selv om det er rektor som har fått delegert myndighet til å foreta enkeltvedtak i tilfeller hvor det er snakk om spesialundervisning (se kapittel tre).

SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Vurderingene av spørsmålene knyttet til særskilt språkopplæring er positive hos lærerne og skolelederne. Med utgangspunkt i det totale gjennomsnittet ser vi av tabell 4.7 nedenfor at den laveste vurderingen er 4,0, noe som tilsier at respondentene er «enig» i påstanden.

Vurderingene av særskilt språkopplæringen har mye til felles med vurderingene av spesialundervisning. I begge tilfeller er det en forholdsvis høy vurdering av viktigheten til dokumentasjon på disse feltene, men kommentarer i de åpne svarkategoriene i den kvantitative spørreundersøkelsen viser at det er en del misnøye med hvordan denne vurderingen rent praktisk gjennomføres og dokumenteres.

Tabell 4.7: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om å dokumentere elevens ferdigheter i norsk før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fattes? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

		Dokumentasjonen gir et bedre grunnlag for å avgjøre om eleven har rett til særskilt språkopplæring, enn uten slik dokumentasjon	Dokumentasjonen gir et bedre utgangspunkt for å tilpasse språkopplæringen til elevens nivå, enn uten slik dokumentasjon	Dokumentasjonen sikrer elevens rettigheter bedre, enn uten slik dokumentasjon
Barneskole	Skoleleder	4,5	4,5	4,5
	Lærer	4,3	4,2	3,9
Barne-/Ungdomsskole	Skoleleder	4,5	4,4	4,5
	Lærer	4,5	4,5	4,5
Ungdomsskole	Skoleleder	4,2	4,2	4,2
	Lærer	4,3	3,7	4,0
Videregående skole	Skoleleder	4,5	4,3	4,4
	Lærer	3,9	4,1	4,2
Totalt	Skoleleder	4,5	4,4	4,4
	Lærer	4,2	4,2	4,0
	Totalt	4,4	4,3	4,4

Skolelederne er spesielt opptatt av det de anser som mangelfulle kartleggingsverktøy når det gjelder dokumentasjon av behovet for særskilt språkopplæring. Det er også flere som fremhever at

kartleggingsmateriellet er for omfattende. Samtidig er det enkelte respondenter som sier at de anser kartleggingsmateriellet som godt. Så her er det åpenbart ulike oppfatninger i skoleverket.

Et eksempel på en positiv oppfatning av kartleggingsverktøyet for særskilt språkopplæring finner vi i et av de fokusgruppeintervjuene vi har gjennomført: Utdanningsdirektoratets kartleggingsverktøy tar utgangspunkt i læreplanen for grunnleggende norsk. I følge en informant oppleves verktøyet brukervennlig på to måter. For det første fordi læreren legger inn kartleggingsresultatene digitalt og kan få ut en rapport/elevprofil som fungerer som dokumentasjon. For det andre: når samme verktøy brukes ved neste kartlegging kan både lærer og skoleleder se elevens utvikling. Dette gir lærerne og skolelederne mulighet til å identifisere elever som har mangelfull utvikling, og undersøke nærmere hva dette kan skyldes.

Før vi går over til å se på forskjeller mellom lærerne og skoleledernes syn på noen generelle spørsmål om rapportering og dokumentasjon, oppsummerer vi noen av de viktigste argumentene som er kommet frem i den kvantitative spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene vi har gjort med fokusgrupper av lærere og skoleledere i en analyse av sterke og svake sider ved dagens rapportering og dokumentasjon i skolesektoren, og se på muligheter og trusler ved forslag om endringer i dette systemet. Dette kalles en SWOT-analyse (etter *strengths, weaknesses, opportunities* og *threats*), som er en form for strukturert planleggingsverktøy som brukes for å evaluere styrker, svakheter, muligheter og trusler for eksempel ved en prosess eller et prosjekt.

Her har vi brukt denne måten å tilnærme oss lærerne og skoleledernes oppfatning av rapportering og dokumentasjon på for å få frem hvilke interne styrker og svakheter dagens system kjennetegnes av og hvilke eksterne muligheter og trusler det står overfor. Denne tilnærmingen vil igjen legges til grunn for vår kost-/nytteanalyse i kapittel seks, før vi kommer med våre anbefalinger om endringer i dagens rapporterings- og dokumentasjonssystem i kapittel syv.

Utdanningsdirektoratet har utviklet en eget SWOT-modell for aktivt skoleeierskap og kvalitetsvurdering, hvor de anbefaler skoleeierne å bruke SWOT-analyse i arbeidet med strategiutvikling i forhold til å finne gode og effektive tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse i skolesektoren. I den sammenheng understreker direktoratet at både innholdet og prosessen i en SWOT-analyse viktig, siden denne måten å strukturere analytiske prosesser på også kan bidra til kollektiv refleksjon og samarbeid mellom forskjellige aktører i skolesektoren på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

I vårt SWOT-skjema, som angis som tabell 4.8, er det kun de vesentligste resultatene fra våre kvantitative og kvalitative undersøkelser som er tatt med i stikkords form. Poenget er å være så konkret som mulig i begrepsbruken her for å få frem de viktigste tendensene i et omfattende empirisk materiale på en strukturert måte. Fra Utdanningsdirektoratets «SWOT for skoleeier» har vi stilt følgende spørsmål for å utarbeide tabell 4.8:

- Hva er bra, positivt eller verdifullt i dag mht. oppdrag, strategi, interne forutsetninger, prosesser, eksterne faktorer og resultat?
- Hva er mindre bra, negativt eller mangelfullt i dag mht. oppdrag, strategi, interne forutsetninger, prosesser, eksterne faktorer og resultater?
- Hvilke potensielle muligheter finnes? Hvilke positive konsekvenser kan oppnås ved utnyttelse av styrker?

- Hvilke potensielle farer finnes? Hvilke negative konsekvenser kan komme om svakheter vedvarer?

Tabell 4.8 SWOT-analyse av lærernes og skoleledernes oppfattelse av et utvalg rapporterings- og dokumentasjonskrav 2013/2014.*

<p>STYRKER</p> <p><i>Underveisvurderingens</i> dokumentasjonskrav er et godt redskap i læringsprosessen. Dokumentasjonen gjør det enklere å vurdere elevenes sluttkompetanse og gi informasjon til elever og foreldre.</p> <p><i>Elevundersøkelsen</i> gir lærerne informasjon om læringsmiljøet de ellers ikke ville ha fått og bidrar til å fokusere på kvalitet i skolen.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> gir informasjon om elevenes kompetanse lærerne, skolelederne og skoleeierne ellers ikke ville ha fått. Prøvene bidrar til å fokusere på kvalitet i skolen, og kan danne grunnlaget for sammenligninger mellom klasser og skoler.</p> <p><i>Spesialundervisning</i>: Dokumentasjon sikrer elevenes rettigheter og gir grunnlag for å avgjøre om elevene skal ha spesialundervisning samt bedre samhandling med PP-tjenesten. Lite avvik mellom lærerne og skolelederne i synet på dokumentasjonskravene.</p> <p><i>Særskilt språkopplæring</i>: Dokumentasjon sikrer elevenes rettigheter og gir grunnlag for å avgjøre om elevene trenger særskilt språkopplæring. Lite avvik mellom lærerne og skolelederne i synet på dokumentasjonskravene.</p>	<p>SVAKHETER</p> <p><i>Underveisvurderingens</i> dokumentasjonskrav er ikke presisert på en fornuftig, ensartet og lett forståelig måte fra skoleeierne side. Lærerne er noe mer kritisk enn skolelederne her.</p> <p><i>Elevundersøkelsen</i> har for mange spørsmål og svarkategorier, og for høy vanskelighetsgrad for de svakeste elevene. Dette påvirker validiteten og reliabiliteten i svarene. Lærerne er mer kritisk enn skolelederne her.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> er det som sterkest splitter lærerne og skolelederne i synet på hvor nyttig informasjonen er for lærerne, skolelederne og skoleeierne. Lærerne er minst positive, fordi det i liten grad gir informasjon om enkelteleven de ikke har fra før. Det reises også kritikk mot at mange klasser øver på prøvene og derved gjør egevaluering og sammenligninger problematisk.</p> <p><i>Spesialundervisning</i>: Dokumentasjonskravene er omfattende og mange av lærerne føler seg ikke kvalifisert til å gjennomføre den. Samarbeidsrutinene med PP-tjenesten varierer mellom skolene, og kan påvirke skolens tilgang på riktig kompetanse for å gjøre viktige vurderinger.</p> <p><i>Særskilt språkopplæring</i>: Skolelederne fremhever manglende kartleggingsverktøy og at det som finnes er for omfattende.</p>
<p>MULIGHETER</p> <p><i>Underveisvurderingens</i> krav til dokumentasjon kan gi lærerne et mer likeverdig grunnlag for å gi tilpasset opplæring.</p> <p><i>Elevundersøkelsen</i> kan danne et bedre grunnlag i arbeidet for et bedre skolemiljø, og bedre kommunikasjon med elever og foreldre.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> kan danne grunnlaget for bedre prioriteringer på skolenivå, skoleeiernivå og for nasjonale skolemyndigheter, og danne grunnlaget for egevaluering og komparative analyser i kvalitetsvurderingssystemet.</p> <p><i>Spesialundervisning</i>: Bedre samarbeid mellom lærere, spesialpedagoger og PP-tjenesten kan sikre elevenes rettigheter gjennom bedre dokumentasjon og gi en bedre balanse mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.</p>	<p>TRUSLER</p> <p><i>Underveisvurderingens</i> krav til dokumentasjon kan føre til unødvendig ekstraarbeid som tar verdifull tid. Manglende presisering av krav kan gi utydelig og/ eller tvetydig dokumentasjon, og føre til manglende oppfølging.</p> <p><i>Elevundersøkelsens</i> kompleksitet kan føre til at det gis feil eller tvetydig informasjon til skoleledelsen og skoleeier, som vil kunne ta beslutninger på feil grunnlag.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> kan ta fokus vekk fra lærernes og skoleledernes egevaluering for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling og bli en mediejiippo som lokale og nasjonale politikere må ta hensyn til uten at denne informasjonen er basert på valide og reliable sammenligninger.</p> <p><i>Spesialundervisning</i>: Ufullstendig og/ eller ikke-kvalifisert dokumentasjon kan sette elevenes rettigheter i fare ved at det ikke treffes enkeltvedtak og/eller at disse ikke kan påklages i etterkant.</p>

Særskilt språkopplæring: God dokumentasjon ved hjelp av digitalt verktøy kan gi høy overføringsverdi av dokumentasjonen over tid og mellom lærere og mellom lærere og andre involverte parter.

Særskilt språkopplæring: Ufullstendig og/ eller ikke-kvalifisert dokumentasjon kan sette elevenes rettigheter i fare ved at det ikke treffes enkeltvedtak og/eller at disse ikke kan påklages i etterkant.

* Det spørres her etter styrker, svakheter, muligheter og utfordringer ved oppfattelsen av rapporterings- og dokumentasjonskravene knyttet til det enkelte virkemiddelet, og ikke virkemiddelet i seg selv.

Kilde: Tabellen baserer seg på svar gitt i lukkede og åpne svarkategorier en kvantitativ spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer gjennomført i form av fokusgrupper for dette prosjektet.

GENERELLE SPØRSMÅL OM RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON

Ved siden av spørsmål knyttet til spesifikke dokumentasjons- og rapporteringsordninger, ble skolelederne og lærerne i den kvantitative undersøkelsen også stilt flere spørsmål om rapportering og dokumentasjon generelt. Gjennomsnittsverdiene for svarene på disse spørsmålene er presentert i tabell 4.9 og tabell 4.10.

Tabell 4.9: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om rapporterings- og dokumentasjonskrav? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

		Det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av rapportering og dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag	Det er vanskelig å sikre elevenes rettssikkerhet med lavere omfang av dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag	De rapporterings- og dokumentasjonskrav av som er pålagt lærere, gir mening hver for seg	Rapporterings- og dokumentasjonskrav som skoleeier stiller er nødvendige for å sikre kvalitet og kvalitetsutvikling i skolene
Barneskole	Skoleleder	2,7	3,0	3,5	3,4
	Lærer	2,6	2,9	3,1	3,0
Barne-/ Ungdomsskole	Skoleleder	2,7	3,0	3,5	3,3
	Lærer	2,6	2,9	3,2	3,2
Ungdomsskole	Skoleleder	2,3	2,6	3,3	3,3
	Lærer	2,0	2,4	2,5	2,4
Videregående skole	Skoleleder	2,4	2,8	3,3	3,4
	Lærer	2,2	2,6	2,7	2,7
Totalt	Skoleleder	2,5	2,9	3,4	3,3
	Lærer	2,4	2,8	2,9	2,9
	Totalt	2,4	2,8	3,1	3,1

Skolelederne og lærerne som var med i vår kvantitative spørreundersøkelse er uenig i påstanden om at det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av rapportering og dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag. Spesielt gjelder denne oppfatningen lærere på ungdomsskolenivå, som har en gjennomsnittlig verdi på 2,0. På alle de overstående spørsmålene er ungdomsskolelærerne de mest negative.

Tabell 4.10: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om rapporterings- og dokumentasjonskrav? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

		Summen av rapporterings- og dokumentasjonskrav som pålegges lærere er for høy	Antallet spørreundersøkelser som rettes mot lærere er for høyt	Rapportering knyttet til prosjekter, forsøk og satsninger oppleves som en belastning
Barneskole	Skoleleder	4,0	4,3	4,0
	Lærer	4,2	3,8	3,9
Barne-/ Ungdomsskole	Skoleleder	3,9	4,5	4,0
	Lærer	4,1	3,9	3,9
Ungdomsskole	Skoleleder	4,1	4,5	4,0
	Lærer	4,4	3,9	3,9
Videregående skole	Skoleleder	3,9	4,5	4,2
	Lærer	4,2	3,9	3,8
Totalt	Skoleleder	4,0	4,4	4,1
	Lærer	4,2	3,9	3,9
	Totalt	4,1	4,1	4,0

Som vi ser av tabell 4.10 er det enighet blant lærerne og skolelederne om at summen av rapporterings- og dokumentasjonskravene som pålegges lærerne i dag er for høy, men lærerne er mer enig i denne påstanden enn det skolelederne er.

Vi har tidligere sett at denne typen oppfatninger spesielt gjør seg gjeldende på ungdomstrinnet: 92 prosent av ungdomsskolelærerne sier seg «helt» eller «litt enig» i at summen av rapporterings- og dokumentasjonskravene som pålegges lærerne er for høyt, mens kun fem prosent er uenig i denne påstanden. På spørsmålet om antall spørreundersøkelser som rettes mot lærerne er for høyt, ser vi at skolelederne er mer enig i denne påstanden enn hva lærerne er selv.

Samlet sett ser vi en klar tendens på tvers av de to foregående tabellene. Skoleledere og lærere, innen alle skoletyper, er enig i at summen av rapporterings- og dokumentasjonskravene i norsk skole er for høy. De er også uenige i påstanden om at dagens omfang av rapportering og dokumentasjon er nødvendig for å sikre kvalitet i opplæringen.

SKOLELEDERE OG LÆRERE – AVVIK I VURDERINGENE

I forbindelse med gjennomgangen av lærerne og skoleledernes vurderinger av de enkelte rapporterings- og dokumentasjonsordningene, har det ved flere tilfeller blitt kommentert at det til tider er store avvik mellom vurderingene til lærerne og skolelederne. På stort sett alle spørsmålene i vår kvantitative undersøkelse er skolelederne mer positivt innstilt enn lærerne. Vi har også sett at dette gjelder for alle skoleslag, slik vi kan se av tabell 4.11.

Tabellen viser avvikene mellom skoleleder og lærere på alle spørsmål innenfor de forskjellige områdene for dokumentasjon og rapportering som vi har fokusert på i dette kapittelet. Alle tallene er innen samme skoletype. Vi har ikke inkludert selve spørsmålstillingen her, men spørsmålene er stilt i samme rekkefølge som i de enkelte tabellene. For eksempel referer kolonnen med tall helt til venstre under underveisvurdering til det samme spørsmålet som sto helt til venstre i første tabell i delkapittelet om underveisvurdering.

Tabell 4.11: Avvik i gjennomsnittvurderinger mellom lærere og skoleledere

Totalt	Videregående	Barne-	Ungdomsskol	Barneskole	Undervisvurdering			Elevundersøkelsen			Nasjonale prøver			Spesialundervisnin g		Språkopplærin g		
					0,33	0,21	0,46	0,22	0,46	0,22	0,46	0,49	0,53	0,38	0,64	0,44	0,75	0,29
0,10	0,03	0,00	-0,01	0,24	0,03	0,00	0,48	0,50	0,26	0,66	0,57	0,77	0,18	0,24	0,18	0,24	0,26	0,43
0,23	0,21	0,32	0,01	0,32	0,21	0,32	0,54	0,63	0,42	0,63	0,43	0,79	0,32	0,32	0,01	0,32	0,32	0,43
0,14	-0,09	0,11	-0,04	0,44	-0,09	0,11	0,47	0,19	0,51	0,14	-0,04	0,44	0,14	0,44	-0,04	0,44	0,44	0,44
0,26	0,15	0,11	0,40	0,40	0,15	0,11	0,46	0,40	0,40	0,26	0,40	0,40	0,26	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
0,46	0,50	0,47	0,19	0,51	0,50	0,47	0,46	0,19	0,51	0,46	0,19	0,51	0,46	0,19	0,51	0,46	0,19	0,51
0,49	0,63	0,39	0,53	0,38	0,63	0,39	0,49	0,53	0,38	0,63	0,44	0,75	0,29	0,31	0,18	0,24	0,43	0,43
0,48	0,76	0,27	0,50	0,26	0,76	0,27	0,48	0,50	0,26	0,76	0,57	0,77	0,18	0,24	0,18	0,24	0,26	0,43
0,54	0,68	0,31	0,63	0,42	0,68	0,31	0,54	0,63	0,42	0,68	0,43	0,79	0,32	0,32	0,01	0,32	0,32	0,43
0,47	0,72	0,24	0,17	0,45	0,72	0,24	0,47	0,17	0,45	0,72	0,17	0,45	0,29	0,31	0,17	0,45	0,29	0,31
0,25	0,21	0,17	0,12	0,34	0,21	0,17	0,25	0,12	0,34	0,21	0,12	0,34	0,25	0,31	0,12	0,34	0,25	0,31
0,64		0,68	0,44	0,75		0,68	0,64	0,44	0,75		0,44	0,75	0,29	0,31	0,18	0,24	0,43	0,43
0,66		0,61	0,57	0,77		0,61	0,66	0,57	0,77		0,57	0,77	0,18	0,24	0,18	0,24	0,26	0,43
0,63		0,60	0,43	0,79		0,60	0,63	0,43	0,79		0,43	0,79	0,32	0,32	0,01	0,32	0,32	0,43
0,88		0,86	0,80	0,93		0,86	0,88	0,80	0,93		0,80	0,93	0,29	0,31	0,18	0,24	0,26	0,43
0,83		0,88	0,87	0,75		0,88	0,83	0,87	0,75		0,87	0,75	0,29	0,31	0,18	0,24	0,26	0,43
0,29	0,32	0,24	0,60	0,31	0,32	0,24	0,29	0,60	0,31	0,32	0,60	0,31	0,29	0,31	0,18	0,24	0,26	0,43
0,18	0,24	0,11	0,18	0,24	0,24	0,11	0,18	0,18	0,24	0,18	0,18	0,24	0,18	0,24	0,18	0,24	0,26	0,43
0,32	0,23	0,35	0,46	0,43	0,23	0,35	0,32	0,46	0,43	0,23	0,35	0,43	0,29	0,31	0,18	0,24	0,26	0,43
0,22	0,58	-0,07	-0,14	0,24	0,58	-0,07	0,22	-0,14	0,24	0,58	-0,14	0,24	0,29	0,31	0,18	0,24	0,26	0,43
0,18	0,25	-0,05	0,48	0,26	0,25	-0,05	0,18	0,48	0,26	0,25	0,48	0,26	0,29	0,31	0,18	0,24	0,26	0,43
0,39	0,15	0,04	0,15	0,68	0,15	0,04	0,39	0,15	0,68	0,15	0,15	0,68	0,29	0,31	0,18	0,24	0,26	0,43

For å kunne si noe om hvilke områder som har størst og minst avvik, har vi brukt fargekoding av cellene i tabellen. Rødt betyr at avviket er høyt (blant de 25 prosent høyeste), mens gult betyr at avviket er lavt (blant de 25 prosent laveste). Hvitt indikerer at avviket hverken kan klassifiseres som høyt eller lavt. All fargemarkering skjer innenfor hver enkelt skoletype.

Vi ser at blant de skoletypene som gjennomfører nasjonale prøver, er det på dette feltet avviket er størst mellom skolelederne og lærerne. På videregående skole er det elevundersøkelsen som gir størst avvik, mens den for de andre skoletypene er den ordningen som har nest mest avvik, etter nasjonale prøver. Minst avvik ser vi på undervisvurdering og spørsmålene knyttet til særskilt språkopplæring. Dette er en gjennomgående tendens for alle skoletyper.

Avvik er en ting, men et sentralt poeng er om avvikene kan sies å være statistisk signifikante. Dette ser vi nærmere på i tabell 4.12.

Her har vi gjennomført en signifikanstesting ved hjelp av en 2-way ANOVA test, som er standard for signifikanstesting i variansanalysen. Signifikanstesten inkluderes i dette kapittelet fordi den ved siden av å ha metodisk relevans, også sier noe substansielt om forholdet mellom skolelederne og lærerne. Signifikans, i denne sammenheng, fordrer en viss ulikhet i gjennomsnittene mellom nivåene, derfor sier testen også noe om hvor uenigheten er størst. Den er således et ekstra mål på avviket mellom oppfatningene til skolelederne og lærerne om de dokumentasjons- og rapporteringsordningene vi har sett på hittil i dette kapittelet.

I tabell 4.12 nedenfor er signifikans på 1 %-nivå markert med blått, 5 %-nivå med turkis, og 10 %-nivå med oransje.

Tabell 4.12: Signifikante avvik i gjennomsnittsvurderinger mellom lærere og skoleledere

Totalt	Videregående	Barne-	Ungdomsskol	Barneskole	Undervisvurdering		Elevundersøkelsen		Nasjonale prøver		Spesialundervisning		Språkopplæring	
,000	,123	,034	,327	,000										
,451	,804	,986	,959	,055										
,018	,126	,133	,960	,014										
,197	,468	,563	,859	,000										
,005	,292	,636	,086	,003										
,000	,000	,034	,429	,000										
,000	,000	,073	,010	,007										
,000	,000	,174	,008	,041										
,000	,000	,142	,002	,002										
,000	,000	,264	,416	,001										
,042	,158	,507	,612	,035										
,000		,008	,078	,000										
,000		,008	,010	,000										
,000		,007	,048	,000										
,000		,000	,000	,000										
,000		,000	,000	,000										
,000		,138	,001	,001										
,017	,090	,553	,376	,018										
,000	,094	,045	,020	,000										
,352	,010	,823	,781	,118										
,165	,292	,871	,366	,092										
,130	,515	,906	,772	,000										

Tabell 4.12 viser at de klart høyeste andelene med signifikante forskjeller mellom lærerne og skoleledernes oppfattelse av de fem tiltakene vi har sett på finner vi på barneskolenivå, mens det er færrest sterke signifikante forskjeller på ungdomsskolenivå. Dette skyldes i stor grad at skolelederne på ungdomsskolen er mer negative enn skolelederne i barneskolen og videregående skole, noe som gjør at vurderingene deres blir mer lik lærernes.

På samlet nivå er det mange sterke signifikante forskjeller, stort sett på 1 %-nivå. Det er kun innen særskilt språkopplæring vi ikke finner noen slike sammenhenger, og som vist tidligere er dette et felt med høy oppslutning både blant lærerne og skolelederne.

KONKLUSJON

Som vi har sett i dette kapittelet er det på de fleste spørsmålene vi har tatt opp i den kvantitative undersøkelsen og for alle skoletyper, til dels store avvik i oppfattelsen av dokumentasjons- og rapporteringskravene i dagens skole mellom skolelederne og lærerne. Lærerne er mer kritiske til argumentasjonen for dokumentasjon og rapportering enn det skolelederne er, og de er mer kritiske til hvordan de forskjellige dokumentasjons- og rapporteringskravene er organisert og hvordan de rent praktisk gjennomføres og følges opp i skolehverdagen.

Utover dette har vi for det første sett at i vurderingene av alle tiltakene, inkludert nasjonale prøver, som er den mest upopulære ordningen blant lærerne, er det ikke et eneste tilfelle av en påstand som vurderes til under 3,0 på en skala fra 1-5. Dette innebærer at lærerne som gruppe heller mer mot å være enig enn uenig i de argumentene som føres av skolemyndighetene på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå samt fra skoleledernes side for nødvendigheten og nytten av dokumentasjon og rapportering.

For det andre har vi sett at det ikke nødvendigvis er dokumentasjons- og rapporteringsordningene i seg selv lærerne reagerer på, men det totale omfanget og muligheten til å benytte resultatene av de forskjellige tiltakene i tilpasningen av undervisningen til den enkelte elev. Et eksempel på dette er elevundersøkelsen, hvor lærerne er svært kritiske til kvaliteten på undersøkelsen og blant annet poengterer at mange av spørsmålene rett og slett er for vanskelige for elevene å svare på.

For det tredje er det en tydelig tendens til at de dokumentasjons- og rapporteringskravene som er knyttet til enkeltelevers rettigheter vurderes høyere av lærerne enn de som er knyttet mer konkret til kvalitetsvurderingssystemet og skoleutviklende tiltak.

Kapittel 5

SKOLEEIERNES SYN PÅ RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON

Mens vi i det forrige kapittelet så på lærerne og skoleledernes oppfatninger og vurderinger av dagens dokumentasjons- og rapporteringskrav, konsentrerer vi oss i dette kapittelet om skoleeierens oppfatninger. I tillegg vil tall fra skolelederundersøkelsen om GSI presenteres. Dataene i dette kapittelet er basert på en kvantitativ spørreundersøkelse som ble sendt til alle norske kommuner og fylkeskommuner, og tall fra disse to styringsnivåene vil bli presentert separat gjennom hele kapittelet.

På enkelte områder har det blitt stilt like spørsmål til lærere, skoleledere og skoleeiere. I disse overlappende tilfellene vil vurderingene på de forskjellige nivåene vises grafisk, og diskuteres opp mot hverandre. Som vi vil se er skoleeierne generelt mer positive til dagens dokumentasjons- og rapporteringskrav enn lærerne og skolelederne. Det er også en viss forskjell mellom skoleeiernivået, hvor fylkeskommunale skoleeiere gjennomgående er mer positive enn de kommunale skoleeierne til dokumentasjon og rapportering.

Skoleeierne er også mer positivt innstilt til elevundersøkelsen og nasjonale prøver enn skolelederne og lærerne var. Som vi så i forrige kapittel, var spesielt lærerne kritiske til ordninger som primært gir styringsdata for overordnede nivåer, mens de var langt mer positive til dokumentasjon og rapportering som er direkte knyttet til bruk overfor elevene. Vi skal i dette kapittelet se hvordan interessene til aktørene på de forskjellige nivåene skaper ulike holdninger til og meninger om rapporterings- og dokumentasjonsordningene.

Funnene fra gjennomgangen av skolelederne og skoleeierens vurderinger av GSI sier noe om hvordan variasjon i oppfatninger mellom styringsnivåene ikke nødvendigvis er lette å forene. Mens vi i forrige kapittel viste at skolelederne synes GSI er for omfattende, mener skoleeierne at det ikke er det. Samtidig er skoleeierne klart mer positive til ideen om GSI som utviklingsverktøy for skoleledelsen enn det skolelederne er.

På tross av dette er det flere skoleeiere som ser det asymmetriske forholdet mellom kostnad og nytte fordelt på nivå når det gjelder hvem som har ansvaret for å legge inn data i GSI og hvem som primært anvender disse. Når skoleeier blir utfordret på om det er noe som kan tas bort fra GSI-rapporteringen, sier likevel et flertall at ingenting kan tas bort fra rapporteringen slik den er i dag.

Dette er noe av kjernen ved problemet. Som vi vil se av svarene på de overordnede spørsmålene, er det på alle styringsnivåene et flertall som uttrykker at summen av dagens rapporterings- og dokumentasjonskrav er for høy. Samtidig er det på alle nivåene uenighet i forhold til påstanden om at det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av dokumentasjon enn det

som er pålagt skolene i dag. Det betyr at det er utfordrende å skulle oppnå enighet på tvers av nivåene om hvilke spesifikke rapporterings- og dokumentasjonskrav som kan fjernes eller begrenses.

UNDERVEISVURDERING

Som vist i forrige kapittel er skolelederne og lærerne mer negative til hvordan kommunen og fylkeskommunene som skoleeierne har presisert kravene til dokumentasjon av undervisvurdering, enn de er til undervisvurdering i seg selv. I den forbindelse har vi sett på hvordan kommunene og fylkeskommunene vurderer hvilke forhold som hadde lav eller høy betydning for dem når kravene til dokumentasjon av undervisvurdering ble fastsatt. Resultatene har vi satt opp i tabell 5.1 nedenfor.

Tabell 5.1: Hvilke forhold hadde høy eller lav betydning da skoleeier besluttet hvilke krav som skulle stilles til dokumentasjon av undervisvurdering? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

	Kommune	Fylkeskommune
Gi den enkelte skole tillit og frihet til å presisere kravet om dokumentasjon av undervisvurdering selv	3,7	4,3
Sikre at den enkelte elev og elevens foreldre får skriftlig informasjon om elevens kompetanse	4,0	3,9
Unngå å pålegge lærere mer dokumentasjon enn nødvendig	3,6	3,6
Sikre likeverdig vurderingsgrunnlag for alle elever	4,1	4,1
Sikre dokumentasjon på at standpunktkarakterer er satt på et bredt vurderingsgrunnlag	4,0	4,1
Gi skolene et virkemiddel for å arbeide mer systematisk med undervisvurdering	4,1	3,9
Unngå avvik ved tilsyn fra fylkesmannen	3,1	2,4
Imøtekomme ønsker fra foreldre/ innbyggere	3,4	2,8

Blant de viktigste forholdene, på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, er dokumentasjon knyttet til elevenes rettigheter. Hensynet til å sikre et likeverdig og bredt vurderingsgrunnlag er høyt rangert blant skoleeierne, og mens det i undersøkelsen av skolelederne og lærerne var argumentet for dokumentasjon av undervisvurderingen de var mest kritisk til, er det nettopp argumentet om dokumentasjon som et nødvendig verktøy for å sikre et bredt nok vurderingsgrunnlag for sluttvurdering som får støtte blant skoleeierne.

Å unngå å pålegge lærerne mer dokumentasjon enn nødvendig har tydeligvis hatt en gjennomsnittlig betydning når kommunene bestemmer kravene til dokumentasjon, men i fylkeskommunene har det hatt stor betydning å gi den enkelte skole tillit til å presisere kravet om dokumentasjon av undervisvurdering selv. På dette spørsmålet er det stort avvik mellom oppfatningene til kommunene og fylkeskommunene, som vi ser av tabell 5.1 ovenfor.

Vi ser videre at kravene som stilles i svært liten grad er politisk vedtatt og derved i tråd med ideene om nærhet og ansvar i utformingen av den lokale skolepolitikken, slik vi diskuterte i kapittel tre. Som tallene i tabell 5.2 nedenfor viser, er det kun i 7 prosent av kommunene og fylkeskommunene at kravene er blitt vedtatt av politiske organer. Dette er altså et område hvor ikke-politiske myndigheter har stor innflytelse på den institusjonelle utviklingen.

Tabell 5.2: Er kravene som stilles til dokumentasjon av undervisvurdering politisk vedtatt? (Prosenttall)

	Kommune	Fylkeskommune
Ja	7,0	7,1
Nei	87,2	78,6
Vet ikke	5,8	14,3

ELEVUNDERSØKELSEN

Skoleeierne støtter elevundersøkelsen. Spesielt gjelder dette på fylkeskommunalt nivå. På tre av påstandene vi har stilt om denne brukerundersøkelsen, er gjennomsnittvurderingen fra skoleeierne hele 4,86, på skalaen fra 1-5. Dette er de høyeste vurderingene vi har sett i alle undersøkelsene gjennomført for dette prosjektet.

Satt opp mot resultatene fra undersøkelsen som gikk til lærerne og skolelederne, så vi at lærerne ved videregående skole var de mest negative til elevundersøkelsen på alle spørsmålene som ble stilt. På enkelte av spørsmålene, som overlapper mellom undersøkelsene, er avviket i vurdering mellom lærer og skoleeier så høyt som 1,4.

I likhet med lærerne og skolelederne er skoleeierne enig i at elevundersøkelsen er mer omfattende enn nødvendig, men fylkeskommunale skoleeiere er mer enig i denne påstanden enn de kommunale. Det er også vanligere på fylkeskommunalt nivå at resultater fra elevundersøkelsen fører til lokalpolitiske vedtak om å iverksette konkrete tiltak. På dette spørsmålet er gjennomsnittvurdering på fylkeskommunalt nivå 4,14, som tilsvarer enig, sammenlignet med 3,45 på kommunalt nivå.

Kommunene og fylkeskommunene er også enige i at elevundersøkelsen bidrar til mer oppmerksomhet om kvalitet fra skoleeier selv, men som vi skal se senere er ikke dette nødvendigvis en virkelighetsbeskrivelse vi finner på lærernivå.

Tabell 5.3: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om elevundersøkelsen? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

	Kommune	Fylkeskommune
Elevundersøkelsen gir skolene et bedre utgangspunkt for drøfting av læringsmiljøet enn skolene ellers hadde hatt	4,6	4,9
Elevundersøkelsen gir skoleeier nyttig informasjon om læringsmiljøet som skoleeier ellers ikke hadde hatt	4,7	4,9
Elevundersøkelsen gir skoleeier et bedre utgangspunkt for drøfting av læringsmiljøet med skolene enn skoleeier ellers hadde hatt	4,7	4,9
Elevundersøkelsen bidrar til mer oppmerksomhet om kvalitet fra skoleeier	4,5	4,6
Elevundersøkelsen er mer omfattende enn nødvendig	3,4	3,9
Resultater fra Elevundersøkelsen har ført til lokalpolitiske vedtak om å iverksette konkrete tiltak	3,5	4,1

På tross av den høye gjennomsnittvurderingen blant kommunene og fylkeskommunene kjenner vi igjen i de kvalitative tilbakemeldingene fra skoleeierne mange av de kritiske bemerkningene som skolelederne og lærerne hadde når de ble spurt om elevundersøkelsen; spesielt at undersøkelsen er for lang og for vanskelig for elevene:

Elevundersøkinga har alt for mange spørsmål! Mange av spørsmåla liknar på kvarandre og elevar kan lure på kva det eigentleg er spørsmål om.

(Skoleansvarlig i en kommune)

Samtidig er det mange som kommenterer at 2013-undersøkelsen var bedre enn de foregående, og at elevundersøkelsene er blitt «bedre og bedre».

Det er spesielt to kvalitative tilbakemeldinger som går til kjernen av hvorfor elevundersøkelsen trolig får så høye verdier på tilbakemeldingene fra skoleeierne:

Elevundersøkelsen er skolenes og skoleeiers viktigste tilfang av kvantitative data for å gjøre valg med hensyn til utviklingen av elevenes læringsmiljø. Sammen med skolens egne «fortellinger» og opplevd kunnskap om læringsmiljøet er den avgjørende for å ta riktige valg.

Dette regnes som elevenes «røst» og blir lyttet til av både skole og politisk nivå. Har ført til sterkt engasjement rundt intensivering av arbeidet mot mobbing og skolens evalueringsarbeid.

(Skoleansvarlige i to kommuner)

Selv om det i seg selv er å forvente at forskjellige nivåer vurderer og vektlegger de spørsmålene vi har stilt ulikt, er det kanskje for utdanningsmyndighetene bekymringsverdig at dette perspektivet er så godt som fraværende på lærernivå. Hva kan årsaken til dette være?

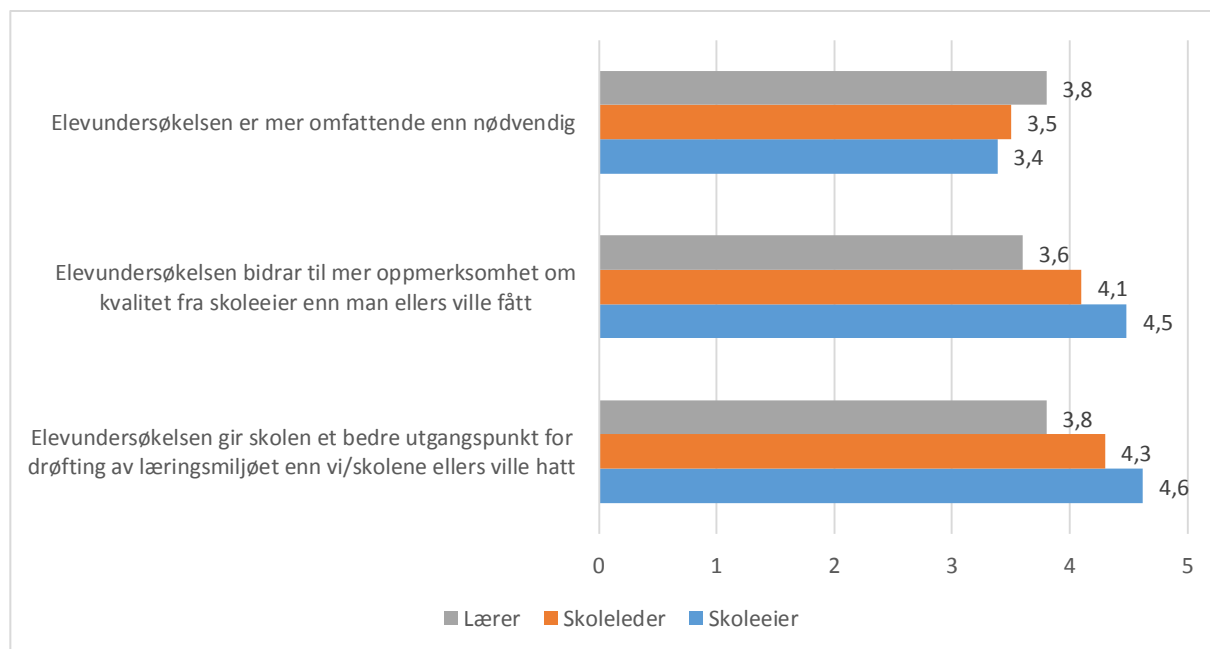
Muligens henger det sammen med et tidligere funn vi har tatt opp i denne rapporten, det at lærerne vurderer rapporterings og dokumentasjonsordninger som er direkte knyttet opp mot enkeltelever høyere enn de som i større grad handler om kunnskapsproduksjon på skole- og kommunenivå. Kanskje ligger forklaringen i manglende systemforståelse på lærernivå. Eller, hvis vi tar utgangspunkt i den dominante mengden av kvalitative kommentarer fra de åpne svarkategoriene i den kvantitative lærerundersøkelsen, så handler det muligens om det lærerne oppfatter som en faglig og metodisk svak undersøkelse og undersøkelsesform. Stemmer dette, er det problematisk å se at skoleeiernivået vektlegger statistikk som i liten grad fremstår som valid og reliabel for skolelederne og særlig lærerne. Som en av de skoleansvarlige i en av prosjektkommunene svarte generelt på spørsmålet «Hvilken funksjon har rapporterings- og dokumentasjonskravene – for skoleeier, for skolene, for lærerne og for den enkelte elev?»:

Kva nytte? For lærer og elev er nytten at dei får eit innblikk i korleis dei står fagleg andsynes læringsmåla – det er veldig nyttig. For skulane og skuleleiinga er det viktig å fylje med på kva den einskilde lærer har av resultat i sine klassar. Ofte kan dette forklarast greit, men nokre gonger må det arbeidast med. Det same er oss som skuleeigar, vi kan også merke oss om det er enkelte skuler som ligg dårlegare an enn dei burde, om nokre fag skil seg ut, og då kan faktisk vi òg sjå om det er noko med einskilde lærarar eller leiarar vi må ta fatt i. Så er det det politiske nivået, som sjølv sagt òg har behov for å sjå om lovverket blir følgt, om dei økonomiske midlane som leggst inn blir ivaretatt. Vi er heldige for vi har tverrpolitisk semje om å satse på skule. Då blir resultatata enda viktigare.

(Skoleansvarlig i en av prosjektkommunene)

I figur 5.1 på neste side kan vi se noe av variasjonen i vurderingen av elevundersøkelsen mellom lærerne, skolelederne og skoleeierne, slik dette kom frem i den kvantitative spørreundersøkelsen.

Figur 5.2: Lærere, skoleledere og skoleeiers vurderinger av Elevundersøkelsen (Skala 1-5, der 5 er mest enig)



Sammenligner vi oppfatningene til lærerne, skolelederne og skoleeierne, følger vurderingene en tendens vi også vil se senere i kapittelet: Lærerne er minst positive, skolelederne er mer positive enn lærerne og skoleeierne er stort sett de mest positive til dagens dokumentasjons- og rapporteringskrav. Når det gjelder elevundersøkelsen spesielt er alle de tre gruppene mer enig enn uenig i at den er mer omfattende enn nødvendig. Lærerne er klarest i denne oppfattelsen, med en gjennomsnittsvurdering på 3,8 på en skala fra 1 til 5. Det er større uenighet mellom gruppene på de andre spørsmålene, opp i et avvik på 0,9 mellom lærerne og skoleeierne på spørsmålet om undersøkelsen bidrar til mer oppmerksomhet fra skoleeier overfor skolelederne og lærerne i deres arbeid med dokumentasjon og rapportering. For øvrig er det slik at på alle disse tre spørsmålene at skolelederne, om enn marginalt, ligger nærmere vurderingene til skoleeierne enn til lærerne.

NASJONALE PRØVER

Fra forrige kapittel husker vi at nasjonale prøver var den dokumentasjons- og rapporteringsordningen hvor det var størst avvik mellom vurderingene til lærerne og skolelederne. Vi ser av tabell 5.4 nedenfor at de kommunale skoleeierne i stor grad er enig med (de positive) påstandene om nasjonale prøver. Men vi merker oss at resultatene fra nasjonale prøver i mindre grad synes å føre til lokalpolitiske vedtak om tiltak.

Tabell 5.4: Hvor enig eller uenig er du i påstandene om nasjonale prøver? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

	Kommune
Nasjonale prøver gir lærere nyttig informasjon om elevenes kompetanse som de ellers ikke ville fått	4,3
Nasjonale prøver gir skoleledere nyttig informasjon om elevenes kompetanse som de ellers ikke ville fått	4,4
Nasjonale prøver gir skolene et nyttig utgangspunkt for kvalitetsutvikling og kunnskap til å ta informerte valg	4,4
Nasjonale prøver gir skoleeier et nyttig utgangspunkt for kvalitetsutvikling og kunnskap til å ta informerte valg	4,4
Resultater fra nasjonale prøver har ført til lokalpolitiske vedtak om å iverksette konkrete tiltak	3,7

Når skoleeierne er så positive til de nasjonale prøvene skyldes dette en rekke forhold. Disse kommer tydelig fram i flere av kommentarene i de åpne svarkategoriene i den kvantitative spørreundersøkelsen. Det handler om kommunenes og skolenes oversikt over elevens prestasjoner og muligheten til å sammenligne kommunens prestasjoner med andre kommuner, i arbeidet med å finne prioriteringsområder etc.

De nasjonale prøvene blir stadig viktigere for å ha oversikt over hvordan elevene presterer både sett fra skole- og kommunenivå. De nasjonale prøvene brukes som grunnlag for valg med hensyn til utviklingsområder og med de verktøy som er lagt til rette for oppfølging av klasser og enkeltelever er de også verdifulle på individnivå.

Det har vært veldig nyttig for skolene å se hva de enkelte elevene scorer godt/dårlig på. Den info har bidratt til å ta valg på fokus vedrørende forbedring i fag og individuelt for den enkelte elev.

Takk for at vi har fått dette flotte og nyttige verktøyet.

(Skoleansvarlig i en kommunene)

Vi ser samtidig enkelte kritiske røster til de nasjonale prøvene, også på dette nivået. De som er kritiske ser imidlertid ikke ut til å være opptatt av det sentrale momentet ved lærernes kritikk: at nasjonale prøver ikke gir lærerne noe informasjon de ikke hadde fra før. Heller konsentrerer kritikken seg om måten de nasjonale prøvene fremstilles på:

Rankinglistene og bruken av NP fører til en målforskyving og et feil fokus både politisk og på annen måte.

Har sin «bakside» i det at det kan bli overfokus på resultater og negativ utvikling i form av «gode» og «dårlige» skoler. Dette kan ha uheldige virkninger på bomiljø og utvikling av klasseskjeller.

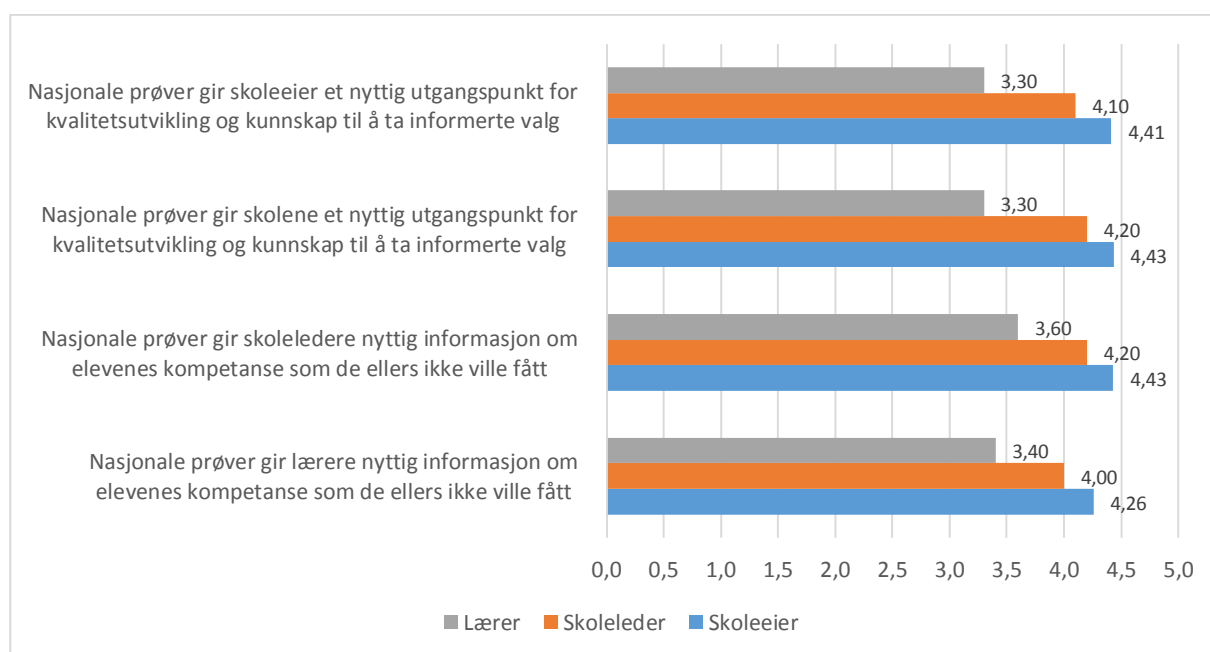
(Skoleansvarlig i en kommunene)

Når svarene til de forskjellige gruppene blir sammenlignet ser vi store forskjeller mellom nivåene, og det er grunnlag for å si at det åpenbart er helt forskjellige virkelighetsoppfatninger om verdien av nasjonale prøver mellom lærerne, skolelederne og skoleeierne:

Skolene bruker de nasjonale prøvene og annen dokumentasjon i den årlige tilstandsrapporten vi lager. Vi har valgt å fjerne oss ganske langt fra direktoratets modell og utvidet denne veldig mye, men inne i denne ligger det også resultatvurderinger knyttet til nasjonale prøver. (...) Vi bruker nasjonale prøver og annen dokumentasjon av resultatoppnåelse slik jeg håper den skulle brukes – nemlig ut fra den enkelte skoles hverdag. Det var ikke ment at dette skulle være en rankingundersøkelse, derfor har vi tonet ned dette elementet.

(Skoleansvarlig i en av prosjektkommunene)

Figur 5.3: Lærere, skoleledere og skoleeiers vurderinger av nasjonale prøver (Skala 1-5, der 5 er mest enig)



Som vi ser av figur 5.2 er lærerne klart mer negative til de nasjonale prøvene enn spesielt skoleeierne, som gjennomgående er den mest positive gruppen. På to av spørsmålene er avviket i oppfatning mellom lærerne og skolelederne over 1,1. Det er også viktig å merke seg at vi på spørsmålene om nasjonale prøver ser at skolelederne legger seg mye tettere opp til skoleeiers vurdering enn til lærernes vurdering.

Forskjellene er spesielt utfordrende fordi tre av disse spørsmålene omhandler hvordan nytten av de nasjonale prøvene oppfattes på de forskjellige nivåene. Når lærerne er klart mindre positive til påstanden om at nasjonale prøver er til nytte for skoleeier enn det skoleeier er, og når skoleeierne er klart mer positive til nytten for lærerne enn det lærerne er, sier dette noe om at nasjonale prøver som virkemiddel har en markert svakere legitimitet på lærernivå enn på skoleeier- og skoleledernivå. Samtidig som aktørene i begrenset grad anerkjenner de andre nivåenes nytte/manglende nytte for informasjonen i nasjonale prøver.

Når differansen mellom nivåene er så tydelig på nettopp nasjonale prøver kan det også handle om at vi her har kommet til kjernen av en av de interessekonfliktene vi ser i forhold til rapporterings- og dokumentasjonskravene i skolen: at lærerne opplever å måtte bruke av sin tid og forholde seg aktivt

til en ordning som ifølge dem selv gir lite ny informasjon. Men på skoleleder-, og spesielt skoleeiernivå, oppfattes nasjonale prøver som et svært viktig redskap for å få oversikt over egen drift og et sammenligningsgrunnlag for skolenes prestasjoner.

GRUNNSKOLENS INFORMASJONSSYSTEM (GSI)

GSI er først og fremst relevant for skoleleder og skoleeier, og i liten grad direkte for lærerne. Av den grunn er skoleleders vurderinger, for alle skoletyper, plassert i dette kapittelet. Tabell 5.5 på neste side presenterer gjennomsnittsverdier av skoleledernes svar.

Tabell 5.5: Hvor enig eller uenig er skolelederne i følgende påstander om GSI? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

	Opplysninger fra GSI er nyttig for at skoleledelsen skal kunne vurdere og utvikle skolen	Opplysninger fra GSI gir et nyttig utgangspunkt for diskusjoner mellom skoleledere og skoleeier	Opplysninger fra GSI er nyttige for at en på nasjonalt nivå skal kunne vurdere tilstanden i norsk skole	GSI-skjemaet er mer omfattende enn nødvendig
Barneskole	3,3	3,5	4,1	3,8
Barne-/ Ungdomsskole	3,4	3,7	4,1	3,9
Ungdomsskole	2,9	3,3	4,0	4,1
Totalt	3,2	3,5	4,1	3,9

Ledere ved ungdomsskolene er gjennomgående mindre positive til GSI enn skoleledere ved de to andre skoletypene. Dessuten ser vi at skolelederne i liten grad føler at opplysninger fra GSI bistår skoleledelsen i å vurdere og utvikle skolen. Skolelederne ved ungdomsskolen heller faktisk mot å være direkte uenig i denne påstanden. Men skolelederne ser nytten av GSI på nasjonalt nivå, og til en viss grad synes de også at opplysningene fra GSI gir et nyttig utgangspunkt for diskusjonen mellom skolelederne og lærerne. Skolelederne ser i hvert fall større nytte av denne siden ved GSI enn rollen den spiller på skolenivå, men den er omfattende – i hvert fall i denne rektorens øyne:

Hver gang den fristen dukker opp er det en giljotinfølelse, men hvis man er ute i god tid, som man av og til kan være, er det klart en nytteeffekt man har av dette, og jeg er ikke i den kategori som mener vi bruker veldig mye tid på GSI. Hadde vi vært enda flinkere alle sammen – og det finnes det kurs å gjøre seg dyktig i, men etter noen år har jeg sett nytten av dette. I begynnelsen å jeg ikke det, men det er vel anvendt tid for mang får en rekke objektive indikatorer som det gir mening å sammenligne med andre, se utvikling over tid, analysere tall fra ett år til et annet på egen virksomhet, innad i kommunen og mellom kommunene, med det selvfølgelig forbeholdet at rapporteringsrutinene er valide.

(Rektor ved kombinert barne- og ungdomsskole i en av prosjektkommunene)

Skolelederne gir generelt en høy gjennomsnittsvurdering på spørsmålet om GSI-skjemaet er mer omfattende enn nødvendig. Spesielt lederne på ungdomsskolene sier seg enig i denne påstanden.

Går vi inn i kommentarene fra skoleeierne ser vi at flere skoleledere opplever at GSI er blitt bedre med årene, at det er blitt lettere å fylle ut og at rapporteringen i seg selv er forenklet. Vi ser videre at en sentral kritikk fra mange respondenter er at dagens skjema i liten grad er tilpasset fådelte skoler, eller små skoler. Oppsummert synes det som om følgende sitat på en presis måte gir uttrykk for skoleledernes forhold til dagens GSI ordning:

Behovet for GSI er som jeg har forstått meget stort for overordnet nivå, og av mindre betydning for den enkelte skole. Det er svært sjelden jeg går inn i GSI-tallene etter at rapporten er sendt.

(Åpen kommentar fra en rektor i den kvantitative undersøkelsen)

Vender vi oss mot skoleeierens oppfatninger, ser vi at de er mer positivt innstilt til GSI. Gjennomsnittstall av skoleeierens svarfordeling presenteres i tabell 5.6.

Tabell 5.6: Hvor enig eller uenig er skoleeier i følgende påstander om bruk og nytte av GSI i kommunene? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

	Kommune
Opplysninger fra GSI er nyttig for at skoleledelsen skal kunne vurdere og utvikle skolen	3,8
Opplysninger fra GSI er nyttig for at skoleeier skal kunne vurdere og utvikle skolen	4,1
Opplysninger fra GSI gir et nyttig utgangspunkt for diskusjoner mellom skoleledere og skoleeier	4,1
Opplysninger fra GSI brukes til å diskutere ressursbruk i opplæringen	4,2
Opplysninger fra GSI brukes til å sammenligne kommunens ressursbruk på opplæring med ressursbruk på opplæring i andre kommuner	4,3
GSI-skjemaet er mer omfattende enn nødvendig	3,2
Opplysninger fra GSI er nyttig for at nasjonale myndigheter skal kunne vurdere og utvikle skolen	3,8
Opplysninger fra GSI er nyttig for å sikre offentligheten innsyn i ressursbruk i skolen	4,1

Spesielt høy gjennomsnittsvurdering får påstandene som er knyttet til GSI som et utgangspunkt for å diskutere, sammenligne og sikre transparens overfor offentligheten på spørsmål knyttet til ressursbruk. Spørsmålene om GSI sin rolle på nasjonalt nivå, gir skoleeierne en lavere vurdering enn det skolelederne gjør. Mange av skoleeierne har et kommunalt perspektiv på GSI, og synes ikke å være spesielt opptatt av det nasjonale perspektivet. Flere respondenter opplever imidlertid GSI som svært relevant for det lokale nivået:

Det er gjennomgående ofte etterspørsel om data fra GSI fra andre områder i kommunen som kultur, økonomi, politikkområdet, plan mm. GSI har vært et svært godt redskap for vurdering av ressursbruk og utvikling og blir lagt til grunn for fordeling. Det er nok særlig skoleeier som har nytte av dataene - men er svært viktig når det gjelder legitimitet/ forståelse overfor skolene mht. grep man tar.

(Åpen kommentar fra en skoleansvarlig i den kvantitative undersøkelsen)

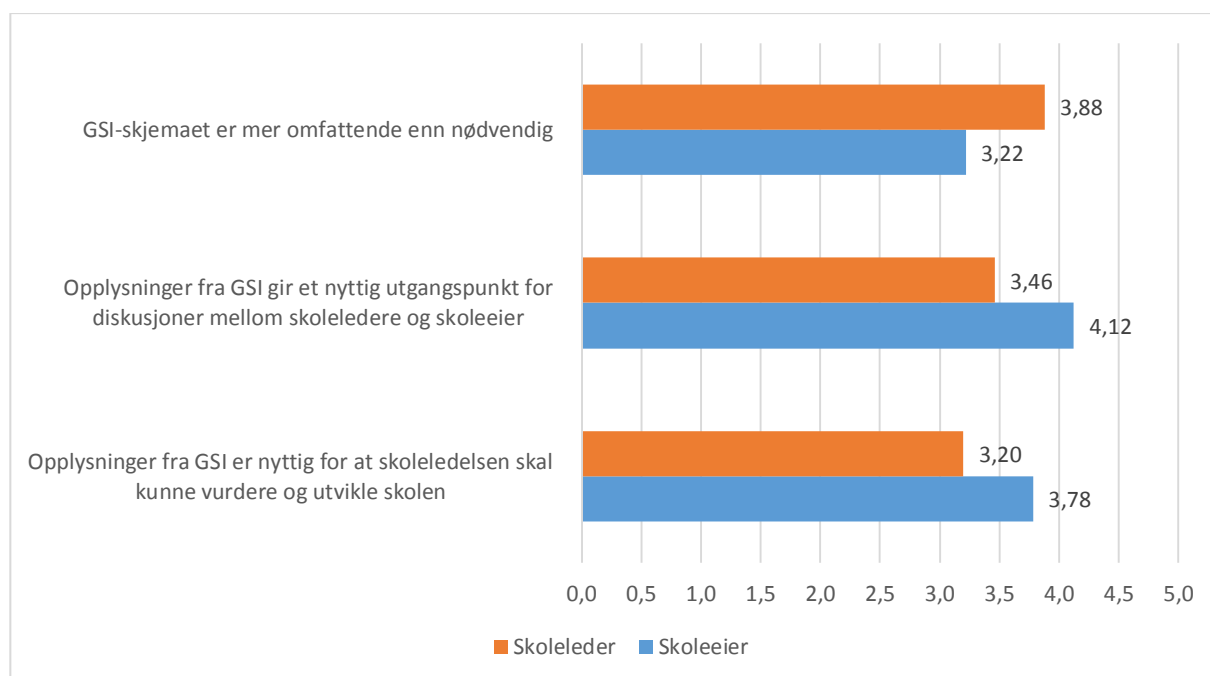
Det er samtidig flere respondenter på dette nivået som anerkjenner at det for dem er et misforhold mellom kost og nytte for GSI sin del. En respondent oppsummerer det slik:

For kommunen sentralt står nytteverdi og innsats i sammenheng. For hver enkelt skole oppleves det nok et misforhold mellom nytte og tidsbruk. Det er de som gjør jobben, mens det er mer sentrale myndigheter som får nytten av tallene.

(Åpen kommentar fra en lærer i den kvantitative undersøkelsen)

Sammenligner vi resultatene på de spørsmålene som overlapper mellom skoleleder- og skoleeierundersøkelsene, ser vi tydelig fra figur 5.3 at skoleeiernivået er mer positivt innstilt til GSI enn skolelederne. Spesielt stort avvik finner vi på spørsmålet om GSI som et nyttig utgangspunkt for diskusjoner mellom skoleledere og skoleeier, hvor også representanter for kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere i de kvalitative intervjuene trekker frem hvordan de bruker GSI tall og annen dokumentasjons- og rapporteringsinformasjon i arbeidet med skoleutvikling i kommunen/fylkeskommunen og overfor de enkelte skolene. Mens skolelederne i større grad synes GSI-skjemaet er mer omfattende enn nødvendig.

Figur 5.4: Skoleledere og skoleeiers vurderinger av GSI (Skala 1-5, der 5 er mest enig)



I forbindelse med undersøkelsen til skoleeierne ba vi dem velge ut noen temaer i dagens GSI-rapportering som de opplever at det er mulig å ta bort. De kunne velge inntil tre alternativer. Tabell 5.7 presenterer svarfordelingen.

Tabell 5.7: Temaer i GSI-rapporteringen det er rom for å ta bort (velg inntil 3 alternativer) (Prosenttall)

	Prosent	Antall avkryssinger
Det er ikke ønskelig å fjerne spørsmål fra GSI-skjemaet	60,3	158
Diverse (skyss, leirskole, omdisponering av timetall/ 25 %-regelen, elever på ungdomstrinnet som tar fag fra videregående opplæring)	13,7	36
Fysisk aktivitet og leksehjelp	13,4	35
Målform	10,7	28
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	6,5	17
SFO	5,7	15

Årstimer	5,3	14
Fremmedspråk, språklig fordypning, arbeidslivsfag og valgfag	3,8	10
Årsverk	2,3	6
Elever og timer	1,9	5
Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever	1,1	3
Spesialundervisning	0,8	2

Majoriteten av skoleeierne ønsker ikke å fjerne noen spørsmål fra GSI-skjemaet. Over 60 prosent av de spurte valgte dette alternativet. Ellers var det tre temaer som skilte seg ut som mulige å fjerne. 13 prosent av de spurte krysset av for diverse-kategorien, det samme prosentantallet sa seg enig i at spørsmål knyttet til fysisk aktivitet og leksehjelp kunne fjernes. I tillegg var det ti prosent av de spurte som mente at rapporteringer knyttet til målform kunne tas bort.

Før vi ser på de overordnede spørsmålene har vi også i dette kapittelet oppsummert styrker, svakheter, muligheter og trusler ved rapportering og dokumentasjon sett fra skoleeierne side.

Tabell 5.8 SWOT-analyse av skoleeierne oppfattelse av et utvalg rapporterings- og dokumentasjonskrav 2013/2014.*

<p>STYRKER</p> <p><i>Undervisvurderingens</i> dokumentasjonskrav bidrar til å sikre elevenes rettigheter, og gir et likeverdig og bredt vurderingsgrunnlag for den enkelte elevs sluttvurdering.</p> <p><i>Elevundersøkelsen</i> gir skolene og skoleeierne nyttig informasjon og et bedre utgangspunkt for drøfting av læringsmiljøet seg i mellom enn skolene ellers hadde hatt.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> gir lærerne og skolelederne nyttig informasjon om elevenes kompetanse de ellers ikke ville ha hatt, og et godt grunnlag for kvalitetsutvikling og kunnskap til å ta informerte valg.</p> <p><i>GSI</i> er nyttig for at skoleledelsen skal kunne vurdere og utvikle skolen, og gir grunnlag for diskusjoner mellom skolelederne og skoleeierne. Dessuten kan informasjonen herfra brukes til å utvikle gode rammebetingelser på nasjonalt nivå for lokal skoleutvikling.</p>	<p>SVAKHETER</p> <p><i>Undervisvurderingens</i> dokumentasjonskrav er i liten grad politisk vedtatt og derved i tråd med ideene om nærhet og ansvar i utformingen av den lokale politikken.</p> <p><i>Elevundersøkelsen</i> er mer omfattende enn nødvendig. Den har for mange spørsmål og mange av spørsmålene ligner hverandre. Skoleeierne er likevel mer positive til den enn spesielt lærerne.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> splitter skoleeierne og delvis skolelederne på den ene siden og lærerne på den andre i synet på hvor nyttig disse prøvene er for å ha kontroll på elevenes prestasjoner.</p> <p><i>GSI</i> er mer omfattende enn nødvendig og kostnadene ved innsamlingen av data ligger på et annet styringsnivå enn der hvor mesteparten av nytten tas ut.</p>
<p>MULIGHETER</p> <p><i>Undervisvurderingens</i> krav til dokumentasjon kan gi den enkelte skole tillit og frihet til å presisere kravet om dokumentasjon av undervisvurderingen selv (medfører nærhet og ansvar)</p> <p><i>Elevundersøkelsen</i> er elevenes røst og kan være et grunnlag for eksternt engasjement for skolens evalueringsarbeid og ikke minst de utfordringene skolene står overfor mht. mobbing.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> kan danne grunnlaget for kvalitetsutvikling og kunnskap til å ta rasjonelle valg i skoleutviklingen og for den enkelte elev. Har ført til lokalpolitiske vedtak om å iverksette konkrete tiltak.</p>	<p>TRUSLER</p> <p><i>Undervisvurderingens</i> dokumentasjonskrav kan føre til manglende politisk ansvar dersom administrasjonen gjør politikernes jobb.</p> <p><i>Elevundersøkelsen</i> kan føre til overfokusering på elevene og deres foreldres syn på skoleutviklingen og elevenes rettigheter og ta fokuset bort fra det pedagogiske og faglige innholdet i undervisningen.</p> <p><i>Nasjonale prøver</i> kan ta fokus vekk fra lærernes og skoleledernes egevaluering for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling ved at det fokuseres for mye på sammenligninger mellom skoler. Dette kan føre til uheldige vridninger i skolesektoren med utviklingen av gode og dårlige skoler, og således et klasseskille i skoleutviklingen.</p>

GSI kan gi politiske og administrative styringsdata for en strategisk utvikling av skolesektoren og danne grunnlaget for mer rasjonelt baserte politiske beslutninger. Ved å gjøre informasjonen i GSI lettere tilgjengelig for lærerne, skolelederne og skoleeierne samt skolens omgivelser og allmenheten, vil det være lettere å få gjennomslag for skolens behov for politiske prioriteringer.	GSI kan bli for omfattende og ugjennomtrengelig for viktige aktører i skolesektorens omgivelser. Dersom det er store kostnader forbundet med innsamlingen av data uten at de som gjør dette arbeidet også får økt direkte nytte av GSI, kan det føre til minsket legitimitet for hele ordningen og derved dårligere tilgang på informasjon for allmenheten.
--	---

* Det spørres her etter styrker, svakheter, muligheter og utfordringer ved oppfattelsen av rapporterings- og dokumentasjonskravene knyttet til det enkelte virkemiddelet, og ikke virkemiddelet i seg selv.

Kilde: Tabellen baserer seg på svar gitt i lukkede og åpne svarkategorier en kvantitativ spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer gjennomført i form av fokusgrupper for dette prosjektet.

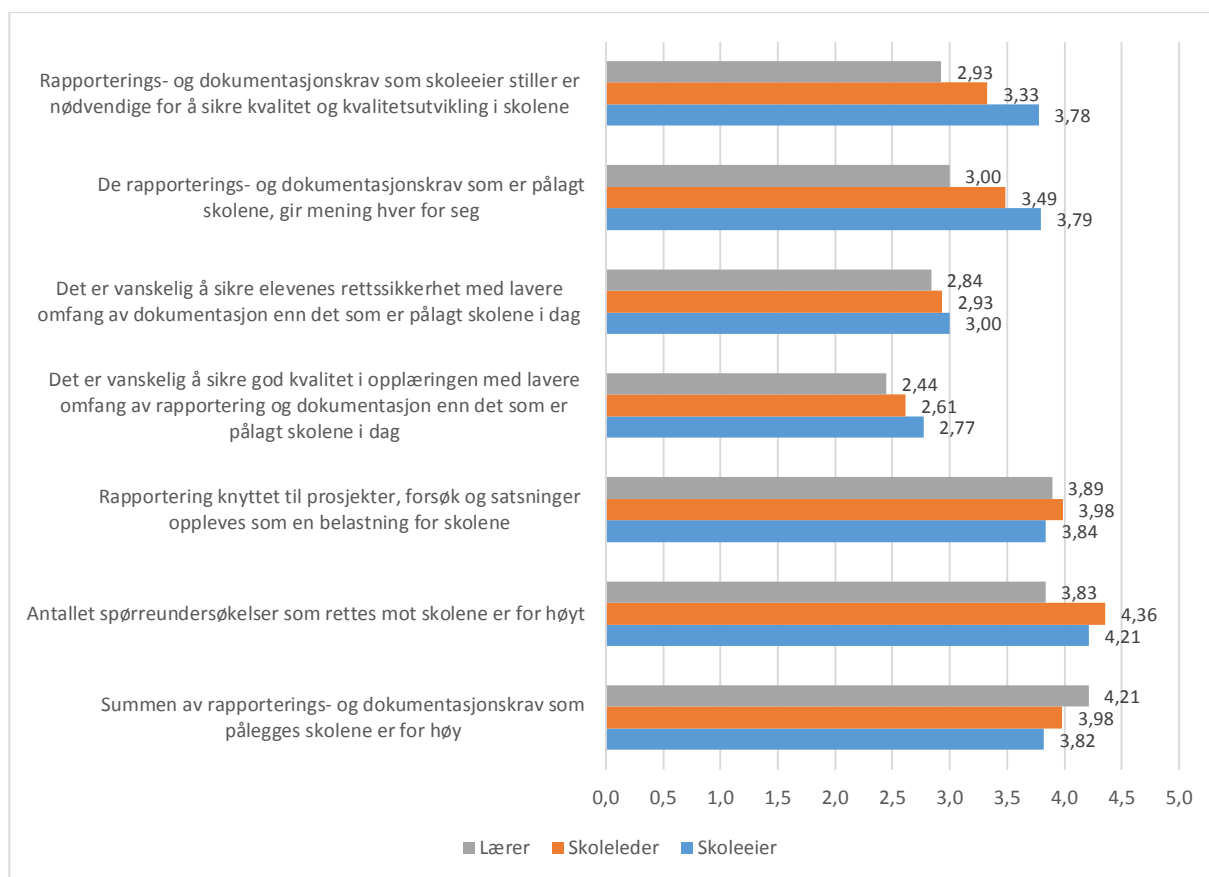
OVERORDNEDE SPØRSMÅL

Nesten alle de overordnede spørsmålene er stilt likelydende i de kvantitative lærer-, skoleleder- og skoleeierundersøkelsene. I dette avsnittet vil vi først presentere tallene fra skoleeierundersøkelsen og se nærmere på forholdet mellom vurderingene til kommunene og fylkeskommunene, presentert i tabell 5.9. Deretter vil vi se på vurderingene fra alle de tre nivåene under ett, presentert i figur 5.4.

Tabell 5.9: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Skala 1-5, der 5 er mest enig)

	Kommune	Fylkeskommune
De rapporterings- og dokumentasjonskrav som er pålagt skolene, gir mening hver for seg	3,8	3,9
Summen av rapporterings- og dokumentasjonskrav som pålegges skolene er for høy	3,8	3,4
Antallet spørreundersøkelser som rettes mot skolene er for høyt	4,2	3,9
Rapportering knyttet til prosjekter, forsøk og satsninger oppleves som en belastning for skolene	3,8	4,0
Det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av rapportering og dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag	2,8	3,0
Det er vanskelig å sikre elevenes rettssikkerhet med lavere omfang av dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag	3,0	3,0
Rapporterings- og dokumentasjonskrav som skoleeier stiller er nødvendige for å sikre kvalitet og kvalitetsutvikling i skolene	3,8	3,9
Rapporterings- og dokumentasjonskrav som skoleeier stiller er nødvendige for at skoleeier skal kunne utøve sitt folkevalgte ansvar for skolene.	3,8	4,0

Figur 5.5: Lærere, skoleledere og skoleeiers oppfatning av dokumentasjons- og rapporteringskrav generelt (Skala 1-5, der 5 er mest enig)



Til tross for enkelte forskjeller på noen av spørsmålene, er stort sett de kommunale og de fylkeskommunale skoleeierne enig i sine vurderinger, men det er en tendens til at det kommunale nivået er litt mer kritisk enn det fylkeskommunale. Dette gjelder blant annet i oppfattelsen av det totale rapporterings- og dokumentasjonskravet som pålegges skolene. Kommunene synes dette er for høyt, og er uenig i at det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av rapportering og dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag. På fylkeskommunalt nivå er gjennomsnittet helt nøytralt til denne påstanden.

Som vi så i forrige kapittel er spesielt lærerne, men også skolelederne, mer kritisk til dokumentasjon og rapportering enn det skoleeiernivået er. Dette kommer klart frem av figur 5.4.

Når svarene fra alle nivåene – skoleeier, skoleleder og lærer – sammenlignes, ser vi at vi også her, som forventet, finner forskjeller mellom aktørenes vurderinger. Lærerne er på alle spørsmål unntatt to den minst positive gruppen. Vi ser samtidig, på tvers av gruppene, at det også er en del likelydende oppfatninger på tvers av nivåene, selv om styrken på enigheten eller uenigheten her varierer.

Vi ser blant annet at på alle nivåer er det uenighet i påstanden om at det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av rapportering og dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag. På tvers av nivå varierer det også fra helt nøytralt til uenig i påstanden om det hadde vært vanskelig å sikre elevenes rettssikkerhet med lavere dokumentasjonsomfang enn i dag.

Spørsmålet de er mest enig om på tvers av nivå er at rapportering knyttet til prosjekter, forsøk og satsninger oppleves som en belastning for skolene. På alle nivåene heller de også mot å være enig i at summen av rapporterings- og dokumentasjonskravene som pålegges skolene i dag er for høy.

De største avvikene ser vi på spørsmålet om rapporterings- og dokumentasjonskrav fra skoleeier, hvor det, kanskje ikke overraskende, viser seg at skoleeier er betraktelig mer positiv enn skolelederne og lærerne.

Det er også klart skille mellom lærerne og spesielt skoleledernes vurderinger av spørsmålet om «de rapporterings- og dokumentasjonskrav som er pålagt skolen gir mening hver for seg». Her er gjennomsnittsvurderingen fra skoleeierne 3,79, mens lærerne i gjennomsnitt er helt nøytrale, med 3,0. Dette sier oss at det ikke bare er omfanget av dokumentasjons- og rapporteringskravene lærerne er kritiske til, det er også kravene i seg selv, og hvordan de er utformet som er problematisk.

KONKLUSJON

Skoleeierne er generelt mer positive til dagens dokumentasjon og rapportering i skolesektoren enn lærerne og skolelederne. Det er også en viss forskjell mellom skoleeiernivået, hvor fylkeskommunale skoleeiere gjennomgående er mer positive enn de kommunale.

Utgangspunktet til skoleeierne er gjerne at de forskjellige dokumentasjons- og rapporteringsordningene fyller en viktig rolle gjennom å samle kunnskap som er sentral for å kunne ta gode valg som skoleeier. Valg er et uttrykk som går igjen i skoleeiers fortelling om dokumentasjon og rapportering, da knyttet til disse ordningenes rolle som viktige faktorer for å kunne ta valg med hensyn til utviklingsområder, utviklingen av elevenes læringsmiljø og for vurdering av ressursbruk og utvikling i skolen fremover.

På spørsmål om underveisvurdering ser vi at det ifølge skoleeierne selv ble vektlagt å sikre et godt vurderingsgrunnlag for elevene når de besluttet kravene som skulle stilles fra kommunalt hold. Mens lærerne vurderte underveisvurderingens rolle i å sikre et bredt vurderingsgrunnlag som det minst viktige argumentet for ordningen.

Skoleeierne er mer positivt innstilt til elevundersøkelsen og nasjonale prøver enn skolelederne og lærerne. Vi så i forrige kapittel at spesielt lærerne er kritiske til ordninger hvis viktigste rolle er å gi aggregerte tall, enten det er på klasse-, skole-, kommunalt- eller nasjonalt nivå, sammenlignet med ordninger hvor dokumentasjon og rapportering er direkte knyttet til enkeltelever. Her ser vi hvordan interessene til aktørene på de forskjellige nivåene skaper ulike holdninger til og meninger om rapporterings- og dokumentasjonsordningene. Resultater fra de kvantitative spørreundersøkelsene antyder også at det er manglende kunnskap om de «andre» nivåenes utbytte. Vi ser for eksempel at lærerne underestimerer nytten nasjonale prøver har for skoleledere og skoleeierne, samtidig som spesielt skoleeierne overestimerer nytten lærerne har av nasjonale prøver.

Funnene fra gjennomgangen av skolelederne og skoleeierens vurderinger av GSI sier noe om hvordan ulike oppfatninger på forskjellige nivåer ikke nødvendigvis er lette å forene. Skolelederne var klart mer enig i påstanden om at GSI er for omfattende enn skoleeierne var. Samtidig som skoleeierne er klart mer positive til ideen om GSI som et utviklingsverktøy for skoleledelsen enn det skoleledelsen (representert ved skoleleder) var.

På tross av dette er det flere skoleeiere som anerkjenner at det er et asymmetrisk forhold mellom kost-nytte fordelt på de forskjellige nivåene. Når skoleeier blir utfordret på om det er noe som kan tas bort fra GSI-rapporteringen, sier et klart flertall at ingenting kan tas bort fra rapporteringen slik den er i dag.

Her er vi ved kjernen av denne problematikken. For som vi ser av svarene på de overordnede spørsmålene, er det på alle nivåene et flertall som uttrykker at summen av dagens rapporterings- og dokumentasjonskrav er for høyt. Alle nivåer er også uenige i påstanden om at det er vanskelig å sikre god kvalitet i opplæringen med lavere omfang av dokumentasjon enn det som er pålagt skolene i dag. Allikevel, når det blir spurt direkte, slik som for GSI, er det ikke nødvendigvis like lett å finne enighet på tvers av nivåene om hvilke spesifikke rapporterings- og dokumentasjonskrav som kan fjernes eller begrenses. Her ligger det en åpenbar utfordring, som vi vil komme tilbake til i tredje og siste del av denne rapporten.

Del 3

Hjå oss har vi ikkje laga noko spesielt bortsett frå ein ting: Vurderingsforskriften. Det er lovpålagt at alle elevar frå 1 til 10. skal vurderast to gonger i året. Vi har valt å gjere denne vurderinga skriftleg, sjølv om vi kan gjere den munnleg. Vi har gjort dette etter avtale med lærarorganisasjonane. Så langt har vi ikkje fått noko veldig negative reaksjonar på dette, og har utarbeid ein eigen mal for å lette jobben – rin nokså enkel mal. Akkurat i dag såg eg korleis dei har gjort det i Sandefjord, det er eit heilt anna nivå på rapporteringa enn kva vi gjer i vår kommune. Det same gjeld Oslo.

Vi fyljer dei krava som er nedfelt i nasjonale standardar, men vi har lagt til det eine spesielle lokale kravet nemnt ovanfor: ei skriftleg utgåve av Vurderingsforskriften. Tilsyn frå fylkesmannen resulterer ofte i mykje rapportskriving og dokumentasjon, difor har vi innført eit eige rapporteringssystem (skal bruke PULS kommune), men akkurat dette synes eg vi kunne ta opp saman i dette prosjektet – om det kunne forenkla kvardagen med eit felles system som kunne gå frå skule til skuleeigar, så slapp alle å finne opp krutet sjølve.

(Rådgjevar hjå skuleeigar i ei av prosjektkommunane)

Nasjonale og regionale utdanningsmyndigheter og kommuner og fylkeskommuner har et lovfestet ansvar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i skolen. Derfor vil det alltid være behov for rapportering og dokumentasjon av drift og utvikling på tvers av styringsnivåer i denne sektoren som i andre deler av den offentlige forvaltningen. Utfordringen er å finne en god balanse i hvordan det samlede rapporterings- og dokumentasjonsomfanget faktisk er og hvordan den oppleves av forskjellige aktører i skolesektoren. I de foregående kapitlene har vi sett på lærernes, skoleledernes og skoleeierne oppfattelse av sterke og svake sider ved dagens rapportering og dokumentasjon, og diskutert noen muligheter og trusler ved endringer i dette bildet.

I den tredje og siste delen av denne rapporten skal vi se nærmere på hvordan rapporterings- og dokumentasjonskravene i dagens skole oppleves fra de forskjellige aktørenes side og analysere hva de har å si for kvalitet og styring i skolesektoren, og diskutere om de begrunnelsene lærerne, skolelederne, skoleeierne og utdanningsmyndighetene på nasjonalt og regionalt nivå har for rapporteringen og dokumentasjonen er gode og legitime.

I kapittel seks gjennomfører vi en nytte-kostnadsanalyse hvor vi har er spesielt opptatt av svarene på spørsmålene i de kvantitative spørreundersøkelsene vi har utført som går på nyttevurderinger og tidsbruk. Mens vi i kapittel syv vil komme med våre anbefalinger på hvordan det samlede rapporteringsomfanget kan effektiviseres uten at grunnlaget for å ivareta det lovfestede ansvaret for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i skolene svekkes.

Kapittel 6

NYTTE OVERGÅR KOSTNAD?

Lærer 1: Vi er litt slik at vi gjør det vi får beskjed om, og skjønner hvorfor vi må dokumentere. Så vi er ikke så opptatt av det, vi bruker den tiden vi må.

Lærer 2: De tinga vi er pålagt å gjøre er de tingene vi opplever som de største tidstyvene hverdagen.

Lærer 1: Mange andre tidstyver.

Lærer 2: Mange ting kunne være mer strømlinjeformet, slik at informasjon kunne trekkes ut enklere, men her er det mye som må gjøres.

(Dialog mellom to lærere ved kombinert barne- og ungdomsskole i en av prosjektkommunene)

I hvilken grad overgår nytten av dokumentasjons- og rapporteringskravene vi har sett på i denne rapporten kostnadene ved dem? Det er dette spørsmålet vi stiller i dette kapitlet. Med utgangspunkt i empiri fra de to kvantitative spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene vi har gjennomført i løpet av det siste året, gjør vi en nytte-kostnadsanalyse hvor vi har vært spesielt opptatt av svarene på spørsmålene i spørreundersøkelsene som går på nyttevurderinger og tidsbruk.

Tidsbruk-variablene fra spørreundersøkelsen til lærerne og skolelederne danner også basis for et regnestykke som presenteres for den totale rapporteringskostnaden knyttet til obligatoriske dokumentasjons- og rapporteringskrav for grunnskolen. Avslutningsvis diskuterer vi nyttevirkningene opp mot de estimerte kostnadene, og konkluderer med at nytten av de ulike kravene kan oppleves som nyttig hver for seg, men den totale summen av krav oppleves som for høy, spesielt blant lærerne.

Fra et overordnet perspektiv blir spørsmålet vi ønsker å svare på i dette kapitlet derfor om summen av alle rapporterings- og dokumentasjonskravene – slik disse i dag er utformet og praktiseres – gir et tilstrekkelig bidrag til sektorens mål til at de samlede kostnadene kan forsvares.

Svaret på dette spørsmålet har en nær sammenheng med to effektivitetsspørsmål: Rapporteres og dokumenteres de riktige tingene og til riktig nivå (formålseffektivitet)? Gjøres rapporteringen og dokumentasjonen på en riktig måte (kostnadseffektivitet)?

Vi konkluderer med at enkelte av rapporterings- og dokumentasjonskravene er unødvendig omfattende i forhold til kravets formål, samt at det ligger et stort effektivitetspotensial i måten rapporteringen utføres på.

LEGITIMITET, FORMÅLSEFFEKTIVITET OG KOSTNADSEFFEKTIVITET

David Easton (1965) skiller mellom generell og spesifikk legitimitet i sin analytiske modell for studiet av politiske systemer, prosesser og resultat. Dette betyr at selv om konkrete politiske prosesser eller resultater kan oppfattes på ulike måter med hensyn til legitimitet i forskjellige grupper, kan fremdeles systemet disse prosessene foregår innenfor og prosessene i seg selv ha generell legitimitet blant disse gruppene og samfunnet for øvrig.

For eksempel kan på den ene siden lokale og sentrale myndigheter ha legitime behov for kunnskap om aktiviteter og resultater med tanke på deres ansvar for å tilby grunnopplæring av høy kvalitet til innbyggerne. På den andre siden har skoleledere og lærere et legitimt behov for å konsentrere seg om arbeidsoppgaver som gir best kvalitet for elever og foresatte. Mens begge parter kan ha felles interesse i måten myndighetene kan holdes ansvarlige for at dette tilbudet gis og derved oppfatte systemet som sådan som legitimt.

I noen tilfeller vil lærere, skoleledere og myndigheters behov være sammenfallende, der rapporteringskrav gir styringsinformasjon og kan brukes til å videreutvikle den enkelte skole som organisasjon, eller til å gi faglige tilbakemeldinger til elevgrupper eller enkeltelever. Andre ganger kan kanskje kostnaden ved slike rapporteringskrav oppfattes som å være for stor i forhold til nytten. Derved blir det en konflikt om dette spesifikke politikkområdet eller dette konkrete tiltakets legitimitet.

Begrepet kostnadseffektivitet handler i denne konteksten om sammenhengen mellom ressursbruk og produsert mengde rapporter og dokumentasjon (skriftlig så vel som muntlig). Kostnadene som påløper ved rapporterings- og dokumentasjonskrav er først og fremst knyttet til tiden og ressursene det tar å oppfylle kravene. Flere tidligere studier har brukt tidsbruksundersøkelser for å undersøke omfanget av rapporteringskrav. En undersøkelse gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF) viser at rektorer i gjennomsnitt bruker åtte prosent av arbeidstiden sin på rapporteringer til staten, og 11 prosent på rapporteringer til kommunen (Strøm et al 2009 i Rapport fra Tidsbrukutvalget).

I tidsbruksundersøkelsene brukes selvrapportering som metode, og målene i tidligere undersøkelser har vært «andel av arbeidstidsfestet tid» eller «tid utenom undervisningen». Det er noen metodiske svakheter knyttet til selvrapportering, for eksempel at respondentene kan ha insentiver for å under- eller overrapportere, å sikre at variablene som det rapporteres på er klart nok definerte (knyttet til validitet), og at det kan være vanskelig for respondentene å beregne noenlunde nøyaktig hvor stor andel av tiden eller antall minutter i en uke, en måned eller et år de bruker på ulike oppgaver.

Rapport fra Tidsbrukutvalget (2009) viser at det er stor variasjon i lærernes tidsbruk innenfor hver enkelt skole og mellom skoler. Utvalget viser til at forskerne bak TALIS-undersøkelsen peker på at den største variasjonen ikke finnes mellom land men mellom individuelle lærere (Vibe et al 2009). En tidsbruksundersøkelse gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF) viser at forskjellene ikke kan forklares ved ressursforskjeller, samtidig som andre funn kan tyde på at store skoler drar fordel av arbeidsdeling og spesialisering (Strøm et al 2009 i Rapport fra Tidsbrukutvalget).

Undersøkelsene kan altså tyde på at egenskaper ved den enkelte lærer har stor betydning for hvor mye tid som brukes på ulike oppgaver. Det betyr at gjennomsnittstall er et lite presist mål for tidsbruk. Et siste problem er at det er vanskelig å sette objektive normer for hvor mye tid til en oppgave som er passelig, for mye, eller for lite, noe også våre kvalitative intervjuer viser. Til tross for

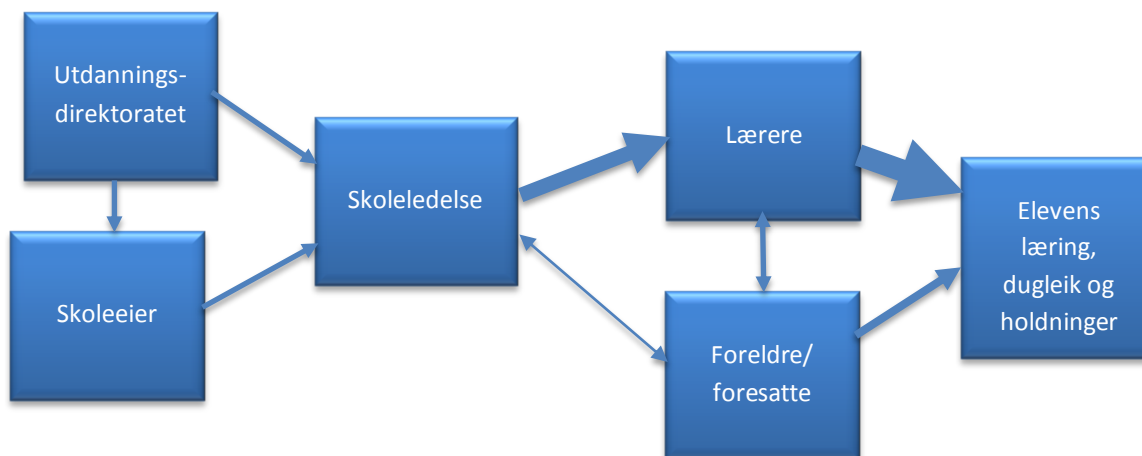
disse metodiske utfordringene er det ingen gode alternativer til tidsbruksundersøkelser med selvrapportering som metode og gjennomsnitt som mål på tidsbruk, for å undersøke kostnader ved rapporterings- og dokumentasjonskrav.

Begrepet formåleffektivitet handler i denne konteksten om sammenhengen mellom de samlede rapporterings- og dokumentasjonskravene og effektene disse kravene har for målgruppen (elevene) og samfunnet som helhet. Nyttens blir med dette utgangspunkt verdien av effektene som oppnås, og det er denne verdien som skal vurderes mot de samlede kostnadene.

Nyttens av et rapporterings- eller dokumentasjonskrav kan gjøre seg gjeldende på de forskjellige nivåene i styringshierarkiet, og empiriske undersøkelser kan avdekke hvilke krav som har en asymmetrisk fordeling av nytte og kostnader mellom de forskjellige leddene i styringskjeden. Asymmetrisk fordeling av nytte og kostnader betyr at kostnaden ved et rapporterings- eller dokumentasjonskrav påløper på et nivå i styringskjeden, mens et annet nivå drar nytten av den innrapporterte informasjonen eller de dokumenterte forholdene.

Fra et samfunnsperspektiv er det den samlede nytten i forhold til de samlede kostnadene som er det vesentlige. Formålet med skolens virksomhet er gitt i opplæringsloven og er omtalt foran i rapporten. Samfunnets nytte av den samlede innsatsen i skolesektoren er direkte knyttet til sluttresultatet i en produksjonskjede bestående av alle enheter og nivåer som har en rolle i gjennomføringen av vedtatt politikk, inkludert ansvar for å følge opp opplæringsloven. Vi har illustrert en forenklet produksjonskjede som vi har kalt "læringskjeden" i figur 6.1 nedenfor.

Figur 6.1: Læringskjeden mot formålet: Åpne dører mot verden og fremtiden – læring og verdier



I figuren har vi gitt lærerne størst betydning for produksjonsresultatet, det vil si at vi har forutsatt at det er lærerne som sitter i siste ledd i produksjonskjeden og derved har størst betydning for hvorvidt og i hvilken grad formålet i opplæringsloven realiseres. Forutsetningen støtter seg blant annet på John Hatti (2003; 2009). Foreldre/foresatte og samarbeidet mellom skole/hjem er også gitt en rolle i opplæringsloven, og det er empirisk støtte for at dette leddet har betydning for elevenes læring. Skoleledelsen er også illustrert i figuren med en vesentlig betydning i form av en tykk pil. Skoleledelsen kan påvirke lærernes rammevilkår, og bidra til at lærerne utvikler seg og utøver sin profesjon i tråd med overordnede mål og skolens egne strategier. Utdanningsdirektoratet og skoleeier er gitt mindre vekt i form av tynnere piler i produksjonskjeden. Begge leddene er imidlertid vesentlige for skolens rammebetingelser og dermed for systembetingelsene skolene skal kunne

utøve sin virksomhet under. Skoleeier er også ansvarlig for produksjonsresultatet, at det prioriteres tilstrekkelig økonomiske ressurser etc. (se omtale foran i rapporten om roller og ansvar). Utdanningsdirektoratet har ansvaret for at nasjonal politikk og nasjonale føringer følges opp. Tilsynsmyndighetene er ikke illustrert i figuren, men kan i denne sammenheng defineres i en rolle som sorterer under Utdanningsdirektoratet.

I lange produksjonskjeder er det ofte mangelfull informasjon og kunnskap om både kostnader og nytte ved krav, bestillinger og aktiviteter som påføres andre ledd. Det kan også være usikkerhet knyttet til hvilken effekt og funksjon en aktivitet som genereres fra et overordnet nivå har i forhold til sluttresultatet i en produksjonskjede. De kvalitative intervjuene med nøkkelpersoner på statlig nivå tyder på at dette kan være tilfelle.

Men vi har noen krav på oss som vi må overholde, men hvor stor belastning det er i sektoren er usikkert.

(intervju med Kunnskapsdepartementet)

Legitimiteten til et dokumentasjons- eller rapporteringskrav avhenger av kravets funksjon og hvilke tilsiktede så vel som utilsiktede effekter som kan sannsynliggjøres. Når et overordnet ledd har myndighet til å pålegge et annet ledd rapportering og dokumentasjon, uten at de kjenner – eller forholder seg til kostnadene som påføres det underliggende leddet, vil overordnet nivå tendere til å bestille mer og bedre styringsinformasjon så lenge de selv mener at de har en nytte av mer informasjon. Dette kan også inkludere informasjon og rapportering som kan være «godt å ha i baklomma».

Hvis ikke du kan bruke dokumentasjonen eller rapporteringen til noe, kan du la det være. Dersom det er for skrivebordsskuffen skal du bare gjøre det for etterrettelighet en gang i fremtiden. For eksempel dersom det foregår mobbing, eller klage på standpunkt karakterer. Det kan være godt å ha noe baklommen.

(intervju med Utdanningsdirektoratet)

Intervjuene med lærere som er referert foran tyder nettopp på at en del rapportering og dokumentasjon utløser aktiviteter og prosesser som resulterer i dokumenter som havner i skrivebordsskuffa, tas til etterretning av de det rapporteres til, og som dermed i liten grad fører til endring eller handling med betydning for læringsaktiviteter eller skolens læringsbetingelser.

Derimot viser resultatene av undersøkelsene foran at rapportering av resultater har en høy legitimitet i den forstand at det er aksept og forståelse for at de overordnede styringsnivåene som har et ansvar for kvalitetsutvikling og at rettigheter fylles, også har behov for kunnskap om hvordan rettigheter og plikter forvaltes, samt hvilke læringsresultater som oppnås.

Rapportering som handler om elevers resultater skal være et nyttig verktøy for alle nivåer

I ethvert styringssystem vil dokumentasjon og rapportering komme til et nivå der det er avtagende nytte av å be om ytterligere mer informasjon. Dette skyldes delvis begrenset kapasitet og muligheter til å bruke dokumentasjonen, og delvis at det er grenser for hvor mye som kan rapporteres uten at det blir dobbeltrapportering eller gjentatte rapporteringer som ikke gir noe vesentlig informasjon med tanke på styring og/eller kvalitetsutvikling. På kostnadssiden kan det være motsatt. Enhver rapporterings- og dokumentasjonsaktivitet tar tid, som alternativt kunne være brukt til andre aktiviteter. I ethvert system vil det være noe «slakk», forstått som tilgjengelig tid med lav alternativverdi. Med økende tidsbruk til dokumentasjons- og rapporteringsaktiviteter, må det tas mer «produksjonstid», det vil si tid som alternativt kunne vært benyttet til kjernevirksomhet. For lærerne betyr det i følge tidsbruksundersøkelsen: undervisningsrelaterte oppgaver, faglig oppfølging av elevene, og faglige møter og kompetanseutvikling. I den grad rapporterings- og dokumentasjonskrav med påfølgende prosesser og aktiviteter går på bekostning av undervisningsrelaterte oppgaver, kan aktivitetene isolert sett ha en negativ effekt på læringsmiljøet og dermed også sluttresultatet i produksjonsresultatet. Med dette utgangspunkt kan det argumenteres for at det er økende grensekostnader ved økt tidsbruk til dokumentasjon- og rapportering. Det betyr at jo mer tid en lærer eller rektor må bruke på dokumentasjon og rapportering, jo mer tid må tas fra «kritiske» kjerneaktiviteter med direkte betydning for læringsresultatene.

Å operasjonalisere nyttebegrepet er sentralt. Nytte er tett sammenknyttet til bruk av, men det er likevel noen svakheter ved å sette likhetstegn mellom disse to begrepene «nytte» og «bruk av». Funn fra evaluering av tilstandsrapporter (Rambøll 2013) kan illustrere disse svakhetene. I evalueringen fremkom det at så å si samtlige kommuner la frem tilstandsrapporten for politisk nivå og skoleledere, og ¾ av kommunene brukte den årlige tilstandsrapporten som grunnlag for å vurdere måloppnåelse på nasjonale målområder som læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring samt til å følge opp disse gjennom styringsdialog med skoleledere og andre tiltak for kvalitetsutvikling.

Dette tyder på at rapportene brukes aktivt. Likevel viser våre kvalitative undersøkelser at i mange kommuner og fylkeskommuner blir tilstandsrapporten «bare» tatt til etterretning av politiske organer, og at det i liten grad knyttes reell politisk debatt, drøfting eller konkrete vedtak til innholdet i rapporten. Dette tyder på at selv om rapportene brukes, gir de ikke nødvendigvis noen vesentlig nytte vurdert som betydning for skolens resultat.

I kommuner der rapporten drøftes mer, tyder kvalitative funn i evalueringen på at debatten handler mer om økonomi, ressurser og budsjettprioritering fremfor resultater og kvalitetsutvikling. Det fremgår også av kvalitative funn at debatten dreier seg om tradisjonelle partipolitiske skillelinjer fremfor det konkrete innholdet i rapporten. Videre påpekes det at måten rapporten er utformet på kan lede til et uheldig fokus på sammenligning mellom skoler eller kommuner med ulike rammebetingelser, mens det kanskje er større behov for å diskutere styrker, svakheter og forbedringspotensial for den enkelte skole ut ifra deres egne forutsetninger.

METODISK TILNÆRMING TIL NYTTE-KOSTNADSANALYSEN

Vi har utført empiriske undersøkelser av ulike rapporterings- og dokumentasjonskravs nytteverdi på skoleeivnivå, skolenivå og lærernivå. På statlig nivå har vi kun innhentet informasjon om nytte gjennom kvalitative intervjuer og styringsdokumenter der formålet med hva som ønskes oppnådd er omtalt. I tillegg har vi indirekte undersøkt nytteverdien for elever og foreldre ved å be informantene på de andre nivåene vurdere verdien for elever og foreldre. Nytte har vært et sentralt tema i intervjuer med de forskjellige nivåene, og disse har igjen dannet grunnlaget for spørsmålene i spørreundersøkelsene til de forskjellige nivåene.

KOSTNADSBEREGNING

I spørreundersøkelsen stilte vi, til lærere og skoleledere, en rekke spørsmål om tidsbruk knyttet til dokumentasjons- og rapporteringskrav. Det er svarene på disse spørsmålene som danner grunnlaget for kostnadsberegningen. Gjennom spørreundersøkelsen fikk vi gjennomsnittstall for de obligatoriske rapporterings- og dokumentasjonskravene.

Med gjennomsnittstall for tidsbruken og gjennomsnittslønn på den som gjør arbeidet, kan vi beregne kostnaden for en rapportering, som vi kaller enhetskostnaden. Enhetskostnaden multipliseres med antallet årlige innsendelser. Til sist multipliseres denne med antall avgivere, og vi har beregnet den årlige kostnaden for et rapporteringskrav. I kostnadsberegningen som presenteres i dette kapitlet vil antall avgivere være lik den prosentandelen som oppga å rapportere eller dokumentere på det respektive kravet i spørreundersøkelsen.

Ideelt sett burde vi brukt en grensekostnadsberegning der vi vurderte alternativverdien til aktivitetene som hvert enkelt rapporterings- og dokumentasjonskrav fortrenget. Resultatene fra våre undersøkelser og andre undersøkelser tyder på at totalbelastningen på lærerleddet er såpass stor at det kan argumenteres for at aktivitetene som fortrenkes kan ha en høyere alternativverdi enn enhetskostnadene vi har brukt i beregningene. De kvalitative intervjuene tyder også på at en del rapporterings- og dokumentasjonskrav utløser aktiviteter utover det som er fanget opp i den empiriske undersøkelsen.

Kostnadsberegningene inkluderer heller ikke kostnader knyttet til rapportering på skoleeivnivå, statlig nivå eller hos tilsynsmyndigheten. Vi har med andre ord ikke beregnet de totale kostnadene som følger med de rapporterings- og dokumentasjonskravene som er undersøkt.

NYTTEBEREGNING

I og med at vi designet og gjennomførte kvalitative undersøkelser parallelt med de kvantitative spørreskjemaundersøkelsene, har vi hatt mulighet til å drøfte innhold i nyttebegrepet med forskjellige nivåer. Dette ga «tykke» og nyanserte beskrivelser av nytteverdien av eksisterende rapporterings- og dokumentasjonskrav. Dette datamaterialet ble også brukt til å utvikle hensiktsmessige spørsmål og svarkategorier til spørreskjemaet, slik at vi i tillegg fikk innhentet kvantitative og mer representative data for nytteverdi.

OPPBYGNING AV ANALYSEN

Vi vil først presentere funnene fra spørreundersøkelsene med tanke på kostnader og nyttevirkninger av de forskjellige dokumentasjons- og rapporteringskravene. Forskjellene og likhetene mellom de ulike nivåene når det kommer til kostnader og nytte vil bli drøftet for rapporterings- og dokumentasjonskrav knyttet til elevundersøkelsen, nasjonale prøver, undervisvurdering, GSI, spesialundervisning, språkopplæring og kartleggingsprøver. Hovedfunn fra intervjuundersøkelsene trekkes inn i denne diskusjonen. Til slutt vil vi vise kostnadsberegningen basert på tidsbruksdataene og kontrastere denne med oppfatningene av nytte på de ulike nivåene.

KOSTNADER OG NYTTE: FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

Nytte-kostnadsanalysen vil først og fremst ta utgangspunkt i de spørsmålene i spørreundersøkelsene som går på nyttevurderinger og tidsbruk knyttet til elevundersøkelsen, nasjonale prøver, undervisvurdering, GSI, spesialundervisning, språkopplæring og kartleggingsprøver. Når det gjelder nyttevurderingss spørsmålene gir disse vurderinger av vektet nytte av et rapporteringskrav *i forhold til den tiden det tar* å iverksette dette kravet i skolesystemet. Svarene på disse spørsmålene er derfor godt egnet til å si noe om både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet, det vil si respondentenes kostnader og nytte forbundet med kravene.

ELEVUNDERSØKELSEN

Tabell 6.1 nedenfor viser nytteverdien av elevundersøkelsen (vektet for tidsbruk) på de forskjellige nivåene. Mens 43 prosent av skoleeierne på kommunenivå mener nytten av denne er høy i forhold til tiden det tar å utføre undersøkelsen, mener 34 prosent av skolelederne og kun 15 prosent av lærerne det samme.

Majoriteten av respondentene mener at nytteverdien av elevundersøkelsen er passe i forhold til tiden de bruker på den. Veldig få av skoleeierne og skolelederne mener at nytteverdien er lav, mens nesten 30 prosent av lærerne synes at nytten av elevundersøkelsen er lav i forhold til tiden det tar å gjennomføre den. Dette i kombinasjon med at få lærere gir uttrykk for at nytteverdien er høy sammenlignet med tiden det tar, illustrerer at nytte og kostnader av dette rapporteringskravet er asymmetrisk fordelt mellom de ulike nivåene.

Skoleeiere og skoleledere opplever elevundersøkelsen som mer nyttig enn det lærerne gjør. Dette må også sees i sammenheng med intervjuundersøkelsen hvor det kom fram at mange lærere opplever elevundersøkelsen som et produkt av timingen for undersøkelsen (det vil si hva som har skjedd i klasserommet den siste uken eller akkurat den dagen elevene gjennomfører undersøkelsen).

Tabell 6.1: Nytteverdien av elevundersøkelsen i forhold til tiden man bruker på den (Prosenttall)

		Hvordan vurderer du nytteverdien av Elevundersøkelsen i forhold til tiden det tar? (prosenttall)			
Nivå		Nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er passe i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er lav i forhold til tiden det tar	N
Skoleeier	Kommune	43	54	3	250
Skoleleder	Barneskole	28	58	14	161
	Ungdomsskole	33	59	9	58
	Barne/ungdomsskole	31	57	11	54
	Videregående skole	41	56	3	149
	Total	34	57	9	422
Lærer	Barneskole	18	56	25	87
	Ungdomsskole	19	60	21	47
	Barne/ungdomsskole	15	73	13	40
	Videregående skole	11	51	38	114
	Total	15	57	28	288

Av de lærerne som svarte på spørreundersøkelsene oppga totalt rundt 26 prosent at de ble pålagt å skriftliggjøre noe (for eksempel mål eller tiltak for å bedre resultatene) i forbindelse med oppfølging av resultatene på elevundersøkelsen. Mens rundt 33 prosent av barneskolelærere oppga pålegg om skriftliggjøring, var denne andelen på 20 prosent blant de spurte ungdomsskolelærerne. Gjennomsnittlig brukte de forskjellige nivåene rundt tre timer på dette høsten 2013.

NASJONALE PRØVER

Tabell 6.2 nedenfor viser nyttevurderingene på de forskjellige nivåene av nasjonale prøver. Igjen er det en asymmetrisk fordeling av nytte og kostnader mellom de ulike nivåene. Mens 36 prosent av skoleeierne på kommunenivå og 26 prosent av skolelederne svarer at nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar, svarer kun 13 prosent av lærerne det samme. Igjen mener flertallet av de spurte at nytten er passe sammenliknet med tiden de bruker på prøvene. Noter imidlertid at nesten 40 prosent av lærerne gir uttrykk for at nytteverdien er lav. Dette støttes av de kvalitative intervjuene hvor flere lærere forteller at de opplever nasjonale prøver som lite nyttig for sin egen del sammenliknet med nytten de andre nivåene har av disse prøvene. Det stilles også spørsmålsteget ved nytten for de andre nivåene ettersom resultatene til dels kan manipuleres eller forklares ved hjelp av underliggende variabler.

Tabell 6.2: Hvordan vurderer du nytteverdien av nasjonale prøver i forhold til tiden det tar? (Prosenttall)

Hvordan vurderer du nytteverdien av nasjonale prøver i forhold til tiden det tar? (prosenttall)					
Nivå		Nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er passe i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er lav i forhold til tiden det tar	N
Skoleeier	Kommune	36	56	8	253
Skoleleder	Barneskole	24	64	12	160
	Ungdomsskole	27	54	20	56
	Barne/ungdomsskole	29	60	11	55
	Total	26	61	13	271
Lærer	Barneskole	15	50	35	40
	Ungdomsskole	13	45	42	38
	Barne/ungdomsskole	9	50	41	34
	Total	13	48	39	112

Av de spurte ble rundt 30 prosent pålagt å skriftliggjøre noe (for eksempel mål eller tiltak for å bedre resultatene) høsten 2013. Gjennomsnittlig brukte disse rundt 3,5 timer på denne skriftliggjøringen. På barneskolenivå brukte de noe mer tid på dette enn de på andre nivåene. Mens barneskolelærerne brukte over fem timer på skriftlige aktiviteter knyttet til nasjonale prøver, brukte ungdomsskolelærerne i underkant av tre timer.

UNDERVEISVURDERING

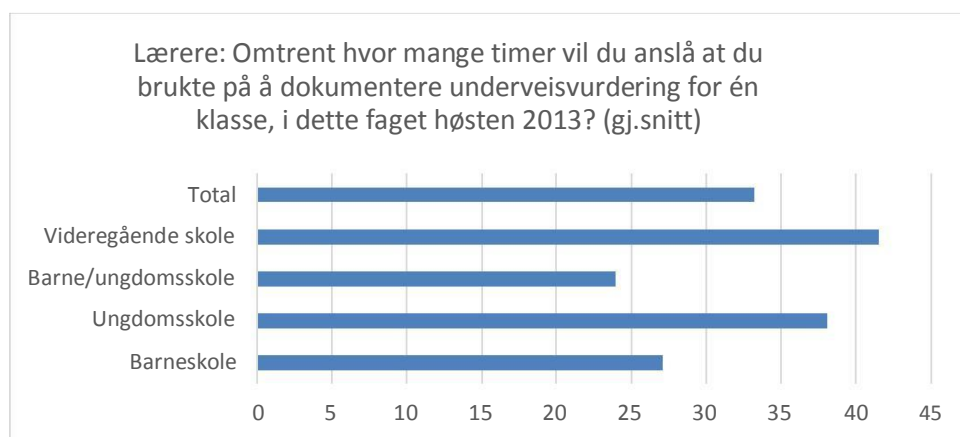
Resultatene fra nyttevurderingene knyttet til dokumentasjon av underveisvurdering gjengis i tabell 6.3 på neste side. Hele 71 prosent av skoleeierne på fylkeskommunalt nivå svarer at nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar. Tilsvarende andel på skoleleder- og lærernivå er henholdsvis 28 prosent og 13 prosent. Også her opplever skoleeierne og skolelederne mer nytte av dokumentasjonen enn det lærerne gjør, selv om nesten halvparten av lærerne gir uttrykk for at nytten er «passe» i forhold til tiden de bruker. I likhet med nasjonale prøver er det mange av lærerne (40 prosent) som mener at nytteverdien av det å dokumentere underveisvurdering er lav sammenliknet med tiden det tar. Dette kan sees i sammenheng med intervjuundersøkelsen, hvor lærerne oppgir at de opplever dokumentasjon via underveisvurdering først og fremst som nyttig for å tilfredsstille foreldrenes krav til dokumentasjon.

Tabell 6.3: Nytteverdien av å dokumentere undervisvurdering i forhold til tiden man bruker på dette (Prosenttall)

		Hvordan vurderer du nytteverdien av å dokumentere undervisvurdering i forholdet til tiden det tar? (prosenttall)			
Nivå		Nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er passe i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er lav i forhold til tiden det tar	N
Skoleeier	Fylkeskommune	71	29	0	14
Skoleleder	Barneskole	28	55	17	155
	Ungdomsskole	31	47	22	55
	Barne/ungdomsskole	29	55	16	56
	Videregående skole	26	51	23	145
	Total	28	53	20	411
Lærer	Barneskole	10	55	35	221
	Ungdomsskole	5	46	49	65
	Barne/ungdomsskole	22	49	29	76
	Videregående skole	16	36	48	195
	Total	13	47	40	557

I gjennomsnitt brukte lærerne rundt 33 timer på å dokumentere undervisvurdering for en klasse i et fag høsten 2013 (se figur 6.2 nedenfor). Mens barneskolelærere brukte 24 timer (gjennomsnitt), brukte lærerne på videregående skoler drøye 40 timer (gjennomsnitt).

Figur 6.2: Dokumentasjon av undervisvurdering: Tidsbruk høsten 2013 (Timetall)



GRUNNSKOLENES INFORMASJONSSYSTEM (GSI)

Tabell 6.4 på neste side viser nytteverdien av Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) i forhold til tiden skoleeiere og skoleledere bruker på dette. Mens 22 prosent av skoleeierne mener at nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar, mener kun 6 prosent av skolelederne det samme. Hele

50 prosent blant skolelederne som svarte på spørreundersøkelsen gir uttrykk for at nytteverdien er lav i forhold til tiden de bruker på rapporteringen. Dette støttes av intervjuundersøkelsene, hvor skolelederne oppgir at de først og fremst opplever GSI-rapporteringen som nyttig for å sjekke at tallene stemmer opp mot budsjettet og at den i mindre grad blir brukt til å følge opp utvikling over tid. 60 prosent av skoleeierne og 44 prosent av skolelederne mener at nytteverdien er passe.

Tabell 6.4: Nytteverdien av GSI i forhold til tiden man bruker på dette (Prosenttall)

Hvordan vurderer du nytteverdien av Grunnskolenes Informasjonssystem i forhold til tiden det tar? (prosenttall)					
Nivå		Nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er passe i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er lav i forhold til tiden det tar	N
Skoleeier	Kommune	22	60	18	235
Skoleleder	Barneskole	5	46	49	167
	Ungdomsskole	9	34	57	58
	Barne/ungdomsskole	4	51	46	57
	Total	6	44	50	282

Gjennomsnittlig brukte de ulike skolene rundt 10 timer på GSI-rapportering høsten 2013.

SPESIALUNDERVISNING

Når det gjelder spesialundervisning var det i spørreundersøkelsen rundt 70 prosent av barneskolelærerne, rundt 50 prosent av ungdomsskolelærerne og rundt 30 prosent av videregående lærerne som oppga å ha vært involvert i utredningsprosesser i forkant av sakkyndig vurdering høsten 2013. Disse andelene kan sees i sammenheng med statistikk som viser at rundt 1/10 elever (GSI tall i perioden 1993–2013) i grunnskolen får spesialundervisning. Til disse respondentene og skolelederne stilte vi spørsmålet «Hvordan vurderer du nytteverdien av å utarbeide dokumentasjon før sakkyndig vurdering i forhold til tiden det tar?». I tabell 6.5 nedenfor viser vi hva disse respondentene svarte. 32 prosent av skolelederne og 25 prosent av lærerne mente at nytteverdien av å utarbeide dokumentasjon før sakkyndig vurdering er høy i forhold til tiden det tar. Flertallet av de som svarte rapporterer at nytten er passe, mens kun 8 prosent av skolelederne og 22 prosent av lærerne opplever nytten som lav. De kvalitative intervjuene bekrefter at dokumentasjonskrav i forkant av spesialundervisning i stor grad oppleves som legitime og nødvendige blant lærere og skoleledere selv om det tar en del tid å imøtekomme kravene.

Tabell 6.5: Nytteverdien av å utarbeide dokumentasjon før sakkyndig vurdering i forhold til tiden det tar

		Hvordan vurderer du nytteverdien av å utarbeide dokumentasjon før sakkyndig vurdering i forhold til tiden det tar? (prosenttall)			
Nivå		Nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er passe i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er lav i forhold til tiden det tar	N
Skoleleder	Barneskole	39	59	3	155
	Ungdomsskole	33	52	15	54
	Barne/ungdomsskole	31	59	9	54
	Videregående skole	25	63	12	132
	Total	32	59	8	395
Lærer	Barneskole	25	52	23	157
	Ungdomsskole	24	50	26	34
	Barne/ungdomsskole	31	56	13	45
	Videregående skole	21	56	23	57
	Total	25	53	22	293

Mens skolelederne anslo at de brukte rundt 2,5 timer på å utarbeide dokumentasjon i en konkret sak før sakkyndig vurdering, anslo lærerne at de brukte rundt det dobbelte på tilsvarende aktivitet. Nyten av dokumentasjonen illustreres i eksempel 6.1 under, som tar for seg eksempler på rettspraksis om mangelfull opplæring.

Eksempel 6.1:

Rettspraksis om mangelfull opplæring

Sakene som angår mangelfull opplæring, er gjennomgående fremmet som erstatningskrav grunnet på skolens plikt til å tilpasse opplæringen til den enkelte elev. For å avgjøre om erstatning skal idømmes, vurderer retten om opplæringen som er gitt, har vært forsvarlig, og om skolen har opptrådt uaktsomt. For å tilkjenne erstatning må det etableres ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og årsakssammenheng mellom disse to. Det aktuelle ansvarsgrunnlag er arbeidsgiveransvaret hjemlet i skadeserstatningsloven § 2-1. Her statueres erstatningsansvar for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid for arbeidsgiveren. Ved aktsomhetsvurderingen skal det tas hensyn til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten er tilsidesatt.

Tre eksempler på saker om mangelfull opplæring:

Rt-1993-811 (Malvik-dommen)

Saken gjaldt krav om undervisning for en fysisk og psykisk utviklingshemmet voksen kvinne. Høyesterett kom til at det undervisningstilbud hun hadde fått, tilfredstilte lovkravene etter grunnskoleloven (1969) og voksenopplæringsloven (1976). Uketimetall kunne ikke ensidig vektlegges når det skal vurderes om elev med spesialundervisning har mottatt sin lovbestemte rett til opplæring; det må tas hensyn til de individuelle ulikheter som denne kategori elever rommer, og dessuten de ressurser av økonomisk art som det offentlige skolevesen råder over.

LF-2007-143911

Frostating lagmannsrett, dom 09.06.2008. Under tvil ble kommunen frifunnet for erstatningskravet fra en mann som anførte mangelfull undervisning i grunnskolen. Retten kom til at skolen hadde gjort det som kunne forventes for å få ned skolefravær og ivareta behovet for spesialundervisning, men at det var kritikkverdig at skolen ikke tok i bruk sterkere virkemidler ettersom problemene vedvarte over svært lang tid.

LH-2006-36591

Hålogaland lagmannsrett, dom 15.11.2006. Kvinne ble tilkjent 250.000 i erstatning fra kommunen for mangelfulle lese- og skriveferdigheter, som hadde påført henne kunnskapshull, inntektstap og velferdstap i form av tapt selvfølelse og lav selvtilit. Retten fant å påvise ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og adekvat årsakssammenheng mellom disse to.

Kilde:

<http://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/utdanningsrett/rettskilder/rettspraksis-mangelfull-opplaering.html>

Dersom erstatningskrav reises mot en kommune og/eller en fylkeskommune er slik dokumentasjon viktig bevisførsel. I skolehverdagen bidrar også dokumentasjonen til å støtte opp under elevenes rettigheter. Utredning i forkant av sakkyndig vurdering bidrar i så måte til å ivareta enkeltelevers behov for spesialundervisning.

SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Rundt 13 prosent av lærerne oppgav at de hadde vært med på å utarbeide dokumentasjon av én eller flere elevers ferdigheter i norsk i forkant av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i løpet av skoleårene 2012/2013 eller 2013/2014. Tabell 6.6 viser nyttevurderingene til disse lærerne knyttet til det å utarbeide dokumentasjon før vedtak om særskilt språkopplæring.

Tabell 6.6: Nytteverdien av å utarbeide dokumentasjon før vedtak om særskilt språkopplæring i forholdet til tiden det tar (Prosenttall)

		Hvordan vurderer du nytteverdien av å utarbeide dokumentasjon før vedtak om særskilt språkopplæring i forholdet til tiden det tar? (prosenttall)			
Nivå		Nytteverdien er høy i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er passe i forhold til tiden det tar	Nytteverdien er lav i forhold til tiden det tar	N
Lærer	Barneskole	16	63	21	43
	Ungdomsskole	33		67	3
	Barne/ungdomsskole	27	73		11
	Videregående skole	29	35	35	17
	Total	22	55	23	74

Over 55 prosent av de som svarte oppgav her at nytteverdien var passe i forhold til tiden det tar å utarbeide dokumentasjonen. Dette er i tråd med intervjuundersøkelsen, hvor lærere og skoleledere fortalte at kartleggingsdata var viktig for eksempel i forbindelse med overgang fra mottaksklasse til ordinærklasse, og i forbindelse med drift av mottaksklasser. Med slik informasjon kan det sikres kontinuitet i opplæringen selv om eleven får nye lærere/bytter skole. De resterende respondentene fordelte seg ganske jevnt på de to andre kategoriene. I gjennomsnitt brukte disse lærerne rundt 3,5 timer på å utarbeide dokumentasjon i en konkret sak (i forkant av at det ble fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring).

KARTLEGGINGSPRØVER

Spørreundersøkelsen til lærerne så også på nytteverdien av kartleggingsprøver. Tabell 6.7 viser resultatene av dette.

Tabell 6.7: Nyttevurdering av kartleggingsprøven for videre arbeid med faget i klassen (Prosenttall)

Hvor nyttig eller unyttig synes du kartleggingsprøven er for ditt videre arbeid med faget i klassen? (prosenttall)						
Nivå	Svært nyttig	Litt nyttig	Verken nyttig eller unyttig	Litt unyttig	Svært unyttig	N
Barneskole	36	47	10	4	3	105
Barne/ungdomsskole	52	38	10			21
Videregående skole	13	49	22	10	6	118
Total	26	47	16	7	4	244

Her synes til sammen 73 prosent av de som svarte at kartleggingsprøven er svært nyttig eller litt nyttig for det videre arbeidet med faget i klassen. De fleste respondentene ser dermed på kartleggingsprøven som et nyttig verktøy. Dette bekreftes også av de kvalitative intervjuene. I gjennomsnitt anslo lærerne at de brukte rundt seks timer på forberedelse, gjennomføring og retting av kartleggingsprøven i lesing eller regning for én klasse høsten 2013.

KOSTNADSBEREGNING

Basert på metodikken gjennomgått tidligere i dette kapitlet har vi regnet ut kostnadene forbundet med tidsbruk knyttet til elevundersøkelsen, nasjonale prøver, underveisvurdering, GSI, spesialundervisning, språkopplæring og kartleggingsprøver i grunnskolen og i videregående skole. Det er funnene fra de kvantitative spørreundersøkelsene som ligger til grunn for lærerandelene og tidsbruken vi bruker i beregningene. Både andelen lærere som er involvert i de ulike aktivitetene og tidsbruksestimatene er vektete gjennomsnittsverdier. I beregningen for grunnskolen, har vi for eksempel tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig timebruk på de forskjellige aktivitetene på barne- og ungdomsskolenivå, og vektet for at fordelingen av lærere og antall prøver på de ulike aktivitetene varierer på tvers av de to nivåene.

Dette er en forenklet beregning, noe som betyr at vi ikke får tatt inn all den faktiske variasjonen på tvers av alle skolene i Norge eller all variasjonen i svarene fra spørreundersøkelsen. Vi har forutsatt en gjennomsnittslønn på 496 000 kr og at et normalt årsverk er 1687 timer per år (ifølge tariffavtalen 2013) samt at det er rundt 66 000 lærere i grunnskolen og totalt rundt 3000 grunnskoler i Norge med hver sin rektor (SSB 2009). Summen av tidsbruk knyttet til kravene i grunnskolen tilsvarer rundt 1,45 mrd. kroner i året (se tabell 6.8 neste side).

Dette må anses som et delvis konservativt estimat ettersom vi kun har forutsatt en sak i året per lærer på språkopplæring og spesialundervisning. I spørreundersøkelsen har denne andelen lærere oppgitt at de har hatt (minst) en sak de siste to årene. Tilsvarende, for spesialundervisning, har vi forutsatt at hver skoleleder (rektor) har en sak per lærer på skolen (gjennomsnittstall) som oppgir å ha vært involvert i slike vurderinger. Underveisvurdering og GSI-rapportering er multiplisert med to ettersom lærere og skoleledere bruker tid på dette både i høst- og våsemesteret.

Hovedtyngden (rundt 1,3 mrd. kroner) av kostnadene ligger på elevundersøkelsen, nasjonale prøver, underveisvurdering og kartleggingsprøver. Det er spesielt underveisvurdering som er tidkrevende.

Tilsvarende har vi også gjort en beregning for de obligatoriske aktivitetene som er relevante for videregående skole. Denne beregningen er basert på de samme forutsetningene som i grunnskoleberegningen. Det er rundt 25 000 lærere i videregående og totalt rundt 446 videregående skoler i Norge med hver sin rektor (SSB 2009). Summen av tidsbruk (identifisert av spørreundersøkelsen) knyttet til de obligatoriske kravene i videregående skole er rundt 650 mill. kroner i året (se tabell 6.9 neste side). Når det gjelder spesialundervisning har vi også her forutsatt at hver skoleleder (rektor) har en sak per lærer på skolen (gjennomsnittstall) som oppgir å ha vært involvert i slike vurderinger. Også i denne beregningen er det undervisvurderingen som er mest tidkrevende og står for mesteparten av kostnadene.

Tabell 6.8: Kostnadsberegning basert på funnene fra spørreundersøkelsen: Grunnskolen

Regnestykke for grunnskolen						
Lærere		Tidsbruk høsten 2013	Andel	Antall	Total tidsbruk per semester	
	Elevundersøkelsen	2,5	28	18 304	45 761	
	Nasjonale prøver	4,2	28	18 565	78 354	
	Undervisvurdering	32	100	66 000	2 097 257	
	Kartleggingsprøver	8,7	30	19 800	173 003	
Totalt per år						4 491 630
Antall årsverk						2 662
Totalkostnad						1 320 597 909
Skoleledere						
	GSI	10	100	3 000	30 000	
Totalt per år						60 000
Antall årsverk						36
Totalkostnad i kroner						17 640 782
		Tidsbruk per sak	Andel	Antall	Total tidsbruk per sak	Antall saker i året
Lærere	Spesialundervisning	4,8	64	42 140	202 755	1
Skoleledere	Spesialundervisning	2,3	100	3 000	6 900	14
Lærere	Språkopplæring	3,2	13	8 649	27 300	1
Totalt per år						326 655
Antall årsverk						194
Totalkostnad i kroner						96 040 736
Sum i kroner per år						1 434 279 428

Tabell 6.1. Kostnadsberegning basert på funnene fra spørreundersøkelsen: Videregående skole

Regnestykke for videregående skole						
Lærere		Tidsbruk per semester	Andel	Antall	Total tidsbruk per semester	
	Elevundersøkelsen	3,44	27	6 731	23 154	
	Underveisvurdering	42	100	25 000	1 038 194	
	Kartleggingsprøver	4,5	30	7 500	33 886	
Totalt per år						2 133 429
Antall årsverk						1 265
Totalkostnad i kroner						627 255 977
		Tidsbruk per sak	Andel	Antall	Total tidsbruk per sak	Antall saker i året
Lærere	Spesialundervisning	5,9	30	7 436	43 939	1
Skoleledere	Spesialundervisning	1,9	100	446	837	17
Lærere	Språkopplæring	3,5	9	2 179	7 556	1
Totalt per år						65 727
Antall årsverk						39
Totalkostnad i kroner						19 324 518
Sum i kroner per år						646 580 494

Summen av grunnskoleberegningen og beregningen for videregående skole er på over 2 mrd. kroner. For at de obligatoriske rapporterings- og dokumentasjonskravene i grunnskolen skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme må nyttevirkningene dermed være større enn 2 mrd. kroner. Dette diskuteres i neste delkapittel. Noter imidlertid at dette tallet er tentativt og har stor usikkerhet knyttet til seg. Dersom kvalifiserte lærere er en ressurs det er knapphet på, og dokumentasjons- og rapporteringsaktiviteter går på bekostning av undervisningsrelaterte oppgaver, kan kostnadene være betydelig større.

KOSTNADER OG NYTTE: SAMLET ANALYSE

I de kvantitative spørreundersøkelsene spurte vi om opplevelsen av det enkelte krav versus opplevelsen av summen av kravene. Disse spørsmålene illustrerte et sentralt poeng, spesielt for lærerne. Figur 6.3 nedenfor illustrerer dette. Her ser vi at det omtrent er like mange lærere som mener at kravene er nyttige hver for seg (litt/helt enig) som det er lærere som mener at de ikke er det (litt/helt uenig). En fjerdedel av de lærerne som svarte er usikre.

Ser vi på hva lærerne svarer på spørsmålet om de opplever summen av krav som for høy, endrer bildet seg. Flesteparten av lærerne synes dette (litt/helt enig). Dette illustrerer dilemmaet ved rapporterings- og dokumentasjonskravene. De kan være nyttige hver for seg, men summen av de oppleves som

kostbare og da spesielt for lærerne.

Kostnadene inkluderer kun tidsbruk som påføres lærere og skoleledelse, og dekker dermed ikke den samlede ressursbruken til rapportering og dokumentasjon.

Figur 6.3: Mening av et enkelt krav versus summen av kravene



Tallene i figuren støtter også opp under en argumentasjon om at den samlede tiden som brukes til dokumentasjons- og rapporteringsaktiviteter fortrenger aktiviteter som etter lærernes vurdering er sentrale for læringseffekten. Dette kan skyldes at enkelte rapporterings- og dokumentasjonskrav også utløser tilleggsaktiviteter som tar tid og oppmerksomhet i møter og andre samarbeidsrelasjoner som kunne vært benyttet til mer undervisningsrettede aktiviteter. Samtidig støtter vurderingen opp under en hypotese om økende grensekostnader ved tid brukt til rapportering.

Det er imidlertid ikke tvil om at dokumentasjons- og rapporteringskravene kan komme den enkelte elev til gode, for eksempel når det gjelder vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Det er ikke kontroversielt å anta at nytten den enkelte elev har av et slik tiltak i de fleste tilfeller oppveier kostnadene ved dokumentasjonen som gjøres i forkant og underveis i løpet. Det er likevel berettiget å stille spørsmålstegn ved omfanget av denne dokumentasjonen og personene som involveres i den. Kanskje kan lærerne involveres i mindre grad og PP-tjenesten involveres i større grad? Og hvor ofte og omfattende er det nødvendig å dokumentere den enkelte elevs behov og fremgang?

Om vi ser på graden av asymmetri i fordeling av nytte og kostnader basert på spørreundersøkelsen og intervjuundersøkelsen tegnes det et bilde hvor nytten av rapporterings- og dokumentasjonskravene ligger mer på nivåene over lærernivå enn på selve lærernivået, og hvor lærerne betaler en større del av kostnadene ved gjennomføringen enn de overordnede nivåene. Tabell 6.10 oppsummerer våre vurderinger av asymmetrisk fordeling basert på funnene i analysen.

Tabell 6.10: Asymmetrisk nytte: Overordnede nivåer versus lærernivå

Asymmetrisk nytte: I hvilken grad får de overordnede nivåene (over lærernivå) mesteparten av nytten når det gjelder dokumentasjon og rapportering på?	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
Elevundersøkelsen			X
Nasjonale prøver			X
Underveisvurdering	X		
Spesialundervisning		X	
Språkopplæring		X	
Kartleggingsprøver	X		

Når det gjelder elevundersøkelsen og nasjonale prøver vurderer vi at nytten av disse først og fremst tilfaller skoleeier og til dels skoleledernivå og at nytten av disse kravene ligger mest i at man får et nasjonalt kunnskapsgrunnlag som gjør det mulig å (kvalitet)sikre læringsmiljø og læringsinnhold samt identifisere nasjonale, regionale og til dels lokale satsningsområder. Behovet for en nasjonal oversikt og kunnskap om hvilke resultater som oppnås i skolen har stor legitimitet.

Dersom elevundersøkelsens validitet er så svak som våre undersøkelser kan tyde på, kan det likevel stilles et stort spørsmål ved nytten av denne undersøkelsen. Utfra resultatene fra våre undersøkelser mener vi formålseffektiviteten til denne undersøkelsen er lav. Det oppgis også at det er behov for mye veiledning i gjennomføringen, noe som kan tyde på at heller ikke kostnadseffektiviteten er tilfredsstillende. Læringsmiljøet har betydning for skolens resultater. Hvorvidt elevundersøkelsen gir relevant kunnskap som også brukes for å sikre et godt læringsmiljø, er noe mer usikkert.

Underveisvurdering er nyttig for å dokumentere elevenes fremgang, for å sette standpunkt karakter (ungdomsskole og videregående skole) og for dokumentere elevenes resultater overfor foreldrene. Underveisrapportering er også et eksempel på en aktivitet som det brukes mye tid på. Som ledd i læringskjeden er det veldokumenterte faglige argumenter for at tilbakemeldinger til foreldre og elever har betydning for læringsresultatet. Det er med andre ord en formålstjenlig aktivitet i læringsprosessen. Styringsnivåene over lærene har interesse i at denne type tilbakemeldinger gis, og at det dokumenteres at de gis. Samtidig vil de overordnede leddene ha begrenset nytte av store rapporter om hvordan tilbakemeldingene gis. I et styringsperspektiv bør det være tilstrekkelig at det foreligger dokumentasjon om at underveismeldinger gis systematisk, uten at dette skal kreve tid og ressurser eller systemer i tillegg til det som er nødvendig for å gi elevene tilbakemeldinger. Skoleresultatene måles i andre undersøkelser som også krever ressurser. Dersom enkelte skoler har svake læringsresultater kan lav kvalitet på underveismeldinger være en mulig forklaringsfaktor blant en rekke andre. Det kan gi både skoleledelse og skoleeier grunnlag for å vurdere kvaliteten på underveisrapporteringen som gis til elever og foreldre. Det må da være informasjonen til elevene som er gjenstand for vurderinger, og ikke hvordan det er rapportert oppover i systemet på dette punktet.

Undersøkelsene gjengitt foran viser at systemene og kravene som pålegges den enkelte lærer knyttet til undervisvurderinger varierer. Kostnadseffektiviteten i skolenes oppfølging av dette kravet synes gjennomgående å være lav. Doble systemer og pålegg om bruk av kanaler for å nå elevene og deres foresatte som ikke når fram, er verken formåls- eller kostnadseffektivt. Hvordan undervismeldinger skal gis og rapporteres er et ansvar som ligger på skoleeier og som i varierende grad er delegert til skoleledelsen å løse. Forenklinger og bedre systemer som i større grad er tilpasset lærernes behov for dokumentasjon og oppfølging i undervisningen vil kunne øke kostnadseffektiviteten i oppfølgingen av kravene knyttet til undervisrapportering. Inkludert i dette ligger aktiviteter som er utløst av krav knyttet til fraværshåndtering og varsling (omtalt foran i rapporten) der tungroddede systemer og et lite tilpasset regelverk utløser mye timebruk på noe som i utgangspunktet kan synes som en enkel ting å registrere.

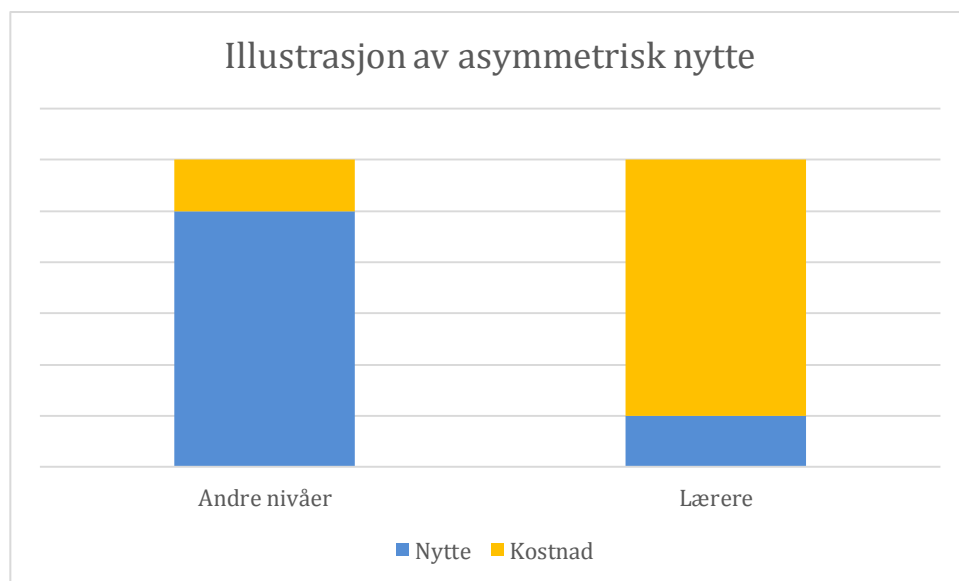
Lærernivået har imidlertid en stor grad av nytte når det gjelder undervisvurdering og bruker blant annet kartleggingsprøver som grunnlag for denne type vurderinger. Kartleggingsprøver inngår dermed som en del av undervisvurderingen. Kartleggingsprøver pålegges i større eller mindre grad, det vil si at det varierer på tvers av kommuner og skoler hva som pålegges lærerne på dette området. Omfanget av pålagte kartleggingsprøver utover det læreren selv mener er nødvendig for å kunne vurdere utviklingen kan ha en avtagende nytte i forhold til læringsresultatet. Kostnadene målt i hvilke aktiviteter som foretrekkes må også forventes å være stigende. Dersom nivået som pålegges eller bestiller kartleggingsprøver kun forholder seg til gjennomsnittskostnader og også vurderer nytten av hver kartleggingsprøve som konstant, vil antall pålagte prøver med tilhørende rapportering bli større enn det som kan forsvares fra en nytte-kostnadsvurdering.

Vår vurdering er at omfanget av undervisvurdering kan reduseres og rutinene for dette kan forenkles. Bruken av pålagte kartleggingsprøver kan reduseres. Derimot vil gode kartleggingsprøver som ligger tilgjengelig for lærerne kunne være nyttige hjelpemidler for lærerne. Bruken av denne type prøver vil da i stor grad reflektere nytten.

Til slutt vurderer vi det som at nytten av dokumentasjon knyttet til særskilt språkopplæring og spesialundervisning tilfaller nivåene over lærernivået i noe større grad enn selve lærernivået. Her ligger nytten hovedsakelig på integreringssiden og i det at elevenes rettigheter ivaretas. Men dokumentasjon rundt spesialundervisning er også viktig for lærerne ettersom elever med behov for spesialundervisning vil få en forbedret læringshverdag med tilpasset opplæring.

Figur 6.4 på neste side illustrerer hvordan vi oppfatter den samlede nytte-kostnadsfordelingen av rapporterings- og dokumentasjonskravene. Lærerne belastes kostnadene mens nytten tilfaller andre ledd i læringskjeden.

Figur 6.4. Asymmetrisk fordeling av nytte og kostnader



KONKLUSJON

Våre funn viser at skoleeierne og skolelederne generelt vurderer nytten av rapporterings- og dokumentasjonskravene knyttet til elevundersøkelsen, nasjonale prøver, undervisningsvurdering, GSI, spesialundervisning, språkopplæring og kartleggingsprøver som høyere enn lærerne selv.

Skoleeierne ser også mer nytte av disse kravene enn skolelederne. Dette er slik det burde være ettersom det er skoleeierne som pålegger skolelederne og lærerne å rapportere og dokumentere på disse kravene. Likevel er det lærerne som bruker mest tid på dette arbeidet og som i mindre grad opplever at nytten av kravene tilfaller deres hverdag. Våre undersøkelser viser at de som har myndighet til å pålegge krav til en viss grad er bevisste på at rapporterings- og dokumentasjonskrav belaster lærerleddet. Denne kostnaden synes imidlertid å tillegges mindre vekt enn andre hensyn. Vi finner heller ikke noen vurderinger eller uttalt bevissthet med tanke på hvilke aktiviteter som fortrenses som følge av ulike typer rapporterings- og dokumentasjonskrav. Skoleeierne gir gjennomgående uttrykk for tilfredshet med nytten av dagens krav. Vi registrerer imidlertid at på langt nær alle rapporter brukes i kvalitetsutviklingsarbeid eller styring av skolene. Hvorvidt dette skyldes usikkerhet om resultatenes validitet, tilfredshet med resultatene eller om det styres etter andre strategiske indikatorer er ikke undersøkt.

På statlig nivå er det et behov for kunnskap om resultater, aktiviteter og ressursbruk for å sikre et godt og likeverdig tilbud til befolkningen. Dette behovet oppfattes som legitimt, og har også både forståelse og stor aksept på de ulike nivåene innenfor skolesektoren. Nasjonale prøver skal ivareta behovet for kunnskap om resultater. Det er reist noen spørsmål om validiteten ved resultatene fra prøvene, men vår vurdering er likevel at nytten disse prøvene gir forsvare kostnadene. Det er gjort tiltak for å øke lærernes og skolens nytte knyttet til disse prøvene. Dette kan øke den samlede nytten ved prøvene. Når det gjelder elevundersøkelsen er formålet begrunnet i et behov for kunnskap om utviklingen i læringsmiljøet. Formålet er legitimt og har stor aksept, men det er grunn til å vurdere hvorvidt disse undersøkelsene har en validitet som gjør at formålet innfris i tilstrekkelig grad til å forsvare

kostnadene. GSI er omfattende og gir opplagt en verdi på et nasjonalt nivå, men kostnadene ved å følge opp systemet er også høye. En nedskalering av GSI vil kunne redusere kostnadene uten at nytten endres. Kartleggingsprøver framstår som et hjelpemiddel i undervisvurdering, og må forventes og fortsatt bli brukt dersom disse er et nyttig hjelpemiddel i denne vurderingen. Formålet med obligatoriske kartleggingsprøver synes uklart. Derimot ser vi at lærerne vurderer prøvene som nyttige. Prøvene framstår dermed som et nyttig verktøy, men det er grunn til å vurdere hvorvidt nytten av obligatoriske rapporter oppover i systemet forsvarer kostnadene.

Hvis vi forutsetter at det er nok at majoriteten av de involverte på alle tre nivåene mener at nytten er høy eller passe i forhold til tiden de bruker på det, er de obligatoriske rapporterings- og dokumentasjonskravene samfunnsøkonomisk lønnsomme, det vil si at nytten er lik eller større enn kostnaden på 2 mrd. kroner i skolen. Dette forutsetter imidlertid at de ulike nivåene har et korrekt bilde av hvilke kostnader som følger med de ulike kravene. Relevant i denne sammenheng er også kunnskap om alternativkostnader, dvs; hva ville lærerne og skolelederne brukt tiden på om de ikke hadde brukt den på å rapportere og dokumentere? I de kvalitative intervjuene kom det fram at lærerne ville brukt tiden som fortrenses i klasserommet, for eksempel ved å forbedre undervisningen eller ved å bygge gode relasjoner («se den enkelte elev»). Når dette kombineres med funn som tyder på at de som utformer og forvalter de ulike rapporterings- og dokumentasjonskravene har liten eller usikker kunnskap om kostnadene som generes nedover i systemet, blir det vanskelig å konkludere med at nytten av kravene forsvarer kostnadene.

Kapittel 7

KONKLUSJON

Etter tiår med læreplanreformer og restrukturering har politikere som skoleutviklere rettet oppmerksomheten mot accountability som en løsning for å få til forbedringsprosesser i skolens praksis, gjerne omtalt med begrepet kvalitetsutvikling. Dette skiftet i fokus utelukker ikke tradisjonelle endringsbestrebelse som for eksempel læreplanreformer, men endrer innrammingen av betingelsene som en lærerplanreform skal virke under. (...)

Norske skoler er dels direkte styrt gjennom at statlige forordninger direkte påvirker det som skjer i klasserommet. I tillegg er skolene styrt indirekte, ved at stat og kommune dels spiller med hverandre, dels mot hverandre i en styring der begge prøver å påvirke hva som skal skje i skolene. En må også nevne at Norge i stadig større grad veves inn i en internasjonal dagsorden, gjennom vår deltakelse i sammenlignbare tester. At disse testene har fått en så omfattende utbredelse, er et eksempel på indirekte styring.

(Gjert Langfeldt 2012:11 og 23)

Langfeldts skildring av måten norske grunnskoler og videregående skoler styres på har vært et sentralt perspektiv i dette prosjektet om rapportering og dokumentasjon i skolesektoren. Prosjektet har hatt tre målsettinger: 1) å kartlegge de samlede rapporterings- og dokumentasjonsomfanget på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå; 2) å identifisere styrker, svakheter, utfordringer og muligheter med dagens rapportering og dokumentasjon; og 3) å bidra til at skoleledere og lærere opplever en god balanse mellom krav til dokumentasjon og rapportering, og mulighetene til å utnytte informasjonen til å forbedre egen ledelse, undervisning og skolen som organisasjon

I dette konklusjonskapittelet presenterer vi for det første en overordnet analyse av skolenes samlede rapporterings- og dokumentasjonsomfang, og foreslår hva som kan prioriteres bort av rapportering og dokumentasjon og hva som bør gjenstå eller videreutvikles. For det andre viser vi hvordan lovfestede krav om læringsutbytte og et godt læringsmiljø er et gjennomgående tema i forståelsen av dagens rapporterings- og dokumentasjonskrav. For det tredje stiller vi noen grunnleggende spørsmål til dagens system og mulige endringer ut fra et mål om å oppnå en bedre balanse mellom kostnader og nytte på tvers av styringsnivåene skole, kommune/fylkeskommune og nasjonalt nivå.

Vi har delt aksjonspunktene i tre: 1) dokumentasjon av undervisningsvurderingen, 2) byråkratisering av opplæringen, og 3) kvalitetssikring og kvalitetsutvikling. Til slutt i dette kapittelet presenterer vi en

matrise over de forslagene vi har til endringer i dagens rapporterings- og dokumentasjonskrav med begrunnelse av forslagene.

RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON I SKOLESEKTOREN

Den tette koblingen mellom stat og kommune i den norske velferdsstaten har lagt grunnlaget for en stadig tilbakevendende debatt om hva som er og hva som bør være den rette balansen mellom statlig styring og kommunal frihet i skolesektoren. Det viser ikke minst stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel*, som har vært en sentral kilde til de problemstillingen vi har diskutert i denne rapporten. Her slås det fast at norske kommuner skal styres gjennom statlige rammer for virksomheten, «slik at dei kan fungere som lokale demokrati som kan gjere lokale og individuelle tilpassingar av tenestene og foreta egne vegval» (Meld. St. 12 (2011-2012):5).

Parallelt med denne formen for ansvarsstyring innenfor statlige rammer har norsk politikk og forvaltning de siste tretti årene vært sterkt påvirket av OECDs råd om å innføre nye former for kvalitetsutvikling i offentlig sektor. Ikke minst i skolesektoren, hvor vi i denne rapporten har sett at mål- og resultatstyring er blitt en del av den norske skoleutviklingen gjennom kvalitetsvurderings-systemet og den økte vektleggingen av elevenes velferdsstatlige rettigheter i utdanningssystemet. Innledningsvis så vi at de krav som stilles til skoler om rapportering og dokumentasjon kan deles i tre kategorier.

Den første kategorien er knyttet til de *dokumentasjonskravene* som følger av elevenes velferdsstatlige rett til skolefaglig opplæring, og kravene fra nasjonale myndigheter om at skoleeierne skal kunne dokumentere et godt arbeids- og læringsmiljø samt et forsvarlig system for å vurdere om kravene i lover og forskrifter holdes. Dette inkluderer etterlevelse av forvaltningsloven, offentlighetsloven og andre generelle lover og forskrifter knyttet til offentlig forvaltning. Slike krav skal i utgangspunktet ikke rapporteres til noen, men kunne forelegges som skriftlige dokumenter ved forespørsel om dette fra innbyggerne eller offentlige myndigheter.

Det er kommunene og fylkeskommunene som er ansvarlig for å dokumentere at lovverket følges. I praksis delegeres myndigheten til å fatte enkeltvedtak og til å sørge for planer og rutiner som sikrer at skolen ivaretar elevenes rettigheter til skolelederne, mens det ligger i lærernes arbeidsbeskrivelse at de skal dokumentere elevenes fravær, og dokumentere at underveisvurdering er gitt gjennom halvårsvurdering med karakter og standpunkt karakterer.

Den andre kategorien er lovpålagte *rapporteringskrav* samt eventuelle rapporteringskrav som stilles fra kommuner og fylkeskommuner om skoledriften. De nasjonale rapporteringskravene er primært knyttet til Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) og kvalitetsvurderingssystemet. GSI er en rapportering om aktiviteter og ressursbruk i grunnskolene, og gjennomføres digitalt. Kvalitetsvurderingssystemet består av en rekke prøver og undersøkelser som skal gi indikasjoner på elevenes læringsutbytte og læringsmiljø. De obligatoriske prøvene og undersøkelsene er:

- kartleggingsprøver i lesing og regning med elever på 1., 2. og 3. trinn i grunnskolen samt på vg1 i videregående opplæring
- nasjonal prøve i lesing, regning og engelsk på 5.trinn, 8.trinn og 9.trinn (ikke engelsk)
- elevundersøkelsen på 7.trinn, 10.trinn og vg 1.

I tillegg finnes det flere kartleggings-, lærings- og karakterstøttende prøver som er frivillige for skolene eller skoleeierne å ta i bruk. Rapporteringsløsningene er digitale, og elevene gjennomfører i all hovedsak prøver og undersøkelser i kvalitetsvurderingssystemet i digitale verktøy. Dette minimerer skolenes kostnader knyttet til rapporteringene.

Den tredje kategorien rapporterings- og dokumentasjonskrav handler om utviklingen av en god skole, blant annet gjennom det som kalles skolebasert vurdering, som også inngår i kvalitetsvurderingssystemet. Bestemmelsen i forskrift til opplæringsloven § 2-1 er, som vi har sett, sentral i denne sammenheng. Men det stilles ingen krav til dokumentasjon eller rapportering i lovverk eller forskrift når de gjelder disse kravene. Nasjonale myndigheter gir veiledning og tilbyr digitale verktøy og gode eksempler på hvordan skolebasert vurdering kan gjennomføres. Dette kan legge føringer for hvordan den skolebaserte vurderingen gjøres i praksis. Dessuten tilbyr nasjonale myndigheter tilskudd og deltagelse i skoleutviklingsprosjekter som kan utløse rapporteringskrav. Foruten at det gjennomføres mange FoU-prosjekter og evalueringer av satsninger i regi av nasjonale myndigheter og andre aktører, som kan generere forespørsler til skolene om å delta i spørreundersøkelser eller som case i kvalitative undersøkelser. Alt dette er frivillige tilbud som kommuner, fylkeskommuner og skoler kan velge å delta i, men det fordrer gjerne rapportering og dokumentasjon.

LÆRINGSUTBYTTE OG LÆRINGSMILJØ SOM GJENNOMGÅENDE TEMA

Målet om læringsutbytte for alle elever, og om et fysisk og psyko-sosialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle elever, er to gjennomgående prinsipper som fører til rapportering og dokumentasjon i dagens skole. Opplæringsloven kapittel 9a slår fast at det er skolene som er ansvarlige for å sikre et skolemiljø som fremmer den enkelte elevs helse, trivsel og læring, og dokumentasjonskravet pålegges den enkelte skole gjennom krav til forsvarlig system og til å behandle henvendelser om skolemiljøet etter reglene for enkeltvedtak. Elevundersøkelsen i kvalitetsvurderingssystemet er et rapporteringskrav som kan knyttes til målet om et godt skolemiljø.

Mens målet om og retten til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring primært er hjemlet i kapittel 9a, er målet om læringsutbytte gjenspeilet i flere bestemmelser. Prinsippet om tilpasset opplæring og retten til undervisningsvurdering står helt sentralt i forståelsen av det omfanget de rapporterings- og dokumentasjonskravene skolene og skoleeierne selv utarbeider. To eksempler på tilpasning som er så grunnleggende at de er formulert som rettigheter i lovverket, er retten til særskilt språkopplæring og retten til spesialundervisning. Dersom eleven har et annet morsmål enn norsk eller samisk, kan hun eller han med hjemmel i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 ha rett på særskilt språkopplæring inntil de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge vanlig opplæring. Dersom eleven ikke har læringsutbytte av opplæringen bør den tilpasses elevens nivå. Dersom tilpasninger innenfor rammen av det som er mulig i ordinær opplæring fremdeles ikke gir tilstrekkelig læringsutbytte, kan eleven ha rett på spesialundervisning.

Undervisningsvurderingen er et redskap for løpende å vurdere om elevene har forventet læringsutbytte, og om læringsutbyttet blir bedre og tilstrekkelig med eventuelle tilpasninger. I forskrift til opplæringsloven § 3-2 her heter det:

Formålet med vurdering i fag er å fremje læring undervegs og uttrykkje kompetansen til eleven, lærlingen og lære kandidaten undervegs og ved avslutninga av opplæringa i faget. Vurderinga skal gi god tilbakemelding og rettleiing til elevane, lærlingane og lære kandidatanane.

Undervegs vurdering skal brukast som ein reiskap i lære prosessen, som grunnlag for tilpassa opplæring og bidra til at eleven, lærlingen eller lære kandidaten aukar kompetansen sin i fag.

Bestemmelsen i forskrift til opplæringsloven § 3-2 slår fast en rekke formål med vurderingen av elevenes utvikling og læring, det vil si undervegs vurdering og sluttvurdering. Vurderingen skal fremme læring, uttrykke elevens kompetanse og gi eleven god tilbakemelding og veiledning. Dessuten skal den bidra til å øke elevenes kompetanse ved å være et redskap i læringsprosessen og ved å være et grunnlag for tilpasset opplæring. Derfor er elevene gitt en rett til å få løpende og systematisk undervegs vurdering gjennom hele opplæringsløpet.

Når undervegs vurderingen innenfor det gjeldende opplæringsparadigmet er gitt en så sentral funksjon som å indikere elevens læringsutbytte, skaper dette et behov for å sikre at undervegs vurderingen gis og at den fyller de formålene den skal. Dette bidrar til å forklare hvorfor mange kommuner og fylkeskommuner krever mer skriftlig dokumentasjon og rapportering enn minimumskravet i lovverket, og at mange lærere holder seg med egne notater om elevenes læringsutbytte uavhengig av hvilke krav som stilles til dem fra skoleledelsen eller skoleeier.

På samme måte som elevundersøkelsen kan knyttes til arbeidet med å skape et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, kan kartleggingsprøver, nasjonale prøver og andre frivillige prøver i kvalitetsvurderingssystemet knyttes til arbeidet med å gi elevene et tilstrekkelig læringsutbytte. Formålet med de nasjonale kartleggingsprøvene er, i følge Utdanningsdirektoratets veiledning til prøvene, å identifisere de elevene som trenger ekstra oppfølging, mens de ikke er egnet til å vurdere mestringsnivået hos elever som har middels eller gode ferdigheter. De nasjonale prøvene skal primært gi indikasjoner på elevenes læringsutbytte til lærerne, men også til skolelederne, kommunene og nasjonale utdanningsmyndigheter.

Vår konklusjon er at de aller fleste rapporterings- og dokumentasjonskravene som i dag stilles til skolene henger sammen med nasjonale og lokale myndigheters behov for å sikre at de overordnede målene om 1) å skape et skole- og læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og 2) å gi alle elever et tilstrekkelig læringsutbytte av opplæringen, nås. Vi begrunner dette slik:

- Elevene er gitt rettigheter som skal støtte opp om disse målene, og skolene skal drive skolebasert vurdering for å nå målene i læreplanverket.
- Kommuner og fylkeskommuner skal som skoleeiere ha et forsvarlig system for å sikre ivaretagelse av elevenes rettigheter og sørge for at skolene kontinuerlig gjennomfører skolebasert vurdering.
- Nasjonale myndigheter fører tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes forsvarlige system, men tilbyr også veiledning og verktøy for å bistå kommunene, fylkeskommunene og skolene i skoleutviklingen.

- Når kommuner, fylkeskommuner og nasjonale myndigheter driver kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, medfører det økte forventninger og krav til at skolene dokumenterer og rapporterer om sin virksomhet.

BALANSE MELLOM KOSTNAD OG NYTTE

En reduksjon i kravene til dokumentasjon av elevenes rettigheter vil rent økonomisk kunne bety en kostnadsbesparelse fordi lærerne vil få redusert den tiden de bruker på rapportering og dokumentasjon. Men det er vanskelig å tenke seg hvordan dette kan gjøres uten at det går på bekostning av 1) elevenes rettsikkerhet, 2) de overordnede målene om et godt skolemiljø og 3) prinsippet om at alle elever skal en opplæring de kan få læringsutbytte av. Endringer som svekker elevenes rettsikkerhet vil være vanskelig å gjennomføre politisk, siden dette vil være et steg i en annen retning enn det den norske velferdsstaten har gått de siste tiårene.

Våre funn fra undersøkelsene blant lærerne og skolelederne tyder på at behovet for dokumentasjon av elevenes rettigheter har høy legitimitet, og at lærere og skoleledere har mer positive enn negative vurderinger av formål og nytte ved flere av de sentrale, utvalgte rapporterings- og dokumentasjonskravene vi har kartlagt i denne rapporten. Og vi det er en betydelig styrke ved systemet at det er bred oppslutning om de overordnede målene for opplæringen fra lærerne til nasjonale myndigheter, og at underveisvurdering sees på som et godt virkemiddel for å fremme læring.

Svakhetene er at det er høye kostnader forbundet med rapportering og dokumentasjon i form av tidsbruk og mer allmenne frustrasjoner. I det følgende peker vi på tre faktorer som bør drøftes for å skape bedre balanse i skolenes kostnader ved rapportering og dokumentasjon.

DOKUMENTASJON AV UNDERVEISVURDERING

De to kravene som stilles i forskrift til opplæringsloven § 3-16 om dokumentasjon av underveisvurdering er for det første at det skal kunne dokumenteres at underveisvurdering er gitt, og for det andre at det fra 8.trinn skal gis halvårsvurdering med karakter. Samtidig er det en tett forbindelse mellom underveisvurdering og standpunktkarakterer, som skaper behov for dokumentasjon. Standpunktkarakterer, som gis på 10.trinn og i avsluttende fag i videregående skole, skal fastsettes på grunnlag av underveisvurderingen. Elevenes klagerett på standpunktkarakterer fordrer dokumentasjon på at standpunktkarakteren er satt på et bredt vurderingsgrunnlag.

To hovedfunn fra våre empiriske undersøkelser er, for det første, at det er store variasjoner i hvilke krav kommunene og fylkeskommunene stiller til at lærerne gir skriftlig tilbakemelding til elevene; for det andre, at mange lærere utarbeider skriftlige dokumenter og tilbakemeldinger til elevene uavhengig av hvilke krav som stilles. De gjør dette for å følge elevenes utvikling og læring, og for å kunne ha skriftlig dokumentasjon i bakhånd dersom foreldre ønsker å drøfte elevens læringsutbytte eller ved en eventuell klage.

Den ene av de kvantitative spørreundersøkelsene vi har gjennomført viser at lærerne er mer enig enn uenig i 1) at dokumentasjon av underveisvurderingen er et nyttig verktøy i opplæringen, 2) at det gir et godt grunnlag for å tilpasse opplæringen, 3) at det gjør det enklere å vurdere elevenes

sluttkompetanse, og ikke minst 4) at det gir mulighet for bedre tilbakemeldinger til elever og foreldre. Det kvalitative intervju materialet vårt viser også at undervisvurderingen har høy legitimitet som pedagogisk arbeidsmetode blant lærere og skoleledere. Samtidig erfarer flere lærere at en del elever og foreldre ikke leser de skriftlige tilbakemeldingene som her dokumenteres. Flere av dem etterlyser derfor mer veiledning og standarder for hvordan de kan dokumentere og gi skriftlige tilbakemeldinger på en enklere og mer læringsfremmende måte.

Med utgangspunkt i det vi har oppsummert fra våre analyser ovenfor, stiller vi noen spørsmål som nasjonale og lokale myndigheter bør diskutere i forbindelse med hvordan undervisvurderingen oppfattes av lærerne og skolelederne:

1. Bør vurderingsforskriften presiseres slik at skoleeiers mulighet til å gjøre lokale tilpasninger innskrenkes? Eller bør skoleeierne og skolene få mer veiledning i hvordan undervisvurdering kan dokumenteres på en enkel måte, som også gir læringsutbytte? Finnes metoden i dag? Bør det fra nasjonale myndigheter utvikles vurderingsskjema med kriterier for det enkelte fag, som den enkelte lærer kan velge å bruke?
2. Bør elevenes rett til vurdering modereres? Går de an å moderere retten til vurdering, og fremdeles ha høye forventninger til at lærerne gjør et godt vurderingsarbeid for alle elever?
3. Finnes det andre måter å sikre godt vurderingsarbeid på, som ligger mellom ytterpunktene kontroll (dokumentasjon) og tillit?

BYRÅKRATISERING AV OPPLÆRINGEN

Våre kvalitative intervjuer, individuelle og i fokusgrupper, og de åpne kommentarfeltene i de kvantitative spørreundersøkelsene, viser at lærerne og skolelederne er frustrert over at de bruker mye tid på det de oppfatter som formalkrav knyttet til saksbehandling og forsvarlig drift i skolen. For lærerne gjelder dette for eksempel:

- Ordningen med varsel, der elev eller foresatte skal varsles og kvittere at varselet er mottatt når det for eksempel er fare for nedsatt karakter i orden og oppførsel, eller at det ikke er grunnlag for å sette standpunktkarakter på grunn av for mye fravær.
- At en rekke forhold skal undersøkes og dokumenteres før en elev eventuelt kan meldes til sakkyndig vurdering for spesialundervisning, og at den individuelle opplæringsplanen skal evalueres for den enkelte elev med spesialundervisning. I tillegg får en del lærere rollen som kartlegger og rapportør til andre hjelpeinstanser for elever som får tjenester fra barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet, uten at de føler seg kvalifisert for slike oppgaver.
- At undervisvurdering dokumenteres først og fremst for å kunne vise til et bredt vurderingsgrunnlag ved en eventuell klage. Når grunnlaget for en klage på standpunktkarakterer er et bredt vurderingsgrunnlag, og ikke hvorvidt standpunktkarakteren er i samsvar med elevens faglige utvikling i løpet av året, skyves bevisbyrden over på læreren.

For skolelederne handler byråkratiseringen om:

- At det på stadig flere områder skal lages lokale planer der ansatte og brukere (elever og/ eller foreldre) skal involveres, og at disse skal revideres med jevne mellomrom.
- At det innføres flere rettigheter, og at det skal dokumenteres at disse oppfylles (f.eks. leksehjelp og økt omfang av fysisk aktivitet).
- At en rekke avgjørelser rundt enkeltelever skal fattes som enkeltvedtak i tråd med forvaltningsloven. På noen områder opplever skoleledere dette som unødvendig eller til og med kontraproduktivt:
 - a) Når det gjelder enkeltvedtak i saker som gjelder skolemiljø, argumenteres det for at i en del saker vil det å lage et enkeltvedtak være kontraproduktivt, fordi det kan øke konflikten heller enn å dempe eller løse den. Skoleledere tar enten i samråd med foreldre, eller etter egen skjønnsvurdering, beslutning om å ikke skrive enkeltvedtak, og heller løse saken på et lavest mulig nivå (med elever og eventuelt foreldre).
 - b) Når det gjelder kartlegging av språkferdigheter og enkeltvedtak for elever med behov for særskilt språkopplæring, er et argument at det i mange av disse tilfellene er så åpenbart at eleven må ha særskilt språkopplæring at kartlegging og enkeltvedtak virker som formaliteter som ikke spiller noen rolle for tilbudet til eleven.

En argumentasjonsrekke lærerne og skolelederne har brukt i våre kvalitative intervjuer og i de åpne kommentarfeltene i den kvantitative spørreundersøkelsen er at lærerne og skolelederne på den ene side anerkjenner elevenes rettigheter til god opplæring og et trygt og godt skolemiljø fysisk og psykososialt. Dette gjør det vanskelig eller belastende å argumentere mot den utviklingen som har ført til høyere dokumentasjonskrav. Mens de på den annen side opplever at kravene som innføres for å sikre at rettigheter oppfylles og at skolene arbeider systematisk og godt, i stor grad handler om å sikre at skoleeier på et senere tidspunkt ikke blir stilt overfor rettslige krav. Dette oppleves altså ikke som en god nok begrunnelse for rapportering og dokumentasjon, når det fører til at lærere og skoleledere får mindre tid og energi til å arbeide med det de oppfatter som kjerneoppgavene sine: Å lage gode undervisningsopplegg, gi muntlige og til dels skriftlige tilbakemeldinger til elevene, relasjonsbygging, skoleutvikling og pedagogisk ledelse.

Følgende spørsmål bør derfor stilles:

- 1) Bør deler av loverket endres slik at bevisbyrden for om rettighetene er oppfylt skyves over på elever og foreldre, ved at de må dokumentere at retten ikke er oppfylt? Bør for eksempel elevene selv kunne forventes å holde rede på hvor mye fravær de kan ha før de risikerer å ikke få standpunktkarakter eller nedsatt i orden og oppførsel? Bør klagegrunnlaget endres til å gjelde samsvar mellom tilbakemeldinger og standpunktkarakter, fremfor at standpunktkarakterene er basert på et bredt vurderingsgrunnlag?
- 2) Bør skolene få mer ressurser til merkantilt personale som kan bistå kontaktlærere med å sende ut varselbrev og føre fravær i digitale verktøy?

- 3) Bør skolene få mer ressurser til spesialpedagogisk personale som kan bistå lærere med tilpasset opplæring samt å kartlegge og dokumentere enkeltelevers behov for sakkyndig vurdering? Eller bør PPT kunne forventes å kunne avlaste lærerne på dette området?
- 4) Kan skoleeier i større grad bistå skolene med planverk for forsvarlig drift, eller bør skolene få mer merkantilt personale som kan gjøre dette arbeidet lokalt på skolene?
- 5) Finnes det områder der det i dag er krav om å fatte enkeltvedtak hvor det vil være hensiktsmessig, eller i det minste akseptabelt, å frafalle kravet om enkeltvedtak?

KVALITETSSIKRING OG KVALITETSUTVIKLING

Krav til rapportering og dokumentasjon som rettes til skoler er tett knyttet til dokumentasjonen av elevenes rettigheter og kvalitetsvurderingssystemets fokus på skolebasert vurdering. Nasjonale og lokale myndigheter kan pålegge skolene rapporterings- og dokumentasjonsplikter for å sikre at utdanningstilbudet de gir er i tråd med loven, og for å følge opp skolenes resultater og eventuelt iverksette tiltak for å bedre dem.

Våre funn viser at halvparten av kommunene pålegger barneskolelærerne å gjennomføre flere kartleggingsprøver enn de som er obligatorisk, mens lærerne i ungdomsskolen og i videregående skole pålegges dette i mindre grad. Dessuten viser våre undersøkelser at omtrent halvparten av kommunene pålegger skriftlig oppfølging av resultatene på de nasjonale prøvene. Slike lokale pålegg om bruk av kartleggingsprøver og systematisk oppfølging av resultatene, tolker vi som et uttrykk for at kommuner og fylkeskommuner, som er ansvarlige for opplæringen som gis, ønsker å sikre at skolene arbeider systematisk med å forbedre opplæringen og dermed elevenes læringsresultater.

Samtidig konkluderer vi med at kravene knyttet til prinsipper for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i skolen i stor grad har vært en medvirkende årsak til å drive frem det totale omfanget av rapportering og dokumentasjon i dagens skole. Parallelt har nasjonale myndigheter hatt økt fokus på rettigheter og plikter for kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere, blant annet gjennom lovtolkningsarbeid og veiledning av generell art, og gjennom fylkesmannens tilsynsplikt i skolesektoren.

Selv om rapporterings- og dokumentasjonskravene har hjemmel i lovverket, er det lokale og nasjonale myndigheter som fortolker lover og forskrifter, og omsetter dem til konkrete dokumentasjons- og rapporteringskrav. Vi mener derfor at innretningen på gjeldende rapporterings- og dokumentasjonskrav i praksis bestemmes på fire måter:

- Av skoleeiers forsvarlige system, jf. opplæringsloven § 13-10.
- Av tilgjengelig teknologi som kan brukes i kvalitetssikring og kvalitetsutvikling.
- Av rundskriv, lovtolkninger og veiledninger som Kunnskapsdepartementet formelt sett har ansvar for, og som i praksis utføres av Utdanningsdirektoratet.
- Av Kunnskapsdepartementets lovlighetstilsyn med skoleeiere, som utføres av fylkesmannsembetene på grunnlag av Utdanningsdirektoratets tolkninger av lov og forskrift.

Det er en utfordring at skolene pålegges stadig mer konkrete rapporterings- og dokumentasjonskrav, uten at det finnes kunnskap om at kravene fører til bedre læringsresultater og til et miljø som

fremmer helse, trivsel og læring. Dette er et argument for at rapporterings- og dokumentasjonskravene knyttet til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling bør reduseres.

Spørsmålet er hvordan dette kan gjøres: 1) Er det mest legitimt at lokale eller sentrale myndigheter lempet på sine krav? 2) Hva er implikasjonene av å redusere krav til skolene som har som mål å kvalitetssikre opplæringen? 3) Hva er implikasjonene av å ikke redusere disse kravene?

OVERSIKTMATRISE FOR DOKUMENTASJONS- OG RAPPORTERINGSPROSJEKTET

DOKUMENTASJONS-/RAPPORTERINGSKRAV	STYRKER OG SVAKHETER	ANBEFALING
<p>Forskrift til opplæringslova § 3-39</p> <p><i>Forsvarlig system for føring av karakterer og fravær.</i></p>	<p>Sikrer ivaretagelse av elevenes rettigheter til dokumentasjon av underveis- og sluttvurdering med og uten karakter samt fravær.</p> <p>Variierende tilfredshet med verktøyene som brukes. Misnøye med at verktøy for forsvarlig system og læringsplattform ikke er kompatible.</p>	<p>Beholdes</p> <p><u>Endring:</u> Stille krav til leverandører av digitale dokumentasjonsverktøy og læringsplattformer at verktøyene må bli kompatible, eller at ett verktøy kan ivareta begge funksjoner.</p>
<p>Forskrift til opplæringslova § 3-7</p> <p><i>Varsling</i></p>	<p>Informerer elev og foresatte om mulig tap av rett til halvårsvurdering, eller nedsatt karakter i orden og oppførsel.</p>	<p>Prioriteres bort</p>
<p>Opplæringsloven § 5-4, første ledd, tredje setning</p> <p><i>Dokumentasjon av at tiltak innenfor ordinær opplæring er vurdert og eventuelt prøvd ut, før det gjennomføres sakkyndig vurdering.</i></p>	<p>Grundig og mer langvarig utredning av elevs behov for spesialundervisning enn sakkyndig instans foretar.</p> <p>Tidkrevende for fag- og kontaktlærer. Kan medføre mindre oppmerksomhet overfor andre elever.</p>	<p>Beholdes</p> <p><u>Endring:</u> Færre elever uten behov for spesialundervisning henvises til sakkyndig vurdering. Bedre samarbeid mellom lærerne, spesialpedagoger og PP-tjenesten. Skoleledelsen og skoleeierne må tenke mer helhetlig.</p>

<p>Opplæringsloven §§ 5-1 og 5-3</p> <p><i>Enkeltvedtak om rett til spesialundervisning</i></p> <p>Opplæringsloven § 13-10</p> <p><i>Gir skoleeier dokumentasjonsansvar</i></p>	<p>Sikrer forsvarlig saksbehandling i tråd med forvaltningsloven.</p> <p>Plasserer ansvar i henhold til nærhetsprinsippet.</p> <p>Pålegger fag- og kontaktlærere en del arbeid og mye ansvar.</p>	<p>Beholdes</p>
<p>Opplæringsloven § 5-5</p> <p><i>For elever med vedtak om spesialundervisning: Individuell opplæringsplan (IOP), årlig oversikt over opplæringen som eleven har fått og vurdering av elevens utviklingsplan.</i></p>	<p>Sikrer tilpasset opplæring og tett oppfølging av elever med spesialundervisning. Sikrer informasjon til elevens foreldre om elevens utvikling.</p> <p>Tidkrevende for fag- og kontaktlærer. Kan medføre mindre oppmerksomhet overfor andre elever.</p>	<p>Beholdes</p>
<p>Opplæringsloven §§ 2-8 fjerde ledd og 3-12 fjerde ledd</p> <p><i>Kartlegging og dokumentasjon av norskferdigheter hos elever med annet morsmål enn norsk og samisk.</i></p>	<p>Sikrer grundigere beslutningsvedtak for saksbehandling av retten til særskilt språkopplæring.</p>	<p>Justeres</p> <p><u>Endring:</u> Kravet frafalles for elever som tidligere ikke har mottatt norskopplæring.</p> <p>NB! Det kan ha noe for seg å kartlegg hvilke ferdigheter de har på det språket de kan/sitt morsmål.</p>
<p>Opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12</p>	<p>Sikrer forsvarlig saksbehandling i tråd med</p>	<p>Beholdes</p>

<p>Enkeltvedtak særskilt språkopplæring.</p>	<p>forvaltningsloven.</p>	
<p>Forskrift til opplæringsloven § 3-1</p> <p><i>Rett til løpende og systematisk underveisvurdering og sluttvurdering, og rett til dokumentasjon av opplæringen.</i></p> <p>Opplæringsloven § 13-10</p> <p><i>Gir skoleeier dokumentasjonsansvar</i></p>	<p>Eleven, lærlingen eller lærerkandidaten blir kjent med målene for opplæringen og hva som blir vektlagt i vurderingen av hans eller hennes kompetanse. Det samme gjelder vurdering i orden og adferd.</p> <p>Tidkrevende for fag- og kontaktlærer. Kan medføre mindre oppmerksomhet overfor andre elever.</p>	<p>Beholdes</p> <p><u>Endring:</u> Skoleeiere bør sammen stille krav til leverandører av digitale dokumentasjonsverktøy og læringsplattformer om at verktøyene må bli kompatible, eller at ett verktøy kan ivareta begge funksjoner.</p> <p>Nasjonale utdanningsmyndigheter bør vurdere å utvikle enkle, standardiserte maler for skriftlig underveisvurdering, som gir tilstrekkelig informasjon til elever og foreldre om elevens prestasjoner. Malene bør være veiledende og frivillige for skolene.</p> <p>Skoleeiere og skoleledere bør redusere krav til skriftlig underveisvurdering til den enkelte elev til et minimum. Skoleeier bør i samråd med skoleledere, lærere og eventuelt foreldrerepresentanter enes om hvilken form for skriftlig underveisvurdering som gir tilstrekkelig informasjon til elev og foreldre.</p>
<p>Opplæringsloven § 9a-2, andre ledd, andre setning og fjerde ledd</p> <p><i>Dokumentasjon av at det fysiske miljøet er tilfredsstillende dersom miljøet ikke er i samsvar med de faglige normene. Behandle henvendelser fra elev, foreldre, råd og utvalg ved skolen om å rette på fysiske forhold etter reglene om</i></p>	<p>Styrker skoleeiers plikt til å ivareta elevens fysiske sikkerhet, helse, trivsel og læring.</p> <p>Styrker elevens rettigheter til et fysisk skolemiljø som fremmer sikkerhet, helse, trivsel og læring.</p> <p>Kan medføre mye dokumentasjon, uten at</p>	<p>Beholdes</p>

enkeltvedtak.	problemene løses; fokus kan ende på prosess heller enn resultat.	
Opplæringsloven § 9a-3, tredje ledd <i>Behandle henvendelser fra elev eller foreldre om tiltak som vedkommer det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak.</i>	Styrker skoleeiers plikt til å fremme et psykososialt miljø der den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. Dokumentasjon kan erstatte problemløsning.	Beholdes <u>Endring:</u> Fokus på lærernes og skoleledernes rolle. Krever god skoleledelse og villighet til å ta tak i utfordringer. Involvere elevene og deres foreldre.
Opplæringsloven § 9a-4 <i>Systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene (internkontroll).</i>	Styrker skoleleders plikt til å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene. Fare for uendelige krav om vern mot fare og risiko, og derved dokumentasjon.	Beholdes <u>Endring:</u> Øke bevisstheten om hva som er faglige og forskningsbaserte begrunnede behov, unngå overfokusering på ikke-rasjonelle farer og risikoer.
Opplæringsloven § 9a-6 <i>Informasjonsplikt og uttalerett for utvalg, elevråd og foreldreråd om alle forhold ved skolen, må kunne fremlegge dokumentasjon.</i>	Fremme planlegging og gjennomføring av miljøtiltak ved den enkelte skole. Dokumentasjon kan erstatte problemløsning.	Beholdes
Opplæringsloven § 15-3 <i>Opplysningsplikt til barneverntjenesten.</i>	Styrker plikten til skolene og de ansatte ved skolene til å melde fra til barnevernet om mistanker om mishandling eller andre former for omsorgssvikt, eller dersom et barn har alvorlig atferdsvansker. Lærere opplever det som tidkrevende å skulle dokumentere tidspunkt og innhold i	Beholdes

	<p>samtlige samtaler med elev og foreldre der de mistenker at meldeplikten kan inntre, slik det anmodes i rundskriv Udir-10-2012.</p>	
<p>Forskrift til opplæringsloven § 2-2</p> <p><i>Rapportering fra kommunen og fylkeskommunen om tilstanden innenfor opplæringen.</i></p>	<p>Gir verdifull dokumentasjon for planlegging og styring.</p> <p>Kan bli for detaljert og arbeidskrevende.</p>	<p>Beholdes</p> <p><u>Endring:</u> Grunnskolens informasjonssystem (GSI) beholdes, men det gjennomføres en kritisk gjennomgang for å se om noen variabler og verdikategorier kan tas bort eller endres.</p>
<p>Forskrift til Opplæringsloven §§ 2-3 og 2-4</p> <p><i>Nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet for elevene, prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser.</i></p>	<p>Gir verdifull dokumentasjon for planlegging og styring.</p> <p>Kan bli for arbeidskrevende for elever og lærere og det kan stilles metodologiske spørsmål ved validitet og reliabilitet.</p>	<p>Elevundersøkelsen må endres:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prioriteres bort? 2. Kortes ned og forenkles? 3. Fra obligatorisk til frivillig? <p><u>Endring:</u> Det bør årlig gis informasjon til skoleeiere, skoler, foreldre og media om hvordan resultater av brukerundersøkelser kan tolkes, og hva som er en fornuftig bruk av resultatene.</p> <p>Kartleggingsprøver endres fra obligatoriske til frivillige.</p> <p>Nasjonale prøver beholdes.</p> <p><u>Endring:</u> Det bør årlig gis informasjon til skoleeiere, skoler, foreldre og media om hvordan resultater av prøvene kan tolkes, og hva som er en fornuftig bruk av resultatene.</p>

Kapittel 8

GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET, DATA OG METODER

FoU-prosjektet baseres på et bredt empirisk materiale, og er løst i kontinuerlig dialog med skolesektoren på nasjonalt og lokalt nivå. I dette kapitlet presenteres organisering og gjennomføring av prosjektet, samt hvilke kvalitative og kvantitative datakilder og datainnsamlingsmetoder vi har benyttet. Vi konkluderer med at det er noen utfordringer knyttet til datamaterialets representativitet, men at svakhetene til en viss grad modereres ved at sentrale funn bekreftes i det kvalitative og det kvantitative materialet. Videre vurderer vi at diskusjonene på prosjektsamlingene kunne ha blitt mer nyanserte med flere lærere tilstede.

ORGANISERING AV PROSJEKTET

Ideas2evidence har løst FoU-prosjektet sammen med Vista Analyse. Prosjektteamet har vært ledet av Jan Erik Grindheim. Prosjektet har vært organisert med en prosjektgruppe bestående av representanter fra Kunnskapsdepartementet, KS og Utdanningsdirektoratet, og en referansegruppe bestående av medlemmene i sentralt rådmannsutvalg i KS. Prosjektteamet har hatt fem møter med prosjektgruppa og to møter med referansegruppa i løpet av prosjektperioden.

Oppdraget er løst i tett dialog med en rekke aktører fra sektoren, nærmere bestemt ti prosjektkommuner- og fylkeskommuner, fem fylkesmannsembeter, i tillegg til prosjektgruppen. Dialogen omfatter kvalitative intervjuer med en rekke informanter hos alle disse aktørene samt prosjektsamlinger der tematikken ble diskutert i plenum og i grupper.

I perioden desember 2013 til mars 2014 ble kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter invitert til å delta i prosjektet. Det viktigste utvalgsriteriet var at kommunene og fylkeskommunene ønsket å bidra til et mer hensiktsmessig rapporteringssystem i skolen på nasjonalt nivå og i egen kommune/ fylkeskommune. Videre ble variasjon i sammensetningen av kommuner og fylkeskommuner med hensyn til geografi og antall skoler vektlagt. Interessen for prosjektet var stor, men særlig blant kommunene var rekrutteringen likevel krevende og tok lenger tid en forutsatt. En rekke kommuner takket nei til å delta fordi de allerede deltar i andre satsninger og prosjekter. Til sammen ble 24 kommuner, fire fylkeskommuner og fem fylkesmannsembeter invitert til å delta i prosjektet, og av disse har følgende deltatt:

- Kongsberg kommune
- Malvik kommune
- Marnardal kommune
- Porsgrunn kommune
- Rælingen kommune
- Sarpsborg kommune

- Trondheim kommune
- Hedmark fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Fylkesmannsembetet i Buskerud
- Fylkesmannsembetet i Hordaland
- Fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus
- Fylkesmannsembetet i Sør-Trøndelag
- Fylkesmannsembetet i Vest-Agder

De ti kommunene og fylkeskommunene har stilt representanter fra skoleeier samt lærere og skoleledere ved minst én skole til disposisjon for kvalitative intervjuer til prosjektet. Det er også gjennomført intervjuer med representanter for de fem fylkesmannsembetene samt KS, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

Prosjektteamet arrangerte prosjektsamlinger i Bergen i januar 2014, i Trondheim i april 2014 og Oslo i september 2014. Deltakere i prosjektet har også mottatt fire nyhetsbrev i løpet av prosjektperioden. Prosjektsamlingene har vært et viktig forum for å belyse ulike perspektiver på prosjektets funn og analyser, og for å diskutere hvordan lokale og nasjonale myndigheter kan finne en god balanse mellom rapporterings- og dokumentasjons og kjerneoppgaver som undervisning, ledelse og organisasjonsutvikling. For å sikre at de ulike interessentgruppene ble hørt, ble kommuner og fylkeskommuner oppfordret til å delta på samlingene med representanter fra skoleeier, skoleledere og lærere. Mens representasjonen fra skoleeiere og skoleledere har vært god, er det svært få lærere som har deltatt.

DATA OG METODER

I prosjektets innledende fase ble det gjennomført et innledende dokumentstudium av rapporterings- og dokumentasjonskrav som nasjonale myndigheter stiller til skolesektoren, samt innledende intervjuer med seks informanter hos KS, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Formålet med den innledende studien var å få en oversikt over de nasjonale rapporterings- og dokumentasjonskravene, slik at vi kunne avgjøre hvilke krav vi ville undersøke kostnad og nytte for i sektoren. Kartleggingen ble presentert i et metodenotat oversendt til prosjektgruppa. Resultatene av kartleggingen presenteres i appendiks 2, og hovedfunn presenteres i del I i denne sluttrapporten.

KVALITATIV DATAINNSAMLING

Det er gjennomført kvalitative intervjuer med følgende informantgrupper

- Utdanningsdirektørene i de fem fylkesmannsembetene som deltar i prosjektet, samt med sentrale informanter i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet
- Lærere, skoleledere og representanter for skoleeier i prosjektkommuner og fylkeskommuner

Formålet med intervjuene med Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene har vært å få utdypet begrunnelser for ulike rapporterings- og dokumentasjonskrav, samt de nasjonale myndighetenes perspektiver på temaet.

Formålet med den kvalitative datainnsamlingen ved skoler og hos skoleeiere var å kartlegge lokale rapporterings- og dokumentasjonskrav, herunder lokale som følge av det nasjonale kravet i Opplæringsloven § 13-10 om at skoleeiere skal ha et forsvarlig system, samt skolelederes og læreres kostnad og nytte ved disse og ved utvalgte nasjonale krav. Intervju med én eller flere representanter for skoleeier ble gjennomført som personlige intervju eller på telefon før skolebesøkene. Deretter besøkte en av prosjektteamets medlemmer én eller to skoler i hver kommune/ fylkeskommune, og gjennomførte separate fokusgruppeintervjuer med lærere og skoleledere der.

Fokusgrupper med lærere bestod av fem til sju lærere, og vi ba skolene sette sammen grupper med lærere som underviser i ulike fag og på ulike trinn. Ved de videregående skolene ba vi om at det ble inkludert lærere fra både studiespesialiserende og yrkesrettede utdanningsprogram. I fokusgrupper med skoleledere deltok rektor og/ eller assisterende rektor, samt inspektør, avdelingsledere eller andre informanter fra skolens ledelse og stab som er sentrale i forbindelse med rapportering og dokumentasjon. Det ble brukt båndopptaker under flere av fokusgruppeintervjuene.

KVANTITATIV DATAINNSAMLING VED GRUNN- OG VIDEREGÅENDE SKOLER

Det kvantitative datamaterialet som benyttes i prosjektet er samlet inn gjennom elektroniske spørreundersøkelser til lærere, skoleledere og skoleeiere i grunn- og videregående opplæring. Formålet var å få en bredere kartlegging av hvilke lokale krav skoleeiere stiller samt mer representative vurderinger av kostnad og nytte knyttet til ulike rapporterings- og dokumentasjonskrav enn det som er mulig å innhente gjennom kvalitativ datainnsamling.

Det ble utarbeidet tre ulike spørreskjema til lærere, skoleledere og skoleeiere, og det enkelte skjema ble tilpasset de krav som stilles til lærere og skoleledere på barnetrinnene, ungdomstrinnene og i videregående skole. Spørreskjemaene inneholdt spørsmål om lokale krav, tidsbruk og nyttevurderinger ved rapporterings- og dokumentasjon knyttet til kartleggingsprøver, nasjonale prøver, Elevundersøkelsen, undervisningsvurdering, spesialundervisning, særskilt språkopplæring, skolemiljø og forsvarlig system. I tillegg ble respondentene bedt om å ta stilling til noen overordnede spørsmål om rapportering og dokumentasjon, og de fikk mulighet til å skrive inn egne kommentarer til de ulike rapporterings- og dokumentasjonskravene. Til sist i skjemaet ble respondentene utfordret til å gi synspunkter på hvilke rapporterings- og dokumentasjonskrav som bør fjernes.

Lister over grunnskoler og videregående skoler samt kontaktinformasjon til skolene ble kjøpt fra Pedlex Norsk Skoleinformasjon. Det er per i dag ca. 2.700 kommunale grunnskoler i Norge, og i underkant av 350 fylkeskommunale videregående skoler. For å sikre en rimelig god representativitet på viktige dimensjoner som landsdel, sentralitet og skolestørrelse, ble alle videregående skoler inkludert i utvalget mens det for grunnskoler ble trukket et tilfeldig utvalg på 800 grunnskoler. Pedlex gjennomførte dette uttrekket.

Hver skole ble tilsendt én invitasjon til spørreundersøkelsen rettet til skoleleder og to invitasjoner til undersøkelsen rettet til lærere. Begge undersøkelsene ble sendt til skolens eller skoleleders e-post-adresse, med forespørsel om å videresende til riktige vedkommende. For å sikre at

lærerundersøkelsen ble videresendt til tilfeldig valgte lærere, og at utvalget ble rimelig representativt når det gjelder faggruppetledere, kontaktlærere og faglærere, ba vi om at de to lærerne som sist hadde hatt bursdag skulle inviteres til å delta. Dette er en relativt tungvint måte å rekruttere lærerrespondenter på, fordi det avhenger at undersøkelsen og eventuelle påminnelser videresendes til lærere. Likevel finnes det få alternativer for å rekruttere lærere til å delta i denne typen undersøkelser.

Undersøkelsen til skoleledere og lærere ble sendt ut 31.mars. Enkelte skoler meldte tilbake at de ikke ønsket å delta dersom ikke undersøkelsen var pålagt, blant annet fordi de mottar flere spørreundersøkelser hver uke. Disse skolene ble oppfordret til å la lærerne selv velge om de ønsket å svare på undersøkelsen, men vi sørget for at disse skolene ikke fikk flere påminnelser. Det ble sendt ut tre påminnelser før undersøkelsene ble stengt, 03. april, 07. april og 22. april.

Skoleeierundersøkelsen ble sendt til samtlige kommuner og fylkeskommuner 3.september 2014. Det ble sendt ut tre påminnelser, før undersøkelsen ble avsluttet 23.september.

Tabell 8.1 viser svarprosent for skoleledere og lærere ved ulike skoleslag, samt svarprosenten til de kommunale og fylkeskommunale skoleeierne.

Tabell 8.1: Svarprosent på spørreundersøkelser til lærere, skoleledere og skoleeiere.

Skoletype	Lærere		Skoleleder		Skoleeier	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Barneskole	278	29	482	36	262	61
Ungdomsskole	77	28	137	44		
Barne/ungdomsskole	92	27	169	34		
Videregående skole	245	39	315	50	14	74
Totalt	692	31	1103	41		

Mens svarprosenten blant skoleeiere er tilfredsstillende høy, er svarprosenten på undersøkelsene sendt ut til skoler forholdsvis lav. Den er høyere for skoleledere enn for lærere, noe som nok delvis skyldes at prosessen med å rekruttere lærerrespondenter er mer tungvint. Det fremgår også av tabellen at svarprosenten er generelt høyere i videregående skoler enn i grunnskolene.

Lav svarprosent ved skolene er ikke overraskende, i og med at skoler mottar svært mange spørreundersøkelser, og at for å få lærere til å svare var avhengig av at undersøkelsen ble videresendt fra skolens administrasjon. Det er like fullt et potensielt problem for kvaliteten på de kvantitative data i prosjektet. Problemet er primært knyttet til muligheten for lavere grad av representativitet enn hva man vil kunne oppnå med høyere svarprosent. «Ikke-respons», manglende svar på en undersøkelse, enten fordi man ikke når respondenten, eller fordi respondenten velger å ikke svare på undersøkelsen, har over tid vært et stadig økende problem i surveybasert forskning, både nasjonalt og internasjonalt (Singer 2006). Dette har ført til stadig mer forskning på problematikk knyttet til såkalt 'non responsive bias', det vil si bias som oppstår som en konsekvens av ikke-respons på en undersøkelse. Selv om høy svarprosent i seg selv alltid vil være bedre enn lav svarprosent, i hvert fall av troverdighetshensyn utad, har man funnet at lav svarprosent ikke nødvendigvis påvirker, eller har i noen tilfeller marginal påvirkning på de endelige undersøkelsesresultatene (Curtin, Presser

og Singer 2000). Dette forutsetter imidlertid at de som svarer på undersøkelsen er representative for populasjonen sett under ett.

En måte å undersøke forholdet mellom populasjonen og utvalget på er å sammenligne populasjons- og utvalgsdata. Dessverre er det i liten grad offentlig og oppdatert populasjonsdata om den norske lærerstanden, i alle fall om man ønsker å skille mellom lærere ved forskjellige skoletyper. Det finnes imidlertid sammenlignbare og rimelig oppdaterte data på kvinneandelen i lærerpopulasjonen i norsk skoleverk. Tabell 8.2 presenterer kvinneandel blant lærere i norsk skole (populasjon) sammenlignet med kvinneandelen blant respondentene som svarte på undersøkelsen.

Tabell 8.2: Kvinneandel, skolenivå, populasjon og utvalg. (Kilde, populasjon: NOU 2012:15 «Politikk for likestilling»)

Barneskole	Populasjon	80
	Utvalg	77
Ungdomsskole	Populasjon	62
	Utvalg	63
Barne- og ungdomsskole	Populasjon	72
	Utvalg	81
Videregående skole	Populasjon	50
	Utvalg	49

Det fremgår at med unntak av barne- og ungdomsskolene, er kvinneandelen i populasjonen og blant lærere som svarte på undersøkelsen ganske lik. Det tyder på at utvalget har god representativitet når det gjelder kjønn.

På skolenivå har vi hentet inn tall på skolestørrelse, definert ved antall elever, som et grunnlag for sammenligning mellom populasjon og utvalg. Tabell 8.3 presenterer sammenligningen.

Tabell 8.3: Gjennomsnittlig skolestørrelse (antall elever), populasjon og utvalg (Kilde, populasjon: Utdanningspeilet 2014)

Grunnskole	Populasjon	217
	Utvalg	246
Videregående skole	Populasjon	535
	Utvalg	563

Vi ser at skolene i utvalget har et noe høyere elevantall enn hva man finner i populasjonen. Dette gjelder både på grunnskolenivå og for videregående skole. Forskjellen er størst blant grunnskolene, men her er det viktig å påpeke at det gjennomsnittlige elevantallet i bruttoutvalget (800 skoler tilfeldig trukket av PedLex) var 242. Nettoutvalget traff altså svært godt med utgangspunkt i utvalgsrammen, noe som indikerer lav grad av systematisk frafall med skolestørrelse som utgangspunkt. For videregående skoler er avviket i gjennomsnitt på 28 elever, noe som tilsvarer 5 prosent forskjell mellom skolestørrelse i populasjon sammenlignet med utvalg.

Dette er grove mål på representativitet, men sett under ett tyder resultatene på at man med utgangspunkt i respondentenes kjønn og størrelsen på skolene som har blitt trukket ut av undersøkelsen, har truffet relativt godt på kjønnsandel og skolestørrelse i populasjonen. Selv om dette ikke nødvendigvis innebærer representativitet på andre (og viktigere) variabler, indikerer det også at andre skjelheter har blitt unngått.

METODISKE BETRAKTNINGER AV DATAKVALITET

Det fremgår av redegjørelsen over at det kan være utfordringer knyttet til datakvaliteten på det kvalitative og det kvantitative materialet.

Kvalitative data vil aldri representative slik kvantitative data kan være. I og med at prosjektkommuner og -fylkeskommuner har deltatt i prosjektet frivillig, åpnes en mulighet for at skolene vi har besøkt ligger i kommuner og fylkeskommuner som er atypiske når det gjelder krav til rapportering og dokumentasjon. Vi erfarer imidlertid at det er betydelige variasjoner i hvor omfattende lokale krav som stilles til skolene i prosjektkommunene og -fylkeskommunene, noe som svekker en eventuell hypotese om at skolene vi har besøkt får flere eller færre krav enn skoler i andre kommuner og fylkeskommuner. På den andre siden har ingen av kommunene og fylkeskommunene som vi har besøkt benyttet de mest omfattende rutinene for rapportering og dokumentasjon som har vært trukket frem i media, eller som er omtalt i den offentlige debatten knyttet til temaet. Det illustrerer at et utvalg på ti kommuner og fylkeskommuner ikke gir et fullstendig bilde på variasjonene i lokale rapporterings- og dokumentasjonskrav til skoler, og at de kvalitative og kvantitative data må ses i sammenheng.

En metodisk innvending mot vårt kvalitative opplegg kan være at skolene selv har plukket ut informanter til fokusgruppeintervjuene, noe som åpner for at skolene har valgt lærere og skoleledere som er mest lojale til det gjeldende system og minst kritiske til kravene om rapportering og dokumentasjon. Det har vært en overraskelse for prosjektteamet at lærere og skoleledere har vært mindre kritiske til rapportering og dokumentasjon enn vi hadde forventet. Samtidig oppfatter vi ikke at informantene har vært ukritiske, men at de har et langt mer nyansert syn på rapportering og dokumentasjon det som fremkommer i den offentlige debatten. Informantene har på den ene siden gitt rikelig uttrykk for frustrasjon over tidspress, digitale verktøy og det de oppfatter som meningsløse krav. Samtidig uttrykker de forståelse for at rapportering og dokumentasjon til en viss grad er nødvendig for å kontrollere at elevenes rettigheter oppfylles, for å sikre en god dialog med elever og foreldre, og at lokale og nasjonale myndigheter har en legitim rett til informasjon om skolens resultater. Det kan selvsagt være metodiske svakheter ved vår design, og vi vet ikke om informantene representerer en bias når det gjelder synet på rapportering og dokumentasjon. Likevel er det vår vurdering at de motstridende tendensene i materialet tyder på at lærere og skoleledere oppfatter begrunnelsene for mange av de gjeldende rapporterings- og dokumentasjonskravene som legitime samtidig som de opplever at omfanget av krav har en høy kostnad i forhold til nytten.

Når det gjelder det kvantitative datamaterialet er hovedproblemet at svarprosenten i undersøkelsene sendt til lærere og skoleledere er forholdsvis lav, og at feilmarginene er store. Det betyr at vi ikke kan være sikker på om resultatene hadde sett like ut dersom flere hadde svart på undersøkelsen.

Til tross for disse problemene, ser vi at funnene fra det kvalitative og det kvantitative materialet bekrefter, utdyper og nyanserer hverandre. Brorparten av det kvalitative datamaterialet kommer fra intervjuer i prosjektkommuner og -fylkeskommuner, men materialet suppleres med en rekke kvalitative kommentarer fra spørreundersøkelsene. Tendensene i datamaterialet fra de ulike kildene er sammenfallende, og styrker vår tiltro til at kvaliteten på det kvalitative datamaterialet er god. Samlet sett vurderer vi at data som er samlet inn i prosjektet gir et bredere og mer nyansert innblikk i

hvilke lokale rapporterings- og dokumentasjonskrav som stilles til skolene, hvilken legitimitet ulike krav har, og hvilken kostnad og nytte lærere, skoleledere og skoleeiere har av ulike krav.

Appendiks

LITTERATURLISTE

Allerup, P. et.al. (2009): *Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen*. Agderforskning/ Aarhus Universitet, FOU-rapport 8/2009.

Dale, Erling Lars, Jarl Inge Wærness og Yngve Lindvig (2005): *Tilpasset og differensiert opplæring i lys av Kunnskapsløftet*. Oslo: Læringslaben forskning og utvikling AS.

Engeland, Øystein, Gjert Langfeldt og Knut Roald (2012): «Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?». I Gjert Langfeldt, Eyvind Elstad og

Halvorsen, Kristin (2010): «Mer tid til læring». Pressemelding fra Kunnskapsdepartementet 11. juni 2010.

Helle, Lars (2011): *Rom for handling*. R. Utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hopmann, Stefan (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Indset, Marthe, Jan Erling Klausen, Eivind Smith og Marte Winsvold (2011): *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*. NIBR-rapport 2011:28.

Innst. 269 L (2012-2013): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*, lastet ned fra www.stortinget.no 13.11.2014.

Johnsen, Åge (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Åge (2013): *Målstyring, medvirkning og muligheter*. Unio.

Karseth, Berit og Kirsten Sivesind (2009): «Læreplanstudier – perspektiver og posisjoner». I Lars Erling Dale (red.): *Læreplan i et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov*. AGENDA Utredning & Utvikling AS.

Langfeldt, Gjert (2011): *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Langfeldt, Gjert (2012): «Hva står ASAP for? Hva er oppnådd?» I Gjert Langfeldt, Eyvind Elstad og Stefan Hopmann (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Marsdal (2014) *Lærerkoden. Indre motivasjon og kampen om norsk skole*.

Meld. St. 7 (2009-2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo: Departementenes servicesenter.

Meld. St. 18 (2010-2011): *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og vokste med særlige behov*. Kunnskapsdepartementet. Oslo: Departementenes servicesenter.

Meld. St. 12 (2011-2012): *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: Departementenes servicesenter.

Meld. St. 20 (2012-2013): *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kunnskapsdepartementet. Oslo: Departementenes servicesenter.

Nordahl, Thomas og Rune Sarromaa Hausstätter (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Rapport nr 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet. Høgskolen i Hedmark.

NOU 2009:8: *Rett til læring*. Kunnskapsdepartementet. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste statens trykning.

Opheim, V., C. Gjerustad og J. Sjaastad (2013): *Jakten på kvalitetsindikatorene. Sluttrapport fra prosjektet «Ressursbruk og læringsresultater i grunnopplæringen*. Rapport 23/2013.

Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): Om lov om endringer i lov 25. September 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statlig tilsyn med kommunesektoren). Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Oxford (2008): *Når vi spør. Analyse av bruk av elev-, foreldre- og lærerundersøkelsen*.

Prop. 129 L (2012-2013): *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*. Kunnskapsdepartementet.

Rambøll (2013): *Evaluering av årlige tilstandsrapporter*.

Riksrevisjonen (2014): *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014.

Robertsen, Karl (2004): «Hvor egnet er brukerundersøkelser som styringsverktøy for offentlig tjenesteproduksjon?» *Magma* 5/2004.

Seland, Idunn, Nils Vibe og Elisabeth Hovdhaugen (2013): *Evaluering av nasjonale prøver som system*. NIFU rapport 4/2013.

Søgne kommune og Sogndalen kommune (2013): *Veileder. Forebygging og tiltak ved alvorlig skolefravær*.

Utdanningsdirektoratet (2011): «Norsk landrapport til OECD». *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*. Januar 2011. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsspeilet 2013: *Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæring i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsforbundet (2013): *Målstyring eller styring etter mål – utfordringer og muligheter. Et temanotat i en serie om styring og kvalitet*. Temanotat 4/2013.

MATRISSE OVER KARTLAGTE KRAV

KVALITETSSIKRING

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
Ansvarsomfang Opplæringslova § 13-10	<p>Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.</p> <p>Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og 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 skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.</p>
Statleg tilsyn Opplæringslova § 14-1	<p>Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.</p> <p>Departementet fører tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene blir oppfylte. Reglane i kommunelova §§ 60 c og 60 d gjeld tilsvarande for tilsynsverksemd etter dette leddet.</p>
Statleg råd og rettleiing Opplæringslova § 14-2	<p>Departementet gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemdar etter denne lova, og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringstilbod i samsvar med lov og forskrifter.</p>

RAPPORTERING OG EVALUERING AV OPPLÆRINGEN

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
Informasjonsinnhenting og evaluering Opplæringslova § 14-4	Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.
Skolebasert vurdering Forskrift til opplæringsloven § 2-1	Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.
Rapportering frå kommunen og fylkeskommunen Forskrift til opplæringsloven §2-2	Skoleeigaren skal medverke til å etablere administrative system og å innhente statistiske og andre opplysningar som trengst for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa.
Nasjonale undersøkingar om læringsmiljøet for elevane Forskrift til opplæringsloven § 2-3	Skoleeigaren skal sørge for at nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverknad, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og følgde opp lokalt.
Prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar Forskrift til opplæringsloven § 2-4	<p>Elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Skoleeigaren skal sørge for at dette blir gjennomført.</p> <p>For elevar som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og når det dessutan er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å frita eleven frå å delta i prøvene. Det same gjeld elevar som har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8 eller § 3-12. Eleven sjølv eller foreldra kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene.</p> <p>Internasjonale skolar og utanlandske skolar kan etter søknad til Utdanningsdirektoratet få fritak dersom det verkar openbert urimeleg at elevane skal delta i prøvene.</p> <p>Departementet fastsett nærmare retningslinjer for gjennomføringa av prøvene.</p>
Udir (2013) Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 Tilsynsveileder	<p>Skoleeier må ha en skriftlig beskrivelse hvor det inngår rutiner for å påse at skolene gjennomfører skolebasert vurdering. Skoleeier har også plikt til å innhente skriftlig informasjon om den skolebaserte vurderingen fra skolene. (side 34)</p> <p>Dersom skolen konkluderer med at det er behov for å endre skolens praksis, må den sørge for at de nødvendige endringene faktisk blir iverksatt. For å sikre det, må alle konklusjoner være skriftlige. (side 35)</p> <p>Rektors ansvar: Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig rutine for når den skal gjennomføre skolebasert vurdering. Som rektor må du sørge for at den skriftlige rutinen inneholder elementene i spørsmål 1-7. (side 36)</p>

UNDERVEISVURDERING

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
-------	--

<p>Underevgsvurdering</p> <p>Forskrift til Opplæringsloven §§ 3-11</p>	<p>Underevgsvurderinga skal gis løpande og systematisk og kan vere både munnleg og skriftleg. (§3-11 første ledd, andre setning)</p>
<p>Halvårsvurdering i fag for elevar</p> <p>Forskrift til Opplæringsloven §§ 3-13</p>	<p>Det skal bli gitt halvårsvurdering utan karakter gjennom heile grunnopplæringa. (§ 3-13 andre ledd)</p> <p>Frå 8. årstrinnet skal eleven ha halvårsvurdering utan karakter og halvårsvurdering med karakter. (§ 3-13 tredje ledd første setning)</p> <p>I grunnskolen skal halvårsvurderinga gjennomførast midt i opplæringsperioden på 8., 9. og 10. årstrinnet, og ved slutten av opplæringsåret på årstrinnet for fag som ikkje blir avslutta, jf. læreplanverket. (§3-13 tredje ledd)</p> <p>I vidaregåande opplæring skal halvårsvurdering gjennomførast midt i opplæringsperioden på kvart årstrinn. I fellesfag, jf. § 3-45, skal elevane også ha halvårsvurdering med karakter på slutten av opplæringsåret dersom faget ikkje blir avslutta, jf. læreplanverket. (Forskrift § 3-13 fjerde ledd)</p> <p>Rektor har ansvaret for at faglæraren gjennomfører halvårsvurdering med og utan karakter. Dersom rektor er i tvil om reglane for halvårsvurdering er følgde, kan rektor be om ny fagleg vurdering før karakterane blir fastsette. (§3-13 sjuende ledd)</p>
<p>Halvårsvurdering i orden og åtfærd for elevar</p> <p>Forskrift til opplæringslova § 3-15</p>	<p>Halvårsvurdering i orden og i åtfærd er ein del av underevgsvurderinga. Det skal givast halvårsvurdering utan karakter i orden og i åtfærd i heile opplæringsløpet. (§ 3-15 første ledd)</p> <p>Frå 8. årstrinnet skal det givast halvårsvurdering også med karakter i orden og i åtfærd. Halvårsvurdering med karakter skal fastsetjast midt i opplæringsperioden på 8., 9. og 10. årstrinnet og ved slutten av opplæringsåret så nær som etter 10. årstrinnet. (§ 3-15 andre ledd)</p> <p>I vidaregåande opplæring i skole skal det givast halvårsvurdering med karakter midt i opplæringsperioden på kvart årstrinn. Det skal givast halvårsvurdering med karakter ved slutten av opplæringsåret dersom eleven ikkje avsluttar opplæringa i skole dette opplæringsåret. Når eleven avsluttar opplæringa i skole skal det fastsetjast standpunktkarakter i orden og i åtfærd etter § 3-19. § 3-15 tredje ledd)</p> <p>Kontaktlæraren skal gi halvårsvurdering i orden og i åtfærd i samarbeid med dei andre lærarane til eleven. (§3-15 fjerde ledd)</p>
<p>Kravet til dokumentering av underevgsvurderinga</p> <p>Forskrift til Opplæringsloven §§ 3-16</p>	<p>Frå 8. årstrinnet skal alle elevar kvart halvår få halvårsvurdering med karakter i fag og i orden og i åtfærd dokumentert skriftleg. Fråværr skal også dokumenterast kvart halvår. (§ 3-16 første ledd)</p> <p>Det skal kunne dokumenterast at underevgsvurdering er gitt, jf. § 3-11 til § 3-15. (§3-16 andre ledd)</p>
<p>Rundskriv Udir 1-2010</p>	<p>Lærerne gir i den muntlige dialogen med elevene i opplæringen mye underevgsvurdering. Denne muntlige dialogen kan på mange måter dekke kravene til underevgsvurdering som vurdering og veiledning som bidrar til læring. (side 24-25)</p> <p>Det er ikke sagt noe om hvorvidt halvårsvurderingen skal være skriftlig eller</p>

	<p>muntlig, men det minnes om at kravene til dokumentering i § 3-16 gjelder. (side 30)</p> <p>Paragraf 3-16 første ledd omhandler kravet til dokumentering av karakterer som fastsettes i forbindelse med halvårsvurdering. Her er det nedfelt et skriftlighetskrav. Elevene skal hvert halvår få dokumentert den karakteren som fastsettes i halvårsvurderingen i fag og i orden og oppførsel, samt fravær. Det er ikke lenger et krav at dette gjøres på et karakterkort eller i en karakterbok, så lenge det skjer skriftlig. Det vises også til § 3-39 annet ledd, hvor det er regulert at karakterer fastsatt i halvårsvurderingene skal føres inn i skoleeiers system. (side 31)</p> <p>Paragraf 3-16 annet ledd omhandler andre former for undervisningsvurdering enn halvårsvurdering med karakter og kravet til dokumentering av disse. Her er det et krav om at det skal kunne dokumenteres at undervisningsvurdering er gitt. Det stilles ikke opp noen ytterligere krav til hva dette innebærer. En tolkning av kravet til dokumentering innebærer i mange tilfeller i praksis et krav til skriftlighet. Dette har sammenheng med at dokumenteringen av hensyn til etterprøvnbarhet i mange tilfeller i praksis må være skriftlig. Det kan også tenkes noen andre former for å dokumentere, som lydopptak, videoopptak og liknende. Kombinasjoner av former for dokumentering kan også være aktuelt. Utdanningsdirektoratet understreker at annet ledd ikke innebærer strengere krav til dokumentering enn dem som gjaldt tidligere. Dette innebærer at en avkrysningsliste som viser når vurderingen er gitt til den enkelte elev, er tilstrekkelig etter § 3-16 annet ledd. Utdanningsdirektoratet vil også understreke at det i kravet til dokumentering av at vurdering er gitt, ikke ligger et krav til lange skriftelige utredninger, men til at det kan dokumenteres at eleven, lærlingen og lærekandidaten har fått den undervisningsvurderingen hun/han har krav på. Hvor mye som skal skriftliggjøres av undervisningsvurderingen, må avveies i forhold til hva som er nødvendig, hva som er pedagogisk nyttig for elever, lærlinger og lærekandidater, og arbeidsbyrden det innebærer for læreren og instruktøren. Ved en eventuell klage på standpunkt karakter vil det være praktisk å ha noe dokumentering fra undervisningsvurderinger. (side 31)</p>
<p>Udir (2013) Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 Tilsynsveileder</p>	<p>Skolen må sørge for å ha en implementert rutine for utarbeidelse av halvårsvurderinger. Rutinen skal også si noe om innholdet i halvårsvurderingen. På den enkelte skole er det rektor som har ansvaret for at faglæreren gjennomfører halvårsvurderinger i tråd med regelverket. Rektor må sørge for at faglæreren gjennomfører halvårsvurdering både med og uten karakter. (side 13)</p> <p>Rektors ansvar: Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig implementert rutine som sikrer at elevens rett til halvårsvurdering og eventuell årsrapport blir oppfylt. Rutinen må sikre at halvårsvurderingen/årsrapporten gir informasjon både om elevens nåværende kompetanse og hva eleven kan gjøre for å øke sin kompetanse. Som rektor må du sørge for at faglærerne gjennomfører halvårsvurderinger for alle elevene, også for elever med spesialundervisning. (side 13)</p> <p>Skolen må sørge for å ha en implementert rutine som sikrer at lærerne løpende vurderer om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Rektors ansvar: Som rektor må du sørge for at skolen har en implementert skriftlig rutine som sikrer at lærerne løpende vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. (side 14)</p>

SLUTTVALURDERING

Kilde	Tekst i lov, forskrift eller veileder
Sluttvurdering i fag	Sluttvurderingar er enkeltvedtak og kan påklagast etter reglane i kapittel 5. (fjerde

<p>Forskrift til opplæringslova § 3-17</p>	<p>ledd)</p> <p>Elevar i grunnopplæringa som har individuell opplæringsplan, skal vurderast etter dei samla kompetansemåla i læreplanen for faget, jf. § 3-3. Elevar i grunnskolen kan få fritak frå vurdering med karakter, jf. § 3-20. Dersom sluttvurdering ikkje er mogleg for ein elev i vidaregåande opplæring, skal eleven ha dokumentasjon ført i samsvar med § 3-45 og § 3-46.</p>
<p>Standpunktkarakterar i fag</p> <p>Forskrift til opplæringslova § 3-18</p>	<p>Standpunktkarakteren må baserast på eit breitt vurderingsgrunnlag som samla viser kompetansen eleven har i faget, jf. § 3-3. Eleven skal ha høve til å forbetre kompetansen sin i faget inntil standpunktkarakteren er fastsett. Eleven skal bli gjort kjend med kva det er lagt vekt på i fastsetjinga av hennar eller hans standpunktkarakter. (andre ledd)</p> <p>Rektor har ansvaret for at faglærar set standpunktkarakter. Dersom rektor er i tvil om reglane for fastsetjing av standpunktkarakter er følgde, kan rektor krevje ei ny fagleg vurdering før karakterane blir fastsette og førte. (femte ledd)</p> <p>I dei tilfella der det ikkje er grunnlag for å setje standpunktkarakter, har rektor ansvaret for at det blir fatta enkeltvedtak om at standpunktkarakter ikkje skal bli gitt. For at det skal kunne gjerast enkeltvedtak om å ikkje gi karakter, skal eleven vere varsla, jf. § 3-7. Når det ikkje kan givast standpunktkarakter i grunnskolen på grunn av stort fråvær eller andre særlege grunnar, skal det ikkje førast karakter på vitnemålet. (sjette ledd)</p>
<p>Standpunktkarakterar i orden og åtferd</p> <p>Forskrift til opplæringslova § 3-19</p>	<p>Elevar skal ha standpunktkarakterar i orden og i åtferd etter 10. årstrinnet. I vidaregåande opplæring skal elevar ha standpunktkarakter når dei avsluttar opplæringa i skole, jf. læreplanverket. (første ledd)</p> <p>Rektor har ansvaret for at standpunktkarakterar i orden og i åtferd blir fastsette etter drøfting i møte der lærarane til eleven er til stades. Endelege karakterar i orden og i åtferd skal fastsetjast etter at opplæringa er avslutta. (andre ledd)</p>

PERMISJON, VARSEL, FRITAK, OG TILRETTELEGGING VED EKSAMEN

Kilde	Tekst i lov, forskrift eller veileder
Permisjon frå den pliktige opplæringa Opplæringslova § 2-11	Når det er forsvarleg, kan kommunen etter søknad gi den enkelte eleven permisjon i inntil to veker. (første ledd)
Varsling Forskrift til Opplæringsloven § 3-7	<p>Eleven og foreldra skal varslast skriftleg dersom det er tvil om eleven kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i eitt eller fleire fag fordi det ikkje er grunnlag for fastsetjing av karakter.</p> <p>Eleven og foreldra skal også varslast skriftleg dersom det er fare for at eleven i halvårsvurdering med karakter eller i standpunktkarakter kan få karakteren nokså god (Ng) eller lite god (Lg) i orden eller i åtferd.</p> <p>Varslet skal givast utan ugrunna opphald. Varselet skal gi eleven høve til å skaffe grunnlag for halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter, eller gi eleven høve til å forbetre karakteren i orden eller åtferd.</p> <p>Etter at eleven har fylt 18 år, skal foreldra ikkje varslast.</p>
Fritak frå vurdering med karakter i faget kroppsøving i grunnskolen og i vidaregåande opplæring Forskrift til opplæringslova § 3-23	Elevar som ikkje kan følge opplæringa i kroppsøvingfaget, skal få tilrettelagd opplæring så langt dette er mogleg for eleven. Elevar kan få fritak frå vurdering med karakter i faget når den tilrettelagde opplæringa eleven får ikkje kan vurderast med karakter. Avgjerda er eit enkeltvedtak.
Fritak frå eksamen Forskrift til opplæringslova § 3-24	<p>Elevar som er fritekne for vurdering med karakter i fag som blir avslutta med eksamen, skal ikkje delta i eksamen i faget.</p> <p>I grunnskolen kan rektor sjølv etter søknad frå foreldra frita elevar frå eksamen, når det ligg føre tungtvegande grunnar.</p>
Særskild tilrettelegging av eksamen Forskrift til opplæringslova § 3-32	<p>Elevar og privatistar med behov for særskild tilrettelegging skal kunne få lagt forholda til rette slik at dei kan få vist kompetansen sin ut frå kompetansemåla i fag i læreplanverket. Tiltaka må vere tilpassa behova til eleven og privatisten så langt råd er. (første ledd)</p> <p>Rektor avgjer etter søknad kva for ordningar som skal nyttast for elevar. Avgjerda til rektor er eit enkeltvedtak som kan påklagast til fylkesmannen. Rektor kan krevje uttale frå ein sakkunnig instans. Særskild tilrettelegging av eksamen krev ikkje vedtak om spesialundervisning. (tredje ledd)</p>

BORTVISING

Kilde	Tekst i lov, forskrift eller veileder
Bortvising Opplæringslova § 2-10	<p>Kommunen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar på årstrinna 8-10 som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort frå undervisninga i inntil tre dagar, og at elevar på årstrinna 1-7 kan visast bort frå undervisninga for enkelttimar eller for resten av dagen. (første ledd)</p> <p>Rektor sjølv vedtek bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Før det blir gjort vedtak, skal ein ha vurdert å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak. Foreldra til elevar på årstrinna 1-7 skal varslast før det blir sett i verk bortvising for resten av dagen. (andre ledd)</p>

	Med mindre kommunen fastset noko anna, kan rektor bestemme at lærarane skal ha mynde til å ta avgjerd om bortvising frå eiga undervisning for ei opplæringsøkt, avgrensa til to klokketimar. (tredje ledd)
Bortvising frå eksamen Forskrift til opplæringslova § 3-36	Elevar og privatistar skal ikkje hindre eller forstyrre gjennomføringa av eksamenen. Dersom åtferda til ein elev eller ein privatist er i strid med denne føresegna, kan eleven eller privatisten, etter å ha blitt åtvara, visast bort. Bortvising skal avgjerast av rektor sjølv og er eit enkeltvedtak som kan påklagast til fylkesmannen. Eleven eller privatisten skal ha høve til å uttale seg munnleg for rektor før rektor eventuelt fattar enkeltvedtaket om bortvising. (første ledd)

SKOLEMILJØ

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
Generelle krav Opplæringslova § 9a-1	Alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.
Det fysiske miljøet Opplæringslova § 9a-2	Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndigheitene til kvar tid anbefalar. Dersom enkelte miljøtilhøve avvik frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillande verknad for helsa, trivselen og læringa til elevane. (andre ledd) Dersom ein elev eller forelder, eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak. (fjerde ledd)
Det psykososiale miljøet Opplæringslova § 9a-3	Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn. (andre ledd) Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak. (tredje ledd)
Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll) Opplæringslova § 9a-4	Skolen skal aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.
Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet Opplæringslova § 9a-5	Skolemiljørepresentantane har rett til den informasjon som trengst for oppdraget, så langt informasjonen ikkje er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter. (fjerde ledd)
Informasjonsplikt og uttalerett Opplæringslova § 9a-6	Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og foreldrerådet skal haldast løpande underretta om alle tilhøve - deriblant hendingar, planar og vedtak - som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen. (første ledd)
Ansvar. Internkontroll	Leder av virksomheten har ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhald av denne forskrift overholdes, og skal rette seg etter de pålegg som kommunen til

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole § 4	<p>enhver tid gir.</p> <p>Virksomhetens eier skal påse at det er etablert et internkontrollsystem.</p>
Opplysnings- og informasjonsplikt Forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole § 5	<p>Leder av virksomheten plikter å legge frem de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gjennomføre sine oppgaver etter denne forskrift.</p> <p>Leder av virksomheten skal, med de begrensninger som følger av taushetsplikten, sørge for at det uoppfordret gis relevant informasjon til foresatte og/eller elever om forhold ved virksomheten som kan ha negativ innvirkning på helsen.</p>
Rundskriv Udir 2-2010 om psykososialt miljø	<p>Det er ikke et krav om faktisk kunnskap for å ha plikt til å undersøke nærmere eller gripe inn. Dersom den ansatte er i tvil om en elev blir eller har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger SKAL han/hun gjøre noe. Hva som gjøres vil avhenge av det konkrete tilfellet. Dersom den ansatte er i tvil om en elev er utsatt for krenkende ord eller handlinger, er det viktig å huske at om eleven er krenket eller ikke, avhenger av elevens subjektive opplevelse, jf. § 9a-1. (side 10) Varslingen kan gjøres både skriftlig og muntlig, dette avgjøres av skolen. Skolen må ha en omforent forståelse av når skal det varsles og hvordan varslingen skal skje. Rutiner må innarbeides i internkontrollen etter § 9a-4. Skoleeier kan også fastsette krav til hvordan varslingen fra ansatt til skolens ledelse skal skje. (side 12) Det er ikke formulert noe krav i § 9a-3 annet ledd om at skolen må fatte et enkeltvedtak, slik det er når en elev eller forelder ber om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd. Dette fratar ikke skolen ansvaret for å følge opp på en adekvat måte. I noen tilfeller vil tiltakene skolen setter i verk kreve at det treffes enkeltvedtak. Det er tiltakene skolen mener er nødvendige og egnede som avgjør om enkeltvedtaksform skal brukes. (side 13) Uansett er det viktig at skolen på en eller annen måte redegjør skriftlig for de tiltakene de har tenkt å iverksette. Internt bør skolen føre en logg eller lignende over de tiltak som settes i gang som vedrører det psykososiale miljøet ved skolen. I forbindelse med en eventuell senere sak vil en slik logg også være en viktig dokumentasjon på hva skolen faktisk har gjort i forhold til det psykososiale miljøet og konkrete hendelser. Denne form for dokumentasjon kan også være en del av internkontrollen etter til § 9a-4. Skolen må også evaluere tiltakene de har iverksatt og se om disse faktisk fører til at elevens psykososiale miljø fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9a-1. Dersom tiltakene ikke fører til at eleven får det bedre, må skolen avgjøre hvilke andre tiltak som skal iverksettes. Tiltak som ikke fungerer er ikke tilstrekkelig. Skolens plikt er ikke oppfylt før elevens psykososiale miljø er i samsvar med § 9a-1. (side 14)</p> <p>En nødvendig forutsetning for det systemrettede arbeidet er at skolen omsetter kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles. Skolen pålegges i § 9a-4 å jobbe aktivt, systematisk og kontinuerlig slik at kravene i kapittel 9a oppfylles. Dette betyr at skolen ikke kan nøye seg med å vente passivt på at noe skjer, som for eksempel at læreren ser mobbing eller at noen klager på forholdene. Skolen skal jobbe etter et "føre var"-prinsipp og forebygge brudd på elevens rett etter § 9a-1. Med kontinuerlig menes det at det systematiske arbeidet må være en rød tråd i skolens arbeid og ikke bare noe som gjøres når det oppstår ubehagelige situasjoner eller ved oppstarten av hvert opplæringsår. Arbeidet skal drives hele tiden, gjennom hele skoleåret. Et anti-mobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid. Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutinene må være innarbeidet og må følges av personalet når det jobber med saker som vedrører det psykososiale miljøet til elevene. (side 29)</p> <p>Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll. Skolen må kunne legge fram dokumentasjon av internkontrollen når dette kreves av råd og utvalg ved skolen, jf. § 9a-6 første ledd. Dokumentasjon for internkontroll skal også være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten. Dokumentasjonen trenger ikke være særlig</p>

omfangsrik. Et avgjørende vurderingstema er om skolemiljøarbeidet/internkontrollen er egnet til sitt formål, som er å sikre elevenes rett til et godt psykososialt miljø der elevene føler seg trygge og opplever sosial tilhørighet og som fremmer helse, trivsel og læring. Det viktigste er at den viser hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det, når det skal gjøres, og hva som faktisk blir gjort. Skolen må kunne legge fram skriftlig dokumentasjon for:

- hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, jf § 9a–1 og 9a–3 første ledd
- hvordan skolen er organisert, blant annet fordeling av ansvar og oppgaver innenfor helse, miljø og sikkerhet
- planer og tiltak – hva som skal gjøres, når og av hvem, for å sikre et godt skolemiljø som fremmer helse, miljø og sikkerhet
- hvordan kartlegging av risiko er gjennomført (Rapporter, måleresultat og liknende)
- rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik
- hvordan rutinene blir gjennomgått for å sikre at de fungerer og er tjenlige for å nå de målene som er satt (Evaluering av skolemiljøarbeidet).

I tillegg til det som dokumenteres skriftlig må skolen kunne dokumentere at:

- internkontrollen dekker alle bestemmelsene i kapittel 9a
- hver ansatt kjenner og forstår regelverket om skolemiljøet og pliktene de har etter loven og interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelsers
- tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll/skolemiljø.

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig, både for de ansatte og brukerorganet og skoleeier/tilsynsorganet. Et mer generelt krav om internkontroll følger av § 13-10 annet ledd. Dette er omtalt i del IV. (side 30-31)

SPECIALUNDERVISNING

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
Rett til spesialundervisning	Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning. (første ledd)
Opplæringslova § 5-1	I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2. (andre ledd)
Sakkunnig vurdering Opplæringslova § 5-3	<p>Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast. (første ledd)</p> <p>Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til</p> <ul style="list-style-type: none"> • eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet • lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa • realistiske opplæringsmål for eleven • om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet • kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod. <p>(andre ledd)</p> <p>Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7. (fjerde ledd)</p>
Nærmare om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning Opplæringslova § 5-4	<p>Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering. (første ledd)</p> <p>Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak. (andre ledd)</p>
Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa Opplæringslova § 5-5	<p>Før elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. (først ledd, andre setning)</p> <p>Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut i frå måla som er satt i eleven sin individuelle opplæringsplan. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen. (andre ledd)</p>
Individuell opplæringsplan	Lærekandidatar og elevar med individuell opplæringsplan skal både ha undervegsvurdering og rettleiing i samsvar med den opplæringsplanen som er

Forskrift til opplæringslova § 3-11	utarbeidd for dei, jf. opplæringslova § 5-5 første ledd.
Fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål Forskrift til opplæringslova § 3-22	<p>Når ein elev i grunnskolen og vidaregåande opplæring får opplæring etter individuell opplæringsplan, avgjer foreldra eller eleven om eleven skal ha vurdering med karakter i skriftleg sidemål. Valretten gjeld berre dersom enkeltvedtaket om spesialundervisning omfattar skriftleg sidemål. (andre ledd)</p> <p>Skoleeigaren skal stryke standpunktkarakter eller eksamenskarakter i skriftleg sidemål dersom en elev eller privatist som har fått innvilga fritak frå vurdering med karakter etter denne føresegna, likevel har fått vurdering i skriftleg sidemål. (fjerde ledd)</p>
Udir (2013) Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 Tilsynsveileder	<p>Skolen skal ha utarbeidet skriftlige rutiner for samordning/samarbeid når skolen lager IOP-en. Rutinen skal være kjent for lærerne. (...) Rektors ansvar: Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig implementert rutine for å sikre at IOP-er samordnes med den ordinære opplæringen. (side 10)</p> <p>For å sikre at skolen oppfyller sine plikter til å melde fra og undersøke om elever har behov for spesialundervisning, skal skolen ha en rutine som alle ansatte kjenner til. Rutinen skal være skriftlig og beskrive fremgangsmåten ved vurdering av og melding om behov for spesialundervisning. Kravet til en slik rutine ligger i skoleeiers og skolens plikt til å se til at kravene i regelverket etterleves. Rektors ansvar: Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig rutine for vurdering av behov for spesialundervisning. Som rektor må du sørge for at alle lærerne er kjent med plikten til å melde fra til deg, og ha en rutine som beskriver når og hvordan lærerne skal melde fra om et mulig behov for spesialundervisning. Som rektor har du plikt til å sette i gang nødvendig undersøkelser for å finne ut om eleven har rett til spesialundervisning. Som rektor må du sørge for at skolen har en rutine for hvordan slike meldinger/ henvendelser om behov for spesialundervisning skal følges opp. (side 15-16)</p>

SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
<p>Særskilt språkopplæring i grunnskolen</p> <p>Opplæringslova § 2-8</p>	<p>Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. (§2-8, første ledd)</p> <p>Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved. (§ 2-8, andre ledd)</p> <p>Kommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. (§2-8, tredje ledd)</p> <p>Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbod for nykomne elevar i eigne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbod kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbod kan vare inntil to år. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette. (§ 2-8, femte ledd)</p>
<p>Særskilt språkopplæring i vidaregåande opplæring</p> <p>Opplæringslova § 3-12</p>	<p>Elevar i vidaregåande opplæring med anna morsmål enn norsk eller samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. (første ledd)</p> <p>Morsmålsopplæringa kan leggjast til ein annan skole enn den eleven til vanleg går på. (andre ledd)</p> <p>Fylkeskommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. (fjerde ledd)</p> <p>Fylkeskommunen kan organisere særskilt opplæringstilbod for nykomne elevar i eigne grupper, klassar eller skolar. Dersom heile eller delar av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtaket om særskild språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbod kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbod kan vare inntil to år. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette. (femte ledd)</p>
<p>Fritak frå vurdering med karakter for minoritetsspråklege elevar som nyleg har kome til Noreg</p> <p>Forskrift til opplæringslova § 3-21</p>	<p>Minoritetsspråklege elevar i grunnskolen som begynner opplæringa i Noreg i siste halvdel av eit opplæringsår, er fritakne frå vurdering med karakterar i fag dette opplæringsåret, dersom foreldra ber om det. Dette gjeld både halvårsvurdering med karakter og standpunktvurdering.</p> <p>Elevar i grunnskolen som har eit enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter</p>

	<p>opplæringslova § 2-8, der det er fastsett at eleven skal få heile eller delar av opplæringa i eit innføringstilbod, kan fritakast frå vurdering med karakter i heile perioden han eller ho er i innføringstilbodet. Eleven kan fritakast frå både halvårsvurdering med karakter og standpunktvurdering.</p> <p>Elevar i vidaregåande opplæring som har eit enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 3-12, der det er fastsett at eleven skal få heile eller delar av opplæringa i eit innføringstilbod, kan fritakast frå vurdering med karakter i halvårsvurderinga i heile perioden han eller ho er i innføringstilbodet. Eleven kan ikkje fritakast frå krava til standpunktvurdering.</p> <p>Skoleeigaren skal syte for at eleven og foreldra får nødvendig rettleiing om kva valet av vurdering utan og med karakter inneber for eleven.</p>
<p>Fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål</p> <p>Forskrift til opplæringslova § 3-22</p>	<p>Elevar som har hatt rett til særskild språkopplæring på 8., 9. eller 10. årstrinn i grunnskolen eller på Vg1, Vg2 eller Vg3 i vidaregåande opplæring, kan få fritak frå vurdering med karakter i skriftleg sidemål. (første ledd)</p> <p>Skoleeigaren skal stryke standpunktkarakter eller eksamenskarakter i skriftleg sidemål dersom en elev eller privatist som har fått innvilga fritak frå vurdering med karakter etter denne føresegna, likevel har fått vurdering i skriftleg sidemål. (fjerdeledd)</p>
<p>Utdanningsdirektoratet (2012). Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever</p>	<p>På bakgrunn av kartleggingen fattes et enkeltvedtak etter opplæringsloven § 2-8 eller § 3-12. Enkeltvedtaket er individuelt og skal inneholde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • elevens navn • hva det fattes vedtak om, herunder: <ul style="list-style-type: none"> – om retten er oppfylt eller ikke – hjemmelen – hva som tilbys – hvor det tilbys – hvor mange timer tilbys – eventuelle avvik fra fag- og timefordelingen • hvorfor <ul style="list-style-type: none"> – vise til kartleggingen og si hva den viste – hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste • vedtakets varighet (maksimalt ett år) • klageadgang <ul style="list-style-type: none"> – frist – klageinstans – innsynsmuligheter <p>(side 9)</p> <p>Saksbehandlingsregler</p> <p>Enkeltvedtaket som kommunene eller fylkeskommunene skal fatte, etter §§ 2-8 og 3-12 i opplæringsloven, skal fattes i samsvar med reglene i forvaltningsloven. Det innebærer at blant annet veiledningsplikt, frister, utredningsplikt, begrunnelsesplikt og klageadgang er lovfestet. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Saksbehandlingsreglene er nærmere omtalt i vedlegg 1 i veilederen. (side 10).</p>
<p>Udir (2013) Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 Tilsynsveileder</p>	<p>Elevenes ferdigheter i norsk skal kartlegges før det gjøres enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Skolen må sørge for å utarbeide en implementert rutine som sikrer at minoritetsspråklige elevers norskerferdigheter blir kartlagt før skolen fatter enkeltvedtak. Rektors ansvar: Som rektor skal du sørge for at skolen kartlegger minoritetsspråklige elevers norskerferdigheter før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. (side 16)</p> <p>Skolen må ha en rutine som sikrer at når den vurderer om en elev trenger særskilt</p>

	<p>opplæring i norsk, skal den også ta stilling til om eleven har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler for å kunne følge opplæringen. Rektors ansvar: Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig implementert rutine som sikrer at det også blir foretatt en vurdering av om en elev, i tillegg til særskilt opplæring i norsk, har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. (side 17)</p>
--	--

OPPLYSNINGSPLIKT

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
<p>Opplysningsplikt til barneverntenesta</p> <p>Opplæringslova § 15-3</p>	<p>Personalet i skolar etter denne lova skal i arbeidet sitt vere på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta.</p> <p>Utan hinder av teieplikta skal personalet av eige tiltak gi opplysningar til barneverntenesta når det er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen eller når det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssvikt, jf. §§ 4-10 til 4-12 i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntenester, eller når eit barn har vist vedvarande alvorlege åtferdsvanskar, jf. § 4-24 i den same lova. Også etter pålegg frå dei organa som er ansvarlege for å gjennomføre lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntenester, skal personalet gi slike opplysningar.</p>
<p>Rundskriv Udir – 10 - 2012</p>	<p>Opplysningsplikten er pålagt den enkelte ansatte, og ikke skolen som sådan (avgjørelse fra Eidsivating lagmannsrett). Plikten til å gi opplysninger faller ikke bort selv om vedkommende på egenhånd forsøker å avhjelpe situasjonen. Når vilkårene for opplysningsplikten er oppfylt, skal opplysningene gis videre til barneverntjenesten umiddelbart. (side 2)</p> <p>Skolepersonalet bør dokumentere hvilke vurderinger som er gjort i forbindelse med vurderingen av opplysningsplikten. Dokumentasjonen kan gjøre at personalet i ettertid kan vise at de, på det tidspunktet opplysningen ble gitt, vurderte at det var grunn til å tro at situasjonen var så alvorlig at den utløste opplysningsplikten. Dette vil ha betydning dersom det eventuelt i etterkant skulle bli spørsmål om taushetsplikten er brutt. (side 6)</p> <p>Opplysningsplikten oppfylles ved at skolen, enten rektor eller en ansatt, umiddelbart sender en bekymringsmelding til den kommunale barneverntjenesten. Meldingen bør som hovedregel være skriftlig. Det kan gjøres unntak fra dette i akutte situasjoner når det er viktig at barneverntjenesten raskt blir informert om bekymringen. Meldingen må inneholde opplysninger om hvilket barn det gjelder og hva bekymringen går ut på. Skolen bør skrive ned hvilke observasjoner de har gjort og hva som er gjort fra skolens side i forbindelse med bekymringen. (side 6-7)</p> <p>Skolepersonalet kan bli pålagt av de organer som er ansvarlige for å gjennomføre barnevernloven å gi opplysninger (opplæringsloven § 15-3 andre ledd andre punktum). De organene som kan gi pålegg til skolepersonalet er barneverntjenesten og andre organer som er ansvarlig for gjennomføringen av barnevernloven, først og fremst fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. (...)Skolepersonalet kan bare bli pålagt å gi opplysninger som han eller hun allerede har. Skolepersonalet har altså ingen plikt til å innhente nye opplysninger som de ikke er i besittelse av. Både den som pålegger, altså barneverntjenesten eller fylkesnemnda, og skolepersonalet som blir pålagt å gi opplysninger, har et ansvar for å unngå at taushetsbelagt informasjon blir videreformidlet i et større omfang enn det som er nødvendig. (side 8)</p> <p>Skoleeier er ansvarlig for at skolepersonalet har tilstrekkelige forutsetninger for å kunne oppfylle pliktene i opplæringsloven § 15-3. Skoleeier har ansvar for at kravene i opplæringsloven blir fulgt opp, jf. opplæringsloven § 13-10. Som en del av det forsvarlige system bør skoleeier har prosedyrer for melderutiner til barnevernet og rutiner for å informere den enkelte ansatte om at opplysningsplikten er et personlig ansvar som påhviler den enkelte ansatte ved skolen. (side 9)</p>

ANSETTELSE

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
Opplysningsplikt Arbeidsmiljøloven § 13-7	Arbeidssøker som mener seg forbigått i strid med bestemmelsene i dette kapittel, kan kreve at arbeidsgiver skriftlig opplyser om hvilken utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet den som ble ansatt har.
Krav om skriftlig arbeidsavtale Arbeidsmiljøloven § 14-5	(1) Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. (første ledd, første setning)
Formkrav ved oppsigelse Arbeidsmiljøloven § 15-4	(1) Oppsigelse skal skje skriftlig. (første ledd)
Attest Arbeidsmiljøloven § 15-15	(1) Arbeidstaker som fratrer etter lovlig oppsigelse har krav på skriftlig attest av arbeidsgiver. Attesten skal inneholde opplysninger om arbeidstakers navn, fødselsdato, hva arbeidet har bestått i og om arbeidsforholdets varighet. (første ledd)

HELSE, MILJØ, SIKKERHET

Kilde	Tekst i lov, forskrift, eller veileder
<p>Arbeidstakers medvirkningsplikt</p> <p>Arbeidsmiljøloven § 2-3</p>	<p>Arbeidstaker skal:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) bruke påbudt verneutstyr, vise aktsomhet og ellers medvirke til å hindre ulykker og helseskader, b) straks underrette arbeidsgiver og verneombudet og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere når arbeidstakeren blir oppmerksom på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og vedkommende ikke selv kan rette på forholdet, c) avbryte arbeidet dersom arbeidstaker mener at det ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv eller helse, d) sørge for at arbeidsgiver eller verneombudet blir underrettet så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen, e) melde fra til arbeidsgiver dersom arbeidstaker blir skadet i arbeidet eller pådrar seg sykdom som arbeidstaker mener har sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsstedet, f) medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner ved helt eller delvis fravær fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, g) delta i dialogmøte etter innkalling fra arbeidsgiver, jf. § 4-6 fjerde ledd. h) rette seg etter påbud fra Arbeidstilsynet. <p>(andre ledd)</p>
<p>Krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid</p> <p>Arbeidsmiljøloven § 3-1</p>	<p>(1) For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. (første ledd)</p> <p>(2) Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet, b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt, c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen, d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak, e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov, f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær, g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c, h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt. <p>(andre ledd)</p>
<p>Særlig om kjemisk og biologisk helsefare</p> <p>Arbeidsmiljøloven § 4-5</p>	<p>(3) Virksomheten skal ha nødvendige rutiner og utstyr for å hindre eller motvirke helseskader på grunn av kjemikalier eller biologisk materiale. (tredje ledd)</p> <p>(4) Virksomheten skal føre kartotek over farlige kjemikalier og biologisk materiale. Kartoteket skal blant annet opplyse om fysiske, kjemiske og helseskadelige egenskaper, forebyggende verntiltak og førstehjelpsbehandling. Beholdere og emballasje for kjemikalier og biologisk materiale skal være tydelig merket med</p>

	navn, sammensetning og advarsel på norsk. (fjerde ledd)
Særlig om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne Arbeidsmiljøloven § 4-6	<p>(1) Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. (første ledd, første setning)</p> <p>(3) Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sende oppfølgingsplanen til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker, og til Arbeids- og velferdsetaten etter bestemmelsen i folketrygdloven § 25-2 tredje og fjerde ledd. (tredje ledd)</p>
Registrering av skader og sykdommer Arbeidsmiljøloven § 5-1	<p>(1) Arbeidsgiver skal sørge for registrering av alle personskader som oppstår under utførelse av arbeid. Det samme gjelder sykdom som antas å ha sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsplassen. (første ledd)</p> <p>(4) Arbeidsgiver skal føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom etter nærmere retningslinjer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. folketrygdloven § 25-2 første ledd. (fjerde ledd)</p>
Arbeidsgivers varslings- og meldeplikt Arbeidsmiljøloven § 5-2	<p>(1) Dersom arbeidstaker omkommer eller blir alvorlig skadet ved en arbeidsulykke, skal arbeidsgiver straks og på hurtigste måte varsle Arbeidstilsynet og nærmeste politimyndighet. Arbeidsgiver skal bekrefte varselet skriftlig. Verneombudet skal ha kopi av bekreftelsen. (første ledd)</p>
Plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg Arbeidsmiljøloven § 7-1	<p>(1) I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det vere arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert. (første ledd, første setning)</p> <p>(3) Det lokale arbeidstilsyn skal ha melding når arbeidsmiljøutvalg er opprettet. Hvilke personer som til enhver tid er medlemmer av utvalget skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen. (tredje ledd)</p>
Arbeidsmiljøutvalgets oppgaver Arbeidsmiljøloven § 7-2	<p>(6) Arbeidsmiljøutvalget skal hvert år avgi rapport om sin virksomhet til virksomhetens styrende organer og arbeidstakernes organisasjoner. Direktoratet for arbeidstilsynet kan gi nærmere regler om årsrapportens innhold og utforming. (sjette ledd)</p>
Oversikt over arbeidstiden Arbeidsmiljøloven §10-7	<p>Det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte.</p>