

Evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet

Delrapport pr 1.4. 2006

Gjert Langfeldt og Torunn Lauvdal

Innholdsfortegnelse

Evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet	1
Innledning.....	3
Bakgrunnen for det norske kvalitetsvurderingssystemet	6
Om oppbygningen av notatet	6
De første ansatser	7
Stortingsmelding 37 (1990/91) Om Organisering og styring i Utdanningssektoren	9
En diskurs modnes	11
Stortingsmelding 47 (1995/96) Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem.....	11
Rapport om Nasjonalt vurderingssystem, (Moe utvalget)	13
St.meld 28 (1998/99) Mot rikare mål.....	14
En ny agenda	15
Departementets ”arkitektur” for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet fullføres.....	18
Om likeverd i utdanningen. OECD-rapporten fra 2005.....	20
Oppsummering	21
Skoleporten.....	23
Når politikk skal bli praksis: Om utviklingen av NKVS	25
Utviklingen av de nasjonale prøvene: Et nasjonalt ”laboratorium”	26
Statusbilde I: Forskning og evaluering på de nasjonale prøvene	28
Statusbilde II: Utdanningsdirektoratets evaluering av nasjonale prøver.....	29
Ny regjering, nytt politisk regime?	31
Er seilene satt?.....	32
Skal Utdanningsdirektoratet styre kvalitetsutvikling i kommunene?	32
Statusbilde III: Videre utvikling av Skoleporten.....	33
Avslutning	35
Litteratur:.....	37

Innledning

I vårt anbud til evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (heretter også omtalt som NKVS) tok vi utgangspunkt i hvordan en kan fange opp kvalitetsvurderingssystemet som konstruksjon. Vi pekte da på nødvendigheten av å kunne beskrive systemet som styringsregime. Det betyr at en ser på hvilke styrings- og utviklingsmessige forutsetninger det hviler, og på hvordan systemet forstår seg selv og sin omverden. I tillegg vil et kvalitetsvurderingssystem kunne beskrives som den konkrete utformingen av virkemidlene som til de enkelte aktørene skal benytte. Formålet med denne rapporten knytter seg til den å beskrive kvalitetsvurderingssystemet som konstruksjon.

Denne rapporten beskriver ikke historien til kvalitetsvurderingssystemer i norsk skole. Den har et mye mer begrenset siktemål: Å presentere hvordan kvalitetsvurdering beskrives i kommunikasjonen mellom departement og Storting. Hvilke tema har den kretset rundt og hvordan er disse blitt drøftet?

Disse elementene er nødvendige forutsetninger for å kunne lage en mer fullstendig fremstilling. Når vi avgrenser oss fra "det større lerret" er det dels av praktiske grunner. Det ville sprengt alle rammer å skulle fortelle historien om kvalitetsvurderingssystemer i norsk skole.

Vi vil se den politiske behandlingen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som å danne et temakart. Dette kartet vil vi studere og beskrive. I tillegg har vi vært opptatt av å få frem hva som skjer når et kvalitetsvurderingssystem skal implementeres. Vår antagelse har vært at formulering og implementeringsprosessene griper over i hverandre, et slikt system må studeres som en reform som ikke er ferdig når den er vedtatt, som finner sted i et miljø som den selv bidrar til å skape og der aktørenes tar beslutninger under stor grad av usikkerhet. I denne omgang har vi nøydd oss med å kartlegge denne antagelsen med å intervju nøkkelinformanter i departement og direktorat.

Vi innser også at det vil være viktig å klarlegge hvordan implementeringen har blitt oppfattet hos "styrings objekter". Man vil savne beskrivelser fra "Grasrota" i dette notatet. En slik beskrivelse er nødvendig for å fange opp kvalitetsvurderingssystemet i ordets andre betydning: Den konkrete utformingen av virkemidlene som til de enkelte aktørene skal

benytte. Den type beskrivelser som kan få frem hvor lang vei det er for at et system for kvalitetsvurdering skal kunne levere innhold til og være plattform for en samtale om kvalitet i opplæring som både er nyttig for Storting og styringsverk, så vel som for den enkelte lærer og skoleleder – de er nødvendige for å forstå kvalitetsvurderingssystemet som konstruksjon, men de er ikke inkludert her.

Vi vil skille mellom tre ulike aspekt ved kvalitet: *Kvalitetsregistrering* vil vi kalle den prosess hvor en fanger opp de data i en underliggende aktivitet som speiler variasjon i tilstand. *Kvalitetssikring* vil si at denne prosess knyttes til en struktur hvor kvalitetsregistreringens data gir informasjon om essensielle aspekt ved den underliggende aktivitet. *Kvalitetsvurdering* vil være den kommunikasjon som skjer på grunnlag av denne informasjon, om både data og struktur, med sikte på å forbedre de prosesser som i neste omgang registreres.

For å kunne få fasettere beskrivelsen av kvalitetsvurderingssystemet som konstruksjon, vil vi introdusere to sett av analytiske distinksjoner.

Det første sett av distinksjoner knytter seg til beskrivelsen av opplæringens oppgaver, og konkret til spørsmålene om hva skal gjøres og av hvem. Hva-siden kan analyseres med å spørre om hvordan den diskusjon som har vært ført angir svar på spørsmål som: Hva skal prege elevenes opplæring? Hva er det viktig at de lærer, hva skal skolens resultat være? Hvordan eleven oppfattes gjennom et kvalitetsvurderingssystem står da sentralt. Det andre knutepunktet er skolen selv. Hva trenger et slikt system å vite om skoler, hvordan skal man vurdere deres arbeid, og hva er skolers evne til selv å utvikle seg? Endelig vil ambisjonen om et system for vurdering av kvalitet også føre med seg en oppfatning om det styrende sentrum. Hvilken rolle tilskriver dette systemet seg selv?

Samtidig vil et system for kvalitetsvurdering også være et system for styring. Med bakgrunn i Dubnick (1998) har vi forsøkt å lage en oversikt over ulike perspektiv på et system for styring av kvalitet. Oversikten knytter seg til at man skiller mellom de ulike krav og forventninger som knytter seg til et slikt system. Kravene vil være de kvalitetene som aktørene i systemet formulerer og forholder seg til, mens forventningene knytter seg til de ønsker eller reguleringer av adferd som er bygget inn i eller institusjonalisert gjennom et kvalitetsvurderingssystem. Oversikten er fremtild i figur 1 nedenfor.

Figur 1: Ulike aspekt ved styring av kvalitet etter Dubnick 1998

	Legalt perspektiv	Organisasjons- perspektiv	Profesjonelt perspektiv	Politisk perspektiv
Krav	Opplevd forpliktelse	Medvirkning	Å ta ansvar	Nytte
Forventning	Pålagt plikt	Styring	Å stilles til ansvar	Transparens

Hvordan kvalitetsvurderingssystemet som kommunikasjon formidler krav og forventinger som innfrir de ulike perspektiv som kan rettes mot et slikt system, og om elever, skoler og system sine oppgaver i dette systemet innfris på gyldige måter, det vil være det tema som har gitt dette notatet dets form.

Samtidig må en gjøre oppmerksom på at dette notatet, tjener til å etablere en ”baseline” for evalueringen. Å etablere en kontekst som blir evalueringens utgangspunkt og gir det videre arbeidet retning.

Siden evalueringen startet i oktober 2005 har den største innsatsen vært satt inn på å etablere en nasjonal survey om gjennomføringen av NKVS. Denne ligger ute hos brukere idet denne rapporten skrives. Analysen av den vil gi viktig informasjon. Denne undersøkelsen skal også gjentas våren 2008.

Arbeidet med å undersøke ”de to vertikale snitt”, hvordan arbeidet med NKVS er organisert i ulike ledd og over ulike forvaltningsnivå i to fylker starter våren 2006.

Arbeidet med å gjøre rede for hvordan bruk av NKVS er implementert i fagopplæringen redegjøres det ikke for i denne rapporten. Dette er en del av evalueringen, men er formulert som et eget oppdrag og dette oppdrag vil rapporteres separat innen utgangen av august 2006.

Bakgrunnen for det norske kvalitetsvurderingssystemet

Om oppbygningen av notatet

Fremstillingen følger utviklingen fra 1988 og frem til 2004. Det er i denne perioden at den politiske diskurs om et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er tenkt, omsnakket, besluttet og realisert. Fremstillingen er selektiv. Dens formål er å kartlegge kommunikasjonen mellom departement og Storting om det nasjonale system for kvalitetsvurdering i Norge.

Røttene til dagens nasjonale kvalitetsvurderingssystem kan spores snart 20 år tilbake. Mengden av avveininger og valg som har bidratt til å forme systemet kan fremstilles på så mange måter at det er nødvendig å gjøre rede for noen valg som har styrt denne fremstillingen. For det første er kommunikasjonen mellom Storting og departement den primære kilden vi vil benytte for å vise når de ulike momentene ble introdusert og hvordan de er blitt avveid underveis. Målet har vært å få til en fremstilling av hva som har stått i fokus for beslutningene om selve systemet for kvalitetsvurdering, frem til det er så ferdig at det kan overlates til direktoratet for iverksetting. Ikke fordi det da er ferdig, men fordi arbeidet da går over i en ny fase.

Den store mangel med en slik fremgangsmåte er at en ikke fanger opp den kontekst for disse beslutninger som praksisfeltet danner. Å kartlegge motstanden i praksisfeltet og hvordan denne motstanden kom til uttrykk og påvirket kommunikasjonen om kvalitetsvurderingssystemet vil i praksis være å skrive historien til tenkningen om systemkvalitet i skolen. Denne fremstilling har et klart mer begrenset siktemål.

Den internasjonale kontekst som har gitt den norske innsatsen retning er heller ikke kartlagt. Fremstillingen går heller ikke inn på hvordan reformer på utdanningssektoren har vært knyttet til andre sektorer eller overordnede forvaltningsreformer. Et slikt valg innebærer en antakelse om at utdanningssektoren vil ha en relativ autonomi, dvs at man kan se dens reformer som å utvikle seg i ulik takt og til dels med ulikt innhold i forhold til hva som skjer innen overordnet styring eller innen andre sektorer. Det er den del av de administrative reformene innen utdanningssektoren som gjelder NKVS som står i fokus her. Målet har vært å få frem et

helhetlig bilde av hvordan sentrale problemstillinger har oppstått, er blitt nyansert og endret for å få bakgrunnen for de dilemma som iverksettelsen står overfor.

De første ansatser

Vi velger å starte kildegjennomgangen ved at departementet publiserte den sakkyndige kommisjonens vurdering av norsk utdanningspolitikk som OECD hadde gjennomført i 1988. Valget er ikke tilfeldig. Tre år tidligere var Forsøksrådet nedlagt, to år tidligere hadde etableringen av det nye inntektssystemet skapt helt nye ansvarsrelasjoner mellom nivåene i norsk utdanningsvesen, ett år tidligere var den nye mønsterplanen etablert. Hadde man ivaretatt helhet og oversikt midt oppe i denne massive desentraliseringen?

I rapporten får Norge mye ros. Den kritikk som kommer, knytter seg ikke minst til endringen av utdanningssystemet, og til departementets mulighet for å styre i det som nå fremstår som et desentralisert system. Gjennom det nye inntektssystemet hadde staten gitt fra seg den styringsmulighet som lå i å bestemme hva det skulle gis refusjon for. Rammeoverføringene som nå kom, representerte en stor desentralisering av makt. Spørsmålet ble da hvilken rolle departementet skulle innta.

OECD kommisjonen fikk inntrykk av at det (departementet) ikke har noen klar ideologisk rolle. Det er lett å fastsette generelle mål. Men almenne erklæringer om målsetting uten et omhyggelig forberedt grunnlag av kunnskaper om hva som skjer på skolene og analyse av nåværende og fremtidig politikk, blir tomme og gjør departementet til gissel.... (KUF 1988 s. 156)

Den ene rollen som kommisjonen så anbefaler er å bruke det frirom som er skapt gjennom desentralisering til å utvikle et klarere lederskap. *"Departementets makt i et desentralisert system bør jo snarere bestå i å sette opp normer enn å utferdige forskrifter, og det betyr at det kan delta i og lede debatten om målsettinger, fordi det er i gunstigere posisjon til å vite hva som foregår i hele landet"*. (ibid s 157)

Parallelt med at det åpner seg et nytt rom for ledelse, krever det å fylle denne nye lederrollen et grundig faktagrunnlag. Kommisjonen fremhever at det ikke er noen vei utenom at departementet tar på seg evaluerings og kontrolloppgaver. *"Det later til at det norske*

utdanningssystemet har svært få kontroll- og evalueringsfunksjoner etter at reformene ble innført". (ibid s. 158). Kommisjonen ønsker ikke opptatt av å gjeninnføre landsdekkende kontroll, "men å overveie metoder for å etablere og spre normer for undervisningspraksis på en bedre måte i Norge. ...Man må både på læreprosessene og resultatene." (ibid s 159). Som mer konkrete moment som kan bidra til å etablere de nye metodene for kontroll, foreslår kommisjonen både at man lager et sentralt evaluerings og informasjonssystem og at man innfører stikkprøver, "prøver som kan gi sentrale myndigheter en viss idè om kunnskapsnivået i norske skoler, uten at det fremgår hvilke enkeltpersoner eller skoler det dreier seg om, kan være et verdifullt diagnostisk redskap hvis man bruker det forsiktig" (ibid s. 158)

Det er også helt entydig at de stikkprøver av elevprestasjoner som departementet skulle foreta, skulle ha et diagnostisk formål. Bruken av begrepet diagnostikk viser til at testene skulle lages for å vise hva som er vanskelig for ulike barn. Prøven tester barnets forhold til et faginnhold, og legger vekt på å vise hvor mestring er etablert og hvor den svikter. I Norge hadde man erfaring med standardiserte tester, for eksempel ble evneprøver (intelligenstester) introdusert tidlig og var i ganske omfattende bruk utover på 1950 og 1960-tallet. Det var tydeligvis ikke dette man ønsket nå.

Departementet fulgte opp OECD- undersøkelsen ved "EMIL-prosjektet", et prosjekt som ble knyttet til det store NFR - programmet om "Ledelse og Styring". Det er verdt å peke på at Ulf Lundgren som hadde vært kommisjonen leder, gikk inn i dette prosjektet. Sluttrapporten forsvarer en plass i denne fremstillingen fordi det stiller et spørsmål som er viktig å besvare: Hvordan kan et system for målstyring og evaluering i skolesektoren bygges opp?

Rapporten gir lite svar, dens verdi ligger i å formulere en modell for et målstyrt system, og å stille spørsmål ved hvordan en slik modell kan operasjonaliseres. Hva vil det bety styringsmessig at utdanning dels er statlig styrt, dels markedsstyrt? Hva innebærer det at en har delegert og desentralisert styringen av utdanningen? At en innen grunnopplæringen dels arbeider med mål som aldri er ment å skulle evalueres og dels med mål som er faktiske mål og dels mål som er utviklingsmål?

I rapporten pekes det på behovet for et informasjonssystem som en forutsetning for å kunne nærme seg målstyring. Det oppfordres også til at sammenknytningen mellom målstyring og

evaluering klargjøres ved at en utvikler evalueringskriterier og evalueringsmetoder for ulike typer mål.

OECD-rapporten og Emil-prosjektet danner bakgrunnen for at departementet tok opp spørsmål om styring av utdanningssektoren i en egen Stortingsmelding, samtidig som andre dokument (NOU 1989: 5: En bedre organisert stat) også ga dette initiativet retning.

Stortingsmelding 37 (1990/91) Om Organisering og styring i Utdanningssektoren

To trekk skal fra meldingens innhold skal fremheves. For det første at målstyring gjøres til grunnlag for styring av utdanningssektoren, for det andre at evaluering ses på som en integrert del av målstyring. I kommentarene til hva som menes med målstyring gjør departementet oppmerksom på at:

Målstyring krever at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene.Det har kommet frem en del skepsis mot innføring av målstyringsprinsippet i utdanningssektoren. For utdanningssektoren blir det sagt, er målene så mangfoldige og lite målbare at målstyring er vanskelig....Den målstyring som skal anvendes i utdanningssektoren må være tilpasset sektorens spesielle behov. Den må ta hensyn til målenes kompleksitet og den må finne frem til en god balanse mellom målstyring og den nødvendige regelstyring. Det er også viktig å ta hensyn til at ikke all virksomhet i utdanningssektoren lar seg måle og resultatvurdere. (Stm 37 1990/91 side 15)

Hvilke av de mål skoler skal arbeide med skal måles? Hvordan kan måling skje uten å få forstyrrende effekter (målforskyvning, avkortning, forvridning) i forhold til de mål som man reelt ønsker skal forfølges? I 1990 var departementets svar at i et målstyrt utdanningssystem vil de nasjonale hovedoppgavene være tredelt: Ta et generelt systemansvar for virksomheten, definere klare overordnede prinsipper og mål for utdanningsvirksomhetene og fastsette et innhold i opplæringen som ivaretar et felles nasjonalt kunnskaps- og kulturgrunnlag.

Med denne formuleringen av hva nasjonale oppgaver skal være, er et overordnet tema anslått: Hva skal staten styre? Dette er ikke minst blitt konkretisert rundt temaet om hva sammenhengen mellom de ulike forvaltningsnivåene skal være. Som et underpunkt her vil man

finne drøftinger om hvordan styring av sektoren skal avveies mot og støtte. Hvordan knytte informasjonen som genereres til strategier for utvikling slik at de som styres kan nyttiggjøre seg de innsikter som utvikles? Temaet evaluering har ikke minst vært sett i en slik forbindelse. Men evaluering har også vært knyttet til det som kan sies å være det andre hovedpunkt i hva staten skal styre, spørsmålet om hva elevene skal lære.

I denne Stortingsmeldingen er det særlig evaluering som læringsstrategi som står i fokus. Evaluering som tema utdypes så i 4.2.3. I drøftingen benytter meldingen en distinksjon som preget debatten utover 90-tallet, nemlig ved å si at dette kan skje *internt*, som skolebasert vurdering, eller *eksternt*, i form av nasjonale tester og nasjonale inspektørkorps. Gjennomgangen avsluttes med en formulering som ikke konkretiseres men som viser forhistorien til det som i dag kan kalles for et krav om transparens: ”*Evaluering må være en del av utdanningssystemets læring av sin egen virksomhet, der det en søker blir holdt opp mot det en oppnår og hva som virker.*” (Stm 37 1990/91 s. 27)

Behandlingen av denne meldingen i Stortinget finnes i *Innst. S 186 (1990/91) Om organisering og styring av utdanningssektoren*. Komiteen mener at den formelle og systematiske evalueringen for det meste er avgrenset til eksamener for elevene, og komiteen mener at det er nødvendig å få frem mål også for andre sider ved skolens virksomhet: Gjennom en mer systematisk skoleevaluering som har som ambisjon å måle en større del av skolens virkefelt.

Stortingsmelding nr 23 (1992/93) Om forholdet mellom staten og kommunene vektlegger en klarere forståelse av de regionale og lokale ledds betydning. Meldingen understreker at statlig styring må legge til rette for at det lokale tjenestetilbudet kan utvikles i tråd med nasjonale mål og prioriteringer, samtidig som folkevalgte organ på lokalt nivå har reell innvirkning på utformingen av tjenestene. Sammenligner man denne meldingen med nr 37, får en frem bredden i syn på statlig styring, og det er mellom disse ulike syn at debatten siden har kretset. En kan kanskje si at i et overordnet perspektiv ser man betydningen av de ulike ledds egenart, men når man nærmer seg departementets operative grep for å få styring over egen sektor, vil man oftere vandre mot en klarere underordning av ytre etat. Formingen av et system for kvalitetsvurdering er tett forbundet med utformingen av departementets styringsmandat

Det neste dokumentet viser tydelig at det også handler om eleven, i form av at en klarere målstyring må også klarlegge hva som skal være skolens resultater. I *Stortingsmelding nr 29(1994/95) Om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole- ny læreplan*, er hovedtemaet å redegjøre for oppbygning og innhold i den nye læreplanen (L 97). Denne meldingen drøfter imidlertid også vurdering. Det skjer i form av to avklaringer: For det første sier departementet at ” *det overgripende formål for den vurdering som skjer i og av skolen, er læring: å presisere og prøve ut hva en sikter mot, å bedømme om man nærmer seg det eller ikke, og så – eventuelt – forsøke å endre kurs eller modifisere opplegg for bedre å nå fram*” (Stm 29 1994/95 s. 47). For det andre sier departementet at vurdering i læreplanen skal knyttes til tre områder: Elevvurdering, skolebasert vurdering og et nasjonalt vurderingssystem.

Når Stortinget drøfter denne meldingen, i *Innst. S. nr 15 1995/96*, slutter komiteen seg til at det skal være tre pilarer for vurdering, - elevvurdering, skolebasert vurdering og et nasjonalt vurderingssystem. Det er også nytt at en fra denne meldingen får en skjerping av de politiske motsetningene i syn på vurdering. Det er her en for første gang får et mindretall som ønsker kvalitetsvurdering av skolene lagt til et eget inspektorat.

En diskurs modnes

Stortingsmelding 47 (1995/96) Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem.

Meldingen er delt i to hoveddeler - elevvurdering og nasjonal vurdering. Her er det siste temaet mest av interesse. Det er igjen delt i to deler, en del om nasjonalt vurderingssystem og en del om skolebasert vurdering. Utgangspunktet til departementet for å utvikle nasjonal vurdering i grunnskolen er at ” *vurderinga skal dekkje alle sider ved verksemda. ...Målsetjinga er m.a å dokumentere ressursbruken i skolen på ein måte som gir grunnlag for å vurdere samanhengar mellom ressursbruken, den pedagogiske verksemda ved skolen og elevresultata.*” (Stm 47 1995/96 s. 7)

Hittil, sier departementet, har en i hovedsak kartlagt innsatsfaktorer og aktiviteter, og at det har vær lagt mindre vekt på resultat og produkt, som departementet så definerer som elevenes kunnskaper og kompetanse. Nå sier departementet at kunnskap om ressursbruk alene ikke er

nok for å vite om skolen når sine mål. Departementet ønsker å få grunnlag for vurdere sammenhenger mellom ressursbruk, den pedagogiske virksomheten og elevenes resultater.

Det økte fokus på elevenes resultater fører til at temaet om hvordan de skal dokumenteres, blir aktualisert. I kap 3.3.3. definerer departementets diagnostiske prøver som det relevante mål, og det refereres ulike initiativ som er gjort for å etablere slike prøver i lesing, matematikk og engelsk.

Departementet gir i 1996 uttrykk for at skolebasert vurdering har vært et prioritert satsingsområde. Ikke minst blir det understreket at når skolen gjennomgår raske endringer, som f.eks ved innføring av en ny læreplan, er skolebasert vurdering et viktig redskap. I meldingen foreslår departementet å forskriftsfeste at skolene jevnlig skal *”vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringa frå skolens side hjelper til med å nå dei nasjonale måla for grunnskolen”* (Stm 47 1995/96 s. 23). En slik plikt kunne man tro ville gått sammen med en tilsvarende beredskap for å fange opp de lokale vurderinger. En slik beredskap fantes ikke, og sammenhengen mellom lokalt og nasjonalt system blir dermed ikke løst. Staten får imidlertid demonstrert sin vilje til å styre underliggende ledds aktivitet.

Det er nytt med denne meldingen at begrepet kvalitet introduseres som det som de nasjonale vurderinger skal beskrives, måle og sikre – men også det uten at det skjer noe gjennombrudd i forhold til hva som skal måles, hvem som skal behandle informasjonen eller hvordan den skal bidra til å skape kvalitet. I tillegg er det nytt at det så klart fremheves som et mål for den nasjonale vurderingen at den skal gi informasjon utad.

Insisteringen på at kommuner og skoler skulle foreta egne vurderinger kan og henge sammen med at en på dette tidspunkt hadde fått så vidt med erfaring med Grunnskolens informasjonssystem (GSI) at ideer om gjennomgående datainnsamling som alle ledd så kan benytte begynner å bli reelle muligheter. Meldingen sier lite om hvilke resultater som den nasjonale vurderingssystemet skal løfte frem.

Komitèbehandlingen, Innst S nr 96 (1996/97), er primært interessant ved at det politiske mindretallet igjen signaliserte et skjerpet syn på resultater: De forslår å legge til rette for åpenhet om den enkeltes skoles kvalitet, herunder anonymiserte eksamensresultater, og

foreslår innført tester, i forslaget omtalt både som obligatoriske diagnostiske tester og standardiserte tester.

Det bør nevnes at departementet i 1997 også nedsatte en egen arbeidsgruppe som fikk som mandat å komme med forslag til "et helhetlig nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen".

Rapport om Nasjonalt vurderingssystem, (Moe utvalget)

Rapporten fikk ingen umiddelbare konsekvenser, statsråden ønsket i den påfølgende Stortingsmelding 98 (1998/99) *Mot rikare mål*, å gå en annen vei, men rapporten er likevel interessant både fordi den har noen gode argumenter, men mest fordi synet på hva det nasjonale systemet for vurdering av kvalitet i skolen blir klarere.

Rapporten utvikler kvalitetsbegrepet og skiller mellom ulike kvalitetsaspekt, og ser dokumentasjon av måloppnåelse, resultater av læringsutbytte og arbeidet i klasserommet som viktige ledd i hva et slikt system må ha av kvaliteter. Inndelingen svarer langt på vei til en senere inndeling i struktur- prosess- og resultat-kvalitet. Helt klare er utvalget på at det er elevenes utbytte som står i sentrum: *"Og det er viktig at vurderingen i større grad enn nå nærmer seg det som er hensikten med opplæringen, at elevene skal ha et positivt utbytte."* (kap2 s. 2)

Et interessant aspekt ved rapporten er at den har skaffet seg empirisk kunnskap om hvordan kommunene arbeider med kvalitet, og konkluderer med at både kommuner og skoler arbeider for sporadisk med feltet og at det legges for stor vekt på rammefaktorer og for lite vekt på å studere rammene i forhold til elevenes læring.

Utvalget har også et kritisk blikk på et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. De mener at en i Norge har en tradisjon for så sterk faglig styring at *"en friere vurdering er nødvendig som motvekt mot et system som ellers kan bli for autoritært"* (kap 3 s. 8). Utvalget skiller mellom en *systemintern* vurdering som de i tillegg til å være vurderinger som blir gjort internt i skolen, også kan være at en måler effektiviteten i et system opp mot de målene og kravene som ligger i systemet selv. Opp mot dette fremhever de behovet for en *systemekstern* vurdering, som de beskriver som en vurdering som vil *"stille spørsmålstegn også ved systemet selv"* (ibid)

St.meld 28 (1998/99) Mot rikare mål.

Det neste dokumentet hvor departementet formulerte synspunkt på det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet var i *St.meld 28 (1998/99) Mot rikare mål*. Denne meldingen er i dag ikke minst av interesse fordi den representerer et verdisyn og en utdanningspolitisk plattform som ikke fikk gjennomslag. Meldingen er seg selv bevisst på at den representerer et brudd med tidligere styringsdokument:

I tidlegare dokument om systematisk vurdering i grunnskole og vidaregåande opplæring har omgrepet «nasjonalt vurderingssystem» vore brukt. Departementet bruker i denne meldinga i staden nemninga «ein samla nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling». Det handlar ikkje om å byggje opp eit felles nasjonalt system for vurdering og kvalitetsutvikling som skal nyttast på alle nivå, men om å vidareutvikle og sjå i samanheng forskjellige former for tiltak på området - i regi av den enkelte skole og lærebedrift, den enkelte kommune og fylkeskommune som lokalt driftsansvarleg eller staten - som nasjonalt ansvarleg for all offentleg opplæring. (St.meld 28 1998/99 kap 5 side 7)

Dette fører til at meldingen under "sentrale premiss" bl.a. setter frem følgende som strategi:

Det overordna målet med vurderingsarbeidet i skole og lærebedrift er å gjere opplæringa betre for elevane og lærlingane og vidareutvikle institusjonane som lærande organisasjonar. Informasjon og tilstandsvurdering skal først og fremst tene kvalitets- og organisasjonsutvikling, ikkje brukast som grunnlag for ekstern kontroll og rangering av læringsinstitusjonar (ibid)

I dette perspektivet fremmes det en argumentasjon som kan sies å uttrykke det som kan betegnes som den lange tradisjonen i forvaltningen av enhetsskolen. Elevens resultat er i denne meldingen ikke grunnlag for å se om skolen utfører sitt samfunnsansvar om en likeverdig opplæring. Likeverdigheten fremkommer gjennom at departementet har skapt tiltakskjeder som gjør at den enkelte har fått like muligheter til å utvikle seg. Spissformulert kan en si at likeverd ikke er en rettighet men en samfunnsoppgave. Det er dypest sett et politisk prosjekt å skape en opplæring av god kvalitet, et prosjekt som realiseres når skole og hjem og bygd i dialog skaper den opplæringen de ønsker. Selv om meldingen også formidler en forståelse av

hva kvalitet er og hvordan den kan bygges som referer til tidligere dokument, så er dens logikk ulik Moe-utvalgets og dermed også en rekke av de tidligere styringsdokumentene

Komiteen reagerer på denne meldingen ved at de utdanningspolitiske frontene tegnes skarpere opp. Flertallet holder fast ved en tilbakeholden linje, i forhold til nasjonalt vurderingssystem. De viser til at en nå er i ferd med å gjennomføre to store reformer, og at det vil kreve stort engasjement og initiativ, ikke minst fra skolene og deres medarbeidere, om disse skal bli vellykket. *"I et slikt perspektiv vil flertallet finne det betenkelig om man velger å bruke mye tid og oppmerksomhet på å konstruere et vurderingssystem med kontroll som sitt viktigste grunnlag."* (Innst S. 214 (1998/99)s. 3)

Mindretallet (FrP + H) står for en konsekvent annen retorikk. Selv om de har ulike votum, samler de seg i kravet om et uavhengig skoletilsyn. De to partiene fremmer i tillegg forslag om at *"Stortinget ber regjeringen følge opp forslaget om obligatoriske diagnostiske prøver i grunnskolen med fastsettelse av faglige minstestandarder i lesning, skriving og regning på alle klassetrinn."* (ibid)

En ny agenda

Det dokument som brakte diskusjonen langt videre var *NOU 2002/10 Første klasses fra første klasse*. I denne utredningen er det intet igjen av tenkningen fra Stortingsmelding 28 (1998/99). Her videreføres og skjerpes standpunktene fra Moe-utvalget og Stortingsmelding 47.

Kvalitetsbegrepet knyttes nå til ISO-tenkning, dvs til generelle standarder for kvalitet, ved at utvalget skiller mellom tre ulike kvalitetsaspekt, strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet, og kvalitetsaspektene tenkes i en lineær modell: *"Elevenes og lærlingenes resultater bygger på kvaliteten i prosessene og strukturene"* (NOU 2002: 10 kap 3 s. 3) *"Med resultat-kvaliteten som det overordnede kriteriet i et vurderingssystem, tas det utgangspunkt i at det er elevenes utbytte av skolegangen som skal vurderes og som vil fungere som pekepinn om hva som betraktes som god kvalitet"* (NOU 2002: 10 kap 3 s. 4) , og som måter å vurdere kvalitet nevnes følgende: Bredde i vurdering, nasjonale prøver i basisfag eller av basisferdigheter, Eksamen, Utvalgsundersøkelser, enkeltstående undersøkelser og Internasjonale prosjekter. Utvalgets vurdering av disse er bl.a. at eksamen gir et begrenset

bilde av de reelle læringsutbyttet samt at det ikke finnes på de lavere trinn, at utvalgsundersøkelser, det som 10 år tidligere het stikkprøver, ”ikke gir tilstrekkelig insitammenter til læresteder som har et vurderingsbehov og et forbedringspotensial”. (NOU 2002: 10 kap 3 s.5). Enkeltstående undersøkelser mener utvalget skal reserveres til måling av læringsutbytte i forhold til andre områder enn basisfagene, læringsstrategier og sosial kompetanse. Internasjonale undersøkelser mener utvalget skal integreres i det norske systemet. Utvalgets hovedfokus er på å etablere nasjonale prøver, noe utvalget ser som den beste måte å fange opp elevenes faglige læringsutbytte. Selv om utvalget ser at slike prøver innebærer at man etablerer to kontrollsystemer for læresteder med karakter og eksamen, velger utvalget denne løsningen. Utvalget peker også på at slike prøver må ha noenlunde samme innhold over tid for å kunne følge utviklingen. (NOU 2002: 10, Kap 3 s. 4)

Dette siste momentet er verdt å gå inn på: I et longitudinelt perspektiv, dvs når man ser den gjentatte effekten av sammenlignbare tester, kan en hevde at hovedpoenget med nasjonale prøver ikke er at noen former for faglig utbytte fremheves. Det er klart at det å kontrollere noen mål for opplæringen gjennom tester og la andre mål bli overlatt til den enkelte lærers skjønn, innebærer at en fremhever noen mål for opplæringen. De danner en forgrunn, andre mål kommer i bakgrunnen. Det er likevel ikke det som på sikt er mest betydningsfullt. En viktigere systemeffekt av nasjonale prøver vil være at de over tid fokuserer opplæringens innhold rundt et bestemt kanon. Ved at disse prøvene skal være sammenlignbare, kommer spørsmålet om reliabilitet i forgrunnen og den beste måten å sikre det på er å ha identiske eller sammenlignbare spørsmål i testene. Skolenes evne til å lære av testene begrenses mao til hva testene måler, og testene vil måle det samme om og om igjen.

Utvalgets forslag er at det innføres nasjonale prøver i matematikk, norsk og engelsk at alle elever på 2., (leseferdigheter) 4. (matematikkforståelse og leseferdigheter i engelsk) og 9 klasses trinn gjennomgår prøvene, samt i 2.klasse i videregående skole.

Dette sterke fokus på resultat kvalitet suppleres imidlertid av at utvalget også vil ha med struktur- og prosesskvalitet som sentrale områder i kvalitetsvurderingssystemet.

I den andre delinnstillingen fra utvalget *NOU 2003 /16 I første rekke*, står ikke selve kvalitetsvurderingssystemet like sterkt i fokus som i den første delinnstillingen. Men også her er passasjer som bør refereres, ikke minst fordi utvalget reiser en diskusjon som enda ikke er

ferdig: Hvilke kompetanser skal skolen bidra til å utvikle? Selv om kvalitet har flere fasetter, vil utvalget understreke

at grunnopplæringen i sterkere grad enn i dag må fokusere på elevens basiskompetanse og har definert dette som grunnleggende ferdigheter, sosial kompetanse og det å ha utviklet læringsstrategier. ... Utvalget legger stor vekt på kompetansebegrepet i utredningen. Det skyldes at utvalget har vært opptatt av at det som opplæringen skal utrette og sette den enkelte istand til tydelig må beskrives. Uklare mål fører til at hensikten med undervisningen forsvinner.
(NOU 2003: 16 kap 1 s. 2/3)

Her gis norsk grunnutdanning et tydeligere resultatbegrep, men også et resultatbegrep som er smalere enn hva man tradisjonelt har arbeidet med.

Utvalget plasserer diskusjonen om utvikling av kompetanse eksplisitt i et økonomisk perspektiv ved å snakke om utdanning som forming av humankapital. ”*Humankapitalen- vår viktigste ressurs*”, heter innstillingens kapittel 4.2. Dette er ikke nytt i denne innstillingen, det kan sies å ha vært et gjennomgående perspektiv, og det hadde nylig blitt bekreftet i Hernes NOU om høyere utdanning (NOU 1988: 28 Med viten og vilje). Slik sett er perspektivet legitimt i et styringsperspektiv. Det nye her vil ligge i at utvalget ikke ser noe behov for å supplere perspektivet. Utvalget ser og utdanningspolitikken som å henge sammen med andre politikkområder, og da spesielt arbeidsmarkedspolitikken. Når utvalget dermed lar kapitlet munne ut i en diskusjon av livslang læring, er dens perspektiv gitt: Hvordan alle hele livet skal kunne bruke utdanning som middel til å styrke sin konkurransekraft på arbeidsmarkedet. Det er jo unektelig et viktig synspunkt – men det er også bare *ett* perspektiv på hvorfor det offentlige skal engasjere seg i voksenopplæring. Slike moment tjener til å vise at perspektivet på kvalitetsvurderingssystemet endres, retorikken skjerpes.

Samlet sett må en kunne si at disse to innstillingene representerer et ganske grunnleggende brudd i utdanningspolitisk retorikk i forhold til Stortingsmelding 28 (1998/99) Mot rikare mål. At utvalget ble oppnevnt av en regjering og fortsatte under en annen, styrker betydningen av dette bruddet. Det representerer noe mer enn en partipolitisk markering. Alvoret og styrken i skiftet i prioriteringer, blir illustrert når departementet samme høst benytter et tillegg til budsjettproposisjonen, St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003), til å fremme forslag til etablering av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. I hovedsak videreføres innstillingene

fra Søggen-utvalget. I proposisjonen er det nye at man forslår etablering av en nettportal som medium for kvalitetsvurderingssystemet, et valg som både sikrer nasjonal styring og som samtidig kan åpne for åpenhet og læring. Offentligheten kan få innsikt, skoleeierne og skolene kan, ved hjelp av passord, få tilleggsinformasjon, og departementet kan knytte veiledning til nettportalen og gjøre de rapporter som departementet selv bestiller tilgjengelige. Denne beslutningen fremstår som en strategi for transparens som er overlegen i forhold til tidligere tenkning, og som langt på vei kombinerer transparenskravet med et åpent system hvor alle er deltakere på like fot.

At det her virkelig har skjedd en forskyvning i hvor de politiske partiene ønsker å markere seg, understrekes av at i komiteens innstilling til budsjettet *B.innst.S.nr.12 (2003-2004)*, omtales ikke temaet nasjonalt kvalitetsvurderingssystem med ett ord. Komiteen slutter seg til departements forslag til budsjett.

Departementets ”arkitektur” for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet fullføres

I april 2004 kan mange tråder trekkes sammen: Oppfatningen av hva som skal ligge i kvalitetsvurderingssystemet er avklart og *Stortingsmelding 30 (2003/04) Kultur for læring* bruker denne avklaringen som brikke i en overordnet reform av grunnutdanningen.

Meldingen omtaler nesten ikke NKVS. Den viktigste referansen, som nettopp viser at her er et nytt kunnskapsregime i arbeid, finnes i kapitlet om ”Skolen i en ny tid”, hvor det i pkt 3.3. 2 pekes på behov for et systemskifte i styringen av grunnopplæringen. Klare nasjonale mål, kunnskaper om resultater i vid forstand tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte og veiledningsapparat skal prege det nye regimet.

”Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og – utvikling er en viktig del av et større systemskifte. Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og styring erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres innen rammen av nasjonale mål”

(Stm. 30 2003/04 s. 25).

Måten dette skal skje på er ved at det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering skal ”gi informasjon om læringsresultater, ressurser, trivsel og læringsmiljø” (ibid s 26). Måten dette

viser til et nytt regime, er overbevisningen om at denne informasjon vil påvirke skoler og skoleeiere i deres arbeid med å utvikle kvalitet.

Denne overbevisningen henger sammen med hva som skal være skolens oppgave, slik den kommer til uttrykk i synet på elevene: Hva er det viktig at de lærer, hva skal skolens resultat være? Her er meldingen klar: Begrepet om basiskompetanser forlates, og omformuleres som et spørsmål om ”*Sentrale ferdigheter som er grunnleggende redskaper for læring og utvikling*” (Stm. 30 2003/04 s. 31). Departementet definerer fem slike faguavhengige ferdigheter: Å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy. Det viktige med at disse fem kvalitetene løftes frem som mål for elevenes opplæring, er at de dermed danner en forgrunn, - og blir det som staten skal måle- mens andre opplæringsmål dermed blir redusert til å danne en bakgrunn.

I forhold til den tydeliggjøring av hvilke resultat skolen skal oppnå, blir en rekke oppgaver som tidligere har vært sentrale, og meldingen nevner selv elevenes sosiale kompetanse og skolens ansvar for å stimulere deres personlige utvikling (jfr Stm. 30 2003/04 s. 33), nå reformulert som deler av skolens læringsmiljø, som kvaliteter ved opplæringen som elevene har rett til oppleve og utvikle seg gjennom, og som slike rettigheter kan de samles i Skoleplakaten. Implisitt i at de reformuleres slik ligger at disse målene ikke lenger er mål for opplæringen, men omgivelser. De skal ikke inkluderes i statens måling av resultater, men være overlatt til den enkelte borger å hevde, som rettighet.

Oppfatningen av skolene og skolenes ansvar for å arbeide med kvalitet er genuint skrevet i målstyringens ånd. Nettopp ved å skjære gjennom behov for regulering, gir meldingen rom for å peke på lærernes og skolenes muligheter og å uttrykke tillit til dem. Grensene for denne tillit er klare, for eksempel snakker meldingen klart om behovet for ”den tydelige leder”, og setter dette opp mot ”den ettergivende leder”. Essensen av tilliten kan kanskje sies å bestå i en tiltro til at det ansvar som departementet vil legge på skolene og lærerne for å nå bedre resultater vil samsvare med det ansvar som lærere og skoler selv oppfatter som det de er ansvarlige for. Denne broen av samsvar mellom pålagt og opplevd ansvar uttrykker den ambisjon som kvalitetsvurderingssystemet skal bære. Ambisjonen er at den informasjon som Skoleporten formidler skal gi en mulighet til å lære som skolene og kommunene aktivt vil ta i

bruk. Men er det faktisk slik? Er Skoleporten en anledning til kommunikasjon som tilbyr det kommuner og skoler er opptatt av?

Det tredje aspektet er den rolle som det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet får for statens oppfatning av seg selv. Her er det viktig å peke på to aspekt. For det første er meldingen avklart på at det er staten som er det agerende sentrum i utviklingen. Staten formulerer de mål som kvalitetsvurderingssystemet skal kommunisere om. På den annen side er kommunikasjonen gitt en form der skoler, skoleeiere og offentlighet kan ta i bruk de tilgjengelige data på de måter som de selv finner for godt. Ved at alle kan gjøre sine egne analyser kan en si at den hierarkiske modellen er, om ikke forlatt, så sterkt modifisert. Departementets regigrep ligger i at det er sentrum som definerer hvilke rapporter som skal være mulige. Ut over det er det opp til enhver å etablere sin tolkning. Dette siste aspektet kan betegnes som et "superkomplekst system" for å bruke en frase fra Qvortrup (2001). Skoleporten er i et slik perspektiv et medium for alles kommunikasjon med alle. Forskjellen fra et superkomplekst system i Qvortrups forstand, der ingens tolkning er privilegert, er at i Skoleporten er der lagt en regi, kommunikasjonen tilbys om noen data og ikke om andre.

Om likeverd i utdanningen. OECD-rapporten fra 2005.

Denne meldingen ble lagt frem i september 2005. At vi betraktes utenfra kan slik sett sies å danne både innledning og avslutning på denne fremstillingen. I sammendraget lanseres 21 forbedringspunkter, hvorav ett gjelder NKVS. I dette punktet anbefaler OECD et års pause i nasjonale prøver, at en undersøker risikoen for at offentliggjøring av data i Skoleporten kan øke forskjellene mellom skolers kvalitet, at man studerer vurdering i et nordisk perspektiv, legger vekt på målinger som fanger opp effekt av tiltak og innleder samtaler om fordeler og ulemper ved friere skolevalg. Selve gjennomgangen av kvalitetsvurderingssystemet drøftes i rapportens kap 4. Rapporten peker her på tilsyn og på formelle evalueringer som gode tiltak for å få kunnskap om dagens tilstand, kunnskap som de mener bør suppleres med standarder for måloppnåelse for hvert fag for hvert alderstrinn. Det er i en slik sammenheng rapportørene ser Skoleporten. Etter en innledende drøfting av generelle argument for og imot offentliggjøring av resultatdata, og en drøfting av hvordan kunnskap kan kombineres med økt markedsstyring (friere skolevalg), tilrår de at skolenes testresultater bør publiseres, sammen med en rekke andre data om den enkelte skole. I den forbindelse rår de til at en særlig studerer forskjellene mellom skoler og innen skoler, og at en, for bedre å mestre de siste, tar opp spørsmål om klarere kompetansemål for hvert fag og trinn.

Oppsummering

Hva har 15 års debatt fra 1988 til 2003 utviklet?

En første påpekning er at den diskursen som er forsøkt kartlagt i dette notatet er en politisk diskurs, dvs en bruddfylt diskurs, hvor en ofte kan spørre om det er mer brudd enn sammenheng mellom de ulike dokumentene. Så sent som i 1998, fire år før NKVS ble vedtatt, avviste departementet på prinsipielt grunnlag behovet for et slikt system og et stortingsflertall sluttet seg til dette. Denne særegne karakteren styrkes av at vurderingsspørsmålet utover på 1990 tallet skaper en egen front mellom grupper av partier, en front som så ser ut til å lede til at hele diskusjonen forskyver seg etter 2001.

Går en tilbake til de spørsmål som EMIL-prosjektet påpekte var nødvendige å avklare for et målstyrt utdanningssystem, så er det god grunn til å spørre om det er utviklet en konsistent diskurs, eller om ”utviklingen” har skapt noen nødvendigheter som en så har laget en begrunnelse i forhold til.

En første distinksjon kan være å peke på at en kan se utviklingen av et nytt syn på kvalitet, et syn hvor kvalitet fremdeles består i det som skjer mellom lærer og elev, men at man nå i tillegg skal kunne beskrive og i prinsippet kunne forutsi hvordan slik kvalitet kan skapes. Kvalitet blir i løpet av 1990 - årene gjort til gjenstand for styring, staten lager en teori om hvordan kvalitet kan skapes som skolene så kan stilles til ansvar for.

Trolig er det mindre interessant å spørre om hva som er det empiriske grunnlaget for denne vendingen, mao om slike teorier vil kunne skape kvalitet enn det er å spørre hva som har skapt denne vendingen: Hvis demokrati er et arrangement av institusjonelle diskurser, hvilke endringer i diskurser er det som i løpet av disse årene skaper behov for en ny måte å snakke om kvalitet i utdanning på?

I innledningen til dette notatet gjorde vi rede for at vi ville studere kvalitetsvurderingssystemet som konstruksjon. Det gjaldt hvordan et system for kvalitet vurderer seg selv, og konkret om hva skal gjøres og av hvem.

I forhold til systemets første knutepunkt, synet på eleven og elevenes resultater, har en fått etablert elevenes læringsutbytte som skolens sentrale mål. Dette må en kunne si er en enighet som i løpet av disse 15 års diskusjon har etablert seg som et konsensusgrunnlag. Den enighet som her er skapt, kan, selv om den i internasjonal målestokk er konservativ og forsiktig,

oppfattes som en radikal vending i norsk tradisjon. Ikke minst har den nyradikale tradisjon i norsk skole (Telhaug & Mediås 2003) hevdet evnen til å lære å lære som viktig. Fokuseringen på basisferdigheter fører til at mange av de mål som den pedagogiske progressivismen har stått for, nå omformuleres som deler av elevenes læringsmiljø. At det er etablert en slik enighet betyr ikke at den er klart begrunnet. Sett i forhold til EMIL-prosjektets påpekning av at en må klargjøre hvilke mål en vil operasjonalisere, er det ti år senere enda uklart hva elevenes læringsutbytte konkret skal bestå i, og om hvordan læringsutbyttet skal måles. Et eksempel kan være at valget mellom diagnostiske og standardiserte prøver fremstår som uløst.

En kan også beskrive det kvalitetsvurderingssystem som nå er blitt etablert gjennom den rolle det tildeler skolene: Skoleporten leverer den informasjon som skolene skal bruke. Denne informasjonen danner implisitt en standard ved å gi grunnlag for sammenligning. Skolene stilles så å si til ansvar i forhold til et sett med standarder. Dette må en kunne tolke som et valg. Et alternativ kunne f.eks vært å deskriptivt undersøke hva skoler faktisk tar ansvar for. Det valg som er gjort plasserer Skoleporten som å være konsipert i en kontrollsammenheng: Det er ikke gitt at den informasjon man sentralt har definert som Skoleportens innhold oppleves av lærerne som det som er mest sentralt for å kunne utvikle den opplæring de ønsker.

Det tredje aspektet gjelder hvordan staten skulle definere egen rolle. At staten skulle ha et systemansvar har det gjennomgående vært enighet om. Hva dette skal innebære har vært gjenstand for diskusjon gjennom store deler av prosessen. Samtidig som temaet var saklig uavklart, var det i ferd med å føde en politisk frontdannelse: Det nye standspunktet, målbåret av særlig Høyre og FrP, var klar nasjonal styring med størst mulig åpenhet og uavhengighet fra departementet. Det tradisjonelle synet, målbåret ikke minst av KrF, var at dette ville en kunne løse lokalt, og staten skulle innskrenke seg til å bistå i prosessen.

Det andre analytiske perspektivet som ble varslet innledningsvis, vil først få sin relevans i en senere analyse når en også har kartlagt brukernes reaksjoner på systemet. Dette perspektivet gjaldt hvordan de ambisjoner om kvalitet som er etablert knytter seg til brukernes krav eller de styrendes forventninger, og hvor fire ulike aspekt ble brukt for å tydeliggjøre forskjellen i ambisjon. Ser man på de stikkord som knyttes til det å være deltaker i et system som arbeider for kvalitet opp mot de stikkord som knytter seg til det å styre et systems arbeid for kvalitet, virker det som om vekten så langt ligger på styring. Det er ikke nytten for den enkelte, det er

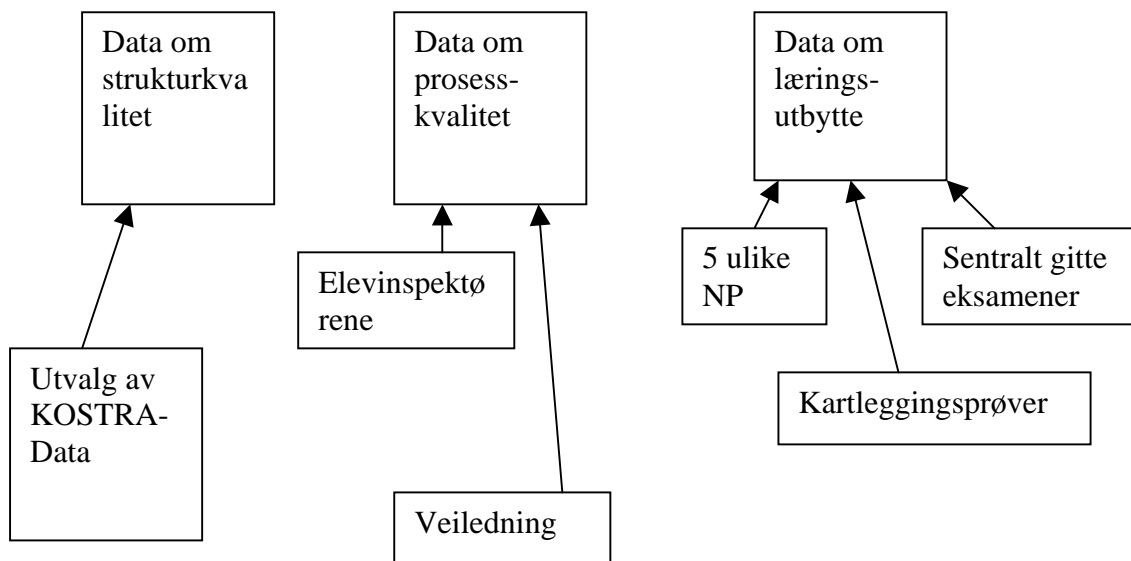
ikke evnen til å ta ansvar, det er ikke medvirkning som danner fokuspunkt i det som ble vedtatt i 2003.

Skoleporten

Det system som var under oppretting fra nyttår 2003 av, Skoleporten, presenterer seg selv slik:

Skoleporten presenterer ulike data fra den enkelte skole og skoleeier, samt veiledningsressurser til tolkings-, vurderings- og utviklingsarbeid i grunnskolen og videregående opplæring. Dette er verktøy som skoleeiere og skoleledere kan bruke på ulike måter for å vurdere og utvikle sin virksomhet. Hovedmålgruppen er beslutningstakere i skolesektoren, men Skoleporten gir også nyttig informasjon til foresatte, elever og andre interesserte. (www.skoleporten.no)

De data som er tilgjengelige på Skoleporten kan skjematisk og forenklet presenteres slik:



De data som Skoleporten genererer er tilgjengelige for skolene på to måter: For det første kan en for hvert av kvalitetsaspektene få tilgang til ressurser om veiledning, om hvor en har kompetansemiljø og om relevant litteratur. For det andre kan skolene ta ut tre typer rapporter. Ut over åpningsbildet som gir informasjonsdata om skolen, kan en få en rapport som viser skolens historikk i forhold til hvert av de tre kvalitetsaspektene. En kan også sammenligne direkte med en annen skole (benchmarking) og endelig kan man sammenligne geografisk, dvs at man får opp data som sammenligner skolen med gjennomsnitt av andre skoler i samme

kommune, i samme fylke og med nasjonalt snitt – også her for hvert av de tre kvalitetsaspektene.

KOSTRA-tallene har sin egen historikk. De er etablert siden midten av 1990-tallet og ligger også til grunn for Fylkesmennenes tilsyn med kommunene. Denne databasen styres av Kommunaldepartementet, og er tilgjengelig både på SSB (www.ssb.no/kostra/) og på ODIN (odin.dep.no/krd/norsk/tema/kommune/kostra/dok-nn.html). Det som er gjort tilgjengelig på Skoleporten gjelder et lite utdrag av data som primært gjelder antall elever, antall undervisningstimer pr elev og gjennomsnittlig lærertetthet, mao enkle nøkkeltall som gir grunnleggende informasjon om resurssituasjonen ved skolen.

Under "Læringsmiljø" var data fra Elevinspektørene tilgjengelig. Dette er en database som alle skoler kan benytte, men som er obligatorisk for 7. og 10. trinn. Det som kalles Elevinspektørene gir informasjon om trivsel, mobbing, elevenes motivasjon, motiverende lærere, arbeidsmiljø, elevråd, arbeidsplaner og læreplanmål og fysisk læringsmiljø. For hvert emne finnes fra 2 til 7 spørsmål og svarene kan registreres slik at en får en nasjonal database. For 2005 har 86 % av de elevene som skulle svare svart, noe som må sies å være tilfredsstillende¹.

Det mest kompliserte element i Skoleporten er de nasjonale prøvene. Oppdraget var å etablere slike prøver i matematikk, lesing og skriving og engelsk for elever på 4., 7., og 10. klassetrinn, samt på grunnkurs i videregående skole. Oppdraget krevde at en opprettet egne utviklingsmiljøer for de ulike testene, og allerede fra høsten 2004 ble dette prøvd ut på to trinn og i noen fag. I tillegg krevdes og kreves det årlig et stort apparat for å skolere de lærerne som skal gjennomføre rettingen av de nasjonale prøvene, for 2005 ca 800 ekspertvurdere (Utd.dir 2005a).

Det er med andre ord et stort og komplisert system som krever ressurser å drifte, som krever god styring å utvikle. Straks departementet hadde gitt rammen ble de sentrale utfordringer hvordan dette systemet kunne utvikles, hvordan skulle det kunne innfri de løfter som var gitt, og hvordan skulle man implementere et slikt system?

¹ (<http://www.skoleporten.no/templates/QualityTopicPage.aspx?id=11236&epslanguage=NO>)

Endelig må det påpekes at Skoleporten er under stadig bearbeiding. Elevinspektørene er fra høsten 2005 endret, den heter nå Elevundersøkelsen. Den er også supplert med tre nye undersøkelser, (Foreldreundersøkelsen, Lærerundersøkelsen, Lærlingeundersøkelsen) og supplert med Skolebidragsindikatoren. Denne siste ble lansert tidlig høsten 2005 er et forsøk på å gjøre skolerresultater sammenlignbare på tvers av ulikheter i skolenes sosiokulturelle miljø.

Dette dynamiske elementet, at Skoleporten er i endring og kan fange opp nye behov, er et spennende aspekt, men samtidig gjør det ikke en evaluering enklere.

Når politikk skal bli praksis: Om utviklingen av NKVS

Spørsmål om forholdet mellom politikk, forvaltning og fag har alltid opptatt implementerings- og forvaltningsforskerne. Intensjonene om et ryddig skille mellom politikk og fag ligger til grunn for mange forvaltningsreformer. Dette har også historisk vært tilfelle i den statlige utdanningsforvaltningen (Lauvdal, 1994). Men forskningen viser at et absolutt skille kun eksisterer i organisasjonskonsulentenes hoder, politikk er fag og fag er politikk.

Læringscenteret var fram til 2004 Utdannings- og forskningsdepartementets utøvende organ. Fra juni 2004 ble denne funksjonen overført (og utvidet) til det nyopprettede Utdanningsdirektoratet.

Fra departementets egen utredning ble arbeidet med det nasjonale kvalitetssystemet overført til Læringscenter/Direktorat. Nasjonale prøver ble overført i 2003, Skoleporten ved årsskiftet 03-04. Utgangspunktet var at Direktoratet skulle utforme systemet basert på deres faglige plattform, til forskjell fra departementets mer politiske plattform – knyttet til deres rolle som sekretariat for politisk ledelse.

Våre intervjuer viser at sentrale nøkkelpersoner i ettertid vurderte at den oppgaven Læringscenteret/Direktoratet fikk, var vanskelig, den var både kommet ”for kort og for langt”. Oppgaven for læringscenteret/direktoratet var på den ene siden ”for politisk og for utydelig”. Der var fortsatt uavklarte spørsmål av politisk karakter, og systemet var ikke klart nok satt sammen som system. Det betydde at det var flere spørsmål som måtte pendle frem og tilbake

mellom direktorat, departementet og politisk ledelse. Samtidig hadde departementet gått langt i å gjøre ting som normalt ville være det utøvende organets oppgave, som f.eks å hyre inn fagmiljøene som skulle utvikle de nasjonale prøvene og engasjere prosjektledelse for utforming av Skoleporten.

Det var også klart at den politiske ledelsen hadde lagt sterk vekt på utformingen av dette systemet. Der var en sterk politisk vilje til å få et bredt sammensatt system som skulle sikre kvalitet ad mange veier. Slik sett ble det lagt sterke føringer og skapt sterke forventninger til systemet. Det at den politiske ledelsen også klart hadde signalisert at nasjonale prøver skulle gjennomføres i fullt format, forsterket også disse forventningene.

Som gjennomgangen i forrige kapittel viser, har det vært mange styringsdokumenter. De som skulle utvikle systemet jobbet lojalt mot det de leste ut av disse dokumentene, men problemet var at på noen områder, som for eksempel de nasjonale prøvene, var der *veldig* mange styringsdokumenter og tilsvarende mange, og til dels sprikende, signaler.

Utviklingen av de nasjonale prøvene: Et nasjonalt ”laboratorium”

Utviklingen av nasjonale prøver er et sentralt eksempel. Hele testsystemet måtte bygges opp fra bunnen av. Som vi beskrev i et tidligere avsnitt, var det også et meget ambisiøst og komplekst system som involverte mange aktører på alle nivå, og ikke minst, det ville ta mye tid og oppmerksomhet på skolenivå. Der var imidlertid uklare styringssignaler og stor åpenhet. Fagmiljøene som skulle stå for utvikling var imidlertid allerede valgt, og de fikk relativt stor frihet. Bakgrunnen for det var at man hadde ikke utviklet felles retningslinjer for prøvene.

Våre informanter påpeker at disse fagmiljøene i utgangspunktet var skeptiske til hele konseptet nasjonale prøver, men når de først gikk inn på det, hadde de ulike miljøene ulike motiver for å gjøre det. Felles for dem alle var, slik våre informanter så det, at deres hovedmålsetting var å påvirke *undervisningen* i faget, og de ønsket å bruke prøvene i dette øyemed. Dette ble en utfordring, fagmiljøene snakket om prøvenes pedagogiske verdi, og siktet da ikke til at prøvene som prøver kunne ha en pedagogisk verdi i seg sjøl, men at det hadde en veilednings-verdi direkte i relasjonen mellom lærer og elev.

Alt ut fra fagmiljøenes ståsted og ønsker for undervisning, ble prøvene utformet forskjellig. Noen bygde på lesten fra de internasjonale PISA-undersøkelsene. Andre, som de som utformet skriveprøvene i norsk, vektla den norske tradisjonen i faget, og utviklet prøver som skulle underbygge det. Men det gikk på bekostning av høy pålitelighet i prøvene.

Dilemmaet som oppstod mellom prøvenes ”pedagogiske verdi” på den ene siden, og prøvenes validitet og reliabilitet på den andre var et viktig aspekt som manifesterte seg i dialogen mellom direktoratet og fagmiljøene, og som kom frem som kritikk i de to evalueringene som ble fortatt av de to første gjennomføringene av nasjonale prøver (Lie m.fl 2004, 2005) Disse problemene var i utgangspunktet rent faglige spørsmål og faglig kritikk som fikk utfolde seg i det ”laboratorium” prøveutforming var. Evalueringen og fagmiljøenes motsvar vitner om en faglig uenighet. Men problemene ble imidlertid noe mye mer enn faglige, de ble politiske problem og et problem for implementering av hele systemet. Mange var kritiske til hele systemet med nasjonale prøver, særlig til offentliggjøring av resultatene, og disse benyttet anledningen når den faglige kritikken kom.

Poenget var at alt ble koblet sammen, faglig kritikk ble politisk kritikk. Og det var selvfølgelig vanskelig å implementere et system hvis faglige holdbarhet ble stilt i tvil. Alt dette resulterte i at man vedtok å ta en pause i de nasjonale prøvene i 2006, for blant annet å utvikle et felles rammeverk for alle. En kan hevde at det er mye som tyder på at det har vært for utydlig hvilke føringer de politiske utredningene og vedtakene egentlig ga. Man hadde på alle nivå så liten erfaring med den slags arbeid, at man i utgangspunktet ikke forstod verken hvor stort det var eller hvilken kompetanse man trengte, ei heller hva slags type planlegging som var nødvendig.

Et spørsmål man kan stille er hvorfor man ikke i større grad anvendte erfaringer fra andre land som allerede hadde brukt nasjonale prøver i lang tid. Ett forhold var nok vektleggingen på det særegent norske i fagtradisjonene. Et annet var det særegne at man hadde valgt å ta utgangspunkt i brede kompetansekrav, grunnkompetanser, og internasjonalt er testene knyttet til klare *fagkompetanser*. I tillegg kom at kompetansekravene skulle utformes i de nye læreplanene, men prøvene ble utformet før læreplanen var laget.

Statusbilde I: Forskning og evaluering på de nasjonale prøvene

Vi har tidligere referert til evalueringen av de nasjonale prøvene som ble utført av ILS ved Universitetet i Oslo. De evaluerte både prøvene i 2004 og 2005. I den siste evalueringen var hovedkonklusjonene:

- kvaliteten på prøvene var dårligere enn foregående år
- nasjonale prøver i skrivning bør avskaffes i sin nåværende form
- det anbefales å ikke publisere noen resultater fra skriveprøven i norsk og i engelsk
- man er skeptisk til å publisere resultater fra engelsk lesing
- resultater fra lesing og matematikk ble anbefalt publisert som en samlet skår på 4., 7. og 10. trinn
- Utdanningsdirektoratet kritiseres for å ikke ha tatt helhetlig og overordnet styring, og for ikke å ha utviklet et rammeverk for alle prøvene
- man anbefalte at det ikke ble gjennomført nasjonale prøver i 2006. Tiden burde brukes til gjennomgripende utredning og debatt².

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjorde MMI en evaluering av gjennomføringen av de nasjonale prøvene i 2005 (MMI 2005). Undersøkelsen ble foretatt blant et representativt utvalg rektorer, lærere og elever. Hovedkonklusjonene deres var:

-Informasjonen om de nasjonale prøvene kom for sent.

Rektorene og lærerne hadde mest å utsette på informasjonen rundt selve gjennomføringen. Samtidig var det her informasjonsbehovet var størst.

-Når det gjelder prøvene, tyder både lærernes og elevenes besvarelser på at vanskegraden stort sett har vært passe. Mange lærere pekte på uklarheter i i prøvene som ga rom for misforståelser. Verken lærere eller elever mente at de nasjonale prøvene fikk frem bredden i elevenes kunnskaper i noen særlig grad. Prøveformen var noe annerledes enn de som vanligvis brukes i skolen.

-Skoleringen hadde gitt lærerne den nødvendige kompetansen til å gjennomføre prøvene, men ikke gitt like god kompetanse i å bruke resultatene til oppfølging av den enkelte elev. Det hadde vært lite oppfølging av prøvene i skolen, og elevene hadde fått lite faglig utbytte av prøvene. To av tre elever hadde ikke hatt egen vurdering av resultatene sammen med læreren.

-MMI konkluderer også:

² Lie m.fl., 2005, her hentet fra Utdanningsdirektoratet 2005 a)

”Hovedinntrykket er at de nasjonale prøvene har hatt liten innvirkning på skolens pedagogiske praksis. Men skolene i Norge er ikke upåvirket av innføringen av de nasjonale prøvene. Der hvor prøvene har medført en endring i pedagogisk praksis, har det heller vært i positiv enn negativ retning”. (MMI, 2005 side 1)

På oppdrag fra Utdanningsforbundet gjorde TNS Gallup en undersøkelse blant rektorer og lærere om gjennomføring av de nasjonale prøvene våren 2005. Deres resultater med hensyn til skoloring synes å være sammenfallende med MMI-undersøkelsen. Men her er det en rekke dimensjoner som går på lærernes arbeidssituasjon. Noen konklusjoner er:

- Det var avsatt for lite tid til gjennomføring av prøvene. I tillegg var det vanskelig å endre lærernes arbeidsplaner.
- Over halvparten av rektorene mente at gjennomføringen av prøvene i stor grad var gått på bekostning av tid til undervisning.
- 1 av 5 lærere hadde ikke mottatt kompensasjon for merarbeidet de hadde hatt.
- Rektorene var ikke kompensert for merarbeidet de hadde hatt.

Statusbildet som fremgår av disse evalueringene og undersøkelsene var altså på mange måter problematisk. Derfor virker det som et godt grep at man har tatt en pause i de nasjonale prøvene i 2006, og nå konsoliderer det videre arbeidet. Men det må jo også understrekes, ut fra et implementeringsperspektiv, at ”Rom ble ikke bygd på en dag”. Og, det ville mildt sagt være urealistisk å forvente at systemet med nasjonale prøver etter kun to år hadde klart å endre undervisningspraksiser som læreplaner siden 1939 knapt har maktet å endre.

Statusbilde II: Utdanningsdirektoratets evaluering av nasjonale prøver

I november 2005 sendte Utdanningsdirektoratet et brev til Utdannings- og forskningsdepartementet³ der overskriften er *Evaluering nasjonale prøver 2005*. Brevet er omfattende og inneholder Utdanningsdirektoratets vurderinger når det gjelder utviklingen av nasjonale prøver. Vi refererer her en del hovedkonklusjoner. De er svært sentrale for det evalueringsarbeidet vi skal gjennomføre.

Direktoratet beskriver de nasjonale prøvene som del av et sammenhengende prøve- og vurderingssystem. Den følgende tabell er hentet fra brevet:

³ Utdanningsdirektoratet 2005 a, brev datert 11.11.2005

Et sammenhengende prøve- og vurderingssystem

Tiltak	Formål
Diagnostisk materiell	➤ Avdekke behov for individuell oppfølging og tilrettelegging på individ- og skolenivå
Karakter- og læringsstøttende prøver	➤ Undersøke hva eleven kan innenfor sentrale områder av faget, og ut fra denne dokumentasjonen bestemme hvor kreftene må settes inn for at eleven skal mestre faget bedre
Veiledningsmateriell	➤ Synliggjøre hvordan skoleeiere, skoler og lærere kan utnytte systemet pedagogisk
Nasjonale prøver	➤ Kartlegge elevenes kompetanse i grunnleggende ferdigheter ➤ Grunnlag for kvalitetsutvikling på lokalt og nasjonalt nivå
Avgangsprøve og eksamen/fag- og svenneprøve	➤ Avsluttende vurdering som har til formål å informere samfunnet, arbeidslivet og aktuelle utdanningsinstitusjoner (avtakere) om den kompetansen den enkelte eleve/lærling har oppnådd
Internasjonale studier	➤ Vurdere norske elevers kompetanse relatert til andre land ➤ Grunnlag for indikatorutvikling og politikkutforming

Denne ”vegg-til-vegg” helheten på vurderingssystem ønsker direktoratet å styrke, og ønsker å intensivere arbeidet med understøttende materiell for dette. Nasjonale prøver skal altså innpasses i denne helheten.

Direktoratet signaliserer videre at man arbeider med rammeverk for de nasjonale prøvene og peker på en rekke områder som bør innarbeides i retningslinjene. Eksempler er formål,

forhold til læreplanene og kompetanser, gjennomføring, prøveform, kompetanseutvikling og rapportering. Man har også engasjert to nordiske eksperter til å bistå med utvikling av prøvene. Det arbeides videre med en rekke andre forbedringstiltak, av praktisk karakter, som rapporteringssystem og tekniske løsninger. Viktig er det også at man har etablert en ekstern referansegruppe hvor aktuelle interessenter inngår. Denne gruppen kan bli en viktig arena for dialog omkring videreutviklingen av prøvene. Videre vurderer man spørsmålet om man skal videreføre nasjonale prøver i videregående skole (grunnkurset), og hvorvidt skriveprøver skal opprettholdes.

Utdanningsdirektoratet tilrår for departementet at man først starter prøver igjen i skoleåret 2007/08. Dette aktualiserer spørsmål som hva man gjør med hele det apparatet som er etablert rund i systemet, som

- Utviklingsmiljøene
- Ekspertvurdererkorpset
- Evalueringsmiljøene (ILS og MMI)

Hva skjer når man tar en så lang pause, hvordan opprettholde systemet i mellomperiode, hvordan ivaretar man kompetansen hos rektorer og lærere, beredskapen på skolene? Dette blir sentrale spørsmål også for vår evaluering av NKVS.

Ny regjering, nytt politisk regime?

I evalueringen av Satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003 (Lauvdal og Skov 2002, Dahl m.fl. 2003) viste man hvordan denne satsingen, som var vedtatt av Stortinget, endret karakter under ulike politiske regimer. I den fireårsperioden satsingen varte var det faktisk tre ulike regjeringer⁴, og evalueringen viste hvordan man gjennom føringene som ble lagt for tildelinger for det enkelte år styrte satsingen i ulike prioriterte retninger⁵.

Sist år har det vært regjeringsskifte og Djupedal fra SV har erstattet Clemet fra Høyre. Hva innebærer det for de nasjonale prøvene?

⁴ Bondevik I med Lilletun som statsråd, Stoltenberg I med Giske som statsråd og Bondevik II med Clemet som statsråd

⁵ Evalueringen viste også at virksomheten ute i kommunene avspeilet disse endringene (Dahl, Klewe og Skov, 2004). Bakgrunnen var nok at det fulgte midler med satsingen, og man fikk ikke tildeling hvis man ikke søkte innen de prioriterte områdene.

Våre informanter i departement og direktorat peker på at man ikke har fått klare signaler på dette enda. SV signaliserte to ulike forhold da de var i opposisjon, de var motstandere av offentliggjøring av prøvene, fordi de mente det var med på å skape A- og B –skoler. Derfor ønsket de utvalgstester, for da er det umulig å registrere og identifisere. Men samtidig sier de at det viktigste er oppfølgingen av den enkelte elev. Disse to hensynene står i motstrid. Så man avventer, prøvepausen vil vise hvilke føringer som legges på det videre arbeidet.

Er seilene satt?

Våre informanter understreker sterkt at selv om det er nasjonale prøver som har fått størst oppmerksomhet, er det bare en del av NKVS. Man satser og jobber like mye med de andre delene. Elevinspektørene (som heretter skal hete elevundersøkelsen) og lærlingeinspektørene er blitt populære redskap som brukerundersøkelser, og nå har man utviklet tilsvarende moduler for foreldre og lærere. Ressurs- og gjennomføringsrapportene er også viktige deler. Til sammen utgjør de et indikatorsett som er tenkt som et viktig redskap.

Vi fant et veldig klart fokus på at direktoratet må ha et helhetlig ansvar for at systemet medfører læring og kvalitetsutvikling og at det vurderes hvilke tiltak som er hensiktsmessige med tanke på dette. I et slikt system skulle resultatene fra nasjonale prøver og elev- og lærlingeinspektørene bidra til å forstå behovene for utviklingstiltak og ikke fungere som en uthengig av de som gjorde det dårlig. Et for stort fokus på de nasjonale prøvene kan ha bidratt til en for snever diskusjon der kvalitetsutviklingsaspektet har kommet i bakgrunnen.

Men samtidig understrekes det altså at det som er gjort til nå, er grunnlaget. Nå kommer det kontinuerlige arbeidet med utvikling og forbedring av systemet; ”seilene må trimmes”.

Skal Utdanningsdirektoratet styre kvalitetsutvikling i kommunene?

Norge har en rik tradisjon for nasjonal detaljstyring av skoleverket. Også på fag- og innholdssiden. Vi kan eksempelvis nevne virksomheten til Forsøksrådet, Grunnskolerådet og Rådet for Videregående opplæring. Men vi har bak oss en utvikling i retning av overføring av ansvar til skoleeierne. Spørsmålet er hva som er det nasjonale nivåets oppgave i forbindelse med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og hva man faktisk skal overlate til skoleeier. Der *kan* ligge en fare for re-sentralisering i dette systemet. Vi har kildebelegg på at i det minste noen i Direktoratet ser betydningen av at skoler og skoleeiere fremdeles skal ha friheten til å lage egne kvalitetsutviklingssystemer. Det nasjonale systemet skal få fram

indikatorer og det skal gis hjelp til å tolke resultater, analyser og rapporter slik at det kan være innspill i forhold til å finne tiltak. Det er etablert faglige nettverk, blant annet et nettverk som knytter seg til evaluering, eller kvalitetsvurdering. De har fått ressurser til å utvikle et kompetanseutviklingsopplegg, som de da har tilbudt kommuner. Nettverket for kvalitetsvurdering har vært i dialog om skoleporten hele tida. Det er likevel en vanskelig balansegang fordi man vil stå i fare for at det som presenteres på Skoleporten oppfattes som en slags nasjonal standard og en fasit, noe man ønsker å unngå.

Samtidig pekes det på at Kommunenes Sentralforbund har kommet mer på banen i forhold til å være representant for skoleeierne. Gjennom sine effektiviseringsnettverk har de brukt aktivt de indikatorene som ligger på Skoleporten, og dette har lagt grunnlag for videreføring selv om prosjektet er nedlagt. Utdanningsdirektoratet og KS har sist år hatt et samarbeidsprosjekt, hvor målet har vært å se hvordan Skoleporten kan tilrettelegges i forhold til at kommunen som skoleeier kan bruke det mer effektivt. Og inntrykket er at mange kommuner bruker systemet aktivt. Slik sett representerer f.eks pausen i nasjonale prøver et problem for flere kommuner, fordi de hadde satt i gang en systematikk i forhold til å bruke resultatene. *Omfanget* av dette er imidlertid ikke belyst⁶.

Statusbilde III: Videre utvikling av Skoleporten

I november 2005 sendte Utdanningsdirektoratet et brev til Utdannings- og forskningsdepartementet⁷, hvor temaet var videreutvikling av Skoleporten. Dette står selvfølgelig også sentralt i forhold til evalueringen av NKVS.

I brevet pekes det på målsettingen:

Målet er å skape et best mulig verktøy for ledere og beslutningstakere i opplæringssektoren som disse kan bruke i sitt arbeid med kvalitetsvurdering og –utvikling.

Skoleportens redskapsfunksjon har vært drøftet ved flere anledninger i denne rapporten. Men det sentrale i brevet er fokuset på skoleeier og ledere. Det har altså et primærfokus på ledelsen, ikke utøvende lærere. Dette bekrefter våre informanter. Slik sett faller systemet inn i sentrale aspekt ved kvalitetssikringssystemer, f.eks ISO-systemer. Disse er svært ledelsesfokuseret. Ledelsens gjennomgang og aktive tiltak for ”avvikshåndtering” er sentrale begreper i ISO (Berg og Lauvdal, 2000).

⁶ Det vil komme frem i den survey-undersøkelsen vi nå gjennomfører hos skoleeierne

⁷ Utdanningsdirektoratet 2005 b, datert 14.11.2005

I utvikling av Skoleporten som verktøy legges det vekt på to aspekter:

- Videreutvikle datagrunnlaget og utvikle gode indikatorer for kvalitet.
- Legge til rette for en relevant veiledningsdel

Om veiledningsressursene sies det at disse kan brukes til tolkings- vurderings- og utviklingsarbeid innen hvert av vurderingsområdene⁸.

Brevet viser til at det ikke er foretatt noen undersøkelser av bruken av Skoleporten⁹.

Det siste momentet som diskuteres i brevet er spørsmål om publisering og på hvilket nivå det skal publiseres, i den åpne delen eller den delen som er lukket, hvor skoleeiere kan logge seg på og hente "sine" rapporter. Det pekes på medieoppmerksomheten i forbindelse med den offentlige delen, og mulige uheldige virkninger av denne. Dataene som ligger til grunn, er imidlertid offentlig statistikk, og har dermed status som offentlig informasjon, og kan derfor hentes ut av alle. Direktoratet foreslår likevel at man vurderer hvorvidt de ulike indikatorer publiserer på åpen eller lukket del av portalen. Jo mer som legges på lukket del, jo mer vil man stenge offentlighet, foreldre og elever ute fra informasjonen. Det ville innebære et brudd med den tenkning som opprinnelig lå til grunn for utformingen av kvalitetssystemet. Den var bygd på to kvalitetsstrategier:

- Å sikre kvalitet gjennom å gi skoleeiere, skoler og lærere redskaper til å vurdere sin egen virksomhet gjennom sammenligning av resultater.
- Å sikre kvalitet gjennom at brukerne, elever og foreldre, får informasjon om resultater på skolenivå, og dermed gi dem mulighet for å foreta valg .

Mens den første strategien kan beskrives som en styringsstrategi, forankret i en statlig reguleringslogikk, kan den andre strategien beskrives som en konkurransestrategi, forankret i en markedslogikk.

⁸ Som er: ressurser, læringsmiljø, læringsutbytte og gjennomføring

⁹ Det blir nå gjort i vår pågående survey til lærere, skoleledere og skoleeiere

Avslutning

Hvordan har denne gjennomgangen beriket vårt bilde av NKVS som konstruksjon? Flere elementer må påpekes:

Avklaringen av hva som skal inngå i et nasjonalt system for kvalitetsvurdering måtte ta lang tid, for det berører helt sentrale spørsmål om hva som skal være grunnutdanningens oppgaver i samfunnet vårt.

- At det er viktig at elevene lærer noe i skolen trenger ikke bety at læringsutbyttet deres skal gjøres til gjenstand for måling. Trolig har en enda i dag ikke full konsensus rundt en slik grunnleggende antakelse i det politiske miljøet, men siden 1998 har ingen partier åpent hevdet at det ikke skal være slik.
- Gitt at en skal måle læringsutbyttet, hvordan skal det da måles? Gjennom diagnostiske prøver eller med standardiserte prøver, med utvalgsundersøkelser eller tester som omfatter alle elever? Slike valg illustrerer bare kompleksiteten i de spørsmål som har vært til drøfting.
- Hvem skal ha hvilke oppgaver innen det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering? Skal staten stimulere underliggende ledd som så selv skal få utforme vurderingsopplegg som ivaretar deres legitime rett til å forme grunnutdanningen, eller er det å forme kvalitetsvurderingssystemet del av statens generelle systemansvar? Begge argumentene har vært hevdet i løpet av de siste åtte årene. Løsningen som nå er valgt med en nettbasert portal for kvalitetsvurdering, gir muligheter for alle til å lære. Men fyller den de behov som aktører på ulike nivå faktisk har? Hvem vil ta den i bruk?
- Når departementet hadde avklart hva de mente, har vi fått formidlet et bilde av en komplisert prosess med mange fasetter. Spørsmålet er om selve prosessen kan ha virket inn på resultatet.
- Samtidig er det ledd i denne prosessen som er verdt å fremheve: Hvem hadde på forhånd visst hvor stort apparat som trengtes for å manøvrere de nasjonale prøvene? Hvem hadde innsett at det å utvikle disse prøvene krevde et felles rammeverk fordi en ellers kunne bli gjort til gissel for faggrupper som hadde sin egen dagsorden? Trenger en andre prøvetyper enn nasjonale prøver for at et prøvebasert evalueringssystem skal

kunne fylle opplæringsens behov? Som eksempel på at en to år etter at NKVS ble besluttet iverksatt har en rekke forhold som er så uavklarte at de gjøres til tema for formelle diskusjoner mellom departement og direktorat, har vi løftet frem de to brevene som er referert over.

For oss som evaluatorene, i vårt arbeide med å etablere en baseline for evalueringen, har denne gjennomgangen ledet til at vi har gått tilbake til vår oversikt over komponenter og kritiske elementer. Vår konklusjon er at den både har gyldighet enda, og samtidig at oppgavene er så komplekse, så sammensatte at en må være ytterst var og forsiktig for å fange opp alle de ulike tema som berøres. Det krever og at en må ha stor oversikt for å kunne trekke noen konklusjoner på dette feltet.

Hever vi blikket og ser frem mot hva vi etter å ha gjennomført denne undersøkelsen tror at denne evalueringen vil kunne gi ny kunnskap om, ser tre diskurser ut til å stige frem:

Vi tror evalueringen vil gi ny kunnskap om gyldigheten av prestasjonsmåling. Ikke i den forstand at dette oppdraget skal gå inn i testteoretiske eller psykometriske problem, men gjennom at vi vil få kunnskap om hvor viktige nasjonale prøver er for læreres, skolars og kommuners arbeid i forhold til elever.

Vi tror evalueringen vil si noe om styring av utdanning. Styring av utdanning er et stort felt, og det er en liten del av dette feltet som denne undersøkelsen kanskje kan belyse. Ambisjonen som nå er lagt er at ulike ledd skal kunne lære av seg selv og av hverandre. NKVS kan sees som et middel til økt transparens; hvordan kan skoler arbeide om de vil påvirke elevenes læringsutbytte? Men er det sikkert at denne ambisjonen holder? Vil skoler kunne endre sin påvirkning av elevenes læringsutbytte, eller blir muligheten til transparens til en mulighet for å formidle skyld? Vil ulike ledd i utdanningssystemet klare å lære av seg selv og hverandre?

Den tredje diskursen som denne evalueringen kan gi glimt inn mot, vil være en diskurs om utdanningens rolle i velferdssamfunnet. Er det slik at elevenes læringsutbytte er viktig for foreldre, for skoler og kommuner, eller er det andre forhold som har prioritet når deres dagsorden settes? Kan et nasjonalt system for kvalitetsvurdering bety en forskjell for hvem som deltar i diskusjoner og hvilke tema som vanlige folk blir opptatt av i forhold til sine barns grunnutdanning, eller blir det nok et instrument som tjener til å markere skillet mellom dem som er innenfor og kan betjene seg av forvaltningssystemet, og dem som er utenfor?

Litteratur:

- B. Innst. S. nr 12 til St.prp nr 1 (1998/99) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1999*
- B.innst.S.nr.12 (2002-2003) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2003*
- B.Innst. S. nr.12 (2003-2004) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004*
- Berg, A.M og T. Lauvdal (2001): *Kvalitetsarbeid i staten AFI Rapport 1/2001*
- Dahl, T. m.fl (2003): *Sentral satsning møter lokalt mangfold. Underveisrapport 2 Evaluering av satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003. SINTEF Teknologiledelse og Danmarks Pædagogiske Universitet.*
- Dahl, T., T. Klewe og P. Skov (2004): *En skole i bevegelse. Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole. Købehavn, Danmarks Pædagogiske Universitets forlag*
- Dubnick, M. (1998) *Clarifying Accountability: an Ethical theory Framework* i Sampford og Preston : *Public Sector Ethics Finding and Implementing Values*, Routledge London
- Helhet og sammenheng Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjon. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartementet , Oktober 2001*
- Innst. S. 186 (1990/91) *Om organisering og styring av utdanningssektoren*
- Innst. S. 115/96
- Innst. S. nr 96(1996/97) *Elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*
- Innst. S. nr 214 (1998/99) *Rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*
- Innst. S. nr 268 (2003/04) *Kultur for læring*

Lauvdal, T. (1994): Pedagogikk , politikk og byråkrati. Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltning på grunnskoleområdet 1969-1991. Dr.polit-avhandling, Universitetet i Trondheim

Lauvdal, T. og P. Skov (2002): Evaluering av Satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 200-2003 Underveisrapport nr 1. SINTEF Teknologiledelse og Danmarks Pædagogiske Universitet.

Lie m.fl (2005): Nasjonale prøver på ny prøve. Universitetet i Oslo ILS.

Lundgren U.P og Granheim M.(1990) : *Målstyring og evaluering i norsk skole Sluttrapport fra EMIL-prosjektet, NORAS/LOS i utdanning, LOS-rapport nr 7/90* Bergen Los-senteret

MMI (Markeds- og meidainstituttet AS) (2005): Evaluering av gjennomføring av de nasjonale prøvene i 2005.

<http://www.utdanningsdirektoratet.no/eway/library/forms/showmessage.aspx?oid=338>

NOU 1988: 28 Med viten og vilje

NOU 1989: 5 En bedre organisert stat

NOU 2002: 10 Første klasses fra første klasse

NOU 2003: 16 I første rekke

OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Oslo: Kirke-, og undervisnings-departementet. Kultur- og vitenskapsdepartementet. OECD. Aschehoug. 1988-89. Ekspertvurdering fra OECD

Qvortrup, L (2001): *Det lærende samfund. Hyperkompleksitet og viden.* København: Gyldendal

Rapport om Nasjonalt vurderingssystem, (Moe utvalget). Forslag fra utvalg oppnevnt av Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartementet Desember 1997.

Sivesind K. (2002) Reform 97 - pedagogiske avveininger på politiske premisser i [En lærende skole : L 97 i skolepraksis / \[redigert av\] Katrine Nesje og Stefan Hopmann](#), Oslo, Cappelen Akademisk

Stortingsmelding nr 37 (1990/91) *Om Organisering og styring i Utdanningssektoren*

Stortingsmelding nr 23 (1992/93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*

Stortingsmelding nr 29/1994/95 *Om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole- ny læreplan*

Stortingsmelding nr 47 (1995/96) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingsystem*

Stortingsmelding nr 28 (1998/99) *Mot rikare mål*

Stortingsmelding nr 30 (2003/04) *Kultur for læring*

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003)

TNS Gallup (2005): Undersøkelse blant rektorer og lærere om gjennomføring av de nasjonale prøvene våren 2005. Rapport. Politikk og samfunn.

Volckmar N. (2004) *Fra solidarisk samværskultur til kunnskapssolidaritet : det sosialdemokratiske skoleprosjekt fra Sivertsen til Hernes. [Doktoravhandling ved NTNU \(trykt utg.\)](#)* Trondheim : Pedagogisk institutt, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige

Utdanningsdirektoratet (2005 a), brev til KD av 11.10.2005

Utdanningsdirektoratet (2005 b), brev til KD av 14.11.2005