



DET KONGELIGE  
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 30

(2003–2004)

---

Kultur for læring



# Kultur for læring

## En skole for kunnskap, mangfold og likeverd

I august begynner 60 000 forventningsfulle barn på skolen. De vil sette sitt preg på samfunnet mesteparten av det 21. århundre og være yrkesaktive til 2065. Kvaliteten på den skolen de møter, vil være avgjørende for deres videre utvikling.

Skolen barna møter, vil være preget av mye som er tidløst og bestandig. Skolens begrunnelse og samfunnsoppdrag er stadig aktuelt:

Skolen er en institusjon som binder oss sammen. Den er felles. Den er forankret i fortiden og skal ruste oss for fremtiden. Den overfører kunnskap, kultur og verdier fra ett slektsledd til det neste. Den skal fremme sosial mobilitet og sikre verdiskaping og velferd for alle.

For enkeltmennesket skal skolen bidra til dannelsen, sosial mestring og selvhjulpenhet. Den skal formidle verdier og gi kunnskap og redskaper som gjør det mulig for hver enkelt å utnytte sine evner og realisere sitt talent. Den skal danne og utdanne slik at den enkelte kan ta et personlig ansvar for seg selv og sine medmennesker. Skolen skal gi elevene muligheter til å utvikle seg, slik at de kan gjøre reflekterte valg og påvirke sin egen fremtid.

Samtidig må skolen forandres når samfunnet forandres. Ny kunnskap og erkjennelse, nye omgivelser og nye utfordringer påvirker skolen og måten den løser sitt oppdrag på. Skolen skal også forberede elevene på å kunne se utover Norges grenser og være en del av et større, internasjonalt samfunn.

Vi må ta vare på og videreutvikle det beste i norsk skole – og samtidig gjøre den bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer. Visjonen er å skape en bedre kultur for læring.

Skal vi lykkes, må evnen og lysten til å lære bli bedre. Skolen må selv være en lærende organisasjon. Bare slik kan den tilby attraktive arbeidsplasser og stimulere elevenes nysgjerrighet og motivasjon for å lære. Skolen kan ikke lære oss alt, men den kan lære oss å lære.

Vi skal styrke elevenes grunnleggende ferdigheter. De er redskaper for all annen læring og derfor avgjørende for videre utdanning og arbeid. Meldingen fremhever det å kunne uttrykke seg muntlig, lese, skrive, regne og bruke digitale verktøy. Slike ferdigheter er nyttige og nødvendige for å skape materielle verdier, men de åpner også veier til dannelsen og livskvalitet som ellers ville vært stengt.

Vi skal ruste skolen for et større mangfold av elever og foretsatte. Skolen er allerede et forbilde for resten av samfunnet, fordi den inkluderer alle. Men i fremtiden må vi, enda mer enn før, verdsette forskjellighet og håndtere ulikhet. Skolens ambisjon må være å utnytte og tilpasse seg dette mangfoldet på en positiv måte.

For at skolene skal greie det, trengs et systemskifte i måten skolene styres på. Nasjonale myndigheter må tillate større mangfold i de løsningene og arbeidsmåter som velges, slik at disse er tilpasset situasjonen for den enkelte elev, lærer og skole. Staten skal sette mål og bidra med gode rammebetingelser, støtte og veiledning. Samtidig må det vises tillit til skolen og lærerne som profesjonelle yrkesutøvere. Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi mer frihet til å ta ansvar. Denne meldingen er illustrert med en

rekke «skoleeksempler» som gir et lite bilde av det mangfoldige utviklingsarbeidet som allerede skjer i norsk skole og fagopplæring.

Vi skal strekke oss etter idealet om å gi alle elever tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov. Alle elever er likeverdige, men ingen av dem er like. Både «teoritrotte» og «teoritørste» elever skal møtes med respekt. Hvis vi behandler alle likt, skaper vi større ulikhet. Å ta hensyn til forskjeller er krevende, men samtidig norsk skoles største utfordring. Det krever holdningsendringer, men også kunnskap, kompetanse og muligheter for lærerne i det daglige arbeid.

Alle planer om å utvikle og forbedre skolen vil mislykkes uten kompetente, engasjerte og ambisiøse lærere og skoleledere. De er skolens viktigste ressurs. Derfor er det en sentral oppgave å styrke og videreutvikle læreres faglige og pedagogiske kompetanse og å motivere for forbedringer og endringer. Denne meldingen varsler en omfattende satsing på kompetansetutvikling i skolen. Skolen skal utvikles i dialog med dem som har sitt daglige virke i og for skolen.

Skolen er en av våre viktigste samfunnsinstitusjoner. Vi føler alle eierskap til skolen, og vi har alle en mening om den. Vi kan ikke enes om alt, men vi kan kanskje enes om dette: Skolen er viktig. Den gjelder våre barns fremtid. Vi har alle rett til å engasjere oss – som ansatte, elever, foreldre og borgere. Kunnskap, åpenhet og dialog om skolen er derfor i seg selv en viktig kilde til forbedring.

# Innhold

	<b>Kultur for læring</b> .....	3	4.6.7	IKT .....	48
			4.7	Departementets forslag .....	49
<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	7	<b>5</b>	<b>En helhetlig opplæring</b> .....	50
1.1	Sammendrag av kapitlene i meldingen.....	8	5.1	13 års grunnopplæring .....	50
<b>2</b>	<b>Et godt utgangspunkt</b> .....	12	5.2	Fleksibilitet i fag- og timefordeling .....	50
2.1	Elevene trives .....	12	5.3	Rom for fysisk aktivitet og måltider ...	52
2.2	Variierende faglige resultater .....	13	5.4	Elevers og lærlingers medvirkning.....	54
2.2.1	Mange elever med svake ferdigheter ...	13	5.5	Bedre rådgivning.....	56
2.2.2	Mulige årsaker til manglende læring ...	15	5.6	Departementets forslag .....	58
2.3	Ressursbeskrivelse.....	16	<b>6</b>	<b>Organisering av grunnskolen</b> .....	59
2.3.1	Ressurssituasjonen i grunnskolen .....	16	6.1	Styrking av barnetrinnet .....	59
2.3.2	Ressurssituasjonen i videregående opplæring .....	19	6.1.1	Inndeling i hovedtrinn .....	59
2.4	Konklusjon: fra god til bedre.....	22	6.1.2	Økning i timetall .....	60
<b>3</b>	<b>Skolen i en ny tid</b> .....	23	6.2	Fornyelse av ungdomstrinnet.....	61
3.1	Kunnskapsfunnet.....	23	6.2.1	Motivasjon, fordypning og variasjon ..	61
3.2	Større mangfold.....	23	6.2.2	Programfag på ungdomstrinnet.....	62
3.3	Forutsetninger for å lykkes .....	24	6.2.3	Fag fra videregående opplæring .....	63
3.3.1	Kompetente og engasjerte lærere .....	24	6.3	Departementets forslag .....	64
3.3.2	Frihet, tillit og ansvar: et systemskifte .....	25	<b>7</b>	<b>Organisering av videregående opplæring</b> .....	65
3.3.3	Kultur for læring.....	26	7.1	Dagens tilbudsstruktur.....	65
3.4	Skoler i utvikling.....	27	7.2	2 + 2-modellen .....	65
3.4.1	Hva hemmer kultur for læring? .....	27	7.3	Nye betegnelser .....	66
3.4.2	Hva fremmer kultur for læring? .....	28	7.4	Tilbudsstrukturen i videregående opplæring .....	67
<b>4</b>	<b>Innholdet i opplæringen</b> .....	30	7.5	Prinsipper for en enklere tilbudsstruktur i yrkesforberedende utdanningsprogrammer.....	68
4.1	Læreplanverket.....	30	7.6	Metode for å forenkle tilbudsstrukturen.....	70
4.1.1	Læreplanens generelle del .....	30	7.7	Åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer.....	71
4.1.2	Fagspesifikke læreplaner .....	30	7.8	Nye studieforberedende utdanningsprogrammer.....	74
4.2	Dannelse og grunnleggende ferdigheter.....	31	7.9	Andre forslag knyttet til strukturen i videregående opplæring .....	76
4.3	Læreplaner for fag .....	34	7.9.1	Fra studieforberedende opplæring til yrkeskompetanse .....	76
4.3.1	Prinsipper for utforming av læreplaner.....	34	7.9.2	Videregående opplæring i utlandet.....	77
4.3.2	Moduler .....	35	7.9.3	Fag fra høyere utdanning .....	77
4.4	Rammeverk for kvalitet – «Skoleplakaten» .....	35	7.9.4	Endringer i enkelte fag .....	78
4.5	Individvurdering .....	37	7.9.5	Tiltak for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til videregående opplæring .....	78
4.5.1	Gjeldende ordning.....	37	7.10	Overgang til høyere utdanning.....	78
4.5.2	Vurdering og forslag til tiltak .....	39	7.11	Valg av utdanningsprogram .....	80
4.6	Spesielt om enkelte fag og fagområder.....	42	7.12	Valg av programområde på Vg2 .....	81
4.6.1	Norsk hovedmål og sidemål.....	42	7.13	Friere skolevalg.....	81
4.6.2	Estetiske fag.....	43			
4.6.3	Filosofi .....	45			
4.6.4	Teknologi og design.....	45			
4.6.5	Realfag .....	45			
4.6.6	2. fremmedspråk .....	46			

7.14	Finansieringen av videregående opplæring .....	82	11	<b>Skolen og medspillerne</b> .....	107
7.15	Samarbeid med partene i arbeidslivet om fag- og yrkesopplæringen .....	82	11.1	Samarbeid mellom hjem og skole .....	107
7.16	Departementets forslag .....	84	11.1.1	Gode lokale løsninger .....	108
<b>8</b>	<b>Likeverdig og inkluderende opplæring</b> .....	85	11.1.2	Utvikling av dialogen .....	109
8.1	Utfordringer .....	85	11.1.3	Medvirkning av foresatte på nasjonalt nivå .....	110
8.2	Tilpasset opplæring for alle .....	86	11.2	Skolefritidsordningen .....	111
8.2.1	Tilpasset opplæring i form av spesialundervisning.....	87	11.3	Skole og arbeidsliv .....	112
8.2.2	Forutsetninger for god spesialundervisning .....	87	11.4	Departementets forslag .....	114
8.2.3	PP-tjenesten og Statped .....	88	<b>12</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	115
8.3	Reduksjon av atferdsproblemer .....	89	<b>Vedlegg</b>		
8.4	En nasjonal satsing .....	90	1	Litteraturliste .....	118
8.5	Departementets forslag .....	92	2	Høringsprosessen .....	121
<b>9</b>	<b>Kompetanse for utvikling</b> .....	94	3	Mandat for utvalget som skal vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen .....	123
9.1	Lærerutdanningen: å rekruttere de beste .....	94	4	Sammendrag av NOU 2003:16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle .....	124
9.2	Kompetanseutvikling: å beholde og utvikle gode lærere .....	97	5	Videregående opplæring: nye betegnelser for struktur .....	131
9.3	Skoleledelse .....	99	6	Videregående opplæring: eksempel på matrise til bruk i arbeidet med tilbudsstrukturen.....	132
9.4	Departementets forslag .....	101	7	Tabeller og figurer om grunnopplæringen .....	135
<b>10</b>	<b>Lære hele livet</b> .....	102			
10.1	Barnehagen – et godt grunnlag .....	102			
10.2	Grunnopplæring for voksne .....	103			
10.3	Departementets forslag .....	106			



DET KONGELIGE  
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 30

(2003–2004)

---

## Kultur for læring

*Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 2. april 2004,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Innledning

Norge har gode forutsetninger for å skape verdens beste skole. Vi har skoler som er tilgjengelige for alle i hele landet. Vi har høyere deltagelse i videregående opplæring enn de aller fleste andre land. Vi har dessuten en meget høyt utdannet befolkning og relativt små sosiale forskjeller. Det er svært få land som bruker så store økonomiske ressurser på skolen som Norge. Det er bred politisk oppslutning om skolens mål – å gi barn og unge muligheter for allmenndannelse, personlig utvikling, kunnskap og ferdigheter.

På den annen side viser norsk og internasjonal forskning at vår skole har svakheter. Forskning dokumenterer ferdighetssvikt i sentrale fag. Evalueringen av Reform 97 viser at vi ikke har lyktes i å realisere idealet om en opplæring som er tilpasset hver enkelt elev. Det er store og systematiske forskjeller i læringsutbytte, og en uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter. Det er svak gjennomføring i videregående opplæring, og forskjellene mellom elevene skyldes blant annet sosiale ulikheter.

I løpet av de siste årene er det lagt frem resultater fra omfattende internasjonale undersøkelser og norsk forskning knyttet til grunnopplæringen, og det regjeringsoppnevnte Kvalitetsutvalget la frem sin utredning i 2003. Vi har derfor mer kunnskap om grunnopplæringen i Norge enn vi har hatt noen gang før.

Kvalitetsutvalget ble nedsatt 5. oktober 2001 og fikk etter regjeringsskiftet endret sitt mandat og sin sammensetning 4. desember 2001. Kvalitetsutvalget la i 2002 frem delinnstillingen NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Stortinget ga sin tilslutning til utvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, jf. Innst. S nr. 12 (2002-2003) og St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 3 (2002-2003). Som en del av dette systemet vil det gjennomføres nasjonale prøver i sentrale fag og opprettes et nettsted (skoleporten.no). De første nasjonale prøvene gjennomføres våren 2004.

Kvalitetsutvalget avga 5. juni 2003 sin innstilling NOU 2003:16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Innstillingen ble sendt på bred høring med frist 15. oktober 2003, jf. vedlegg 2, 3 og 4.

Stortinget gikk i Budsjettinst. S nr. 12 (1996–1997) inn for at Reform 97 skulle evalueres i regi av Norges forskningsråd. Rapportene fra forskerne og programstyret ble lagt frem i 2003. Evalueringen omfatter mange temaer som er belyst ved bruk av ulike opplegg, metoder og data. I alt 27 ulike prosjekter har sammen gitt et bredt og detaljert bilde av grunnskolen.

Rapport fra evalueringen av prosjektet «Differensiering og tilrettelegging i videregående opplæring 1999–2002», evaluering av prosjektene Samtak og PILOT, en delrapport fra evalueringen av «Kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000–2003» og en undersøkelse om kompetanseutvikling i grunnopplæringen er lagt frem. Samlet gir rapportene en god oversikt over erfaringer fra de siste årenes statlige satsing på kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. De viser at satsingene har vært viktige bidrag til det lokale arbeidet med å øke kvaliteten i opplæringen.

Norge har deltatt i flere internasjonale undersøkelser, blant annet i regi av OECD, som har synliggjort status på ulike områder innen grunnopplæringen i Norge i forhold til andre land. Undersøkelsene har samlet pekt på utfordringer knyttet både til elevenes læringsutbytte og læringsmiljø og til strategier for styring og ressursforvaltning i grunnopplæringen. Som ledd i fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen er det vedtatt å opprette et utdanningsdirektorat som et utøvende kompetanse- og forvaltningsorgan underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet. Direktoratet starter sin virksomhet 15. juni 2004, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004).

Regjeringen varslet i St.prp. nr. 1 (2003–2004) at den blant annet på bakgrunn av Kvalitetsutvalgets utredning, evalueringen av Reform 97 og annen forskning ville legge frem en stortingsmelding våren 2004.

Grunnskole og videregående opplæring omfatter hele landet og alle elever og lærere i grunnopplæringen. Derfor er teksten i denne meldingen skrevet uten å nevne bestemte nasjonale eller andre minoriteter unntatt når omtalen kan

føre til misforståelser eller uklarheter for en eller flere av minoritetsgruppene.

Ordet grunnopplæring betyr grunnskole og videregående opplæring. Ordet opplæring brukes for å illustrere at grunnopplæringen i Norge består av både skole og opplæring i bedrift.

## 1.1 Sammendrag av kapitlene i meldingen

### *Kapittel 2 Et godt utgangspunkt*

Kunnskapen om den norske skolen har aldri vært bedre. I løpet av de siste årene er det blitt gjennomført en rekke nasjonale og internasjonale undersøkelser som har bidratt til å synliggjøre kvaliteter i den norske skolen, men som også har pekt på en rekke utfordringer. Grunnopplæringen i Norge har lyktes på mange områder. Ressurssituasjonen har vært relativt stabil de senere år. De materielle forutsetningene er gode. Det er mange lærere i forhold til elevtallet sammenlignet med hva man finner i de aller fleste andre land. Det store flertallet av elevene oppnår et tilfredsstillende læringsutbytte. Trivselen er bedre, og det er mindre mobbing i norsk skole enn hva man finner i andre land. Likevel viser undersøkelser at en uforholdsmessig stor gruppe elever ikke tilegner seg helt nødvendige, grunnleggende ferdigheter i løpet av skolegangen. For å øke kvaliteten i grunnopplæringen må vi bygge på det som er godt, samtidig som vi må øke innsatsen på de områdene som i dag fremstår som mangelfulle.

### *Kapittel 3 Skolen i en ny tid*

Skolen er blant våre viktigste samfunnsinstitusjoner. Den påvirker samfunnsutviklingen, og den påvirkes av endringer i samfunnet. To utviklingstrekk har særlig stor betydning for utviklingen i skolen. For det første har kunnskap fått økt betydning som ressurs og drivkraft, og for det andre blir det norske samfunnet stadig mer komplekst og mangfoldig. Skolen må verdsette mangfold og stå for likeverd. Alle elever må få muligheter til å utvikle sine evner og talenter.

Den viktigste innsatsfaktoren i arbeidslivet er kompetanse. Læring skjer på mange arenaer, og det blir viktig å skape et godt grunnlag for livslang læring. Det skaper behov for å justere forventningene til den faglige bredden i grunnopplæringen og øker forventningene til skolen som arena for tilegnelse av grunnleggende ferdigheter.

For at skolen skal kunne møte utfordringene

### **Boks 1.1 Skoleeksempler**

Det er svært mange gode og ulike eksempler på hvordan skole og fagopplæring drives, men ikke noe fasitsvar. Denne meldingen tar blant annet til orde for at skoleeier, skoleledere, lærere, elever og læringer bør få stor frihet til å organisere seg innenfor nasjonale mål. Vi har plukket ut en del «skoleeksempler» som kan være en illustrasjon og inspirasjon for andre. Lærestedene representerer ikke Regjeringens politikk, men beskriver en god norsk grunnopplæring i kontinuerlig og spennende utvikling. Eksempelene er hentet fra hjemmesider, presseklipp og tips.



fra et mer kunnskapsdrevet samfunn, trengs et systemskifte, der styringen i større grad er basert på klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet. Gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil skolen få kunnskap som kan brukes som utgangspunkt for endring og utvikling. For å kunne bruke denne kunnskapen på en god måte, trenger skolen kompetente lærere og skoleledere, som har positive holdninger til endring og utvikling.

#### *Kapittel 4 Innholdet i opplæringen*

Generell del av gjeldende læreplan for grunnskolen og videregående opplæring bygger på et verdigrunnlag det er stor oppslutning om, og det foreslås at den videreføres i sin nåværende form. Læreplanene for de enkelte fag forenkles og tydeliggjøres slik at de uttrykker klare mål for den kompetansen elevene og lærlingene skal kunne nå. Forskning og internasjonale undersøkelser peker på at det bør identifiseres noen grunnleggende ferdigheter som er særlig viktige for elevenes og lærlingenes faglige og personlige utvikling. Departementet mener at disse ferdighetene er: å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy.

Dette er ferdigheter som er grunnleggende for å kunne tilegne seg og utvikle kunnskap og viten i fag, men også grunnlag for å kunne kommunisere og samhandle med andre i et bredt spekter av sammenhenger; i utdanning, yrke, samfunn og/eller på det personlige plan. For å sikre en kontinuerlig utvikling av elevenes grunnleggende ferdigheter gjennom hele opplæringsløpet, må disse ferdighetene integreres i læreplanene for alle fag på ulike nivåer. Det utarbeides nye læreplaner i alle fag i grunnopplæringen.

At faglige kompetansemål og grunnleggende ferdigheter beskrives slik, betyr ikke at det skal legges mindre vekt på elevenes og lærlingenes allsidige og personlige utvikling. Fagene og arbeidet med dem er møtestedet mellom grunnleggende ferdigheter og dannelse.

Det er også nødvendig å definere visse prinsipper som skal ligge til grunn for virksomheten i skole og lærebedrift. «Rammeverket for kvalitet i opplæringen - Skoleplakaten» vil danne grunnlaget for å utvikle et best mulig læringsmiljø og læringsutbytte for elevene og lærlingene og å utvikle skolen og lærebedriften som lærende organisasjoner. «Skoleplakaten» skal knyttes opp mot vurdering, rapportering og tilsyn.

Vurderingsordningene må balansere ulike formål, samtidig som ordningene må ha et rimelig omfang både på nasjonalt og lokalt nivå. Ved innføring av nasjonale prøver vil antall prøver øke, men det vil samtidig muliggjøre færre lokale prøver. Departementet vil videreføre den muntlige avgangsprøven, men vil vurdere om den skriftlige avgangsprøven i grunnskolen gradvis kan erstattes av nasjonale prøver.

Obligatorisk skriftlig sidemålsopplæring består både i grunnskole og videregående opplæring, men departementet vil endre eksamensordningen for skriftlig sidemål. Videre vil departementet innføre obligatorisk matematikk i det som i dag kalles Vkl i studieforberedende retninger. 2. fremmedspråk som et praktisk fag gjøres obligatorisk på ungdomstrinnet. Teknologi og design styrkes i læreplaner for relevante fag og det stimuleres til forsøk med filosofi som eget fag i grunnskolen.

#### *Kapittel 5 En helhetlig opplæring*

Lengden på grunnopplæringen skal fortsatt være 13 år med ti års obligatorisk grunnskole og tre års videregående opplæring. For å sikre elevenes rett til opplæring fastsettes et samlet minste timetall til opplæring som den enkelte elev har rett til å få, og som skoleeier har plikt til å gi. Det fastsettes også timetall for fag på hvert hovedtrinn. For å gi mulighet for økt fleksibilitet i organiseringen og tilretteleggingen av opplæringen, foreslås det at inntil 25 prosent av timetallet i det enkelte fag skal kunne disponeres ut fra lokale forutsetninger og individuelle behov. Departementet peker på at det kan være fordelaktig å etablere faste rammer for skoledagen lokalt. Nasjonalt fastsatt timetall angis som 60 minutters enheter.

Skolen bør legge til rette for daglig fysisk aktivitet for alle elever. Departementet vil formidle gode eksempler til skolene. Erfaringer fra prosjektet «Fysisk aktivitet og måltider i skolen» vil bli formidlet når prosjektet er avsluttet i 2005.

For å styrke utdannings- og yrkesveiledningen vil departementet forankre rådgivningen i «Skoleplakaten» og følge den opp gjennom det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. Departementet vil i samarbeid med relevante aktører bedre formidlingen av nasjonalt oppdatert informasjon om utdannings- og yrkesveier. Det tas initiativ til etablering av regionale partnerskap for utdannings- og yrkesrådgivning som en fylkeskommunal oppgave. Departementet vil stimulere til utvikling av tilbud for å styrke den enkelte rådgivers kompetanse.

### *Kapittel 6 Organisering av grunnskolen*

Grunnskolen skal videreutvikles gjennom styrking av barnetrinnet og fornyelse av ungdomstrinnet. Dagens inndeling i småskoletrinn og mellomtrinn kan begrense lokale muligheter for tilpasset opplæring, og departementet foreslår å fjerne denne inndelingen av barnetrinnet. Målet er å gi skolene større handlingsrom til å skape bedre sammenheng i opplæringen og gi lærerne bedre grunnlag for erfaringsdeling og gjensidig læring. Ungdomstrinnet opprettholdes som eget trinn.

Både faglige og pedagogiske hensyn tilsier at timetallet på barnetrinnet bør økes, særlig på de første årstrinnene. Timetallet på 1.–4. trinn ble utvidet med i alt tre uketimer skoleåret 2002/03, og vil bli utvidet med til sammen 190 årstimer fra skoleåret 2004/05. I meldingen foreslås det en ytterligere økning fra 2005. En utvidet skoledag vil også gi bedre muligheter for tid til fysisk aktivitet. Bedret lærerkompetanse er en forutsetning for å få utbytte av økt timetall, og departementet vil bidra til kompetanseutvikling både faglig og didaktisk.

Departementet vil fornye ungdomstrinnet og bedre overgangen til videregående opplæring gjennom en rekke tiltak, blant annet ved økte muligheter for fordyping og praktiske aktiviteter. Det vil også ha betydning for å redusere atferdsproblemer. Departementet vil knytte ungdomstrinnet og videregående opplæring nærmere sammen ved å åpne for mulighet til å velge programfag og til å arbeide med fag fra videregående opplæring på ungdomstrinnet.

### *Kapittel 7 Organisering av videregående opplæring*

De senere års utvikling viser økende frafall og dårlig progresjon og gjennomføring i videregående opplæring. Departementet ønsker å fjerne strukturelle hindringer for at ungdom gjennomfører opplæringen. Tilbudsstrukturen skal i størst mulig grad bidra til å gi mulighet for å få ønsket opplæring uavhengig av bosted, økonomi og alder.

Departementet legger til rette for en enklere struktur som gir større fleksibilitet i tilrettelegging av opplæringen for den enkelte elev, skole, lærling og bedrift. Det innebærer færre og bredere utdanningsprogrammer, i alt elleve. Samtidig gis det mulighet for faglig fordypning allerede fra det første året. Fagene organiseres slik at det blir enklere å identifisere felleselementer som gir grunnlag for å kunne utnytte ressurser mer effektivt, samtidig som fagenes egenart ivaretas.

Departementet vil opprettholde dagens tre studieforberedende utdanningsprogrammer, men kravene til studiekompetanse utvides. Fagene organiseres i programområder for å gjøre tilbudene mer oversiktlige. De fagene som i dag gir generell studiekompetanse i yrkesfaglige utdanningsprogrammer, overføres til studieforberedende utdanningsprogram.

### *Kapittel 8 Likeverdig og inkluderende opplæring*

Departementet går inn for å videreføre prinsippene i dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det foreslås en bred satsing for å sikre alle elever en bedre tilpasset opplæring. Retten til spesialundervisning opprettholdes, men det er et mål å redusere behovet for slik opplæring.

I hele meldingen er det foreslått en rekke tiltak for å bedre tilpasningen av opplæringen. I tillegg foreslår departementet i dette kapitlet tiltak som omfatter kompetanseutvikling, forskning og metodeutvikling, utvikling av det spesialpedagogiske støttesystemet og en spesiell satsing rettet mot å redusere omfanget av atferdsproblemer i skolen.

### *Kapittel 9 Kompetanse for utvikling*

Kvalitetsutvikling i skolen krever at skolen har mulighet for å rekruttere kompetente, engasjerte og motiverte lærere og skoleledere, og at skolen har virkemidler som gjør det mulig å beholde og utvikle personalressursene. Gjennom å innføre opptakskrav til allmennlærerutdanningen vil departementet legge til rette for at lærerutdanningen får søkere med faglige forutsetninger og motivasjon for å arbeide i skolen. Departementet vil også skjerpe kravene til etterutdanning for førskolelærere som vil arbeide i skolen. Videre vil departementet legge til rette for at kommunene selv skal ha frihet til å tilsette skoleledere i åremålsstillinger, dersom kommunene ønsker dette.

Det er skoleeier som har ansvar for kompetanseutvikling i skolen. Det er imidlertid nødvendig at staten bidrar med støtte til skoleeiers arbeid med kompetanseutvikling i en periode fremover, for å få gjennomført de innholdsmessige endringene som er omtalt i meldingen. I forbindelse med gjennomføringen av reformen vil Regjeringen investere i et betydelig kompetanseløft som vil bestå av flere elementer, blant annet støtte til videreutdanning for lærere i prioriterte fag (matematikk, naturfag, norsk, samisk, engelsk og 2.

fremmedspråk). Departementet vil også utarbeide et eget program for skoleledere som ledd i innføringen av reformen.

### *Kapittel 10 Lære hele livet*

God stimulering i tidlig alder er viktig for læringen senere i livet. Forskning tyder på at barnehagen kan bidra til å redusere forskjeller i læringsutbytte og gi bedre skoleresultater, særlig for barn med minoritetsspråklig bakgrunn, funksjonshemmede barn og barn som står i fare for å utvikle lese- og skrivevansker. Departementet vil styrke samarbeidet med Barne- og familiedepartementet for å sikre en bedre sammenheng i den livslange læringen. I forbindelse med gjennomgang av barnehageloven og rammeplanen, og utviklingen av nye læreplaner for grunnopplæringen, vil det bli sett på sammenhengen mellom planene.

Både allmennlærerutdanningen og førskolelærerutdanningen bør gi god kjennskap til den andres arbeidsfelt. Departementet mener det fortsatt bør være to ulike lærerutdanninger med hver sitt tyngdepunkt. Det vil legges til rette for at allmennlærere, gjennom å utvide sin kompetanse, kan arbeide i barnehagen. For å hindre uklarheter, skal lovreguleringen av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder vurderes.

Opplæringsloven gir voksne individuell rett til grunnskole og videregående opplæring. Departementet vil bedre kunnskapsgrunnlaget om voksne som ønsker grunnopplæring, både når det gjelder tilbud og etterspørsel. Dagens regelverk vil bli gjennomgått for å sikre en mer enhetlig praktisering av reglene for realkompetanse, blant annet for praksiskandidatordningen.

### *Kapittel 11 Skolen og medspillerne*

Departementet vil stimulere til et bedre samarbeid mellom hjemmene og skolen ved å åpne for økt lokalt handlingsrom. Dagens bestemmelser i opplæringsloven om samarbeidsutvalg, foreldre- og skoleutvalg foreslås erstattet av en bestemmelse om at skolen skal organisere samarbeidet

mellom hjem, skole og elever, både på individ- og skolenivå, på den måten som passer best på den enkelte skole. Denne bestemmelsen gjøres også gjeldende for videregående opplæring. Samarbeidet mellom hjem og skole skal inngå i kvalitetsvurderingssystemet for skolene.

Departementet vil sikre brukerinnflytelsen for foresatte i skolen. Samtidig må det være et statlig organ med ansvar for veiledning og informasjon. Disse to forskjellige oppgavene klargjøres ved at Utdanningsdirektoratet overtar statlige veilednings- og informasjonsoppgaver overfor foresatte, og ved at Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) videreutvikles til en fast arena for innflytelse for foresatte på nasjonalt nivå. Utdanningsdirektoratet og FUG får i oppgave å finne en egnet organisering av en fast arena for dette, for eksempel i form av et «brukerforum».

Det er en prinsipiell forskjell mellom skolen og skolefritidsordningen (SFO). SFO er et frivillig tilbud til familier som har behov for det. Kommunene har ansvaret for utformingen av tilbudet innenfor vide rammer. Departementet ser ikke behov for å innskrenke handlefriheten som ligger i regelverket. Det er imidlertid behov for systematisk utviklingsarbeid. Departementet vil ta initiativ til et samarbeid med Kommunenes Sentralforbund om å innhente og spre erfaringer om SFO-tilbudet.

Departementet vil stimulere til samarbeid mellom skolen og det lokale arbeidslivet. For å styrke kompetanse, holdninger og kultur for entreprenørskap i hele utdanningssystemet, legger departementet våren 2004 frem en strategi for entreprenørskap i utdanningen. Lokalt partnerskap mellom skole og arbeidsliv og samarbeid på IKT-området vurderes som positive bidrag til en god opplæring.

Skolen skal ikke bli en arena for kommersialisering og markedsføring. Departementet har tillit til at skoleeier og lokale politiske organer kan gjøre balanserte vurderinger av om det er behov for retningslinjer om reklame i skolen, og mener det ikke er hensiktsmessig med en nasjonal bestemmelse som forbyr reklame i skolen.

## 2 Et godt utgangspunkt

Kunnskapsgrunnlaget om den norske skolen har aldri vært bedre. I løpet av de siste årene har det blitt gjennomført en rekke nasjonale og internasjonale undersøkelser som har bidratt til å peke på kvaliteter i den norske skolen, men som også har pekt på utfordringer.

Norge har svært gode forutsetninger for å skape en kvalitetsskole. Norge er et rikt land med en høyt utdannet befolkning. Grunnopplæringen er tilgjengelig for alle barn og unge, uansett bosted og foresattes økonomi. Skolestrukturen er tilpasset Norges geografi og bosettingsmønster, og den spenner fra de svært små grendeskolen til store videregående skoler med et variert og spennende fagtilbud.

### 2.1 Elevene trives

En betingelse for god læring er et læringsmiljø som inspirerer, motiverer og legger til rette for innsats. Den enkelte skal møtes på sine egne vilkår og utfordres gjennom oppgaver, arbeidsmåter og samværsformer som gir rom for positive erfaringer, utvikling av selvtillit og tro på egne evner. Læringsmiljøet omfatter blant annet det fysiske og det sosiale miljøet på skoler og i lærebedrifter, elevenes muligheter for konsentrasjon og medvirkning, og relasjonene mellom lærere og elever. Å finne seg til rette i skolen er særlig viktig for minoriteter. Om minoritets elevene kjenner igjen den skolen han/hun går på, som sin skole, er avhengig av hvilke signaler skolen og samfunnet gir om minoritets elevenes tilhørighet. Det er et spesielt ansvar å markere samenes og de nasjonale minoritetenes tilhørighet i Norge.

Brukerundersøkelser viser at de aller fleste foresatte er tilfreds med skolen, særlig med elevenes trivsel og lærernes innsats. Norsk Gallup fant i en undersøkelse våren 2003 at 82 prosent av de foresatte i barneskolen og videregående opplæring og 76 prosent av de foresatte i ungdomsskolen er fornøyd med skolens tilbud. Enkelte foresatte er imidlertid ikke tilfreds med samarbeidet med skolen, og noen kvier seg for å ta opp problemer med skolen av frykt for at det vil gå ut over

barna. Dette gjelder i hovedsak foresatte til barn som har det vanskelig på skolen.<sup>1</sup>

Ifølge PISA-undersøkelsen (Programme for International Student Assessment) er Norge et av OECD-landene med størst problemer med umotiverte elever og lite arbeidsro i timene. Ungdomsundersøkelsen fra 2002 registrerte også relativt mye uro, og da særlig på ungdomstrinnet. 55 prosent av elevene i ungdomsskolen synes det er for mye bråk og uro i timene mot 29 prosent i videregående opplæring.<sup>2</sup> I Elevinspektørene svarer bare 12 prosent av elevene at de synes deres egen arbeidsinnsats er god i alle fag, mens 64 prosent sier de i stor grad trives i klassen. Forskerne bak undersøkelsen mener at dette viser at norsk skole har mye å hente når det gjelder å styrke elevenes innsats og utholdenhet.<sup>3</sup>

CIVIC-undersøkelsen<sup>4</sup> fra 1999 viser at norske elever skårer godt over middels når det gjelder demokratikunnskaper og -holdninger.

Når det gjelder det fysiske læringsmiljøet, viser flere kartlegginger at skolebyggene har vært et forsømt område i mange kommuner. For å hjelpe skoleeier med å ta igjen de store etterslepene i vedlikehold og nybygg, har staten etablert en ordning med rentekompensasjon for investeringer i skolebygg. Et offentlig utvalg har også fått i oppdrag å vurdere endringer i den kommunale eiendomsforvaltningen, herunder skolebygg.

Mobbing, vold, kriminalitet, rusmisbruk, rasisme og annen diskriminering er et problem i norske skoler, men etter alt å dømme i mindre grad enn hva man finner i de fleste andre land. Norske 15-åringer er blant de som trives aller best på skolen i hele OECD-området, og PIRLS-undersøkelsen (The Progress in International Reading Literacy Study) dokumenterer at det forekommer minst mobbing på barnetrinnet i Norge av samtlige land som deltok i undersøkelsen. Norske 15-åringer har også lavt fravær sammenlignet med elever i andre land.

OECD har i en egen fordypningsstudie av

<sup>1</sup> Nordahl 2003

<sup>2</sup> Rossow 2003

<sup>3</sup> Wærness og Kavli 2004

<sup>4</sup> Mikkelsen 2001

PISA-resultatene<sup>5</sup> undersøkt sammenhengen mellom elevenes følelse av sosial tilhørighet på skolen og faglige resultater. OECD fremhever som et viktig funn at de elevene som har svak tilhørighet i norsk skole, befinner seg i to grupper: en gruppe med elever som er faglig sterke, og en gruppe med elever som er faglig svært svake. Denne todelingen fører til at det er svak sammenheng mellom tilhørighet på skolen og faglig utbytte.

## 2.2 Varierende faglige resultater

De siste årene har vi fått ny kunnskap om norske elevers faglige resultater. Det er foretatt flere internasjonale sammenligninger av elevenes læringsutbytte. Resultatene er positive på en del områder, og kunne helt klart vært bedre på andre områder. I en fersk europeisk undersøkelse av 15-åringers engelskferdigheter<sup>6</sup> kommer de norske elevene aller best ut, sammen med de svenske. De norske elevene har høy motivasjon for å lære det engelske språket og ser klart fordelene med det å lære engelsk. Den høye motivasjonen for å lære engelsk er særlig knyttet til bruk av medier. Selv om de norske elevene gjennomsnittlig gjør det bra, er Norge ett av landene med størst spredning i elevenes ferdigheter, særlig når det gjelder leseforståelse.

Den internasjonale leseundersøkelsen PIRLS ble gjennomført i 2001, og avdekket at leseferdighetene blant norske 10-åringer ligger godt under det vi finner i de landene vi vanligvis sammenligner oss med.

PISA-undersøkelsen, som ble gjennomført i 2000 i regi av OECD, er den mest omfattende internasjonale undersøkelsen så langt. PISA måler det som kalles funksjonell kompetanse i lesing, matematikk og naturfag blant 15-åringer, og i tillegg til å måle ferdigheter gir PISA informasjon om blant annet elevenes holdninger til fagene og motivasjon. Resultatene for de norske elevenes lese-, matematikk- og naturfagkompetanse ligger rundt det internasjonale gjennomsnittet. Finland kommer svært godt ut i denne undersøkelsen, men også Sverige ligger klart bedre an enn Norge.

Norske elevers ferdigheter og kunnskaper i matematikk og naturfag ble kartlagt for barnetrinnet, ungdomstrinnet og videregående opplæring i undersøkelsen TIMSS i 1995. Der oppnådde nor-

ske elever svake resultater i matematikk, men hadde gode allmenkunnskaper i naturfag. Elevene som velger fordypning i realfag i videregående opplæring i Norge, hevder seg svært godt, men Norge skiller seg negativt ut ved at svært få elever velger disse fagene. Norsk matematikkrådets undersøkelse 2003 blant nye studenter på matematikkrevende studier indikerer vesentlige brister innen deler av grunnleggende matematikk for flere grupper. Resultatene har vist en negativ utvikling siden undersøkelsen startet i 1984. Sivilingeniørstudenter ved NTNU oppnår best resultater, mens lærerstudenter har det svakest matematiske grunnlaget. Lærerstudenter har imidlertid hatt en viss fremgang fra undersøkelsen i 2001, og det fremheves at årets undersøkelse kan tyde på at den negative trenden blant lærerstudenter har snudd.<sup>7</sup>

### 2.2.1 Mange elever med svake ferdigheter

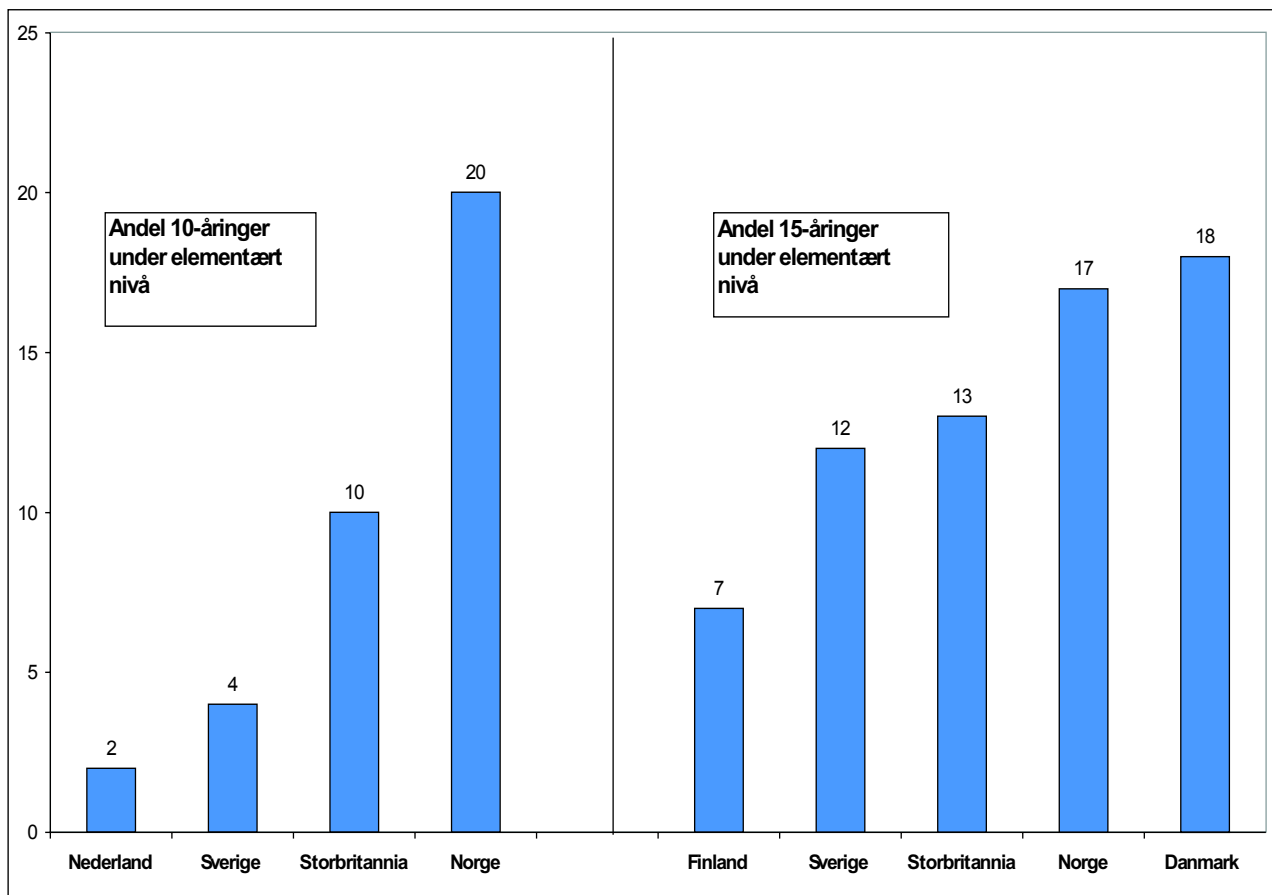
En urovekkende stor gruppe elever tilegner seg ikke tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter i løpet av den obligatoriske skolegangen. I PIRLS- og PISA-undersøkelsene peker Norge seg negativt ut med store forskjeller i elevenes leseferdigheter. Selv om en stor gruppe elever oppnår gode faglige resultater i skolen – og 55 prosent av de norske elevene som deltok i PISA presterer bedre enn det internasjonale OECD-gjennomsnittet – er Norge blant de fem landene med størst spredning i ferdighetsnivå i lesing. Hele 17 prosent av de norske elevene som deltok i PISA, ser ut til å ha så store leseproblemer at OECD konkluderer med at det kan hindre dem i deres videre utdanning. Manglende leseferdigheter er ikke bare et problem i seg selv, men gir elevene det angår, tilleggsbelastninger i form av at de får det vanskeligere også i andre fag. Dette kan føre en stor gruppe elever inn i en negativ utvikling, der lav selvtillit og dårlig motivasjon følger av en manglende opplevelse av mestring og et språk mellom deres egen innsats og oppnådde resultater.

Figur 2.1 sammenligner andelen elever med leseferdigheter under elementært nivå i Norge og i enkelte andre deltakerland i de to undersøkelsene PISA (15-åringer) og PIRLS (10-åringer). Alle land deltok ikke i begge undersøkelsene, derfor blir utvalget av land ulikt. Figuren viser at andelen elever med svake leseferdigheter er svært høy i Norge, både blant 10-åringer og blant 15-åringer.

<sup>5</sup> OECD 2002

<sup>6</sup> Bonnet (red) 2004

<sup>7</sup> Rasch-Halvorsen og Jonsbråten 2004



Figur 2.1 Prosent av 10-åringer under elementært nivå (til venstre) og prosent av 15-åringer under elementært nivå (til høyre).

Kilde: PIRLS og PISA

PISA-undersøkelsen viser at norske elever i for liten grad mestrer det å lære, idet de skårer svært lavt på læringsstrategier – metoder elevene kan bruke for å tilegne seg stoffet. Dette er urovekkende i et samfunn der det å tilegne seg ny kunnskap hele livet blir stadig viktigere.

I motsetning til hva som er en utbredt oppfatning, er andelen svake elever altså høyere i Norge enn i mange land vi ønsker å sammenligne oss med, og også høyere enn i land der sosiale ulikheter er langt større enn i Norge. De internasjonale undersøkelsene, evalueringen av Reform 97 og annen forskning har identifisert en del forhold som slår negativt ut for norske elevers muligheter på skolen: gutter kommer systematisk dårligere ut enn jenter, og elever med foresatte med lav utdanning kommer dårligere ut enn elever med høyt utdannede foresatte. Det ser ut til at de forskjellene i læringsutbytte som skyldes sosiale forhold har økt fra 1992 til 2002.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Bakken 2004

Særlig urovekkende er det at minoritetsspråklige elever kommer relativt dårligere ut i kartlegginger av elevenes utbytte av opplæringen, idet skolen er samfunnets viktigste kilde til integrering og sosial mobilitet. En undersøkelse fra NOVA<sup>9</sup> viser at minoritetsspråklige elever gjennomgående er positivt innstilt til skolen, og et stort flertall mener at det er viktig å få gode karakterer. Mange gjør det bra på skolen, men det er en nesten dobbelt så stor andel minoritetsspråklige elever i det svakeste prestasjonssjiktet. Det er mindre kjønnsforskjeller i skoleprestasjonene blant minoritetsspråklige enn blant majoritetsspråklige elever. Hjemmebakgrunn betyr mye for både majoritets- og minoritetsspråklige elevers faglige prestasjoner i skolen. Blant minoritetsspråklige elever viser det seg at økonomiske forhold og tilgang til PC i hjemmet har størst innvirkning på skoleprestasjonene, mens foresattes utdanning og det kulturelle klimaet i familien har

<sup>9</sup> Bakken 2003

større betydning for majoritetsspråklige ungdommer.

Konklusjonen i evalueringen av Reform 97 er at skolen ikke har lyktes med å tilpasse opplæringen til den enkelte elev.<sup>10</sup> Opplæringen er for lite tilrettelagt i forhold til forskjeller blant elevene, og dette resulterer i systematiske ulikheter.

Evalueringen av Reform 97 viser at de fleste resultatene fra evalueringen også gjelder for den samiske skolen. I tillegg står den samiske skolen ifølge forskerne overfor to hovedutfordringer. Den ene er å styrke opplæringen av de samiske elevene på deres eget språk og innenfor deres samiske kultur. Den andre er at det flerkulturelle og samiske perspektivet bør styrkes og utvikles for alle elever i det samiske området.

### 2.2.2 Mulige årsaker til manglende læring

Det kan være en rekke årsaker til at skolen ikke har lyktes med å gi et godt læringsutbytte til alle elevene.

OECD etterlyste allerede i 1988 et system for kvalitetsvurdering som kunne gi norske skolemyndigheter en tilfredsstillende situasjonsbeskrivelse som grunnlag for utforming av utdanningspolitikken. Det er grunn til å tro at mangel på oppmerksomhet rettet mot resultatene av opplæringen har vært medvirkende til at det har vært lite søkelys på hvordan opplæringen kunne forbedres.

Evalueringen av Reform 97 har vist at de detaljerte og styrende læreplanene kan ha uheldige konsekvenser for opplæringen. Forskerne finner at lærerne vurderer innholdet i læreplanene positivt, men at de synes læreplanene for grunnskolen er for omfattende, og også for uklare. Når kravene er så mange at det er umulig å nå dem alle, vil det til syvende og sist være den enkelte skole og lærer som prioriterer hva det faktisk blir undervist i. Mangelfulle grunnleggende ferdigheter hos norske elever kan altså være et resultat av at dette området ikke har nådd opp i konkurransen om hva som skal prioriteres.

Det er også blitt hevdet at for mye av ansvaret for læringen skyves fra skolen og over på hjemmene. Dette bidrar til ulikhet i norsk skole, fordi ulike grupper av foresatte har svært forskjellige forutsetninger for å ta dette ansvaret og gjennomføre de oppgavene de mer eller mindre eksplisitt blir tildelt.<sup>11</sup> En bedre avklaring av ansvarsdelin-

gen mellom hjemmet og skolen kan bidra til et bedre samarbeid. Når samarbeidet mellom hjem og skole fungerer godt, er dette et viktig bidrag til å støtte opp om den læringsprosessen som skal foregå i skolen.

I evalueringen av Reform 97 registrerte forskerne at graden av systematisk opplæring i ferdigheter som lesing, skriving, regning, sosial kompetanse og utvikling av læringsstrategier ofte utgjør en relativt liten del av den totale aktiviteten i skolen, særlig i småskolen. Forskerne registrerte et høyt aktivitetsnivå, men fremhever at aktiviteten er preget av mange og hyppige skifter mellom temaer og aktiviteter, og at det ofte er uklart hva som er de ulike aktivitetenes hensikt. Det stilles spørsmål ved om dette hindrer fordypning og konsentrasjon og fremmer overflatelæring blant elevene.<sup>12</sup>

Evalueringen viser at lærerne fremstår som støttende og inkluderende og skaper trygge rammer for elevenes læring, men også at de ofte kvier seg for å stille faglige krav som er fundert i realistiske forventninger til elevene, særlig på ungdomstrinnet.<sup>13</sup>

Selv om læreplanene understreker at elever på ungdomstrinnet skal ha medansvar for egen læring, tyder evalueringen av Reform 97 på at lærere og lærerteam forholder seg nokså forskjellig til hvordan dette skal fortolkes og håndteres. Det synes å være en utbredt oppfatning at elevene skal ta ansvar for egen læring, og noen lærere tolker det dit hen at de som lærere skal avstå fra å styre elevene. Særlig i forbindelse med mer frie arbeidsmåter som lek, tema- og prosjektarbeid synes det å være lite systematikk i læringsarbeidet, fordi lærerne mangler kompetanse til å utnytte potensialet i disse arbeidsformene.<sup>14</sup>

Evalueringen av Differensieringsprosjektet i videregående opplæring peker på at en undervisningsstrategi preget av ettergivenhet kjennetegner en del opplæringssituasjoner. Ettergivenhet som undervisningsstrategi innebærer at lærerne primært ser seg selv som gjennomførere av opplæring, uten å ta ansvar for at elever også skal lære. På denne måten reduseres også lærernes forventninger til elevenes innsats og deltakelse i læringsarbeidet, og elevene holdes ansvarlige for at de ikke forstår eller deltar aktivt. Når lærerne er ettergivende, bidrar de til å senke kvaliteten på opplæringen.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Klette 2003

<sup>13</sup> Klette 2003

<sup>14</sup> Rønning 2002

<sup>15</sup> Dale og Wærness 2003

<sup>10</sup> Haug 2003

<sup>11</sup> Ericsson og Larsen 2000, Heen 2003

I videregående opplæring er det en uttalt målsetting at elevene skal lære å ta ansvar for egen læring. En avhandling fra NTNU viser at det også i videregående opplæring er forskjeller mellom lærerne når det gjelder den pedagogiske praksisen på dette området. Enkelte lærere forutsetter at ansvar for egen læring innebærer en autonom elevrolle uten innblanding fra læreren, og det pekes på at denne tilnærmingen innebærer en sterk tro på elevenes egenmotivasjon som ikke alltid er til stede. Det viser seg at ansvar for egen læring har svært positive effekter på elevenes læring når læreren opptre som leder i samspill med eleven, og fremmer kontroll og valg tilpasset den enkelte elev.<sup>16</sup> For å skape en læringskontekst der elevene kan bidra til å skape egne utfordringer, kreves en lærerrolle og en opplæring som fremmer deltakelse, aktivitet og samspill.

## 2.3 Ressursbeskrivelse<sup>17</sup>

Norge bruker mye ressurser på utdanning. Innenfor OECD-området finnes det få land som samlet sett bruker mer penger på utdanning, målt i utgifter per elev. Norge har også en høy lærertetthet som er hovedforklaringen på det høye utgiftsnivået. Både i de største byene, i tettstedene og i områder med mer spredt bosetting er det mange lærerårsverk i forhold til elevtallet. Av 29 OECD-land er det bare Danmark, Ungarn, Italia og Luxembourg som har færre elever per lærerårsverk på barnetrinnet enn Norges 11,6. OECD-snittet er på 17,0. På ungdomstrinnet har ingen av de 22 landene som har rapportert lærerdata, færre elever per lærerårsverk enn Norges 9,3. OECD-snittet på ungdomstrinnet er 14,5. Innenfor videregående opplæring er det bare Portugal som rapporterer om færre elever per lærer enn Norges 9,2. OECD-snittet er 13,8.<sup>18</sup> Selv om leseplikten for norske lærere er lavere enn i de øvrige landene, indikerer dette en klart høyere lærertetthet i Norge enn i de fleste andre land.

All forskning viser at læreren er skolens viktigste ressurs, og den høye lærertettheten er derfor et godt utgangspunkt for å skape en god grunnopplæring. I motsetning til de fleste andre vestlige land har ikke Norge lærermangel. Det er likevel et stort behov for økt kompetanse på flere områder. I en undersøkelse i regi av OECD som

ble gjennomført i 2001,<sup>19</sup> rapporterer norske rektorer ved videregående skoler at hver fjerde lærer ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner i fagene de underviser i. En undersøkelse om kompetanse i grunnskolen viser at mange lærere mangler, eller har mangelfull utdanning i de fag de underviser i.<sup>20</sup> Nær åtte av ti lærere både i grunnskolen og videregående opplæring opplever at de har noe eller stort behov for faglig oppdatering.<sup>21</sup>

Norske elever har relativt få timer undervisning sammenlignet med elevene i andre OECD-land. Dette gjelder særlig de yngste elevene, og spesielt innenfor viktige områder som matematikk og lese- og skriveopplæring, samt andre fremmedspråk enn engelsk. Norge har nest færrest undervisningstimer for 7–14-åringer i OECD – bare Finland har færre timer. Det er bare elevene i Norge, Finland, Island, Sverige og Korea som får færre enn 6000 undervisningstimer i løpet av disse årene. I Italia og Skottland har elevene minst 8000 undervisningstimer. Blant de elleve land som gir mer enn 7000 timer, ligger alle de engelskspråklige landene.

I internasjonale sammenligninger ligger Norge, sammen med de øvrige nordiske landene, godt an når det gjelder tilgang til IKT, og da særlig innenfor videregående opplæring. En ny studie (ITU Monitor 2003) fra Forsknings- og kompetansenettet for IT i utdanningen (ITU) viser at tilgangen til PC-er i grunnskolen og videregående skole har vist stabil og positiv utvikling. Tilgang til bredbånds Internett øker. Situasjonen når det gjelder IKT i videregående opplæring bekreftes av tall fra OECD.<sup>22</sup> I grunnskolen kan både tilgangen til utstyr og skolens evne til utnyttelse av tilgjengelig infrastruktur i opplæringen bli bedre.

### 2.3.1 Ressurssituasjonen i grunnskolen

#### *Elevtall og skolestruktur*

Ressursbruken i skolen er nært knyttet til utviklingen i antall elever og skoler. Antall elever i grunnskolen har økt med 10 prosent i perioden 1997–2003, fra rundt 557 000 til nesten 615 000 elever. Antall skoler har i samme periode gått ned med 2 prosent fra 3 271 til 3 207, mens antall elever per skole har økt med omlag 13 prosent i perioden.

<sup>16</sup> Lyngsnes 2003

<sup>17</sup> Vedlegg 7 til meldingen inneholder mer detaljerte tabeller og figurer om grunnopplæringen.

<sup>18</sup> OECD 2003. Tallene er fra 2001.

<sup>19</sup> OECD 2004

<sup>20</sup> Lagerstrøm 2000

<sup>21</sup> Hagen mfl. 2004

<sup>22</sup> OECD 2004



### Lærerårsverk

Lærarlønn utgjør hoveddelen av driftskostnadene i skolen. Antall lærerårsverk er derfor et godt uttrykk for den samlede ressursbruken. Antall lærerårsverk økte med om lag 5 prosent i perioden 1997–2001. Det var en relativt større vekst i elevtallet på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet, noe som er en del av forklaringen på økningen i antall årsverk. Etter 2001 har elevtallet fortsatt å stige, mens antall årsverk er redusert. Nedgangen i årsverk fra 2001 til 2002 var på 1,1 prosent, og i 2003 er årsverkene redusert med ytterligere 3,2 prosent. Denne reduksjonen skyldes i stor grad tiltakene i Skolepakke 2 som økte leseplikten for lærere med til sammen 4 prosent.<sup>23</sup>

Nedgangen i lærerårsverk har derfor ikke ført til en tilsvarende reduksjon i antall lærertimer

fordi hvert lærerårsverk har større leseplikt.<sup>24</sup> Antall lærertimer er derfor noe høyere i 2003 enn det var i 2001, men det har vært en liten reduksjon fra 2002 til 2003.

### Lærerårsverk per elev

Utviklingen i antall lærerårsverk per elev som går til opplæring er illustrert i tabell 2.1.

Reduksjonen i antall lærerårsverk skyldes i stor grad økt leseplikt i forbindelse med Skolepakke 2, men også redusert lærertetthet.

Bruk av assistenter skal legge til rette for at lærerne i større grad skal kunne konsentrere seg om de pedagogiske oppgavene i skolen. Bruken av assistenter steg fra 1997 til 1998 i forbindelse med Reform 97, og har siden ligget konstant. Bruk av personale uten godkjent utdanning til undervisning er mer enn halvert i løpet av de siste to årene.

### Boks 2.1 Lærernes arbeidstid

Lærernes arbeidstid er regulert gjennom tariffavtaler inngått mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og lærerorganisasjonene. Årsverket er fastsatt til 1687,5 timer og er delt inn i:

- Leseplikt, som er det antall timer lærerne skal undervise per år. Leseplikten varierer i forhold til klassetrinn og fag, fra 466,5 til 741 klokketimer per år.
- Tid til møter, felles planlegging/evaluering, kompetanseutvikling m.m. Denne utgjør til sammen 197,5 timer per år i 1. klasse, og 187,5 timer per år på øvrige klassetrinn.
- Tid til for- og etterarbeid til undervisningstidene, faglig ajourføring m.m. Denne tiden disponerer læreren i hovedsak selv.

Fra 1. mai 2004 er forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet overført til kommuner og fylkeskommuner. I den forbindelse er det inngått nye arbeidstidsavtaler gjeldende fra 1. august mellom Kommunenes Sentralforbund/Oslo kommune og lærerorganisasjonene. Disse endrer ikke leseplikten, men gir blant annet arbeidsgiver anledning til å disponere noe mer av lærernes årsverk. Det er anledning til å fravike avtalen, dersom det er lokal enighet om dette.

### Lærertimer og lærertetthet

Hvor mange lærertimer hvert årsverk utgjør er fastsatt i arbeidstidsavtalen mellom arbeidsgiver og lærerorganisasjonene, og er lavere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet.

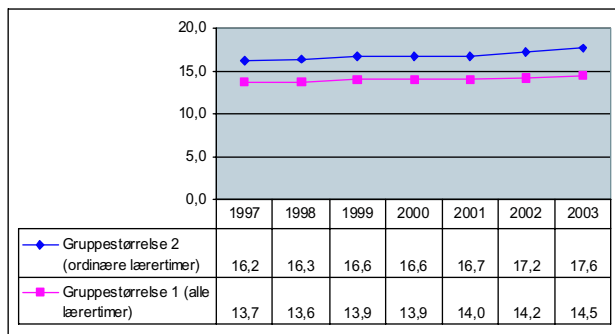
Opplæringsloven med forskrifter fastsetter det timetallet den enkelte elev skal ha i de ulike fag og på ulike klassetrinn, jf. lovens § 2-2. Kommunene kan fastsette et høyere, men ikke lavere, timetall enn dette. De siste årene har det vært en reduksjon av lærertimene per elev som gis utover det lovbestemte timetallet til ordinær opplæring. Reduksjonen i timer per elev har vært på 6 prosent siden 1997. Fra 2002 til 2003 har reduksjonen vært på 1,6 prosent. Antallet timer til spesialundervisning totalt og per elev har vært relativt stabilt siden 1997. Det samme gjelder lærertimer til særskilt norskopplæring.

Frem til 1. august 2003 var organiseringen av opplæringen på den enkelte skole regulert av klassedelingsreglene, jf. opplæringsloven kapittel 8. Klassedelingsreglene regulerte hvor mange elever det maksimalt kunne være i en klasse, og regulerte dermed en vesentlig del av ressursdisponeringen. Regelen om maksimal klassestørrelse ble erstattet av en regel om pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper. Oppheving av klassedelingsregelen har medført at skolene ikke lenger rapporterer antall klasser, men elever fordelt på årstrinn.

Disse endringene medfører at indikatorer som

<sup>23</sup> Jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2001-2002).

<sup>24</sup> Lærertimer er det totale antallet timer lærerne underviser.



Figur 2.2 Størrelse på undervisningsgruppene 1997-2003

Kilde: GSI

tidligere har vært brukt som mål på ressursinnsatsen knyttet til klasse, bortfaller. Indikatorene er erstattet med to nye indikatorer for den beregnede gjennomsnittlige størrelsen på undervisningsgruppene. Disse er basert på forholdet mellom elevtimer og lærertimer både for opplæringen totalt (gruppetørrelse 1) og for ordinær opplæring (gruppetørrelse 2). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter den forskriftsfestede fag- og timefordeling og eventuelle kommunale tillegg. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser disse elevene. Indikatorene vil gi et mål på lærertettheten i skolen og vil være et mer nøyaktig mål for dette enn gjennomsnittlig klassestørrelse og lærerressursen per klasse, som tidligere ble brukt.

Figur 2.2 viser utviklingen av indikatorene for gjennomsnittlig gruppestørrelse 1 og 2 fra skoleåret 1997/98 til inneværende skoleår. Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen har steget fra 16,2 i 1997 til 17,6 elever i 2003 – en økning tilsvarende 8,6 prosent. Økningen fra 2001 til 2002, med daværende klassesdelingsregler, var høyere enn økningen fra 2002 til 2003 etter opphevelsen av klassesdelingsreglene. Dersom gruppestørrelsen

beregnes ut fra alle lærertimene som gis (inkludert spesialundervisning etc.), har økningen inneværende skoleår vært noe svakere – på 2,1 prosent – fra 14,2 til 14,5 elever per gruppe.

I St.meld. nr. 33 (2002–2003) *Om ressursituasjonen i grunnsopplæringen m.m.* ble det diskutert ulike former for ressurs sikringsnormer. Departementet viser til drøftingen i meldingen og de hensyn og vurderinger som ble lagt til grunn for ikke å innføre en ressurs sikringsnorm. I Stortingets behandling av meldingen, jf. Innst. S. nr. 45 (2003–2004) bes Regjeringen om å vurdere ressursbehovet, for eksempel bemanningstetthet ved innføring av basisgrupper og fremme eventuelle forslag til alternative bestemmelser eller kriterier i finansieringsmodellen for grunnskolen. Etter departementets vurdering gir ikke ressurs situasjonen i grunnskolen i perioden etter behandlingen av St.meld. nr. 33 (2002–2003) verken grunn til å regulere ressursinnsatsen sterkere eller å endre rammefinansieringsprinsippene for kommunesektoren. Departementet finner det mer hensiktsmessig å gjennomføre et rettet tilsyn med skoler som har store undervisningsgrupper, jf. omtalen i kapittel 8.

#### Kommunenes utgifter til grunnskolen

De foreløpige KOSTRA-tallene viser at de korrigerte brutto driftsutgifter per elev i grunnskolen var 60 527 kroner i 2003. Tallene omfatter imidlertid kun 270 kommuner. Korrigerte brutto driftsutgifter er de utgiftene som gjelder elever som går i kommunale skoler.<sup>25</sup> Økning i driftsutgiftene per elev var på 2,9 prosent sammenlignet med 2002, og er noe mindre enn den prisveksten for kommunalt konsum som Teknisk beregningsutvalg

<sup>25</sup> Betaling for elever som går i andre kommuner er derfor ikke med. Korrigerte brutto driftsutgifter er også fratrukket inntektene fra folketrygden.

Tabell 2.1 Utgifter til grunnskolen fordelt på utgiftsarter 2001-2003. Løpende priser og prosent.

	2002	Andel av utgifter i prosent	2003	Andel av utgifter i prosent
Korrigerte brutto-utgifter per elev (utgiftsart 202 og 222)	58 809	100	60 527	100
Herav lønnsutgifter per elev	45 931	78	49 802	82
Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev	547	1	572	1
Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev	1 281	2	1 230	2
Diverse driftsutgifter ellers per elev	11 050	19	8 923	15

Kilde: KOSTRA. Tallene for 2003 er foreløpige og omfatter bare 270 kommuner

(TBU), legger til grunn på 3,7 prosent fra 2002 til 2003.

Dersom kostnadene i de kommunene som har rapportert i KOSTRA i 2003 sammenlignes med de samme kommunene for 2002, endres utviklingen. Disse kommunene har en høyere utgiftsvekst enn det som er illustrert i tabell 2.3. Departementet vil komme tilbake til den endelige utviklingen i St.prp. nr. 1 (2004–2005) når alle kommuner har rapportert og de endelige tallene foreligger.

### 2.3.2 Ressurssituasjonen i videregående opplæring

#### *Elever og lærlinger i videregående opplæring*

I 2003 var det i underkant av 178 000 elever i videregående opplæring. Det er ventet at det vil bli en økning i tallet på elever med ungdomsrett i videregående opplæring på om lag 20 prosent frem til 2010. Selv om alle fylkeskommunene vil få en vekst i elevtallet, vil økningen være svært skjevt fordelt. De fire fylkene som har størst vekst (Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland), vil stå for om lag halvparten av veksten. Elevtallet vil øke med nærmere 30 prosent i Akershus, mot om lag 5 prosent i Vest-Agder.

Det har vært en nedgang i antall klasser og skoler i perioden 1994–2003. Noe av nedgangen i perioden 1994–2001 skyldes nedgangen i antall elever, men gjennomsnittlig antall elever per klasse har økt noe i denne perioden. I hele perioden fra 1994 har skolene blitt færre og større.

I 2003 var det totalt 28 490 lærlinger. Av disse var 13 525 nye lærekontrakter. Det er studieretningene innenfor mekaniske fag og elektrofag som har flest lærlinger. Studieretningene for medier og kommunikasjon og salg og service vil sannsynligvis få flere lærlinger i årene fremover, ettersom 2002 var det første året med mulighet for lærekontrakt i disse fagene.

De foreløpige tallene fra SSB viser at antall elever som får fagopplæring i skole økte fra 475 i 2002 til i overkant av 2 900 i 2003. Av de 2 900 var det om lag 2 000 som ikke var elever i vanlige tilbud i skole, men i spesielle tilbud for voksne. Noen av disse elevene kan i tillegg ha fått læreplass etter 1. oktober 2003.

#### *Andel elever på ulike studieretninger*

Antall søkere som ikke har fått skoleplass ved første inntak har gått ned fra 1997 til 2003. Søkemøn-

steret blant grunnkurselever det siste tiåret har vært relativt stabilt, med unntak av en nokså jevn nedgang i andelen som søker allmennfag.<sup>26</sup>

I 2003 gikk 49,3 prosent av elevene og lærlingene i videregående opplæring på yrkesfaglige studieretninger. I 2002 var andelen 47 prosent mens det i 2001 var 43 prosent. Økningen i andelen elever på yrkesfag de siste årene skyldes i hovedsak de to nye yrkesfaglige studieretningene medier- og kommunikasjonsfag og salg- og servicefag.

Elevfordelingen på grunnkurs er noe forskjellig fra fordelingen av det totale antall elever på grunnkurs og videregående kurs. Dette skyldes blant annet at en del elever gjør omvalg i løpet av opplæringsløpet og benytter seg av muligheten til å ta allmennfaglig påbygningskurs.

#### *Voksne i videregående opplæring*

Det var til sammen om lag 34 600 voksne elever og lærlinger i videregående opplæring per 1. oktober 2003. Dette omfatter voksne elever og lærlinger både med og uten voksenrett. Det var registrert 14,7 prosent flere voksne elever og lærlinger i 2003 enn i 2002. En del av økningen skyldes bedre kvalitet på rapporteringen av data fra fylkeskommunene til SSB. Det er imidlertid fortsatt en viss underrapportering fra enkelte fylkeskommuner, noe tall over voksne innhentet fra VOX viser.

Av de 34 600 voksne hadde om lag 9 500 voksenrett, det vil si at de er født før 1978 og ikke har fullført videregående opplæring tidligere.

Det er svært få voksne som benytter retten de har til videregående opplæring. Det er imidlertid uklart om den lave deltakelsen skyldes manglende interesse eller behov for slik opplæring, manglende etterspørsel som følge av utviklingen på arbeidsmarkedet, eller om tilbudet for voksne ikke i tilstrekkelig grad er tilrettelagt for deres behov. En analyse fra ECON viser at voksnes søkning til videregående opplæring er svært konjunkturavhengig.

En rapport utarbeidet av VOX, viser at det er få som kjenner til retten til videregående opplæring og realkompetansevurdering, og at det gjennomgående er de gruppene som har størst behov for kunnskap som mangler slik kunnskap.<sup>27</sup> Rapporten konkluderer også med at fylkene hittil har hatt ulike fortolkninger av rettighetsspørsmålet, både for realkompetansevurdering og tilbud.

<sup>26</sup> Econ 2003, Støren 2003

<sup>27</sup> Engesbak mfl. 2003

Data fra SSBs utdanningsstatistikk viser at antallet lærlinger over 21 år i 2003 var på 8 291. Det har vært en reduksjon i tallet på voksne lærlinger på om lag 34,5 prosent fra 1996 til 2003. I samme periode har antall yngre lærlinger økt som følge av innføringen av Reform 94. I 2003 utgjorde aldersgruppen 21 år og eldre 29 prosent av det samlede antall lærekontrakter, mot 50 prosent i 1996.

Det er imidlertid langt flere voksne som avlegger fagprøve enn det er voksne lærlinger. I 2003 var det over 10 000 voksne på 21 år eller eldre som avla og besto en fagprøve. Av det samlede antall fagprøver som ble avlagt i 2003, utgjorde praksiskandidater vel 6 700.

### Ressursbruk og tilbudsstruktur

St.meld. nr. 33 (2002–2003) omhandlet ressurs-situasjonen i grunnskolen og i videregående opplæring. I meldingen konkluderes det med at data-grunnlaget for videregående opplæring er noe mangelfullt og ikke gir et fullstendig bilde av situasjonen. Dette er fremdeles tilfellet. Analysen av ressursbruken i videregående opplæring tyder imidlertid på at situasjonen er stabil, og at tilbudet til elevene med ungdomsrett er tilfredsstillende.

Lærertillegg er den største utgiftskategorien i videregående opplæring. Antall lærerårsverk påvirkes av antall elever, fordelingen av elever på studieretninger og kurs og av gruppestørrelse. Lærernes leseplikt, som fastsetter det antall timer en lærer skal undervise, har også betydning.<sup>28</sup>

Totalt antall årsverk har gått ned i perioden fra 1997 til 2002, jf. tabell 2.2. Antall elever per års-

Tabell 2.2 Årsverk i alt og elever per årsverk i videregående opplæring 1997–2002.

År	Årsverk i alt	Elever per årsverk
1997	24 392	7,03
1998	24 055	7,01
1999	24 051	6,83
2000	23 891	6,86
2001	23 835	6,80
2002	23 801	7,07

Kilde: SSB. Gjelder bare offentlige skoler.

verk ble redusert mellom 1997 og 2001 med i overkant av 3 prosent. Dette skyldes at elevtallet ble redusert mer enn antall lærerårsverk. Det var en økning i antall elever per årsverk fra 2001 til 2002 på om lag 4 prosent. Denne utviklingen må ses i sammenheng med økningen i elevtallet og innføringen av Skolepakke 2.

Korrigerte brutto driftsutgifter er de utgiftene som gjelder elever som går i fylkeskommunale skoler. Tabell 2.3 viser at driftsutgiftene per elev har økt fra 2002 til 2003 med om lag 5,5 prosent både for elever i studieforberedende og yrkesfaglige studieretninger.

Tallene viser en utgiftsvekst per elev som er vesentlig større enn beregnet prisstigning, særlig gjelder dette veksten i lønnsutgifter. Imidlertid viser utviklingen i netto driftsutgifter per 16–18-åring en noe mindre utgiftsvekst enn prisveksten.

<sup>28</sup> Det finnes i dag ikke pålitelige nasjonale data som viser forholdet mellom elevtimer og lærertimer.

Tabell 2.3 Utgifter i videregående opplæring på hhv. allmennfaglige studieretninger og yrkesfaglige studieretninger. 2002 og 2003. Løpende priser og prosent<sup>1</sup>

	2002	Andel av utgifter	2003	Andel av utgifter
Korrigerte brutto driftsutgifter <sup>2</sup> per elev i allmennfaglig studieretninger	80 055	100	84 596	100
Herav lønnsutgifter (ekskl lønn til drift av bygninger)	48 766	61	53 101	63
Herav driftsutgifter	31 289	39	31 495	37
Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i yrkesfaglige studieretninger	99 486	100	105 017	100
Herav lønnsutgifter (ekskl lønn til drift av bygninger)	65 322	66	70 745	67
Herav driftsutgifter	34 164	34	34 272	33

<sup>1</sup> Tallene for 2003 er foreløpige og omfatter ikke Oslo, Hedmark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Troms fylkeskommuner.

<sup>2</sup> Inkluderer postene 541, 547, 549, 510 og 520.

Tabell 2.4 Andel elever som fullførte grunnskolen våren 1997 og som startet i videregående opplæring samme høst, som har fullført videregående opplæring på normert tid, etter de foresattes utdanningsnivå. Prosent. Foreløpige tall.

Foresattes utdanning	Studieforberedende studieretninger	Yrkesfaglige studieretninger
Lang høyere utdanning	86,1 %	51,7 %
Kort høyere utdanning	84,8 %	50,8 %
Videregående utdanning	78,2 %	41,3 %
Grunnskoleutdanning	60,6 %	27,9 %
Uoppgitt utdanning	42,0 %	26,0 %

Kilde: SSB

Dette kan tyde på at noe av den registrerte utgiftsveksten per elev skyldes at datakvaliteten når det gjelder elevtall (helårsekvivalenter) er bedret fra 2002 til 2003.

Dersom man sammenligner de fylkeskommunene som har levert data i 2003 med de samme fylkeskommunenes data for 2002, endres ikke bildet vesentlig.<sup>29</sup>

Det er store forskjeller i ressursbruk per elev mellom de forskjellige studieretningene. Naturbruk er den mest kostnadskrevenne studieretningen, med en gjennomsnittlig driftsutgift på vel 123 000 kroner per elev.<sup>30</sup> Dette er om lag tre ganger høyere enn allmenne økonomiske og administrative fag, som er den minst kostnadskrevenne studieretningen. Gjennomsnittlig driftsutgift per elev på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag er 43 000 kroner. Studieretninger som elektrofag, formgivningsfag, helse- og sosialfag og mekaniske fag har et utgiftsnivå på mellom 50 000–72 000 kroner per elev.

Departementet vil komme tilbake til den endelige utviklingen i St.prp. nr. 1 (2004–2005) når alle fylkeskommuner har rapportert og de endelige tallene foreligger.

### Kompetanseoppnåelse og gjennomføring

Nesten alle elevene som går ut av grunnskolen (95 prosent), fortsetter i videregående opplæring. I internasjonal sammenheng er dette en svært høy andel. Det stilles imidlertid helt andre krav til en videregående opplæring for hele ungdomskullet, enn der bare de mest motiverte elevene deltar. Målet med videregående opplæring er å gi så

mange som mulig yrkes- eller studiekompetanse, blant annet fordi det bedrer mulighetene for videre utdanning og arbeid. For de elevene som ikke oppnår full yrkes- eller studiekompetanse, er målet så høy kompetanse som mulig.

Om lag 68 prosent av 1994-kullet oppnådde full yrkes- eller studiekompetanse, mens tilsvarende gjelder om lag 64 prosent av 1997-kullet. Andelen som oppnår studiekompetanse har gått gradvis nedover etter 1994, mens andelen som oppnår yrkeskompetanse har holdt seg stabil for elevkullene som begynte grunnkurs etter 1994.

Lavere kompetanse er definert som minst fullført grunnkurs, men ikke fullført og bestått videregående opplæring.<sup>31</sup> Bare 3,7 prosent av 21-åringene i 2002 hadde kun grunnskole, mens 3,4 prosent hadde uoppgitt utdanning.

Progresjonen fra grunnkurs til Vkl er endret noe fra 2001 til 2003. I 2001 var det 17,5 prosent færre 17-årige elever på Vkl enn det var 16-årige grunnkurselever. I 2002 var tallet 16,3 prosent, mens det i 2003 var redusert til 15 prosent færre 17-årige elever på Vkl i forhold til 16-årige elever på grunnkurs.

Gjennomføringsgraden avspeiler, som vist i tabell 2.4, systematiske sosiale forskjeller og har sterk sammenheng med de foresattes utdanningsnivå.

Det er relativt sett færre minoritetsspråklige enn majoritetsspråklige elever som påbegynner videregående opplæring. Nyere undersøkelser viser imidlertid at det fra 1994 til 2002 har skjedd en betydelig forbedring i progresjonen blant minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, spesielt på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag.<sup>32</sup>

Noe av årsaken til at så mange bruker mer

<sup>29</sup> KOSTRA-data fra 2003. Tallene omfatter grunnkurs, Vkl og II /fagopplæring i bedrift. Tallene for enkeltstudieretninger omfatter ikke fellesutgifter.

<sup>30</sup> Korrigerede brutto driftsutgifter som inkluderer postene 541, 547 og 549.

<sup>31</sup> Av disse har 20,1 prosent har fullført Vkl, eller fullført men ikke bestått VklII, 8,5 har bare grunnkurs.

<sup>32</sup> Støren 2003

enn normert tid, skyldes at de går flere år på samme trinn. Dette kan igjen skyldes at de ikke kommer inn på de kurs de ønsker seg, eller at de ombestemmer seg underveis. Det er store variasjoner mellom fylker både når det gjelder progresjon og gjennomføring, noe som indikerer at forholdet mellom tilbud og etterspørsel varierer mye. Ved å etablere en enklere struktur, bedre veiledning og tilpasning til elevenes ønsker, kan progresjonen og gjennomføringen bli bedre.

## **2.4 Konklusjon: fra god til bedre**

---

Grunnoplæringen i Norge er på svært mange områder god. De materielle forutsetningene er gode, med mange lærere i forhold til elevtallet sammenlignet med hva man finner i de aller fleste andre land. Få land bruker samlet sett mer penger på utdanning målt i utgifter per elev. Ressurs-situasjonen i opplæringen har vært relativt stabil de senere år. Det store flertallet av elevene oppnår et tilfredsstillende læringsutbytte. Trivselen er bedre og det er mindre mobbing i norsk skole

enn hva man finner i andre land. Det er viktig at disse kvalitetene opprettholdes. Skolen skal fortsatt være et godt sted å være for elevene. Forskningen viser at det ikke finnes noen motsetning mellom å trives og å lære. Det er derfor mulig å oppnå økt læring, samtidig som det legges vekt på elevenes trivsel og sosiale utvikling.

Undersøkelser viser at en uforholdsmessig stor gruppe ikke lærer helt nødvendige, grunnleggende ferdigheter i løpet av skolegangen. Den største utfordringen fremover er derfor å legge til rette for økt læring for alle elever. Det gjelder særlig for de elevene som i dag har et dårlig læringsutbytte. For å komme dit, er det viktig å bygge videre på det som er godt. Samtidig må vi øke innsatsen på de områdene som i dag er mangelfulle.

Meldingen presenterer en rekke tiltak som skal bidra til å videreutvikle skolenes evne til å ivareta den enkelte elev innenfor fellesskapets ramme. Den viktigste utfordringen i tiden fremover er å skape en likeverdig skole for alle – i et samfunn med mer mangfold og større krav til kunnskap enn noen gang før.

### 3 Skolen i en ny tid

Skolen er blant våre viktigste samfunnsinstitusjoner. Den er i betydelig grad med på å påvirke samfunnsutviklingen. Samtidig påvirkes også skolen av de endringer som skjer i samfunnet.

Det er gjort mange forsøk på å beskrive hva som kjennetegner dagens samfunn og hvilke drivkrefter som preger samfunnsutviklingen. Begreper som globalisering, individualisering og pluralisme brukes gjerne for å betegne utviklingstrekk som berører samfunnet på ulikt vis.

Denne meldingen handler om grunnopplæringen – om grunnskolen og videregående opplæring. I den sammenheng er det naturlig å peke på to utviklingstrekk som har særlig stor betydning for utformingen av grunnopplæringen. For det første har kunnskap fått økt betydning som ressurs og drivkraft i samfunnsutviklingen. For det andre opplever vi at det norske samfunnet blir stadig mer komplekst og mangfoldig.

#### 3.1 Kunnskapssamfunnet

Alle samfunn har på ulikt vis vært basert på kunnskap. Men når vi i dag snakker om «kunnskapssamfunnet», er det fordi kunnskap og kreativitet står frem som de viktigste drivkreftene for verdiskaping i samfunnet, og som stadig mer avgjørende for enkeltmenneskers mulighet til å realisere seg selv. De viktigste innsatsfaktorene i arbeidslivet er ikke lenger kapital, bygninger eller utstyr, men menneskene selv. Statistisk sentralbyrå har anslått at 80 prosent av den norske nasjonalformuen består av menneskelige ressurser. I et slikt lys får menneskenes kunnskap, kompetanse og holdninger en helt avgjørende betydning både for samfunnet og for menneskene selv.

Kunnskap skiller seg fra andre ressurser ved at den ikke er en knapp ressurs. Tvert imot vil kunnskapen øke i verdi jo mer den deles og brukes. Dette får igjen betydning for hvordan kunnskapsressursene bør forvaltes og foredles. Både nasjoner, institusjoner, organisasjoner og bedrifter blir i økende grad avhengige av å ha gode systemer for samarbeid og deling av kunnskap. Kunnskapssamfunnet innebærer dermed en for-

skyvning fra industrisamfunnets hierarkiske og regelstyrte organisasjonsstrukturer til mer fleksible og lokalt tilpassede organisasjoner.

Kunnskapsutviklingen og den økte tilgangen på kunnskap innebærer også at den enkelte får et kontinuerlig behov for å oppdatere seg og tilegne seg ny kunnskap. Det er ikke lenger slik at noen kan kalle seg ferdig utlært, selv etter et langt utdanningsløp. Evnen til livslang læring blir derfor svært viktig for den enkeltes livskvalitet og muligheter til å delta i kunnskapssamfunnet.

Samtidig øker anerkjennelsen av den læring som foregår utenfor de formelle læringsarenaene. Dette betyr ikke nødvendigvis at den formelle kompetansen får mindre betydning, men at samfunnet i økende grad erkjenner at kvalifikasjoner består av både formell kompetanse og kompetanse som er ervervet gjennom arbeidsliv, organisasjonsliv eller i privatlivet.

Utviklingen mot et mer kunnskapsdrevet samfunn berører skolen på flere måter. For det første vil det bli stilt økte krav til skolene som lærende organisasjoner. Det betyr blant annet at skolene må sette søkelys på personalets læring, og ikke bare på elevenes læring. Kompetansen må utvikles, deles og tilpasses organisasjonens behov. Det betyr igjen at det er behov for å løse opp i tradisjonelle strukturer og arbeidsmåter på skolene.

Dernest vil det være behov for å justere forventningene til den faglige bredden i grunnopplæringen. Når kunnskapstilfanget i samfunnet øker, kan ikke grunnopplæringen forventes å dekke alle de temaer og fagområder som kan synes aktuelle. På den annen side er det grunn til å øke forventningene til skolen som arena for tilegnelse av grunnleggende ferdigheter, læringsmetoder og læringsvilje.

#### 3.2 Større mangfold

Norge har på få år blitt et mer mangfoldig samfunn, både etnisk, religiøst og kulturelt. Globaliseringen og den teknologiske utviklingen har ført til at avstanden mellom landene er blitt mindre. Språk, skikker, kulturuttrykk og -inntrykk fra

andre land er kommet nærmere inn på oss. Gjennom Internett får man lett tilgang til informasjon fra hele verden, reisevirksomheten øker, og det totale mediebildet består av et stadig bredere tilbud av informasjonskanaler.

Det norske samfunnet er mer fleretnisk og flerreligiøst enn tidligere. Inn- og utvandring er ikke noe nytt fenomen i norsk historie. Det nye de siste 30 årene er at nettoinnvandringen er større enn tidligere og at den involverer andre land enn før. For en generasjon siden kom de fleste innvandrere til Norge fra Norden, Nord-Europa eller Nord-Amerika. Fra 1970 har en større del av innvandringen kommet fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika.

Norge har dermed fått en mer sammensatt befolkning og et stort mangfold når det gjelder kulturell og religiøs identitet. Dette skyldes ikke bare tilfanget av nye etniske minoriteter. Norge har også et ansvar for tradisjonelle minoriteter, som nå er under beskyttelse av *Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter*. Dette omfatter jøder, kvener, rom/sigøynere, romanifolket/taterne, skogsfinner og samer. Samene har i tillegg en egen posisjon som urfolk.<sup>1</sup> Statens generelle forpliktelser overfor den samiske befolkningen er stadfestet i Grunnloven § 110a.

Møtet mellom ulike kulturer og religioner innebærer både nye utfordringer og muligheter til å skape nye kulturinntrykk og utfordrer de tradisjonelle oppfatningene av Norge som ett homogent kulturfellesskap.

Skolen er sannsynligvis den arenaen der det nye mangfoldet i samfunnet kommer sterkest til uttrykk. Målet om en inkluderende skole har skapt et økt mangfold i elevgruppen. Dette innebærer både nye utfordringer og nye muligheter. På den ene side er det langt mer krevende å håndtere og forholde seg til ulikhet enn likhet. På den annen side representerer det store mangfoldet i elevmassen en viktig ressurs.

En forutsetning for å utnytte denne ressursen på en positiv måte er at skolen evner å gi alle elever, uansett bakgrunn og forutsetninger, de samme mulighetene til å utvikle sine evner og talenter. Skolen må i større grad legge vekt på ulike elevers likeverd.

### 3.3 Forutsetninger for å lykkes

For at skolen skal kunne tilpasse seg et stadig mer kunnskapskrevende og mangfoldig samfunn, er det særlig tre forhold som må ligge til rette. For det første må lærere og skoleledere ha den kompetansen som er nødvendig for å kunne møte kunnskapssamfunnet og en mer mangfoldig gruppe elever og foresatte. For det andre må skolen ha kunnskap om sterke og svake sider ved sin egen virksomhet, om hvilke tiltak som kan føre til forbedring, og tilgang til et godt støtte- og veiledningsapparat. For det tredje må skolen selv utvikle en kultur for kontinuerlig læring og utvikling.

#### 3.3.1 Kompetente og engasjerte lærere

Lærere som er kompetente, engasjerte og ambisiøse på elevenes vegne, er skolens viktigste ressurs. Det stilles mange og ulike krav til lærerne. De må ha faglig kompetanse på en rekke områder, pedagogisk kompetanse til å lede en gruppe elever, og de må kunne spille på et stort repertoar av arbeidsformer og virkemidler. Mye av den kompetansen lærerne trenger for å utøve sin profesjon på en god måte, gis gjennom formell utdanning. Lærerne har også mange og varierte muligheter for kompetanseutvikling gjennom ikke-formelle og uformelle læringsaktiviteter.

Departementet har allerede tatt initiativ til å etablere en ny lærerutdanning og flere tilbud om etter- og videreutdanning. Situasjonsbeskrivelsen i kapittel 2 viser likevel at norske lærere har behov for økt kompetanse i form av faglig fordypning i sentrale fag, og det er derfor behov for en faglig styrking på enkelte områder. I tillegg vil mange av forslagene i meldingen gjøre det påkrevd med målrettet kompetanseutvikling. På denne bakgrunn vil departementet fremme en rekke tiltak som samlet vil gi et betydelig kompetanseløft i grunnskolen og i videregående opplæring. Tiltakene er presentert i kapittel 9 *Kompetanse for utvikling*.

Effekten av nasjonale og lokale tiltak for kompetanseheving i skolen avhenger av den kultur for læring som eksisterer på den enkelte skole. Et hovedbudskap i Kompetanseberetningen 2003<sup>2</sup> er at nøkkelen til å utvikle skolen som en lærende

<sup>1</sup> Jf. ILO konvensjon nr. 169 Om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater.

<sup>2</sup> Kompetanseberetningen for Norge er et prosjekt satt i gang av Utdannings- og forskningsdepartementet høsten 2002. De første resultatene av arbeidet ble offentliggjort høsten 2003. Formålet med prosjektet er å bedre kunnskapsgrunnlaget for kompetansepolitikken og å bruke nye innfallsvinkler på spørsmål om læring og kompetanse som grunnlag for velferd og verdiskaping.



organisasjon først og fremst er knyttet til den læring som skjer som en del av det daglige arbeidet. Den tradisjonelle måten å organisere skolen og lærersamarbeidet på, gjør det vanskelig å dele kunnskap.

Denne meldingen foreslår mange tiltak som har som mål å skape en bedre skole: nye læreplaner, lokal frihet til å fastsette en del av fag- og timefordelingen, økt timetall og økt vekt på tilpasset opplæring. Forutsetningene for at disse tiltakene skal kunne gjennomføres, hviler på at lærerne har riktig og tilstrekkelig kompetanse, og at de har gode vilkår for og motivasjon til å utvikle og dele sin kompetanse i det daglige arbeidet, jf. avsnitt 3.3.3.

### 3.3.2 Frihet, tillit og ansvar: et systemskifte

En kunnskapsorganisasjon preget av mer mangfold krever også et mangfold av organisasjons- og arbeidsformer: lærere og skoleledere må samarbeide på mer fleksible og varierte måter. Organiseringen av arbeidet vil også variere. Dertil skal opplæringen differensieres og tilpasses den enkelte elev. Styringssystemet må gjøre slike variasjoner mulig.

På denne bakgrunn skal styringssystemet være basert på grunnprinsipper om

- klare nasjonale mål,
- kunnskap om resultater i vid forstand,
- tydelig ansvars plassering,
- stor lokal handlefrihet og
- et godt støtte- og veiledningsapparat.

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, innenfor rammen av nasjonale mål.

De nasjonale læreplanene skal fastsette tydelige kompetansemål, men det bør i størst mulig grad overlates til skolene å avgjøre hvordan målene skal nås. På denne bakgrunn foreslår departementet å innføre nye læreplaner for alle fag. Dagens detaljstyring av arbeidsmåter og organisering av opplæringen skal reduseres, og det foreslås en oppmyking i nasjonale regler om fag- og timefordeling for å gi skolene større mulighet til lokal og individuell tilpassning.

Økt handlefrihet gir både nye muligheter og større ansvar for skoleeier. En forutsetning for at

#### Boks 3.1 En ressurs for andre

Det er utnevnt fem ressurskoler i Oslo for 2004. De er valgt på grunnlag av dokumenterte resultater på området differensiering/tilpasset opplæring og gode resultater med skoleutvikling. Lindeberg skole er en av ressurskolene og skal ha veiledningsansvar og ansvar for kompetanseutviklingsnettverket innenfor prosjektstyring og elevmedvirkning for tre satellittskoler. Ressurskolen tar også imot hospitanter fra satellittkolene.

skoleeier skal kunne ta ansvar for skoleutvikling er at det eksisterer tydelig vilje og kompetanse som kan være drivkraft for dette. Dagens kommunestruktur med mange små kommuner med begrenset skolefaglig kompetanse, gjør at det kan være nødvendig for kommuner å satse på fellesløsninger som interkommunale nettverk og samarbeid, eller å hente faglig kompetanse fra ulike fagmiljøer.

Endringene i opplæringsloven om blant annet oppheving av klassesdelingsreglene, samt overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til arbeidsgiver har gitt skoleeierne sterkere virkemidler til å ivareta sitt ansvar for grunnopplæringen. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004) under omtalen av fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen, heter det blant annet at den nye organiseringen skal «...legge opp til en rolledeling mellom stat og skoleeier som i større grad enn i dag synliggjør skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling». Det vises her også til forslag om endring av opplæringsloven § 13-10 og friskoleloven § 5-2, som gjelder presisering av skoleeiers ansvar for å følge opp resultatene av nasjonale kvalitetsvurderinger.

Ansaret for grunnopplæringen innebærer at skoleeier også må sørge for at det til enhver tid er tilstrekkelig kompetanse i skolene. Departementet vil legge frem forslag til endringer i opplæringslovens § 10-8 for å klargjøre skoleeiers ansvar for at personalet i skoleverket sikres nødvendig kompetanseutvikling. I visse situasjoner, som i forbindelse med gjennomføring av nasjonale reformer, vil det likevel være påkrevd at staten går inn med midler til kompetanseutvikling. Dette begrunner en rekke av de tiltakene som presenteres i kapittel 9.

Når det gis større lokal handlefrihet, er det

viktig at enkeltindividets rettigheter sikres, og statens tilsynsrolle vil derfor bli mer sentral. Utvikling av det statlige tilsynsapparatet er ett av målene med endringene i utdanningsadministrasjonen, jf. blant annet omtalen i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004).

Staten skal føre tilsyn med at skoleeierne ivaretar sitt ansvar i henhold til opplæringsloven, og at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Dette innebærer et behov for kunnskap og åpenhet om skolens evne til å nå sine mål.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil gi informasjon om læringsresultater, ressurser, læringsmiljø og trivsel. Dette er først og fremst et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeier til å skaffe kunnskap som grunnlag for utvikling. Nettstedet skoleporten.no skal bidra til åpenhet og legge bedre til rette for at skolene selv, skoleeiere, foresatte, elever og andre interesserte kan engasjere seg i utviklingen av skolen. Utdanningsdirektoratet vil også bidra til at skolen og skoleeier får tilgang til veilednings- og støttemateriell (for eksempel formidling av gode eksempler og forskningsresultater), relevant informasjon og statistikk fra Skoleporten, herunder data fra Ressursbanken og Elevinspektørene. Dette vil støtte skoleeiers arbeid for lokal kvalitetsutvikling.

I de tilfellene der det avdekkes nasjonale utfordringer, kan det være nødvendig med statlig satsing på særlig prioriterte områder. Dette kan dreie seg om kompetanseheving på sentrale områder eller statlige initiativ og støtte til større utviklingsprosjekter. Regjeringens utviklingsstrategier, for eksempel realfagsstrategien, «Realfag, naturligvis», tiltaksplan for leselyst, «Gi rom for lesing!» og strategiplan for minoritetsspråklige, «Likeverdig utdanning i praksis» er eksempler på slike prosjekter. Dette er planer som omfatter en rekke tiltak, som kompetanseutvikling, metodeutvikling, formidling av forskning og gode eksempler. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil styrke grunnlaget for en slik målrettet bruk av statlige utviklingsmidler.

Staten, skoleeier og skolen selv har behov for å ha god oversikt over det som skjer i skolen. På bakgrunn av dette stiller både skoleeier og statlige myndigheter i dag krav om ulike rapporter. Noe forenklet kan rapporteringen sies å ha tre formål: for det første er den begrunnet i behovet for regelverksoppfølging og gir et grunnlag for tilsyn. For det andre gir rapporteringen et grunnlag for utviklingsarbeidet, gjennom å avdekke områder for forbedring. For det tredje er rapporteringskravet begrunnet i behovet for etter-

syn og kontroll med økonomiske støtteordninger.

Både kommunale og statlige myndigheter må bidra til å begrense rapporteringskravene til det strengt nødvendige, for å hindre at for mye tid og ressurser i skolene går med til administrativt arbeid. Et mål må være at det bare blir rapportert data som er nødvendige for utviklingen av skolen, slik at arbeidet med å rapportere blir en investering i arbeidet med å bedre skolen.

Det er også viktig at skolene har IKT-systemer som integrerer arbeidet med den daglige drift, med rapporteringen både til skoleeier og til statlig nivå. Skolens og skoleeiers egne administrative systemer må derfor i størst mulig grad samordnes med de statlige rapporteringskravene for å unngå merarbeid i forbindelse med selve rapporteringen. Det er derfor viktig å utvikle bedre bruk av IKT også i administrasjonen av skolen, ikke bare i undervisningen.

Innføring av de nasjonale prøvene gir grunnlag for skoleeier og skoler til å vurdere eventuelle reduksjoner i egne prøver, for å begrense det samlede omfang prøver. I forbindelse med innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, vil departementet gjennomgå og vurdere reduksjoner i andre statlige rapporteringskrav, og ta initiativ overfor KS med sikte på å redusere og samordne den samlede rapporteringsplikten.

### 3.3.3 Kultur for læring

Riktig og tilstrekkelig kompetanse og et godt nasjonalt styringssystem er forutsetninger for skoleutvikling. Men dette er ikke nok. Endring krever også en vilje til kontinuerlig utvikling som kommer innenfra skolen selv. Samarbeid mellom lærere, nettverksbygging og erfaringsutveksling mellom skoler, samarbeid mellom hjem og skole, og med lokalt samfunns- og næringsliv og lærerutdanningsinstitusjoner er også viktige forutsetninger for skoleutvikling. Dagens kunnskaps-samfunn gjør at skolen må være i stand til å forandre seg og legge til rette for kontinuerlig læring. Dette stiller krav både til de enkelte aktørene i skolen og til skolen som organisasjon. Alle i organisasjonen må ta ansvar og føle seg forpliktet til å realisere felles mål. Evnen til kontinuerlig refleksjon over hvorvidt målene som settes og veivalgene som gjøres, er de riktige for virksomheten, er grunnleggende. Dette er kjerneegenskaper i lærende organisasjoner og samtidig nødvendige ferdigheter for skolen som organisasjon.

I lærende organisasjoner er forventningene og tilbakemeldingene tydelige. Lærende organisasjo-

ner stiller derfor særlig store krav til et tydelig og kraftfullt lederskap som er seg bevisst skolens kunnskapsmål. Skoleledelsen må etterspørre og stimulere til læring i det daglige, til bevissthet og refleksjon over læringsstrategier, til nettverksbygging og teamarbeid. All erfaring viser at god skoleledelse er avgjørende for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen, både når det gjelder planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og evaluering av virksomheten. Rekruttering og utvikling av skoleledelsen er skoleeiers ansvar, og har stor strategisk betydning for skolenes utvikling. Som et ledd i gjennomføring av endringene som foreslås i denne meldingen, vil departementet utarbeide et eget program for kompetanseutvikling for ledere. Tiltaket er nærmere beskrevet i kapittel 9.

I lærende organisasjoner legges det til rette for fleksibilitet i arbeidsmåter og organiseringsformer, og for kompetanseutvikling og kunnskapsspredning gjennom læring i det daglige arbeidet. Utstrakt bruk av samarbeid er et viktig virkemiddel for at kompetanse og kompetanseutvikling ikke skal privatiseres, men kan deles og videreutvikles i arbeidsfellesskapet.

Når skoleeiere, skoleledere og lærere har kunnskap om hva som bør endres og hva som bør videreføres, og denne kunnskapen brukes målrettet for å styrke kvaliteten i skole og fagopplæring, legges det nødvendige grunnlaget for en kultur for læring.

### 3.4 Skoler i utvikling

I arbeidet med kvalitetsutvikling av grunnopplæringen er det viktig å være oppmerksom på både forhold som hemmer og fremmer kultur for læring ved den enkelte skole.

#### 3.4.1 Hva hemmer kultur for læring?

Forskningsresultater peker på tre forhold som kan hemme skolens kultur for læring:

- organiseringsformer som ikke legger tilstrekkelig til rette for læring og utvikling
- manglende tradisjon for læring gjennom det daglige arbeidet
- føyelige ledere

Forklaringene på manglende læringsintensitet i skolen er mange og komplekse. Lærende organisasjoner krever fleksibel organisering og et godt samarbeid om læringen blant skolens personale.

#### Boks 3.2 Alle drev forsøk

Gjøvik fikk Skoleeierprisen i 2003. Men arbeidet startet allerede i 1995. Kommunen involverer samtlige skoler i en enhetlig utvikling, samtidig som den enkelte skole skal utvikle sin egen profil. Utgangspunktet er det samme for alle skoler. Elevenes læringsutbytte skal bli best mulig. Her er noen av tiltakene:

- Gjøvik har lyktes med å få alle skoler med i forsøksvirksomhet og utprøving av nye arbeidstidsordninger.
- Alle skoler praktiserer tilpasset opplæring for alle elever.
- Alle skoler bruker et bredt register av læringsmetoder.
- Kommunen har et eget team for veiledning og oppfølging av skolene og har utviklet et eget kvalitetsvurderingssystem.

Skoler som organiserer opplæringen i én og én time, ett og ett klasserom og én og én lærer («ettallstyranniet»), kan være dårlig egnet til dette.<sup>3</sup> En slik organisering legger i liten grad til rette for å utnytte den enkelte lærers særskilte kompetanse og personlige egenskaper. Det bidrar heller ikke til felles læring og refleksjon i lærerkollegiet. Mye tyder på at lærernes arbeidstids- og lesepliktavtaler hemmer en fleksibel organisering av skoledagen og bruk av lærernes arbeidstid.

En annen faktor som kan hemme skolens læringskultur, kan være manglende tradisjon for refleksjon i organisasjonen over den kunnskapen både skolen og hver enkelt medarbeider på en skole besitter, og hvordan denne kunnskapen kan spres og deles.

Lærere og skoleledere opplever i sterkere grad enn arbeidstakere generelt at arbeidet krever at de stadig må lære noe nytt eller sette seg inn i nye ting. Likevel opplever lærere i større grad enn andre yrkesgrupper at deres muligheter for læring i arbeidet ikke er gode nok. Dette reiser spørsmålet om skolen i for liten grad evner å utnytte de mulighetene som ligger i å ta i bruk arbeidsplassen som læringsarena. På områder der lærerne møter felles utfordringer, for eksempel i tilknytning til pedagogisk metode – inklusive opplæring i nye arbeidsmåter og metoder – kan det

<sup>3</sup> Hargreaves 1994

### Boks 3.3 Timeplanen – en tvangstrøye eller et verktøy?

På Malakoff videregående skole i Moss arbeides det med felles ansvar for elevene. Der mener man at tiden er ute for modellen med én skoletime og én lærer. Den enkelte lærer eier ikke «sine» elever lenger. Det er i stedet opprettet lærerteam som arbeider for å oppnå et fleksibelt og variert tilbud ut fra elevenes forutsetninger. Skolen konsentrerer seg om elevenes læringsstil og kvalifiserer sitt personale med vektlegging av læringsprosesser.

ligge et stort potensial i å ta arbeidsplassen i bruk som læringsarena. Eksempelvis viser en studie at lærere som samarbeider nært med kolleger opplever mindre faglig usikkerhet enn lærere som ikke gjør det.<sup>4</sup>

Mange lærere, skoleledere og skoleeiere forbinder kompetanseutvikling med kurs og noe man «får» og «gir», snarere enn med læring i det daglige arbeidet. Analyser av data fra Lærevilkårsmonitoren<sup>5</sup> viser at lærere ligger omtrent på linje med andre grupper med høyere utdanning når det gjelder deltakelse i formell utdanning. Lærere i grunnskolen deltar imidlertid mer på kurs, seminarer og annen opplæring enn andre høyutdanningsgrupper. Lærere i videregående opplæring og skoleledere ligger omtrent på linje med andre høyutdanningsgrupper. Kompetanseutvikling synes å gi best resultater når kurs og seminarer følges opp internt i organisasjonen og ikke kun gjennomføres som tiltak for å heve den enkelte lærers kompetanse.

En annen utfordring for skolens læringsintensitet er knyttet til det forskningen kaller føyelige ledere.<sup>6</sup>

Føyelige ledere overlater i for stor grad ansvaret for opplæringen til lærerne og er tilbakeholdne med å gå i dialog om hvordan opplæringen bør gjennomføres og forbedres. Årsakene til dette er sammensatt, men tradisjon for ikke å legge seg opp i lærernes pedagogiske arbeid, mangel på nødvendige virkemidler og mangel på støtte fra skoleeier fremheves som viktige forklaringer. Føyelige ledere tar i liten grad ansvar for at skolen i fellesskap skal arbeide med å utvikle skolens

praksis. Denne typen tilbakeholdenhet kan bidra til å opprettholde tradisjonelle mønstre i opplæringen, og føre til at nødvendige tiltak for endringer og forbedringer i liten grad blir utviklet og gjennomført.

### 3.4.2 Hva fremmer kultur for læring?

Samtidig er det viktig å understreke at det allerede finner sted veldig mye positivt utviklingsarbeid i norsk skole. Mange skoler har et bevisst forhold til sterke og svake sider ved egen virksomhet. Dette danner grunnlag for målrettet arbeid med kvalitetsutvikling. Slike prosesser er ofte en konsekvens av at skolene har grepet de mulighetene som ligger i økt handlefrihet, utprøving av nye arbeids- og organiseringsformer og forsøksvirksomhet.

Evalueringen av «Satsing på kvalitetsutvikling 2000–2003»<sup>7</sup> viser at mange skoler, særlig barneskoler, har utviklet en samarbeidsbasert arbeidsform. Skoler med en samarbeidsbasert arbeidsform og en systematisk evaluering av egen praksis gir i større grad enn andre skoler elevene tilpasset opplæring. Evalueringen viser at både lærere, rektorer og kommuner mener at skolens tilbud blir bedre når kompetanseutviklingen er basert på dialog mellom lærerne, mellom lærere og ledelse og mellom skolen og kommunen. Dette tilsier at organiseringen av arbeidet på skolen har stor betydning for kompetanseutviklingen som skjer på den enkelte skole.

I 2001 tok departementet initiativ til forsøk med alternative arbeidstidsordninger. Et gjennomgående trekk ved forsøkene var at lærerne bandt mer tid til arbeidsplassen. Evalueringen av forsøkene gir grunnlag for å hevde at dette hadde positiv effekt for flere sider av skolens virksomhet. Kontakten mellom lærere og elever ble bedre, blant annet gjennom omlegging av opplæringsformer og ved at elevene fikk større innflytelse over opplæringen. Bedre samarbeidsformer mellom lærerne ble realisert gjennom teamorganisering og felles ansvar for opplæringen. Et tett samarbeid mellom lærerne medførte til dels radikale endringer av arbeidsformene og bidro til å fordele gleder og byrder ved arbeidet på en bedre måte. Flertallet av rektorer, lærere, elever, foresatte og skoleeiere vurderte resultatene som positive.<sup>8</sup>

Forskning viser at de norske skolene som

<sup>4</sup> Munthe 2003

<sup>5</sup> Hagen mfl. 2004

<sup>6</sup> Ekholm 2000

<sup>7</sup> Dahl mfl. 2003

<sup>8</sup> Bungum mfl. 2003

hadde gode faglige resultater i PISA-undersøkelsen, lykkes bedre enn andre skoler med å motivere elever til å lære gjennom samarbeid, og de har bedre relasjoner mellom elever og lærere enn hva tilfellet er på skoler med svake resultater. De har lykkes med å fremme gode lesevaner og motivasjon for læring, de har et læringsmiljø som er preget av arbeidsro og god utnyttelse av tiden, og de klarer å få elevene til å konsentrere seg mer om skolearbeidet både på skolen og utenom skoletid.<sup>9</sup>

Det foreligger også en rekke internasjonale studier som belyser hva som kjennetegner skoleledelsen ved utviklingsorienterte skoler som kan dokumentere godt læringsutbytte. Rektorer ved slike skoler holder seg informert om og er interessert i lærernes arbeid med elevene, og de bidrar aktivt til at lærerne utvikler og forbedrer sin praksis. De evner å holde elevene i fokus, dele makten og skape et klima der det å ta sjanser og være utprøvende blir verdsatt. De tar seg tid til å samtale med lærerne, elevene og samfunnet utenfor skolen. Skoleledere ved slike skoler evner å bygge opp skolen som en lærende organisasjon.

Gode skoleeiere er en ytterligere viktig forutsetning for skoleutvikling. Dette innebærer blant annet ansvar for å utøve en god personalpolitikk. Kommunene utnytter i dag i svært ulik grad det handlingsrommet de har til å utvikle skolen. En undersøkelse i evalueringen av Reform 97<sup>10</sup> viser

at systematisk og planmessig arbeid basert på dialog, både på skolenivå og kommunalt nivå, bidrar til skoleutvikling. Dersom dialogen skal bidra til en samlende vurdering av skolene i en kommune, må det finnes et felles informasjonsgrunnlag, for eksempel kvalitetsvurderingssystemer og skolevurdering. Arenaer for dialog og støttefunksjoner for skoleutvikling i kommunen bidrar til en mer målrettet skoleutvikling og et større engasjement og vilje til utprøving av nye arbeidsmåter i skolen. Dette gjelder både arenaer for dialog mellom skolelederne og skoleeier og utvikling av dialog på den enkelte skole. I kommuner hvor initiativet til endring er størst, finnes også de mest utviklingsorienterte skolene.

Det er en utfordring å utvikle skolen slik at den kan bli enda bedre, og samtidig ta vare på de mange gode kvalitetene skolen allerede har. Noen av verdens beste og mest utviklingsorienterte skoler finnes trolig i Norge. Tiltakene som foreslås i denne meldingen, har som mål å gi gode vilkår for at alle skoler skal kunne utnytte sine forutsetninger til beste for den enkelte og samfunnet. Dette krever gode rammebetingelser, det krever riktig og tilstrekkelig kompetanse, og det krever positive holdninger til læring og utvikling. En god kultur for læring i skolen er en forutsetning for at den skal kunne gi elevene et godt læringsmiljø og læringsutbytte.

<sup>9</sup> Turmo og Lie 2004

<sup>10</sup> Finstad og Kvåle 2003

## 4 Innholdet i opplæringen

Elevene og lærlingene skal ha best mulig utbytte av opplæringen. Dette forutsetter at forventningene til alle som er involvert i opplæringen er klare. Dette kapitlet omhandler kjernevirksomheten i grunnskole og i videregående opplæring; forholdet mellom grunnleggende ferdigheter, dannelse og verdier, kunnskaper i fag og individvurdering. Alt dette er uløselig knyttet til kvaliteten på lærerstedets arbeid.

### 4.1 Læreplanverket

#### 4.1.1 Læreplanens generelle del

Nasjonale utdanningsmyndigheter har fastsatt detaljerte regler for innholdet i og organiseringen av grunnopplæringen og regler for vurdering av elevene og lærlingene. Dagens læreplanverk er fastsatt som forskrift til opplæringsloven og består av læreplanens generelle del, prinsipper og retningslinjer for realisering av opplæringens mål («Broen») og læreplaner for fag. «Broen» gjelder kun for grunnskolen. Beskrivelser, vurderinger og forslag i dette kapitlet gjelder så langt det passer også L97-Samisk.

I forbindelse med omorganisering av utdanningssektoren tidlig i 1990-årene, ble det lagt stor vekt på å fastsette klare nasjonale mål i lov og forskrifter. Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 37 (1990-1991) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* ble formålsparagrafene i de ulike utdanningslovene vurdert som relativt generelle og for upresise som styringsredskaper. Selv om formålsparagrafene angir prinsippene for organisering og tilrettelegging av opplæringen, sluttet Stortinget seg til at disse måtte operasjonaliseres i klare mål som skulle forskriftsfestes.

Målene ble uttrykt i «Læreplan for grunnskole og videregående opplæring, generell del». Dette er et nasjonalt, overordnet styringsdokument som inneholder den verdimeslige, kulturelle og kunnskapsmessige overbygning for grunnopplæringen.

Kvalitetsutvalget forslår å videreføre generell del av læreplanen uten endringer. Mange av høringsinstansene støtter dette. De fleste er av

den oppfatning at verdigrunnlaget og de overordnede målene er formulert på en god måte, og at disse må forsterkes i nye læreplaner. På den annen side blir det vurdert som krevende å innarbeide læreplanens generelle del i læreplaner for fag. Et samlet Storting sluttet seg til Generell del i 1993 og den blir vurdert som en positiv inspirasjonskilde i opplæringen av mange høringsinstanser. Læreplanens generelle del er forankret i formålsparagrafen i opplæringsloven og er et felles grunnlag og en felles overbygning for grunnopplæringen. På denne bakgrunn mener departementet at generell del bør videreføres i sin nåværende form, med sitt nåværende innhold og opprettholdes som forskrift.

#### 4.1.2 Fagspesifikke læreplaner

Læreplaner for fag har sin forankring i opplæringsloven § 1-2, som angir formålet med opplæringen. Læreplanene definerer rammer for struktur, innhold og organisering av opplæringen og gir retningslinjer for individvurdering. Evalueringen av Reform 97 viser at grunnskolelærere i hovedsak er tilfreds med dagens læreplaner og bruker dem mye i sin planlegging. Innvendingene mot læreplanene er at brukerne oppfatter dem som for ambisiøse, at stoffmengden er for stor og for krevende for elevene i grunnskolen, og at de inneholder uklarheter. Samlet peker både evalueringen av Reform 94, Reform 97 og Kvalitetsutvalgets innstilling på to hovedområder for forbedring av dagens læreplaner.

For det første er det enighet om at visse sider ved innholdet bør prioriteres og gis større oppmerksomhet. Derfor foreslår Kvalitetsutvalget å innføre begrepet «basiskompetanse». For det andre synes det å være en generell oppfatning at dagens læreplaner er for omfattende og detaljerte, og at de bør bli klarere og mindre omfattende. Høringsinstansene gir i stor grad prinsipiell tilslutning til denne vurderingen av dagens læreplaner.

I denne meldingen legges det til grunn at det eleven og lærlingen skal lære, fastsettes som mål for kompetanse. Kompetanseberetningen (jf.

omtale kapittel 3) beskriver kompetanse som evnen til å møte komplekse utfordringer. Det er oppgaven, eller kravene individet, virksomheten eller samfunnet står overfor, som er avgjørende for hvilken kompetanse som kreves. Kompetanse er forstått som hva man gjør og får til i møte med utfordringene. Denne definisjonen har støtte i OECDs prosjekt DeSeCo (Definition and Selection of Competencies), som beskriver kompetanse som «evnen til å mestre en kompleks utfordring eller utføre en kompleks aktivitet eller oppgave». Denne funksjonelle definisjonen knytter kompetanse til det å kunne mestre utfordringer på konkrete områder innenfor utdanning, yrke, samfunnsliv eller på det personlige plan.

Et viktig grunnlag for læring og utvikling blir derfor at elever og lærlinger settes i situasjoner hvor de får relevante utfordringer for å utvikle sin kompetanse. Dette vil ligge til grunn for drøftingen av opplæringsens innhold.

## 4.2 Dannelse og grunnleggende ferdigheter

Kvalitetsutvalget definerer «basiskompetanse» som en del av en helhetlig kompetanse. Denne basiskompetansen defineres av utvalget som lese- og skriveferdigheter, regneferdigheter og tallforståelse, ferdigheter i engelsk, digital kompetanse, læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet) og sosial kompetanse. Utvalget foreslår at basiskompetanse skal uttrykkes gjennom egne kompetansemål i alle læreplanene for fag og at den skal bestå av elementer som går på tvers av fag, dvs. kunnskaper, ferdigheter og holdninger som ikke er spesifikke for bestemte fag, men som skal være en nøkkel for den enkeltes tilegnelse av ny kunnskap og dannelse av egen identitet. Målet er at alle elever og lærlinger skal opparbeide et

### Boks 4.1 Matte på gangen

På Vardal ungdomsskole ligger elever på gulvet i korridorene for å sette sammen puslespill av geometriske figurer. Eller de imponerer med snedig matematisk strategi i fiffige korttriks. Eller de drar på Mustadflåa og regner ut gjennomsnittsfarten på passerende biler, kaster terninger, pønsker ut intrikate fyrstikkoppgaver, flyr rundt med oppmålingshjul eller finner på noe annet rart.

nødvendig kompetansenivå i de mest sentrale ferdighetene for å kunne ta del i kunnskapssamfunnet. Det skal hjelpe dem i deres personlige utvikling og deres evne til å delta i og utvikle seg i skole, samfunns- og arbeidsliv.

I høringsuttalelsene er det foreslått en rekke basiskompetanser i tillegg til utvalgets, noe som gjør det vanskelig å avgrense «basiskompetanse» på en meningsfull måte. Departementet mener at det istedet bør identifiseres noen sentrale ferdigheter som er grunnleggende redskaper for læring og utvikling. I det følgende vil det bli drøftet hvilke grunnleggende ferdigheter dette gjelder, og hvordan disse på en best mulig måte kan synliggjøres og gjøres forpliktende.

I debatten om skolens rolle i samfunnet blir det av og til hevdet å være en konflikt mellom demokrati, dannelse og likeverd på den ene siden, og konkret kunnskap og ferdigheter på den andre siden. Elevene har imidlertid, etter departementets vurdering, behov for enkelte grunnleggende ferdigheter for at skolen skal kunne formidle kulturarven og gi elevene en god allmenndannelse. For å kunne lese en bok kreves det grunnleggende ferdigheter i lesing. For å kunne skrive en bok må forfatteren ha utstrakt språkkompetanse og evne til å uttrykke seg skriftlig. Lyrikk kan aldri bevege en leser dersom leseren ikke kan til egne seg innholdet. Lyrikk kan heller ikke skapes og bevares for ettertiden dersom det ikke finnes kompetanse til å uttrykke seg skriftlig. Muntlige ferdigheter er en forutsetning for dialog og samhandling. Språklige ferdigheter er nødvendig for kommunikasjon mellom ulike kulturer. Det kreves grunnleggende ferdigheter i regning, blant annet for å kunne styre sin egen privatøkonomi. Slike ferdigheter er også nødvendige for å kunne delta aktivt i den demokratiske utviklingen av samfunnet, for eksempel gjennom diskusjoner om bruk av petroleumsfondet eller fremtidens pensjonsordninger. Grunnleggende ferdigheter i bruk av digitale verktøy er nødvendige for å kunne mestre og forstå nye digitale sjangrer og uttrykksformer både i arbeid og innenfor kunst og kultur. Demokrati innebærer at borgerne i et samfunn bestemmer hvilke politiske idealer samfunnet skal styres etter. For å kunne forstå og delta i den politiske debatten og den demokratiske utviklingen har alle behov for denne typen grunnleggende ferdigheter.

Allmenndannelse gir innsikt i det komplekse å være menneske, om relasjonen mellom den enkelte og de andre, samt mellom menneske og samfunn. Skolens bidrag til allmenndannelsen

skjer i hovedsak gjennom arbeidet med fagene i skolen. Ved å arbeide med fagene oppøves ferdigheter i lesing, blant annet for at elevene skal få tilgang til det store tilfanget av litteratur som er tilgjengelig, og for å kunne orientere seg i et stadig mer leseintensivt samfunn. Gjennom fagene blir elevene kjent med sin egen og andre lands kultur og historie. I arbeidet med fagene lærer elevene problemløsning, å mestre gjennom å øve, de lærer å arbeide sammen med andre elever, å respektere og ta hensyn til andre elever og voksne, og de lærer at resultater kan nås gjennom utholdenhet og innsats. Skolens rolle er å forberede barn og unge til å fungere i et fremtidig samfunn. Skolen skal også utvikle elevene slik at de kan stille seg kritiske til samfunnsutviklingen. Skolen skal stimulere til utvikling av samfunnsborgere som er kritiske, men som også har tro på fremtiden. Skolen skal dessuten legge til rette for at elevene utvikler ferdigheter som er nødvendige for å mestre et liv som voksen. Å delta i arbeidslivet er bare én av oppgavene elevene skal fylle som voksne.

Det er heller ingen motsetning mellom å utvikle ferdigheter som blant annet arbeidslivet trenger, og utvikling av det hele menneske. Det har vist seg vanskelig å dokumentere hvordan spesifikke ferdigheter som læres i skolesystemet, kommer til nytte på arbeidsmarkedet.<sup>1</sup> Enkelte hevder at utdanning først og fremst fremmer holdninger og verdier som er viktige i et moderne samfunn, og at arbeidsgivere ønsker høyt utdannede arbeidstakere fordi de forbinder utdanning med evner, arbeidsmotivasjon og utholdenhet mer enn med konkrete kunnskaper og ferdigheter. Sosiale ferdigheter som evne til samarbeid, respekt, omsorg og oppriktighet er stadig viktigere ferdigheter i arbeidslivet. Imidlertid er disse ferdighetene lite verdt uten de faglige ferdighetene som arbeidet krever. Både ferdigheter og allmenndannelse er altså avgjørende elementer i både arbeids-, samfunns- og privatlivet. Å tro at arbeidslivet bare handler om at ferdigheter skal brukes til produksjon, innebærer å redusere menneskets skapertrang og behov for å være en del av fellesskapet. Å tro at dannelse bare er en del av privatlivet, er å nedvurdere arbeidslivet og det komplekse i å være menneske i forskjellige sosiale sammenhenger. Og det å tro at grunnleggende ferdigheter bare er til nytte i arbeidslivet, innebærer en nedvurdering av det sivile samfunn.

Allmenndannelse er nødvendig i tilegnelse og

bruk av ferdigheter, og ferdigheter er et nødvendig element i allmenndannelsen. Både allmenndannelse og ferdigheter er avgjørende elementer i arbeidsliv og privatliv, og for en demokratisk samfunnsutvikling.

Departementet mener at de mest sentrale grunnleggende ferdighetene er:

- å kunne uttrykke seg muntlig
- å kunne lese
- å kunne uttrykke seg skriftlig
- å kunne regne
- å kunne bruke digitale verktøy

Det å kunne lese er en ferdighet som er nødvendig for å delta i samfunnet som en kritisk og reflektert borger og en forutsetning for personlig utvikling. Det er avgjørende for å forstå, bruke og reflektere over skrevne tekster for derigjennom å utvikle sine egne kunnskaper og sin viten. Mål for leseferdighet kan uttrykkes på flere måter, fra det enkle til det mer komplekse. Det samme gjelder det å kunne uttrykke seg muntlig. Det er vesentlig for å kunne kommunisere, samhandle og holde kontakt med andre i alle sosiale sammenhenger: i skole, arbeid, hjem og fritid.

Å kunne skrive er et grunnlag for å kunne uttrykke seg faglig. Lesing, skriving og muntlig uttrykksevne er i dag ikke definert som egne fag verken i grunnskole eller videregående opplæring, og har følgelig ikke egne læreplaner. I dag er det hovedsakelig i norskfaget eller samisk som førstespråk at det arbeides systematisk med opplæring i slike ferdigheter, men det er få argumenter for at førstespråket skal være den eneste arenaen for utvikling av disse ferdighetene. Perspektivet bør utvides. Utvikling av lese- og skriveferdigheter og muntlig uttrykksevne bør være elementer i alle fag – i større eller mindre grad.

Det å arbeide med tall, mønstre og ulike data skjer ikke bare i matematikkfaget. Grunnleggende ferdigheter i regning bør også i større eller mindre grad være et element i alle andre fag.

Grunnleggende ferdigheter i bruk av digitale verktøy er en forutsetning for å fungere i dagens samfunn. I dette ligger blant annet å hente frem, lagre, skape, presentere og utveksle informasjon. Evnen til å beherske digitale verktøy er viktig for å fungere i et samfunns- og arbeidsliv som blir stadig mer digitalisert.

De grunnleggende ferdighetene som er omtalt her, er helt nødvendige forutsetninger for læring og utvikling både i skole, arbeid og samfunnsliv. De er uavhengige av fag, men fagene er i ulik grad egnet for utviklingen av slike ferdigheter.

<sup>1</sup> Bowles og Gintis 2000 ref i Nordli Hansen og Mastekaasa 2003



Disse grunnleggende ferdighetene tilsvarer det engelske begrepet «Literacy» som favner bredere enn bare det å kunne lese. Det omfatter både «Reading, Writing and Numeracy», som inkluderer ferdigheter som «to identify, to understand, to interpret, to create and to communicate». «Digital Literacy» er et begrep som anvendes for å definere og beskrive både grunnleggende IKT-ferdigheter og innovativ bruk av IKT i læringsarbeidet. En utdypende drøfting av dette og beslektede begreper er gitt i rapporten *Digital kompetanse: Fra 4. basisferdighet til digital dannelse*, utgitt av Forsknings- og kompetansenettet for IT i utdanningen (ITU).

UNESCO har introdusert «United Nations Literacy Decade 2003-2012, Literacy as Freedom». Her heter det at «Literacy is a fundamental tool for every form of learning». Medlemslandene i FN har sluttet seg til en resolusjon om FNs Literacy-tiår (kunngjort av FNs generalforsamling i desember 2001). En viktig del av strategien som er anbefalt, er å definere mål for «Literacy» som grunnleggende ferdigheter på alle nivåer i utdanningssystemet.

I *PISA 2000 med få ord*<sup>2</sup> er en grunnleggende ferdighet som f.eks. lesing beskrevet slik: «Hva er egentlig lesing? Hva innebærer det å være en flink leser? Mange vil nok assosiere lesing med teknisk leseferdighet, som selvfølgelig er en nødvendig forutsetning for å kunne tilegne seg informasjon fra skrevne tekster. I PISA er man interessert i å

måle hvor gode elever er til å forstå, tolke og vurdere det de leser.»

Flere av høringsinstansene har understreket engelsk som et viktig element i basiskompetansen. Departementet er enig i at dette er og bør være et meget sentralt fag i grunnopplæringen. De grunnleggende ferdighetene er imidlertid definert som faguavhengige, og fordi engelsk er et fag, er det ikke logisk å definere engelsk som en grunnleggende ferdighet. Engelskfaget vil bli styrket på andre måter, f.eks. ved den generelle timetallsøkningen på 1.–4. trinn og ved at det gjennomføres egne nasjonale prøver i engelsk.

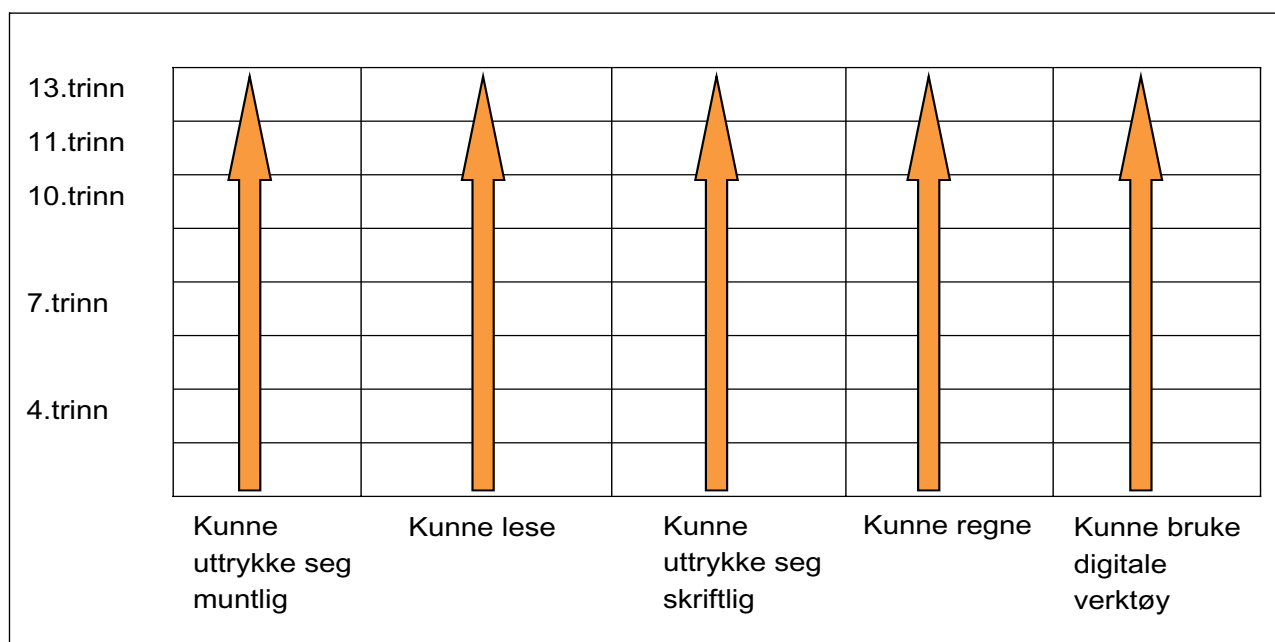
Det skal også arbeides for å utvikle elevenes sosiale kompetanse og for å stimulere deres personlige utvikling. Dette omtales under 4.4.

Skal man sikre en kontinuerlig utvikling av elevenes grunnleggende ferdigheter gjennom hele det 13-årige løpet, må kravene til ferdighetene være tydelige på ulike trinn gjennom hele grunnopplæringen. Dette er viktig både fordi det vil bidra til å avdekke problemer hos enkelte elever på et tidlig stadium, og dermed gjør det mulig å sette inn en særskilt innsats.

Mål for de grunnleggende ferdighetene på ulike nivåer er:

Å kunne lese og kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig er evnen til å uttrykke og fortolke tanker, følelser og fakta i både skriftlig og muntlig form (lytte, snakke, lese og skrive), og kunne bruke språket i et bredt spekter av sosiale sammenhenger: i skole og i arbeid, i hjem og fritid.

<sup>2</sup> Olsen mfl. 2001



Figur 4.1 Faguavhengige grunnleggende ferdigheter

Dette innebærer også å være i stand til å kommunisere ved bruk av relevant teknologi.

Å kunne regne og vise tallforståelse er evnen til å bruke addisjon, subtraksjon, multiplikasjon, divisjon og forholdstall for å løse et bredt spekter av oppgaver og utfordringer i både daglige og faglige situasjoner. Det samme gjelder evne til å se og tolke mønstre og grafer.

Å kunne bruke digitale verktøy vil si å kunne bruke og hente frem, lagre, skape, presentere, vurdere og utveksle informasjon.

Departementet legger til grunn at mål for grunnleggende ferdigheter integreres i læreplanene for alle fag på det enkelte fags premisser og på relevante nivåer. Departementet tar ikke stilling til om nivå skal knyttes direkte til årstrinn eller hovedtrinn. Dette er faglige vurderinger som må skje i sammenheng med utvikling av læreplaner for fag. Som et minimum skal målene uttrykkes på 4., 7., 10. og 11. trinn. Arbeidet med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter skal starte på 1. trinn.

### 4.3 Læreplaner for fag

#### 4.3.1 Prinsipper for utforming av læreplaner

Strukturen på dagens læreplaner for grunnskolen og videregående opplæring er ulik. Læreplanene inneholder krav til kunnskaper og ferdigheter i fag, krav til organisering av fagstoff og bruk av spesifikke metoder. I L97, Prinsipper og retningslinjer, gis det anvisninger for blant annet organisering og arbeidsmåter slik at læreplanens generelle del og fagplanenes innhold knyttes sammen. I videregående opplæring er sammenhengen mellom generell del og læreplaner for fag dekket i «Felles mål for faget», og er formulert som mål for elevens eller lærlingens kompetanse. På den måten er læreplanens generelle del integrert i læreplaner for fag og dette defineres som elevenes «helhetlige kompetanse». Læreplanene i videregående opplæring stiller ikke krav om bruk av enkelte pedagogiske metoder, bortsett fra krav til gjennomføring av minst ett tverrfaglig prosjektarbeid på hvert årstrinn. I grunnskolens planer er det en rekke metodiske føringer, både i «Broen» og i den enkelte læreplan for fag. I L97 er faglige krav angitt som mål på hvert av grunnskolens hovedtrinn. I tillegg angir L97 i stor detalj fagstoff som hovedmomenter. Læreplanene for videregående opplæring uttrykker krav til elevenes og lærlingens kompetanse angitt som mål og hovedmomenter. Disse er også ofte svært detaljert utfor-

met slik at de i prinsippet ikke skiller seg så mye fra grunnskolens læreplaner med fagstoff.

Mange høringsinstanser mener at læreplanene er for omfattende og detaljerte. Dette fører til at alt oppfattes som like viktig, og at det i mange tilfeller i praksis er opp til den enkelte lærer å velge hvordan de ulike mål og hovedmomenter skal prioriteres. I Kvalitetsutvalgets innstilling hevdes det at det i mange tilfeller er utydelig hva som er nasjonale føringer, og hva som kan utvikles og bestemmes på lokalt nivå. Videre hevdes det at læreplanene er preget både av generelle mål og detaljerte hovedmomenter som angir alt fra detaljert fagstoff til arbeidsmåter.

Departementet er enig i mye av den kritikken som er rettet mot dagens læreplaner, og legger derfor til grunn at disse skal forenkles. Innføring av grunnleggende ferdigheter innebærer også at det må utvikles nye læreplaner i alle fag i grunnopplæringen. Departementet understreker at begrepet læreplaner for fag beholdes, fordi det er elevenes og lærlingenes læring som er det sentrale.

Det viktigste i læreplanene for fag vil være mål for den kompetansen som skal nås i faget etter et naturlig avgrenset læringsforløp, der de grunnleggende ferdighetene er integrert på fagets premisser. Departementet mener at følgende prinsipper skal legges til grunn ved utarbeidelse av nye læreplaner:

- For å synliggjøre og legge til rette for progresjon og sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring skal læreplanene for fag være gjennomgående for hele grunnopplæringen der dette er mulig.
- Læreplaner for fag skal inneholde mål for fagkompetanse som skal kunne nås.
- Målene relateres til hovedområdene i faget. Mål for grunnleggende ferdigheter skal integreres i alle læreplaner for fag – på fagets premisser.
- Målene skal være slik utformet at de er egnet som grunnlag for dialog mellom alle aktører som er involvert i opplæringen (elever / lærlinger - lærere / instruktører – foresatte – ledere - skoleeiere).
- Det utvikles ett sett læreplaner for hvert fag i grunnopplæringen; tilpassing til ulike målgruppers behov er et profesjonelt ansvar.
- Det utarbeides tilrettelegginger for den samiske skolen i nødvendig omfang.
- Læreplaner for fag skal fortsatt fastsettes som forskrift.

Departementet ser flere fordeler ved denne omleggingen:

- Elevene trenes mer systematisk opp i grunnleggende ferdigheter.
- Den innebærer en forenkling av læreplan- og målhierarkiet.
- Mål som skal kunne nås, blir tydeliggjort både for elever, lærere og foresatte.
- Det blir nær sammenheng mellom nasjonale prøver og læreplaner for alle fag.
- Forventningene til skolene/lærerne/elevne blir tydelig uttrykt.
- Dialogen med foresatte vil bli enklere.

Dette vil samlet representere en betydelig forenkling av læreplanene. Innenfor rammene av klare, forpliktende kompetansemål er det et profesjonelt ansvar hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk for å nå disse målene. Det vises for øvrig til endringer som foreslås i fag- og timefordeling i kapittel 6 med sikte på å øke mulighetene til lokal og individuell tilpassing.

Læremidlene er en viktig del av skolens virkemidler i opplæringen. Kvalitetsutvalget viser til at lærebøkene er det dominerende læremiddelet, og at lærebøkene sammen med læreplanen er utgangspunkt for utarbeidelse av årsplaner for skolene. I evalueringen av Reform 97 pekes det på at lærebøkene tillegges stor betydning ved innføringen av nye læreplaner, men at de bør anvendes mer systematisk som virkemiddel for utvikling.

Departementet legger til grunn at et variert utvalg av læremidler fortsatt vil være viktige i skolens tilrettelegging av opplæringen. Departementet vil etablere kontakt med Forleggerforeningen i forbindelse med utvikling av læremidler til nye læreplaner.

### 4.3.2 Moduler

Læreplaner for fag i grunnskolen har ingen modulinndeling, til forskjell fra læreplanene for videregående opplæring. Intensjonen med moduler i videregående opplæring er å ivareta ulike gruppers behov for å få en definert og dokumentert kompetanse for mindre deler av et fag. Det er ikke knyttet vurderingsordninger (sluttvurdering) til de enkelte modulene. Bare der modulen utgjør et helt fag, er det bestemt vurderingsordning og -form. Elever får karakter etter gjennomført modul og standpunktvurdering når alle modulene i faget er gjennomført. De som ikke er elever, og som har behov for å ta opplæringen over lengre tid, må i dag, etter å ha gjennomført moduler i et fag, opp til eksamen i hele faget.

Kvalitetsutvalget foreslår å modulbasere lære-

planene i hele grunnopplæringen. Hovedargumentet er å fremme fleksibilitet i organiseringen. Utvalget får gjennomgående støtte i høringen. Mange av høringsinstansene mener at moduler gir gode muligheter for individuelt tilpasset opplæring.

Slik de fleste modulene fungerer i dag, er de i hovedsak virkemidler for å organisere opplæringen. Dette er noe lærestedene står fritt til, også med dagens ordning, uten at faget er inndelt i moduler. Modulene for videregående opplæring har ikke fungert etter intensjonen om å oppnå en definert og dokumentert kompetanse, fordi det ikke er knyttet sluttvurdering til modulene. For voksne som ikke er elever, kan dette bety at man må være eksamensforberedt i et fag over flere år.

Moduler kan imidlertid være virkemidler for å støtte opp under den enkelte elevs og lærings muligheter for individuell progresjon, bedre mulighetene for tilpasset opplæring og gi skolene redskap til å organisere opplæringen mer fleksibelt. Modulene vil også kunne legge til rette for at elever på ungdomstrinnet som eventuelt ønsker å velge fag eller deler av fag fra videregående opplæring, kan få muligheten til dette, jf kapittel 6. Dette vil kunne lette overgangen til videregående opplæring og være et viktig virkemiddel for tilpasset opplæring.

Mange av fagene både i grunnskolen og videregående opplæring er ikke slik strukturert at de uten videre lar seg inndeles i moduler. For noen fag vil modulinndelingen være som et puslespill både i bredde og dybde, mens andre fag vil fremstå som byggeklosser der modulene bygger naturlig på hverandre.

Departementet mener at et fag i videregående opplæring kan inndeles i moduler hvis modulene fremstår som naturlige faglige enheter. De ulike fagenes egenart legges til grunn for denne vurderingen, og det defineres en nedre grense for omfanget av en modul. Modulen skal kunne gjennomføres separat, og det skal være mulig å oppnå sluttvurdering i modulen. Det skal ikke være et krav at alle fag skal inndeles i moduler, slik det er i dag. Departementet ser ingen grunn til å modulbasere læreplanene for fag i grunnskolen.

## 4.4 Rammeverk for kvalitet – «Skoleplakaten»

Departementet foreslår i det foregående at læreplanene for fag skal uttrykke klare mål for grunnleggende ferdigheter og fagkompetanse, og at

mål og progresjon tydeliggjøres for hele det 13-årige løpet. Etter departementets oppfatning er det ingen motsetning mellom en faglig sterk opplæring og en opplæring som har som mål å fremme sosial kompetanse, personlig utvikling og dannelse. Arbeidet med å legge til rette for personlig utvikling hos elevene i et godt og utviklende læringsmiljø bør tvert imot intensiveres, slik det f.eks. er gjort gjennom *Manifest mot mobbing*.

Utvikling av elevenes læringsstrategier må også bli en integrert del av opplæringen i grunnleggende ferdigheter og fag. Læringsstrategier defineres som evne til å organisere og regulere egen læring, kunne anvende tid effektivt, kunne løse problemer, planlegge, gjennomføre, evaluere, reflektere og erverve ny kunnskap og viten, og kunne tilpasse og anvende dette i nye situasjoner i utdanning, arbeid og fritid. Dette er vesentlig i arbeidet med å legge til rette for livslang læring.

Departementet er enig i at de elementene i basiskompetanse som Kvalitetsutvalget har foreslått, og som ikke inngår i de grunnleggende ferdighetene eller i læreplanene for fag slik disse er definert her, er meget sentrale elementer i opplæringen, og at disse må ivaretas. Høringsinstansene har også samlet bidratt med verdifulle innspill for å komplettere bildet. Etter departementets vurdering må imidlertid disse elementene, sammen med flere andre sentrale sider ved opplæringen, ivaretas i læreplanverket på en annen måte enn det utvalget har foreslått. En del av de elementene i basiskompetansen som er trukket frem både av utvalget og av høringsinstansene, er i dag omtalt i Prinsipper og retningslinjer for opplæringen i grunnskolen («Broen»), og i læreplanens generelle del. «Broen» omfatter en rekke prinsipper for opplæringen som også er fastsatt i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven og/eller omtalt som mål i generell del av læreplanen. «Broen» gjelder bare for grunnskolen, og er som læreplanene for fag fastsatt som forskrift.

Bakgrunnen for «Broen» var blant annet et ønske om å tydeliggjøre sammenhengen mellom læreplanens generelle del og læreplaner for fag. «Broen» skulle bidra til at den enkelte læreplan for fag ble oppfattet mer ensartet. På den måten unngikk man også at felles prinsipper for opplæringen måtte gjentas i hver enkelt læreplan. Kvalitetsutvalget har foreslått at «Broen» revideres og tilpasses hele grunnopplæringen. Få av høringsinstansene uttaler seg om dette.

Departementet mener at mye av innholdet i «Broen» er vurderinger og bestemmelser som

angår planlegging og tilrettelegging av opplæringen. «Broen» beskriver også hvordan opplæringen best kan gjennomføres. Departementet mener dette er et lokalt, profesjonelt ansvar, og at det derfor i hovedsak bør overlates til skoleeier/skoler å velge hvordan opplæringen planlegges, tilrettelegges og gjennomføres.

Departementet mener på bakgrunn av dette at «Broen» slik den er i dag, ikke er egnet til å møte de utfordringene som er skissert innledningsvis i dette avsnittet. På samme måte som i omtalen av de grunnleggende ferdighetene for elever mener imidlertid departementet at det er nødvendig å definere noen grunnleggende prinsipper og krav som skal prege og forplikte alle skoler og øvrige opplæringssteder. Dette defineres som «Rammeverk for kvalitet – Skoleplakaten». Her inngår følgende:

Skolen og lærebedriften skal:

1. gi alle elever og lærlinger like muligheter til å utvikle sine evner og talenter
2. stimulere elevenes og lærlingenes lærelyst, utholdenhet og nysgjerrighet
3. stimulere elevene og lærlingene til å utvikle egne læringsstrategier og evne til kritisk tenkning
4. stimulere elevene og lærlingene i deres personlige utvikling, i å utvikle sosial kompetanse og evne til demokratiforståelse og demokratisk deltakelse
5. legge til rette for at elevene og lærlingene kan foreta bevisste valg av utdanning og fremtidig arbeid
6. bidra til at lærere og instruktører fremstår som tydelige ledere og som forbilder for barn og unge
7. stimulere, bruke og videreutvikle den enkelte lærers kompetanse
8. fremme differensiert opplæring og varierte arbeidsmåter
9. sikre at det fysiske og psykososiale arbeids- og læringsmiljøet fremmer helse, trivsel og læring
10. legge til rette for at foresatte og lokalsamfunnet blir involvert i opplæringen på en meningsfylt måte

Disse prinsippene skal utgjøre lærestedenes rammeverk for kvalitet og være grunnlaget for å utvikle skolen og lærebedriften som lærende organisasjoner, jf. kapittel 3. Videre vil dette rammeverket i stor grad dekke viktige basiskompetanser utover det som tidligere er omtalt som grunnleggende ferdigheter, og som både Kvalitetsutvalget og mange av høringsinstansene har foreslått.

Disse kravene foreslår departementet fastsettes som forskrift i medhold av opplæringsloven. «Skoleplakaten» tydeliggjør skolens og lærebedriftens forpliktelser. Klarere forpliktelser gjør det lettere for de ansvarlige å vurdere i hvilken grad dette ivaretas på den enkelte skole og lærebedrift. Det vil også bli enklere å kartlegge utfordringer og utviklingsbehov. Ved at slike grunnleggende prinsipper nedfelles i forskrift, blir de også gjenstand for statlig tilsyn. Dette må også ses i sammenheng det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

## 4.5 Individvurdering

### 4.5.1 Gjeldende ordning

I læreplaner er individvurdering (elev- og lærlingvurdering) kategorisert i avsluttende vurdering (summativ vurdering) og vurdering underveis (formativ vurdering). I L97 heter det: «Hovedformålet med vurdering er å fremje læring og utvikling». I læreplanverket for R94 sidestilles dette med det formålet å informere samfunnet, arbeidslivet og aktuelle utdanningsinstitusjoner om den kompetansen eleven har oppnådd.

Når det gjelder vurderingsuttrykk, skilles det i forskriften til opplæringsloven mellom vurdering med karakter og vurdering uten karakter. De to uttrykkene er likeverdige og skal utfylle hverandre. På småskoletrinnet og mellomtrinnet i grunnskolen benyttes bare vurdering uten karakterer. Vurdering uten karakter er skriftlige eller muntlige uttalelser som gir en vurdering av elevenes læringsprosess og læringsresultater. Karakterer er graderte uttrykk for elevenes og lærlingenes resultater. Karaktergradene knyttes til graden av måloppnåelse i forhold til den kompetansen som er fastsatt i mål i læreplanene for fag.<sup>3</sup>

På ungdomstrinnet skal eleven, i tillegg til vurdering uten karakterer, ha karakterer i alle fag, karakterer i orden og atferd og avgangsprøvekarakterer. Prosjektarbeid skal ha en egen skriftlig vurdering uten karakter. Karakter i tilvalgsfag er frivillig. Det benyttes tallkarakterer med skala fra 1 til 6.

I videregående opplæring benyttes karakter-skalaen 0 til 6. Bestått tilsvarer karakterene 2 til 6, og elevene blir vurdert med karakter i alle fag. Ved den praktiske delen av fag-/svenneprøven

blir det brukt en tredelt skala: Bestått meget godt, Bestått og Ikke bestått.

I grunnskolen settes separate karakterer i orden og atferd, og karaktergradene God, Nokså god og Lite god benyttes. Den vurderingen skolen gir i orden og atferd, skal holdes atskilt fra vurderingen av de faglige prestasjonene. Karakteren i orden skal blant annet ta hensyn til elevens arbeidsinnsats. I videregående opplæring får elevene én felles karakter i orden og atferd. Karakteren settes etter en tredelt skala: God, Nokså god, Lite god. Karakteren i orden og atferd vurderer om elevens arbeidsvaner er preget av ansvar og orden, og om eleven er ryddig, punktlig og pålitelig, og opptrer hensynsfullt, reelt og høflig mot andre.

### *Summativ vurdering (avsluttende vurdering)*

Det er to former for summativ vurdering: standpunkt- og eksamensvurdering. Standpunktvurdering er forskriftsfestet sluttvurdering som gir uttrykk for hvilket nivå eleven er på når karakteren blir fastsatt. Det vil i grunnskolen si etter avsluttet 10. trinn. I videregående skole gis sluttvurdering etter hvert årstrinn. I videregående opplæring i bedrift gis det ikke standpunktkarakterer.

Eksamen i videregående opplæring og avgangsprøven i grunnskolen er spesielt kvalitets-sikrede prøver som er sentralt eller lokalt/regionalt gitt. Den praktiske delen av fag-/svenneprøven gis og avvikles lokalt/regionalt. Eksamen og avgangsprøve gjennomføres ved ulik grad av eksternt medvirkning, f.eks i utarbeidelse av oppgaven og i vurdering av eksaminandens prestasjon. Resultatet dokumenteres ved en egen karakter som har samme formelle status som en standpunktkarakter.

Dokumentasjon for standpunkt- og eksamensvurdering gis i form av vitnemål etter avsluttet grunnskole og i form av vitnemål eller fag-/svennebrev etter fullført og bestått videregående opplæring. For deler av videregående opplæring dokumenteres læringsresultater i form av kompetansebevis. Mulighet til å få avsluttende vurdering uten å ha deltatt i opplæring gis gjennom privatistordninger i grunnskole og videregående opplæring i skole, og gjennom praksiskandidatordningen i fagopplæringen. Opptak til høyere utdanning og adgang til yrkesprofesjoner er i hovedsak basert på vitnemål og fag-/svennebrev fra videregående opplæring. Opplæringsloven gir voksne rett til både grunnskole og videregående opplæring.

<sup>3</sup> Med unntak for kroppsøving i grunnskolen hvor det også skal legges vekt på elevenes forutsetninger

Tabell 4.1 Oversikt over omfang av obligatoriske prøver og eksamener i grunnskole og videregående opplæring

<i>Trinn</i>	<i>Nasjonale prøver<sup>1</sup> (antall)</i>	<i>Obligatoriske prøver/eksamener</i>	<i>Totalt antall prøver/eksamener for den enkelte elev</i>
<i>Grunnskolen</i>			
4. årstrinn	4		4
7. årstrinn	4		4
10. årstrinn	4	Alle elevene skal opp til avgangsprøve i ett skriftlig fag og kan trekkes ut til en muntlig eksamen. De som kommer opp i norsk skriftlig, avlegger én eksamen i hovedmål og én eksamen i sidemål	5/6
<i>Videreg. oppl.</i>		<i>Studieforberedende studieretninger. Normalordning</i>	<i>Yrkesfaglige studieretninger (YF). Normalordning</i>
Grunnkurs	4	30 % av elevene trekkes ut til skriftlig sentralgitt eksamen i ett avsluttende fag (alle fag er avsluttende bortsett fra norsk, kroppsøving og B/C-språk). I tillegg kan elevene trekkes ut til muntlig eksamen.	Minimum 5 for YF Minimum 4 for øvrige studieretn. + ev. trekkfag
VKI	0	100 % av elevene skal ha eksamen i minimum ett fag. Det trekkes mellom alle avsluttende fag. Eksamen kan være skriftlig og/eller muntlig.	Minimum 1
VKII	0	Minimum for alle elever (100 %): to sentralt gitte eksamener i norsk, en skriftlig eksamen i ett studieretningsfag og en muntlig eksamen.	YF: Minimum 1 Studieforbr.: Minimum 4

<sup>1</sup> Nasjonale prøver gjennomføres i lesing, skriving, engelsk og matematikk. I 2004 avholdes nasjonale prøver for 10. trinn i lesing, engelsk og matematikk. For 4. trinn avholdes nasjonale prøver i lesing og matematikk. Fra og med 2005 vil det avholdes prøver på alle fire trinn (4., 7., 10. og grunnkurs i videregående opplæring) og i alle ferdigheter.

ring. I forbindelse med inntak til videregående opplæring og høyere utdanning har voksne også fått rett til kartlegging og vurdering av sin realkompetanse. Voksne kan få konvertert realkompetanse i enkeltfag til godkjent formalkompetanse i faget. Universitets- og høyskoleloven åpner dessuten for at søkere over 25 år uten generell studiekompetanse kan tas opp til høyere utdanning etter en realkompetansevurdering.

#### *Formativ vurdering (vurdering underveis)*

Formativ vurdering gis både med og uten karakter. På småskole- og mellomtrinnet i grunnskolen og i den praktiske delen av fagopplæringen gis vurdering underveis uten karakter. På ungdomstrinnet og i videregående opplæring i skole benyttes vurdering med karakter i tillegg til vurdering uten karakter (terminkarakterer). Egenvurdering, elevsamtale (gjelder videregående opplæ-

ring) og samtaler med foreldrene (gjelder grunnskolen) er også forskriftsfestet.

Til støtte for vurdering underveis utarbeides det for grunnskolen nasjonale lærings- og karakterstøttende prøver, diagnostiske prøver og kartleggingsprøver. I tillegg kommer regionalt og/eller lokalt utviklede prøver både i grunnskole og videregående opplæring. Fra 2004 blir de nasjonale prøvene viktige hjelpemidler i den formative vurderingen. De er et bidrag til standpunktvurdering og tilpasset opplæring, og kan redusere behovet for lokalt/regionalt utviklede prøver.

Bruk av mapper er en arbeids- og vurderingsform som har vært utprøvd i grunnskole og i videregående opplæring. Mapevurdering betyr at eleven/lærlingen dokumenterer arbeidsprosesser og produkter i en mappe som kan gi grunnlag for både termin- og standpunktvurdering. En forutsetning for bruk av mapper er at eleven og lærlingen får vurdering underveis og derved mulighet til en kontinuerlig utvikling og forbedring. Ved å bruke f.eks digitale mapper kan elevene og lærlingene dokumentere både prosesser og produkter ved hjelp av digital lyd, video, grafikk og tekst/hypertekst.

#### 4.5.2 Vurdering og forslag til tiltak

Ulike tilbakemeldinger til departementet kan tyde på at det er to hovedutfordringer ved praktisering av gjeldende ordning for individvurdering. Det gjelder for det første vurdering av elevenes og lærlingenes «helhetlige kompetanse».

Læreplaner for fag, «Broen» og læreplanens generelle del er et samlet uttrykk for nasjonalt fastsatte mål for grunnopplæringen. Da læreplanene for Reform 94 og Reform 97 ble utviklet, var det en ambisjon å integrere alle nasjonale mål (Generell del) i læreplanene for fag og vurdere elever og lærlinger i forhold til dem. Dette ble uttrykt som elevenes «helhetlige kompetanse», jf omtalen under 4.3. Dette har vist seg vanskelig, særlig i videregående opplæring. Vurdering av elevenes «helhetlige kompetanse» har vært en medvirkende årsak til at bestemmelser om individvurdering og læreplaner kan fremstå som uklare, særlig i videregående opplæring.

Departementet legger til grunn at det for fremtiden skal være elevenes og lærlingenes kompetanse i faget som skal vurderes og uttrykkes i karakterene i fag, ikke elevens innstilling og atferd. Det siste finnes det andre ordninger og arenaer for, jf. karakter i orden og atferd, elevsamtale og eventuelt dialog med foresatte.

Departementet vil samordne vurdering av orden og atferd i grunnskole og videregående opplæring, slik at det begge steder gis atskilte karakterer for dette. Departementet mener at disse to elementene – faglige prestasjoner på den ene siden og atferd, orden og innsats på den andre – skal holdes fra hverandre, slik at det blir klarere for elevene og lærlingene hvilke kriterier som legges til grunn for vurderingen. Kriteriene for slik vurdering, og derved forskriften, endres slik at også en vurdering av elevens innsats i arbeidet med fagene ivaretas i hele grunnopplæringen i disse karakterene. Dessuten skal samtalen med foreldre/elevsamtalen vektlegge relevante sider ved «Skoleplakaten».

Et annet problem ved fastsettelse av karakterer er om vurderingen skal være normbasert eller standardbasert. Skjematisk sett kan karakterfordeling være normbasert, dvs. basert på en på forhånd gitt fordeling. Karakterfordelingen vil dermed være rimelig lik fra år til år. Karakterfordelingen kan også være standardbasert (kriteriebasert), dvs. basert på karakterer gitt på grunnlag av faste faglige standarder. I slike tilfeller blir ikke karakterfordelingen nødvendigvis lik fra år til år. Skal karakterer fungere som kvalitetsindikator over tid, vil en normbasert fordeling tilsløre eventuelle endringer, mens en standardbasert fordeling vil kunne avdekke dem.

I henhold til dagens regelverk, skal all vurdering med karakter i prinsippet være standardbasert (målrelatert). Dette gjelder også vurdering ved avgangsprøven og sentrale eksamener. En forutsetning er at målene i læreplanene er slik formulert at det er mulig å gjennomføre standardbasert vurdering. Imidlertid vil dagens ordning for fastsettelse av karakterer ved eksamen, i praksis kunne føre til en viss grad av normrelatering gjennom reproduksjon av tidligere års karakterfordeling. Dette vil spesielt gjelde i fag der skjønn spiller en vesentlig rolle for karaktersetningen.

Siden eksamen bare prøver elevene og lærlingene i forhold til en begrenset del av målene i læreplanene, vil den bare i liten grad gi et bilde av elevenes samlede kompetanse i faget. Imidlertid vil eksamen avdekke forskjeller i elevenes grad av måloppnåelse. Når ulike mål legges til grunn for avgangsprøve og eksamen fra år til år, vil en kunne få utilsiktede variasjoner fra år til år, og derved fra kull til kull.

For at elevene skal stille likt i konkurranse om videre utdanning og yrker, er det et element av normering ved fastsettelse av karakterer ved eksamen. Departementet vil derfor vurdere å

endre regelverket midlertidig i tråd med dette. Når nye læreplaner med mål for elevenes kompetanse er innført, vil en standardbasert vurdering bli lagt til grunn ved eksamenskarakterene. Ved fastsettelse av standpunkt karakterer er det imidlertid viktig å holde fast ved at denne vurderingen skal være standardbasert og at karakteren skal uttrykke grad av måloppnåelse. Eventuelle avvik i gjennomsnittskarakterer fra det ene året til det andre skal ideelt sett synliggjøre forskjeller i oppnådd kompetanse for et helt kull.

Departementet ser det som viktig at endringer i oppnådde resultater så langt som mulig kan måles og sammenlignes fra år til år. For å bidra til dette vil departementet sørge for at det utvikles nødvendige redskaper for at standpunkt vurderingen i størst mulig grad skal være standardbasert. Departementet legger opp til at innføring av de nasjonale prøvene allerede fra 2004 blir viktige redskaper i denne sammenhengen.

Kvalitetsutvalget foreslår at det utarbeides kompetansebaserte vurderingskriterier for alle læreplaner. Departementet mener at det er kompetansemålene i læreplanene for fag som skal styre innholdet i opplæringen, og slik kunne legges til grunn for vurdering av elevenes og lærlingenes grad av måloppnåelse. Målene i læreplanene for fag må være utformet slik at elevene vurderes ut fra disse. Det vil derfor være nødvendig at det både på lokalt nivå og i forbindelse med nasjonale prøver utvikles vurderingsstandarder eller -kriterier.

Departementet mener det er et mål å ha vurderingsordninger som har et rimelig og fornuftig omfang både på nasjonalt og lokalt nivå. Derfor er det behov for en gjennomgang av omfanget av eksisterende prøveformer og eksamensordninger på ulike trinn og i ulike fag, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Videre er det viktig å synliggjøre hensikten med ulike prøver. Departementet vil derfor legge opp til at de nasjonale prøvene utvikles slik at de kan gi et bedre grunnlag for elevenes utvikling og forbedring enn det eksamen og avgangsprøver gjør i dag. Nye læreplaner og nasjonale prøver vil kunne inspirere elevene og skolen til økt innsats i flere fag, bedre elevenes rettssikkerhet gjennom at standpunkt vurderingene får et bedre faglig grunnlag, og gi myndighetene nasjonalt og lokalt kvalitativt bedre tilbakemeldinger for å kunne iverksette relevante tiltak.

#### *Bruk av mapper*

Kvalitetsutvalget foreslår at mapper skal tas i bruk

både i opplæringen og som en del av vurderingen av lærlinger og elever. De fleste av høringsinstansene uttaler seg positivt om forslagene til mappevurdering. Departementet mener at mapper foreløpig ikke bør brukes som grunnlag for eksamen i fag med sentralt gitt prøve, men at det gjennomføres prosjekter for å prøve ut både faglige, vurderingsmessige og organisatoriske konsekvenser av dette. Det kan anvendes mapper i både summativ og formativ vurdering i grunnopplæringen. Men bruk av mapper i summativ vurdering bør primært gjelde standpunkt vurdering og i fag med lokalt gitt eksamen. Det velges ut enkelte fag der dette er hensiktsmessig, og det settes i gang utviklingsarbeid for å komme frem til kriterier for bruk av mapper. Departementet vil i tillegg åpne for forsøk med mappevurdering med ekstern sensur som alternativ til sentralt gitt eksamen for å vinne mer erfaring med denne vurderingsformen.

I forbindelse med gjennomføring av Kvalitetsreformen i høyere utdanning<sup>4</sup> er det nå mulig å bruke mapper som arbeidsform og legge disse til grunn for vurdering av studenten. Her legger loven til rette for bruk av ulike arbeidsmåter og vurderingsformer. Dette er gjort gjennom innføring av utdanningsplan for studenter og endringer i krav til eksamen og ekstern sensur.

I utdanningsplanen skal det inngå krav til deltakelse, obligatoriske arbeider som f. eks prosjekter og porteføljer og forventet studieprogresjon. Den enkelte institusjon bestemmer selv hvordan ekstern deltakelse i vurderingen skal gjennomføres. Elementer i en ordning med ekstern deltakelse kan f.eks gjelde i oppgaveutforming og fastsettelse av vurderingskriterier, stikkprøvekontroll av vurderinger foretatt av intern sensor og/eller ekstern sensur av større skriftlige prosjektarbeider. Kvaliteten sikres ved en ekstern evaluering av vurderinger og vurderingsordninger som er bestemt internt. Dette skal blant annet bidra til å ivareta studentenes rettssikkerhet. Departementet mener det blant annet på bakgrunn av dette er viktig at elever og lærlinger blir kjent med og tar i bruk mapper som arbeids- og vurderingsformer allerede i grunnopplæringen, der dette er hensiktsmessig.

#### *IKT*

IKT tas i økende grad i bruk i ulike vurderings-sammenhenger, blant annet ved eksamen. Prøve-

<sup>4</sup> Jf. Ot. prp nr. 40 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell



situasjonen kan omfatte både bruk av IKT som teknisk verktøy, f. eks i skriveprosesser, som presentasjonsverktøy, som måleinstrument og kommunikasjonsverktøy. IKT kan også brukes som et faglig verktøy for å lage simuleringer, vurdering av resultater fremkommet ved bruk av IKT og kildekritikk ved innhenting av informasjon. IKT har i liten grad vært integrert i individvurdering. Økt bruk av IKT ved eksamen og sluttvurdering vil etter departementets vurdering være et insitamment til økt bruk av IKT i opplæringen slik at de pedagogiske mulighetene ny teknologi gir, blir utnyttet bedre.

### *Karakterskala*

Kvalitetsutvalget har foreslått å innføre en ny karakterskala, A-F. De fleste høringsinstansene som uttaler seg, støtter dette forslaget, men det problematiseres lite. Departementet mener primært at vurderingsordninger for grunnskole og videregående opplæring bør harmoniseres. Dette gjelder f. eks karakterskala, bestemmelser og vurderingskriterier knyttet til orden og atferd. Videre mener departementet at så lenge det vil være konkurranse om enkelte studieretninger/programmer i videregående opplæring, er det behov for en gjennomsnittskarakter. Dette gjelder også ved opptak til høyere utdanning. For dem som skal til utlandet og har behov for en slik karakterangivelse, kan det lages en tabell for konvertering fra tallkarakterer til bokstavkarakterer. Denne tabellen kan inngå i forklaringen til det oversatte vitnemålet. Departementet går derfor ikke inn for endring av nåværende karakterskala i grunnopplæringen fra tall- til bokstavkarakterer, men vil vektlegge arbeidet med å samordne og videreutvikle bruk av karakterer i grunnskole og videregående opplæring.

### *Avgangsprøven i grunnskolen*

Avgangsprøven består av en skriftlig og en muntlig del. Muntlig avgangsprøve åpner for flere mulige organiseringsformer. Elevene kan velge om de vil gå opp individuelt, i par eller grupper, og de kan ha kort eller lang forberedelsestid – fra 20 minutter til 48 timer. Dette innebærer stor variasjon når det gjelder muligheter til selvstendig arbeid og til å konsentrere seg om et tema. Elevene kan også fra og med våren 2004 få muligheten

til å ta IKT i bruk i forberedelsestiden. I forberedelsestiden er alle hjelpemidler tillatt, og en kildekritisk tilnærming blir dermed viktig. Både Kvalitetsutvalget og mange av høringsinstansene mener, blant annet på bakgrunn av retten til videregående opplæring, at avgangsprøven bør fjernes. Dette begrunnes også med at det innføres nasjonale prøver.

Departementet vil vurdere om den skriftlige avgangsprøven gradvis kan erstattes med nasjonale prøver. Viktige hensyn som må ivaretas, er blant annet at lærerne får styrket sin kompetanse når det gjelder standpunktvurdering. Det er viktig for elevene at standpunkt karakterene har legitimitet, er reliable og valide, også fordi karakterene i standpunkt vil utgjøre hovedgrunnlaget for nasjonal karakterstatistikk.

Departementet mener at den muntlige avgangsprøven bør videreføres, både fordi elevenes evne til å uttrykke seg muntlig er en grunnleggende ferdighet, og fordi det ikke er nasjonale prøver som dekker dette området. Mange elever som strever med skriftlig arbeid, kan ha muntlige ferdigheter som de her får vist. De kan også velge blant mange ulike presentasjonsformer som for eksempel foredrag, illustrasjoner, dramatisering, powerpoint, musikk og rollespill. For å markere en overgang fra grunnskole til videregående opplæring er muntlig avgangsprøve godt egnet, fordi den er fleksibel i formen, lokalt utviklet og gir elevene anledning til å kunne dokumentere og presentere et arbeid. Nærmere retningslinjer for muntlig eksamen må relateres til læreplanenes kompetansemål, men samtidig åpne for ulike måter å gjennomføre den muntlige prøven på.

I videregående opplæring mener departementet at elevene bare skal kunne trekkes ut til eksamen i fag som er avsluttende. Lokalt kan det fortsatt gjennomføres avsluttende prøver, som kan inngå i standpunktvurderingen. På bakgrunn av dette vil departementet avvikle den lokalgitte tverrfaglige eksamen i grunnkurs i yrkesfaglige studieretninger.

Departementet vil legge opp til at de nasjonale prøvene kan være en del av grunnlaget for standpunkt karakterene i en del av dagens felles allmenne fag, jf. omtalen av avgangsprøven for grunnskolen. Skriftlig sidemåls eksamen i grunnskolen og i studieforbereidende retninger i videregående opplæring er omtalt nedenfor.

## 4.6 Spesielt om enkelte fag og fagområder

### 4.6.1 Norsk hovedmål og sidemål

#### Bakgrunn

Det er, som det fremgår av det foregående, foreslått en rekke tiltak som vil være et betydelig bidrag til å styrke flere sider ved norskfaget. Dette gjelder for eksempel integrering av grunnleggende ferdigheter i alle læreplaner for alle fag.

Øvrige tiltak som er besluttet, er:

- utvidelse av timetallet på 1.–4. trinn som blant annet skal brukes til grunnleggende lese- og skriveopplæring
- tiltak for å bedre språkopplæringen som ligger i strategiplan for språklige minoriteter
- tiltakene i planen «Gi rom for lesing!»
- de nasjonale prøvene i lesing og skriving
- støtte til videreutdanning for lærere, blant annet i norsk

Kvalitetsutvalget har ikke drøftet norskfaget spesielt i utredningen, men har foreslått å fjerne en obligatorisk skriftlig eksamen i norsk, slik at elevene enten kommer opp i hovedmål eller sidemål. Høringsinstansene er svært delt i synet på dette. Det er dessuten en rekke skoler og skoleeiere som har søkt om ulike forsøksordninger som omfatter nynorsk som sidemål.

#### Situasjonen i dag

Dagens forskrift til opplæringsloven (§ 8-1 og § 8-2) gir noen grupper elever fritak fra opplæring og vurdering i sidemålet. Dette gjelder elever med opplæring i samisk, elever med finsk som andrespråk, elever med tegnspråk som førstespråk og elever med annet morsmål enn norsk og samisk som får særskilt språkopplæring. Elever fra språklige minoriteter som ikke har gode nok norskkunnskaper til å følge opplæringen i og på norsk i vanlige klasser/grupper, kan i samråd med sine foresatte og skolen velge å følge læreplan i norsk som andrespråk. Etter gjeldende regelverk har disse elevene rett til fritak i sidemålet. Departementet er kjent med at dette har ført til at enkelte velger å følge læreplanen i norsk som andrespråk, selv om de har gode nok kunnskaper til å følge opplæringen i norsk som morsmål.

Det finnes lite systematisk forskning om sidemålsopplæringen i Norge, men det synes å være enighet om at den ikke er god nok. Den forskning

gen som foreligger, er delt i synet på om skriftlig sidemålsopplæring styrker eller svekker opplæringen i hovedmålet. Departementet finner derfor lite forskningsbasert kunnskap om forholdet mellom skolens sidemålsundervisning og norske elevers lese- og skriveferdigheter.

Den eneste store systematiske undersøkelsen som gjelder sidemålet, er evalueringen av de fellesspråklige lærebøkene som ble foretatt av NTNU i midten av 1990-årene.<sup>5</sup> Prosjektet evaluerte et forsøk med lærebøker i faget samfunns-lære på Vkl, der halvparten av lærestoffet var på nynorsk og halvparten var på bokmål. Evalueringen bestod av en stor kvantitativ spørreundersøkelse og kvalitative casestudier. Evalueringen påviste at svært mange av elevene hadde negative holdninger til sidemål. Særlig gjaldt dette bokmålelevene, der 82 prosent var negative til nynorsk. Kun 16 prosent av nynorskelevene var negative til bokmål. Casestudiene viste imidlertid at bokmålelevene systematisk overvurderte sine leseferdigheter i bokmål, mens de nesten like systematisk undervurderte leseferdighetene i nynorsk. Evalueringen viste også at for elever med minoritets-språklig bakgrunn og for elever med lese- og skrivevansker ble læringssituasjonen forverret av fellesspråklige lærebøker. Ordningen ble på grunnlag av dette avvirket.

I rapporten «Language Education Policy Profile for Norway» (2003), som er skrevet av en ekspertgruppe fra Europarådet, pekes det på det språklæringspotensialet som den norske flerspråklige situasjonen representerer. Det er imidlertid ingen norsk forskning som belyser dette. Regjeringen har åpnet for at det etter søknad fra kommuner eller fylkeskommuner gis tillatelse til å gjøre avvik fra loven og forskriftene i sammenheng med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk (jf. § 1-4 i opplæringsloven), også når det gjelder sidemålsopplæring.

Flere skoler har søkt og fått innvilget forsøk med alternative ordninger for sidemålet i grunnskolen i form av fritak for karakterer og avgangsprøve i norsk sidemål. Alternative vurderingsformer er et element i flere av forsøkene, for eksempel mappevurdering. Ellers pågår det forsøk der det gis opplæring i begge målformene samtidig og forsøk der sidemål brukes aktivt i andre fag enn norsk.

De forsøkene som er godkjent i videregående opplæring, går ut på å prøve ut eksamen i norsk sidemål til jul og eksamen i norsk hovedmål om

<sup>5</sup> Berge og Skog 1998

våren. Forsøkene begrunnes med at elevene får en altfor fragmentarisk opplæring i norsk sidemål fordi opplæringen er spredt over for lang tid. I denne modellen får elevene konsentrert opplæring i sidemål de siste månedene før eksamen.

Evaluering av forsøkene foreligger ikke foreløpig.

### *Departementets vurdering*

Departementet understreker at norsk ikke bare er et redskapsfag, men også et kultur- og dannelsesfag og vil legge vekt på at dette blir synliggjort i de nye læreplanene for norskfaget. Departementet mener sidemålet representerer en stor utfordring for norskfaget og derved for grunnopplæringen. Den viktigste av disse utfordringene gjelder skriftlig opplæring i nynorsk som sidemål.

Eksamenskarakterene i nynorsk som sidemål er dårligere enn i hovedmålet. Dette går frem av karakterstatistikk for 2002, som viser at elevenes gjennomsnittskarakter ligger 0,5 karakterpoeng høyere på hovedmålseksamen enn på sidemålseksamen. Bokmålelevne har dessuten svært negative holdninger til nynorsk som sidemål.<sup>6</sup> Lærernes metodiske tilnærming til skriveopplæring i nynorsk vil kunne ha en avgjørende rolle for elevenes holdninger til sidemålet. Dersom det legges til grunn at sidemål er et «fremmedspråk», vil negative holdninger og frustrasjon hos elevene i mange tilfeller kunne bli resultatet.

Den tradisjonelle sidemålsstilen har et innhold og en sjanger som oppfattes som negativ av mange elever. Kvalitetsutvalget har foreslått at elevene i det studiespesialiserende utdanningsprogrammet skal ha én skriftlig sentralt eksamen i norsk, enten hovedmål eller sidemål. Departementet anser dette forslaget som uaktuelt, blant annet fordi det vil virke uheldig for elevene at de etter 13 års skolegang vil kunne bli trukket ut i sidemålet til eksamen på bekostning av hovedmålet. På denne måten vil de konkurrere om eventuell videre utdanning med elever som har kommet opp til eksamen i hovedmålet. Dette vil kunne føre til negative reaksjoner og oppfattes som urettferdig.

Departementet mener at skriftlig sidemålsopplæring fortsatt skal være obligatorisk både i grunnskolen ungdomstrinn og i studieforberedende retninger i videregående opplæring, slik det er i dag. Eksamensordningen for skriftlig sidemål har imidlertid en for dominerende plass i for-

hold til andre fag. Departementet vil derfor foreslå følgende endringer:

- dersom elevene trekkes ut i faget norsk til skriftlig avgangsprøve i grunnskolen, skal elevene prøves bare i hovedmålet
- skriftlig sidemålseksamen i norsk på studieforberedende retninger omgjøres til trekkfag

En viktig utfordring i læreplanarbeidet er å utforme mål som motiverer elever og lærere og som gir rom for ulike måter å tilrettelegge opplæringen på.

Departementet vil opprette et nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen som et ledd i arbeidet med å styrke nynorsk. Det nasjonale senteret skal lede og koordinere arbeidet med å utvikle fagets innhold, arbeidsmåter og vurderingsformer, bidra til kompetanseutvikling og tilby skoleeiere/skoler støtte og veiledning i arbeidet med motivasjon for og læring av nynorsk. Andre oppgaver skal være formidling av informasjon og erfaringsspredning. Departementet mener dette er nødvendige tiltak for å bøte på dårlige resultater og negative holdninger. Det nasjonale senteret bør samarbeide med fagmiljøer ved universiteter, høyskoler og andre fag- og interesse miljøer. Virksomheten etableres i tilknytning til Ivar Aasen-senteret for nynorsk skriftkultur ved Høgskolen i Volda.

Det iverksettes også systematisk forsøks- og utviklingsarbeid for å fremme sidemålsopplæringen. Arbeidet rettes mot fagets innhold, tilrettelegging og vurderingsformer for å fremme motivasjon hos elever og lærere og å styrke kompetansen på området. Dette arbeidet bør følges av en bredt anlagt systematisk forskning.

Departementet vil opprette en egen arbeidsgruppe som skal vurdere helheten i fremtidens norskfag, blant annet i lys av de utfordringer faget står overfor i det flerkulturelle samfunnet, og i lys av de erfaringer som oppnås gjennom forskning, forsøks- og utviklingsarbeid.

### **4.6.2 Estetiske fag**

Kvalitetsutvalget har ikke omtalt de estetiske fagene generelt, men flere av høringsinstansene har ønsket at den estetiske dimensjonen skal synliggjøres som en del av utvalgets foreslåtte basiskompetanse.

Departementet legger til grunn at kunst og kultur har en stor egenverdi og mener at estetiske fag derfor skal ha en sentral plass i skolen. Skolen er kulturbærer og en kulturarena, og den skal åpne dører til mer og ny kunnskap. Barn og

<sup>6</sup> Berge og Skog 1998

unges kreativitet og nysgjerrighet er en kraft som er av stor betydning for lærelysten, læringsutbyttet og de utøvende og skapende aktivitetene i skolen. Kunst- og kulturopplevelser har stor betydning for den enkelte elevs personlige utvikling og livskvalitet. Kulturelle emner og estetiske fag er viktige virkemidler for å skape kulturell forståelse.

I opplæringen har estetiske fag sin hovedtyngde knyttet til praktisk skapende arbeid med f. eks. form og farge, i musikalsk utforskning, formidling og spontanitet og i dans, samtidig som det også er gode muligheter for å arbeide med kunst og kultur i alle fag i grunnopplæringen. I estetiske fag er ofte elevens følelse av mestring stor. Møtet med kunst og kreative arbeidsformer fører ofte til positive opplevelser, fremgang og konkrete resultater for den enkelte. Dette kan stimulere til både trivsel og mer læring. De estetiske fagene er ment å bringe elevene i kontakt med alle typer av kunstuttrykk: musikk, litteratur, maleri, skulptur, installasjonskunst, billedkunst, kunsthåndverk, design, arkitektur, film, teater, dramatikk, scenografi, dans, opera m.m. Kunst og håndverk er blant de fagene i grunnskolen med høyest timetall.

I videregående opplæring er musikk, dans og drama en egen studieretning som fører frem til studiekompetanse innenfor de tre områdene. Tegning, form og farge kan også velges som eget utdanningsløp. På de yrkesfaglige studieretningene er flere av tilbudene direkte knyttet til estetiske fag, slik som gull- og sølvarbeid, treskjærerfag, pianostemming og duodji. I tillegg har studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag et bredt tilbud av estetiske studieretningsfag og valgfag som f.eks. musikk, mediekunnskap, form og farge, arkitektur og omgivelser og webdesign.

#### **Boks 4.2 Sammenheng allmenne fag og estetiske fag**

Ved Årstad videregående skole i Bergen gjennomføres det et nasjonalt prosjekt hvor samarbeidslæring og problembasert læring er knyttet til estetiske og allmenne fag. Målet for tiltakene er at en skal finne sammenhenger og berøringspunkter mellom estetiske og allmenne fag. Elevene får brukt sine kreative evner under bearbeidelsen og oppnår gode resultater. De uttrykker at de ser sammenhengen mellom fagene.

Det er god rekruttering til og stor konkurranse om å bli tatt inn til høyere kunstfagutdanninger. De kommunale kulturskolene har flere steder utviklet seg til å bli kulturpedagogiske ressursentre for skolene. Kulturskolen spiller en avgjørende rolle mange steder for det lokale kulturlivet. I opplæringsloven heter det at alle kommuner alene eller i samarbeid med andre kommuner skal ha et musikk- og kulturskoetilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet, jf. St.meld. nr. 39 (2002-2003) *Ei blot til Lyst. Om kunst og kultur i og i tilknytning til grunnskolen.*

Entreprenørskap og innovasjon forutsetter kreativitet og evne til nyskaping sammen med ferdigheter, kunnskap og kapital. Opplæringen skal gi grunnlag og muligheter for å utvikle kreativitet hos elever og lærlinger (jf. omtale av Regjeringens innovasjonspolitik under 11.3).

Den kulturelle skolesekken skal bidra til å styrke og virkeliggjøre den estetiske dimensjonen i opplæringen. Målet med tiltaket er å sikre elever i grunnskolen profesjonelle kulturtilbud og å heve deres kulturelle kompetanse. Tiltaket vil få tilført omtrent 120 mill. kr i 2004. Dette er øremerkede midler som skal brukes til profesjonell kunst- og kulturformidling til elever i grunnskolen. Stortinget har bestemt at midlene skal fordeles med 70 prosent til tiltak i kommunene. De resterende 30 prosent er nasjonale satsingsmidler som i 2004 vil gå til tiltak og prosjekter innenfor musikk, film, scenekunst, billedkunst, arkitektur og design. Midlene til tiltak i kommunene blir administrert av fylkekommunenes kulturavdelinger for skoleåret 2004-05. Den kulturelle skolesekken er et samarbeidsprosjekt mellom Kultur- og kirkedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Elever, foresatte og andre aktuelle aktører skal kunne delta aktivt i arbeidet med gjennomføring av planer og konkrete tiltak som er en del av Den kulturelle skolesekken. Lokalt eierskap vil i denne sammenhengen kunne føre til kreativitet og nye samarbeidsformer mellom lokale kunstnere, skolen og større regionale og nasjonale kunst- og kulturinstitusjoner. Vitensentre og lesestimuleringstiltak er inkludert i satsingene. I skoleåret 2003-04 er det i underkant av 617 000 elever i grunnskolen. Dersom dette elevtallet legges til grunn, gir det en satsing per elev på 194 kroner i år. Departementet vil også, i motsetning til Kvalitetsutvalget, videreføre studieretningen for musikk, dans og drama.

### 4.6.3 Filosofi

Filosofi er i dag ikke eget fag i grunnskolen. I videregående opplæring er filosofi et nasjonalt valgfag som kan tilbys alle elever uansett studieretning. Det kan i tillegg utvikles læreplaner for lokale valgfag. Filosofi har også en plass i mange av dagens læreplaner, og en del skoler gjennomfører forsøk med faget. I læreplanens generelle del omtales verdien av filosofisk tilnærming til erkjennelse og livsanskuelse. I tillegg inngår filosofi og filosofiske metoder som del av flere læreplaner for fag i grunnskolen, blant annet i KRL, norsk, matematikk og samfunnsfag. Særlig i KRL er filosofi en betydelig del av faget.

Departementet vil sikre at barn og unge får en grunnleggende innføring i og erfaringer med problemstillinger og metodisk tilnærming som inngår i fagområdet filosofi. Dette vil kunne styrke elevenes forutsetninger for arbeid med fag i skolen og vil være en god forberedelse for fremtidig virke i samfunns- og arbeidsliv. Filosofi vil gi elevene perspektiver på grunnlaget for de andre fagene, både gjennom å vise hvordan fagenes problemstillinger historisk har vokst frem, og hvordan problemstillingene systematisk kan drøftes.

Departementet vil vurdere hvordan dette kan styrkes i forbindelse med læreplanarbeidet. Departementet vil videre stimulere til ytterligere forsøk med filosofi som fag og bruk av filosofi i andre fag i grunnopplæringen. Erfaringene fra forsøkene vil gi grunnlag for å vurdere om filosofi skal etableres som et eget fag i skolen.

### 4.6.4 Teknologi og design

Kvalitetsutvalget foreslår at teknologi og design opprettes som et fag på ungdomstrinnet. Høringsinstansene gir bred støtte til at teknologi og design blir del av opplæringen på ungdomstrinnet. Både Kvalitetsutvalget og de fleste høringsin-

stansene som støtter utvalgets forslag, fremhever at teknologi og design må knyttes tett opp til andre fag, i første rekke realfagene og kunst og håndverk. Alle som har uttalt seg, er positive til å styrke teknologi og design i opplæringen, men mange mener at intensjonene kan ivaretas like godt eller bedre dersom det arbeides tverrfaglig med det.

Teknologi og design er ikke eget fag i gjeldende læreplan for grunnskolen, men teknologi er en del av innholdet i flere læreplaner for fag, f.eks. i kunst og håndverk og i realfagene. Flere skoler har i senere år lagt til rette for at elevene skal få praktiske erfaringer med og kunnskap om teknologiens betydning. Enkelte skoler har også organisert teknologi og design som eget fag.

Departementet mener at å legge teknologi og design inn i de ordinære fagene vil være et bidrag til å fremheve fagenes praktiske forankring og nytteverdi. Dersom den praktiske anvendelsen av fagene trekkes ut i et eget fag, kan det bidra til å gjøre blant annet realfagene mer abstrakte og mindre relevante for elevene. Departementet vil derfor ikke innføre teknologi og design som eget fag på ungdomstrinnet, men mål for kompetanse innenfor teknologi og design innarbeides i relevante læreplaner for fag, i første rekke realfagene og kunst- og håndverksfag, jf omtale i kapittel 5.

### 4.6.5 Realfag

Etter gjeldende læreplan gis det opplæring i matematikk på alle årstrinn i grunnskolen, og faget har nest høyest timetall av samtlige fag. Matematikk er også et obligatorisk fag første år i videregående opplæring. Natur- og miljøfag ble eget fag for barnetrinnet i Reform 97, og det faglige innholdet på ungdomstrinnet ble fornyet. Faget dekker fagene fysikk, kjemi, biologi, anatomi og fysiologi og miljølære, og blir videreført som obligatorisk fag det første året på studieforberedende retninger i videregående opplæring.

Tiltaksplanen «*Realfag, naturligvis*» gir en situasjonsbeskrivelse av realfagenes stilling i Norge og internasjonalt. Innenfor OECD-området har Norge det laveste timetallet i naturfag og teknologi i den obligatoriske skolen. Norske 15-åringer presterer gjennomsnittlig i matematikk og naturfagene, og spredningen mellom dyktige og svake elever er stor. Det er større forskjeller mellom kjønnene i holdninger og interesser knyttet til realfag enn i de fleste andre land, særlig på ungdomstrinnet. Sammenlignet med mange andre land er det langt færre elever i norsk videregå-

#### Boks 4.3 Filosofi i skolen

Ved Holmlia skole i Oslo brukes filosofi i undervisningen på ungdomstrinnet. Erfaringene derfra viser at elevene er svært engasjert i filosofiske problemstillinger, og at diskusjon om filosofiske spørsmål bidrar til at elevene blir mer aktive. Bruken av filosofi i undervisningen gir også lærerne mulighet til større metodisk variasjon.

ende skole som velger realfaglig fordypning, og andelen elever med fordypning i realfag i videregående skole har vist nedgang de siste årene. Lærere i norsk grunnskole har svak realfaglig kompetanse, og det er et svakt begynnernivå i matematikk ved høyere utdanning – spesielt i lærerutdanningen.

Evalueringen av Reform 97 viser at natur- og miljøfag er blant de mest populære fagene blant elever i 7. klasse, særlig de praktiske delene av faget, men at et flertall av elevene er negative til å velge et yrke der de kan bruke naturfag. Natur- og miljøfag gir gode muligheter for elevaktive arbeidsformer. Likevel svarer mange elever at prøver er mer vanlige enn elevforsøk, og at skriftlige oppgaver, lesing i læreboken og gjennomgang av lekser er de vanligste aktivitetene i faget. Interessen og engasjementet for faget er størst der elevene rapporterer om at faget er lagt opp praktisk, og der elevene er aktive og deltakende. Dette viser at den enkelte skole har et stort potensial for å gjøre faget mer attraktivt blant elevene ved å legge vekt på arbeidsmåter som engasjerer elevene mer.

Kvalitetsutvalget har flere forslag som skal styrke realfagene, og forslår blant annet at timetallet i matematikk økes på ungdomstrinnet og i studiespesialiserende programmer i videregående opplæring. Høringen viser bred og sterk støtte til å styrke opplæringen i realfag. Støtten begrunnes blant annet med arbeidslivets behov for kompetanse, behov for nyskaping og behov for å løse teknologiske og miljømessige utfordringer i samfunnet. Også i EU understrekes betydningen av realfag. Det arbeides blant annet med å øke rekrutteringen til naturvitenskapelige og teknologiske studier i europeiske land. Norge deltar aktivt i dette EU-samarbeidet gjennom EØS-avtalen.

Departementet vil innføre grunnleggende ferdighet i regning og tallforståelse som et gjennomgående element i alle læreplaner som bidrag til å styrke elevenes kompetanse i matematikk.

Økningen i timetallet på barnetrinnet skal blant annet brukes til å styrke matematikkopplæringen. I evalueringen av Reform 97 pekes det på at det er særlig viktig å styrke de delene av opplæringen som kan gi fagene relevans, dvs. å arbeide med praktisk anvendelse av realfagene. Integrasjon av teknologi og design i læreplanen i realfag er et vesentlig bidrag til å styrke realfagenes praktiske innretning og fagenes status.

FNs generalforsamling har erklært 2005–2014 som tiåret for undervisning for bærekraftig utvik-

ling. Dette vil gi ytterligere muligheter til å styrke realfagenes praktiske innretning. Nettverk for miljølære er et samarbeid mellom skoler, miljøvernforvaltningen, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner og er evaluert som et godt verktøy for opplæring i realfagene og for å styrke koplingen til samfunnsfag.

Departementet foreslår i kapittel 6 at skoler skal kunne tilby programfag basert på utdanningsprogrammene i videregående opplæring. I programfag med vekt på anvendte realfag vil elevene kunne arbeide med den praktiske anvendelsen, noe som kan gi realfagene større relevans. Dette vil bli vektlagt i utviklingen av nye læreplaner. Departementet ser på denne bakgrunnen ikke behov for å øke timetallet i matematikk på ungdomstrinnet.

På bakgrunn av at studenter i høyere utdanning generelt har svake ferdigheter i matematikk, og at få velger fordypning i matematikk i videregående opplæring, vil departementet styrke matematikkopplæringen i studieforberedende programmer. Departementet vil derfor innføre obligatorisk matematikk i det som i dag er Vkl i studieforberedende retninger. Elevene skal kunne velge mellom en teoretisk og en praktisk innretning av faget. Videre vil departementet skape bedre sammenheng mellom læreplanene i matematikk i videregående opplæring og høyere utdanning for å sikre at elevene er best mulig forberedt på de kravene som høyere utdanning stiller.

Regjeringens strategi for styrking av realfagene, «Realfag, naturligvis», peker på manglende lærerkompetanse i matematikk spesielt og realfagene generelt. Strategiplanen har en rekke tiltak for å styrke realfagene, blant annet ved å styrke lærernes kompetanse i matematikk, for eksempel gjennom stipendordninger. Tiltak for å øke kompetansen i realfag for lærere videreføres og forsterkes. Som ledd i dette vurderes behovet for fagdidaktiske masterprogrammer i matematikk.

#### 4.6.6 2. fremmedspråk

2. fremmedspråk har vært valgfag i grunnskolen siden 1974. 2. fremmedspråk tilbys fra 8. årstrinn. Vurdering med karakter i faget er valgfritt, og det er ingen avgangsprøve. Faget teller ikke ved inntak til videregående opplæring, og det er mulig for elevene å starte på nytt med samme fremmedspråk i videregående opplæring. Elevene skal få tilbud om opplæring i tysk eller fransk. Skoler som har anledning til det, kan i tillegg tilby opplæ-

ring i andre språk. Elevene kan velge bare ett tilvalgsspråk. Det er utarbeidet læreplaner for tilvalgsspråk i tysk, fransk og finsk. Som alternativ til tilvalgsspråk skal elevene få tilbud om fordypning i språk de allerede har et grunnlag i, eller praktisk prosjektarbeid. Det er utarbeidet læreplaner for norsk fordypning, engelsk fordypning, samisk fordypning og i praktisk prosjektarbeid.

En undersøkelse om 2. fremmedspråk utført av Telemarkforskning og rapportert i 2002<sup>7</sup>, viser at svært mange skoler tilbyr bare ett språk, som regel tysk. Mange skoler betegner faget som et fag for de skoleflinke og teoretisk interesserte elevene. Rundt 70 prosent av elevkullet velger 2. fremmedspråk, men det er store regionale forskjeller. I gjennomsnitt faller omlag 30 prosent av elevene i faget fra i løpet av 8. og 9. årstrinn.

Ifølge EUs informasjonsnettverk for utdanning, Eurydice, har mange land et større antall år med opplæring i to fremmedspråk enn det Norge har. EUs handlingsplan for språk 2004-2006 har satt som mål at alle skal lære to fremmedspråk i tillegg til morsmål, og at dette blant annet skal oppnås ved at språkopplæringen starter tidlig.

Erfaring fra ulike multilaterale programmer viser at kontakt med landet hvor fremmedspråket snakkes, er viktig for læringsresultatet. Deltaelse i språkprosjekter/-utvekslinger vil være en god måte å bidra til å styrke fremmedspråkopplæringen på, også hjemme. Norge har inngått bilaterale avtaler med Tyskland og Frankrike for utveksling av elever og læringer.

Tall fra SSB<sup>8</sup> viser at drøyt 50 prosent av lærerne som underviser i tysk og fransk, er rundt 50 år. De siste årenes studenttall i språkfagene tilsier bekymring for rekruttering av lærere til språkfag i grunnopplæringen.

Kvalitetsutvalget foreslår at 2. fremmedspråk blir obligatorisk de tre siste årene i grunnskolen, at resultatet skal telle ved inntak til videregående opplæring, samt at elever som får innvilget fritak, skal få forsterket opplæring i engelsk. Utvalgets forslag om at 2. fremmedspråk skal være obligatorisk på ungdomstrinnet, og at det skal legges til rette for at det kan introduseres på grunnskolens mellomtrinn, får gjennomgående støtte i høringsen. Flere av de instansene som støtter forslaget, uttaler imidlertid at innføringen forutsetter økt bruk av elevaktive og praktiske arbeidsmåter. De viser også til behov for faglig og fagdidaktisk kompetanseutvikling for lærere. De som er skep-

tiske, begrunner dette med at ungdomstrinnet kan bli for teoretisk. I tillegg gjør Sametinget og fylkesmannen i Finnmark oppmerksom på at forslaget kan medføre at samiske elever må lære fire språk, og at de som andre elever bør ha tre, hvorav ett er samisk. Kommunal- og regionaldepartementet peker på at minoritetsspråklige må få mulighet til å utvikle sin egen språkbakgrunn. 2. fremmedspråk bør derfor ikke bare være tysk og fransk.

2. fremmedspråk har en svak stilling i norsk grunnopplæring, og den er klart svakere enn i de andre skandinaviske landene og i Europa for øvrig. Norge samarbeider og samhandler stadig mer med andre land. Det gjelder ikke minst landene i EU-området. Dette stiller økte krav til kunnskaper i flere språk, ikke minst til kommunikativ kompetanse og for å kunne orientere seg i informasjonssamfunnet. På denne bakgrunnen mener departementet at norske elever har behov for å lære minst ett fremmedspråk i tillegg til engelsk. Opplæringen i 2. fremmedspråk må gis en mer fleksibel og praktisk tilnærming, noe som betinger både faglig og fagdidaktisk kompetanseutvikling for lærere.

I EUs handlingsplan for språk 2004–2006, og i midtveisevalueringen av utdanningsprogrammene Leonardo da Vinci og Sokrates, blir det påpekt at det er en negativ utvikling i søkningen til språkprosjekter/-utvekslinger fra Norge. I handlingsplanen legges det blant annet vekt på studier av hvilke krav som bør stilles til språkferdigheter i befolkningen, hvilke personlige fordeler det gir å lære språk, samt på det å motivere flere til å lære språk. I forbindelse med oppfølging av Regjeringens europapolitiske plattform vektlegges utvikling av en strategi for språkopplæringen. Departementet vil ta sikte på å arbeide videre med en strategi blant annet i forbindelse med oppfølgingen av EUs handlingsplan for språk. Ved innføring av obligatorisk 2. fremmedspråk vil det også bli vurdert å inngå bilateralt samarbeid med flere land.

Argumentene mot obligatorisk 2. fremmedspråk har bakgrunn i hvordan opplæringen i faget ofte skjer, og en oppfatning av at språkfag er teori-fag som er tilpasset elever med særlig gode forutsetninger og interesser. Departementet vil vise til at det ikke er forskningsmessig belegg for å hevde at noen fag i seg selv er mer teoretiske enn andre. Ethvert fag i grunnopplæringen kan gjøres mer eller mindre teoretisk eller praktisk.

Etter en samlet vurdering mener departementet at 2. fremmedspråk bør bli obligatorisk på ung-

<sup>7</sup> Speitz og Lindemann 2002

<sup>8</sup> Lagerstrøm 2000

domstrinnet. Skolene skal gi elevene tilbud om opplæring i tysk, fransk, spansk eller russisk, og hvis de har anledning til det, også andre språk, blant annet ikke-europeiske språk. Elevene skal bare velge ett 2. fremmedspråk. På ungdomstrinn utenfor samisk distrikt, der en eller flere elever får opplæring i samisk etter opplæringsloven § 6-2, 5. ledd, skal også andre elever få rett til å velge samisk istedenfor 2. fremmedspråk.

Elever som får opplæring i tre språk i grunnskolen, noe som vil gjelde elever som får opplæring i samisk, finsk eller tegnspråk, bør imidlertid få fritak fra 2. fremmedspråk dersom de ønsker det. Det kan også være aktuelt å gi tilsvarende fritak for elever med minoritetsspråklig bakgrunn som får eller har fått særskilt opplæring etter opplæringsloven § 2-8 Om opplæring for elever fra språklege minoriteter. Departementet vil regulere dette gjennom forskrifter. Elever som blir innvilget fritak, skal få forsterket opplæring i engelsk eller et annet språk som elevene allerede har et grunnlag i.

Læreplanen i 2. fremmedspråk endres slik at målene i faget legger vekt på en praktisk tilnærming og ferdigheter i kommunikasjon av ulik art på ulike nivåer. Vurderingen i faget skal telle ved opptak til videregående opplæring. Skal det lykkes å omforme faget til et praktisk språkfag, kreves omfattende kompetanseutvikling av lærerne og utvikling av nye læremidler.

Departementet mener at det er positivt med tidlig språkopplæring. De skoler som ønsker og har nødvendig kompetanse til å starte enda tidligere med opplæring i 2. fremmedspråk, gis derfor adgang til dette. Det er i den forbindelse viktig at elevene og de foresatte gjøres oppmerksomme på at de ikke uten videre kan forvente et sammenhengende opplæringsløp i samme språk gjennom hele grunnopplæringen, ettersom dette på kort sikt vil stille urealistiske krav til lærerkompetanse og et variert språktilbud på ungdomstrinnet.

Departementet vil på bakgrunn av innhentede erfaringer vurdere hvordan en slik tidlig språkopplæring virker, og på sikt vurdere om den kan gjøres mer permanent.

#### 4.6.7 IKT

Fra 2004 går Regjeringen inn for en femårig IKT-satsing i form av Program for digital kompetanse 2004–2008. Dette er en videreutvikling av tidligere handlingsplaner for IKT i utdanningen.

Programmets visjon, «Digital kompetanse for alle», skal gjøre digital kompetanse til alles «eien-

#### Boks 4.4 En hel skole på nett

Alle de 120 førsteklasingene ved Stovner videregående skole er på nett. Hver eneste dag starter med at elevene skrur på maskinene for å finne ut hva de skal gjøre resten av dagen. Selve skolearbeidet gjøres ved datamaskinen, mens lærerne opptrer som vandrede veiledere. Lærerne har fellesansvar for å utarbeide arbeidsplaner tilpasset hver enkelt elev. Elevene bruker vanlige lærebøker, men henter informasjon fra nettet og utfører oppgaver ved datamaskinen. Resultatet av prosjektet er svært lav strykprosent, sterk reduksjon i frafallet og bedre mestring på ulike nivåer for flere.

dom». Digital kompetanse vil i stadig større grad i årene fremover være en kompetanse man trenger for å kunne delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv. Utdanningen må på alle nivåer bidra til å skape et godt grunnlag for dette, og grunnopplæringen er helt sentral i utviklingen av barns og ungdoms digitale kompetanse. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i oppfølgingen av EUs IKT-arbeid, og for perioden 2004–2006 er det etablert et nytt læringsprogram.

Digital kompetanse er summen av enkle IKT-ferdigheter, som det å lese, skrive og regne, og mer avanserte ferdigheter som sikrer en kreativ og kritisk bruk av digitale verktøy og medier. IKT-ferdigheter omfatter det å ta i bruk programvare, søke, lokalisere, omforme og kontrollere informasjon fra ulike digitale kilder, mens den kritiske og kreative evnen også fordrer evnen til evaluering, kildekritikk, fortolkning og analyse av digitale sjangrer og medieformer. Totalt sett kan digital kompetanse dermed betraktes som en meget sammensatt kompetanse.

Programmet har følgende satsingsområder: infrastruktur, kompetanseutvikling, digitale læringsressurser, læreplaner og arbeidsformer og forsknings- og utviklingsarbeid.

Program for digital kompetanse vektlegger særlig at IKT er en naturlig del av læringsarbeidet, og innsikten i hvordan IKT påvirker utdanningens kvalitet, motivasjon for læring og et styrket læringsutbytte, skal særlig prioriteres. Programmet retter derfor særlig oppmerksomhet mot utvikling av et system som over tid kan måle både kvantitative og kvalitative utviklingstrekk med



hensyn til tilgang til og bruk av IKT i læringsarbeidet.

I konkretiseringen av digital kompetanse må både arbeidet med grunnleggende ferdigheter i bruk av digitale verktøy og mer avanserte former for digital kompetanse integreres i og konkretiseres gjennom arbeidet med nye læreplaner og vurderingsformer på ulike nivåer i grunnopplæringen. Prosjektet «Lærende nettverk: IKT-basert skoleutvikling gjennom lærende nettverk» er et nytt prosjekt som starter i 2004. Målgrupper er skoler og skoleledere, lærerutdannere og skoleeiere. Gjennom kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling i lærende nettverk skal disse aktørene bevisstgjøres og kvalifiseres slik at IKT i større grad tas i bruk i læringsarbeidet der det gir faglig og pedagogisk merverdi.

#### 4.7 Departementets forslag

- Læreplanens generelle del videreføres med sitt nåværende innhold og i sin nåværende form.
- Departementet introduserer fem grunnleggende ferdigheter, som er å kunne uttrykke seg muntlig, kunne lese, kunne uttrykke seg skriftlig, kunne regne og kunne bruke digitale verktøy. De grunnleggende ferdighetene inngår som en integrert del av læreplaner i alle fag i hele grunnopplæringen.
- Det utvikles nye læreplaner for alle fag i grunnopplæringen. Læreplanene består av klare kompetansebeskrivende mål for faget. Kompetansemål i læreplanene skal angi de målene elevene skal kunne nå etter et avgrenset læringsforløp.
- Det innføres ikke moduler i grunnskolen, men dersom bestemte krav er oppfylt, kan fag i videregående opplæring inndeles i moduler.
- Broen erstattes med «Skoleplakaten» som inneholder 10 krav til opplæringen i skole og lærebedrift.
- Karakterskala og bruk av karakterer i grunnskole og videregående opplæring skal samordnes.
- Den muntlige delen av avgangsprøven i grunnskolen videreføres og det vurderes om den skriftlige avgangsprøven i grunnskolen gradvis kan erstattes med nasjonale prøver.
- Den obligatoriske lokalt gitte eksamen i grunnkurs i nåværende yrkesfaglige studieretninger avvikles. Det kan fortsatt gjennomføres avsluttende årsprøver på lokalt nivå som inngår i standpunktvurdering.
- De nasjonale prøvene skal utvikles slik at de kan bidra til å kvalitetssikre standpunktvurderingen i dagens felles allmenne fag i videregående opplæring og slik bidra til at vurderingen i størst mulig grad kan bli standardbasert.
- Det åpnes for forsøk med mappevurdering med ekstern sensur som alternativ til sentralt gitt eksamen.
- Så lenge det er skriftlig avgangsprøve i grunnskolen, skal den endres slik at elevene som trekkes ut i norsk, bare skal prøves i hovedmålet. I videregående opplæring endres obligatorisk eksamen i skriftlig sidemål til en trekkfagsordning.
- Departementet vil opprette et nasjonalt senter for å styrke nynorskopplæringen og det vil bli opprettet en arbeidsgruppe som skal vurdere norskfaget i lys av de utfordringer faget står overfor blant annet i forhold til det flerkulturelle samfunnet.
- Departementet vil gjøre 2. fremmedspråk obligatorisk som et praktisk fag på ungdomstrinnet og vurderingen i faget skal telle ved inntak til videregående opplæring.
- De skolene som ønsker og har nødvendig kompetanse til å starte med opplæring i 2. fremmedspråk tidligere enn i ungdomstrinnet, gis adgang til dette.
- Departementet innfører obligatorisk matematikk i det som i dag omtales som Vkl på studieforberedende retninger. Elevene skal kunne velge mellom en teoretisk og en praktisk tilnærming til faget.
- Teknologi og design innarbeides i læreplaner for relevante fag.
- Det åpnes for forsøk med filosofi som eget fag i grunnskolen.

## 5 En helhetlig opplæring

Grunnoppplæringen sikrer alle en rett til et minste omfang på opplæringen. Samtidig er den et fundament for livslang læring I Norge går nesten alle elever videre fra grunnskolen til videregående opplæring. De som fullfører videregående opplæring, har mindre risiko for å bli støtt ut av arbeidsmarkedet senere i livet. Derfor er det et mål at flest mulig gjennomfører minst 13 års opplæring, og det er relevant å se grunnskole og videregående opplæring i sammenheng.

I kapittel 4 drøftes innholdet i opplæringen. I kapittel 6 og 7 drøftes organiseringen av henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. I dette kapittelet drøftes tiltak og forhold som skal bidra til å skape helhet og sammenheng i grunnoppplæringen, og som kan lette arbeidet med å gi det store mangfoldet av elever og læringer en likeverdig opplæring.

### 5.1 13 års grunnoppplæring

Kvalitetsutvalget ble i sitt mandat bedt om å vurdere lengden på grunnskolen og videregående opplæring samlet. Utvalget var delt i sin tilråding, men et flertall gikk inn for å videreføre 13-årig opplæring. Flertallets viktigste argumenter for 13 år var at behovet for en solid grunnoppplæring er viktigere enn noen gang for å opprettholde dagens velferdssamfunn, og at et 13-årig skoleløp vil gi rom for større praktisk og tilrettelagt opplæring for den enkelte. Det ble videre pekt på at kortere skoletid vil gi utfordringer med tanke på elevenes modenhet, ikke minst i forhold til flytting for å begynne i videregående opplæring og alder for praktisk yrkesopplæring. Høringen ga bred og sterk støtte til et fortsatt 13-årig opplæringsløp.

Departementet ser at det er gode argumenter for både en 12-årig og en 13-årig opplæring. Ved at opplæringen reduseres med ett år kan det på lengre sikt bli frigjort betydelige ressurser som kan brukes til å styrke grunnskolen og videregående opplæring. Samfunnsøkonomisk kan det også ligge gevinster i at unge går tidligere ut i arbeidslivet. På den annen side har man ennå ikke sammenhengende erfaring med et 13-årig skoleløp.

Først i år 2010 vil de første elevene ha gjennomført hele det 13-årige skoleløpet, og det er vanskelig å slå fast at en forkorting av opplæringsløpet ikke vil gå utover læringsutbyttet. En endring til 12 år vil skape en rekke utfordringer av organisasjonsmessig og innholdsmessig karakter. Det vil kunne ta oppmerksomheten bort fra det omfattende arbeidet for å styrke kvaliteten som grunnskole og videregående opplæring er i gang med. På denne bakgrunnen går departementet inn for at lengden på grunnskole og videregående opplæring fortsatt skal være 13 år med ti års obligatorisk grunnskole og tre års videregående opplæring.

### 5.2 Fleksibilitet i fag- og timefordeling

Organiseringen av skoledagen og den praktiske tilretteleggingen skal gi gode rammer for at hver elev skal få en individuelt tilpasset opplæring. Nasjonale bestemmelser må bidra til å sikre dette, men samtidig må det være et lokalt handlingsrom for at den enkelte skole og lærer skal kunne tilpasse opplæringen til den enkelte elev. Organiseringen bestemmes av hvordan tid til det enkelte fag og arbeidsområde fastsettes, og av fordeling av tid mellom fagene. Samtidig må skoledagen gi tid til å dekke elevenes behov for pauser, fysisk aktivitet og mat. Nasjonale retningslinjer for fast-

#### Boks 5.1 Lekeøkt midt på dagen

Rustad skole i Oslo har en temabasert undervisning, og klassene/gruppene tar selv pauser i læringsøktene når det passer. Friminutt og tradisjonelle timer eksisterer ikke. For 1.-3. årstrinn kan skoledagen se slik ut:

Kl 08.30 - 11.00: Læringsøkt

Kl 11.00 - 13.00: Lekeøkt (samarbeid mellom skole og SFO)

Kl 13.00 - 14.30: Læringsøkt

Fjerde til syvende årstrinn har samme skoletid, men lekeøkten midt på dagen er kortet ned til en halv time.

setting av omfang og bruk av tid påvirker i stor grad gjennomføringen av opplæringen og mulighetene for lokale tilpasninger og prioriteringer, noe erfaringer med tidligere læreplaner viser.

Prinsippet for fag- og timefordeling i nåværende læreplaner er at timetallet samlet og i de enkelte fag er fastsatt nasjonalt som undervisningstimer på 45 minutter. For grunnskolen er timetallet for hovedtrinnene fastsatt nasjonalt, mens fordeling av timetall på det enkelte årstrinn fastsettes lokalt. I videregående opplæring er timetallet fastsatt for hvert årstrinn og i de enkelte fagene. For blant annet å tilpasse de generelle retningslinjene til opplæring i fadelte grunnskoler er det gitt enkelte bestemmelser om avvik. Skoleeier har frihet til å øke timetallet til undervisning samlet, og i de enkelte fag.

Kvalitetsutvalget viser til at gjeldende ordning angir både det antall timer faget skal ha i løpet av et år eller et hovedtrinn, og samtidig bestemmer timetallet omfanget for faget. Utvalget mener at det bør brukes ulike mål for fagets omfang i læreplanen og den praktiske timefordelingen på skolen. Det vises til bruk av vektall og studiepoeng for å angi omfanget av fag. Samtidig legger utvalget til grunn at gjeldende ordninger for nasjonal fastsetting av undervisningstimetall videreføres. Under omtalen av utvidet omfang for opplæringen på småskoletrinnet bruker utvalget begrepene årstimetall og årsramme og forutsetter at fastsettingen av timetallet fortsatt skal relateres til gjeldende inndeling i hovedtrinn. Utvalget foreslår også nasjonalt fastsatt minstetimetall for opplæring i enkelte fag, blant annet matematikk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

Høringsuttalelsene er i hovedsak knyttet til de forslagene til timetallsendringer som utvalget fremmer. Det er få som har synspunkter på om den gjeldende nasjonale fastsatte fag- og timefordeling skal videreføres, eller på hvordan en eventuell ny ordning skal utformes. Mulighet for fleksibilitet og lokalt handlingsrom ses som positivt. Utdanningsforbundet tar avstand fra å avvike nasjonalt angitt timefordeling og viser til at et likeverdig opplæringstilbud krever nasjonale standarder på dette området. Utdanningsforbundet peker på at skolene har behov for en nasjonal timefordeling, men med rom for fleksibilitet, blant annet for å kunne tilby elevene tilpasset opplæring.

#### *Departementets vurderinger*

Departementet ser fordelene ved at en nasjonal ramme for fag- og timefordeling fastsetter et sam-

let minstetimetall til opplæring som den enkelte elev har rett til å få, og som skoleeier har plikt til å gi. Det vil sikre elevene et minimum av samlet tid til opplæring og tid til det enkelte fag. Dagens fag- og timefordeling er imidlertid lite fleksibel og gir lite rom for lokale løsninger. Den kan føre til at skolen blir mer opptatt av å oppfylle nasjonale bestemmelser om organisering og omfang enn av elevenes utbytte av læringen. Slik kan dagens sentralt fastsatte fag- og timefordeling hindre en best mulig lokal tilrettelegging.

Fag- og timefordelingen må derfor i større grad åpne for lokal frihet til å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs og elevgruppes behov, skolens fysiske rammebetingelser og lærernes kompetanse. Den må ikke skape unødige hindringer for at skolene lokalt kan organisere skoledagen og skoleåret på en måte som gir best resultat. Samtidig må den sikre et visst omfang på opplæringen i det enkelte fag.

Skoleeier fastsetter i dag selv elevenes skoleår med ferier og fridager. Departementet er kjent med at noen skoleeiere har åpnet for større valgfrihet for når enkeltelever kan avvike deler av feriene. Departementet ser positivt på dette og vil ikke endre dagens ordning.

Departementet går inn for å fastsette et samlet minstetimetall som den enkelte elev har rett til å få, og som skoleeier har plikt til å gi. Det fastsettes også timetall for alle fag fordelt på de enkelte hovedtrinn i grunnskolen og for hvert årstrinn i videregående opplæring. Timetallet i de enkelte fag skal til sammen være lik minstetimetallet. Timetallet angis som 60 minutters enheter. Endringer fra 45 minutters enheter til 60 minutters enheter innebærer ingen endring i omfanget av opplæringen. Den enkelte skole har frihet til å tilrettelegge undervisningsenhetene innenfor det fastsatte timetallet. Departementet går samtidig inn for at skoleeier får rett til å disponere inntil 25 prosent av det nasjonalt fastsatte timetallet i det enkelte fag for å gi opplæring tilpasset individuelle og lokale behov og forutsetninger. Dette vil for eksempel gi bedre muligheter for å legge til rette for emner som Teknologi og design, tilby 2. fremmedspråk på barnetrinnet og gi forsterket opplæring i utvalgte emner til enkeltelever. Det vil også gi mulighet for å ivareta behov for å samordne nordiske tiltak for samisk grunnutdanning, og det vil gi muligheter for å tilpasse samisk og finsk i læreplanen for skoler som ikke bruker det samiske læreplanverket. Skolens og elevenes valg vil falle bort. Departementet vil på et senere tidspunkt fastsette timetall for hovedtrinn og fag. Det

Samlet fastsatt timetall til opplæring	
Samlet timetall til fag (eksemplifisert med dagens fagområder)	Tid til skoleeiers disposisjon
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Norsk/samisk</li> <li>- Matematikk</li> <li>- Språkfagene (engelsk og 2. fremmedspråk)</li> <li>- Samfunnsfagene</li> <li>- Naturfagene</li> <li>- Praktisk-/estetiske fag</li> <li>- Helse- og livsstilsfagene (kroppsøving og heimkunnskap)</li> </ul>	

Figur 5.1 Fordeling mellom sentralt fastsatt tid og tid til lokal disponering

vil blant annet bli vurdert nødvendige tilpasninger til føring av timetall på vitnemål.

I figur 5.1 er prinsippet eksemplifisert ved å vise fordelingen mellom timetall og tid til lokal disponering på grunnskolens barnetrinn. Figuren angir ikke omfanget av de enkelte fag, men kun hvilken andel som er bundet opp til fag av det nasjonalt fastsatte timetallet, og hvilken andel skolen kan disponere.

Mange skoler har i dag skoledager som begynner og slutter til ulik tid for de enkelte elevgruppene. I noen tilfeller kan dette være rasjonelt, blant annet av hensyn til organisering av skoleskyss. Det kan imidlertid være gode grunner til å vurdere faste rammer for skoledagen der det passer ut fra lokale forhold. Dette underbygges blant annet av forskning som viser at en skoledag med klare rutiner for organisering, undervisning og veiledning har en positiv effekt på læringsprosessen. Et fast start- og sluttidspunkt gjennom hele uken kan være en fordel, både for elever, foreldre og lærere. Skoledagen blir mindre oppstykket; det blir mer sammenhengende tid til læring, og det gir tilstrekkelig tid til måltider og fysisk aktivitet for elevene. En utvidet skoledag med faste rammer kan også åpne for at flere elever kan gjøre hjemmearbeid på skolen og få kyndig hjelp til dette av lærerne dersom de trenger det. Departementet vil ikke begrense skolenes adgang til å fastsette rammene for skoledagen, men oppfordrer skolene til å finne gode løsninger som tar hensyn til elevens og foreldres behov for faste rammer.

### 5.3 Rom for fysisk aktivitet og måltider

Fysisk aktivitet og mat og drikke er forutsetninger for god læring. Det bidrar til å skape et godt læringsmiljø og til at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. Fysisk aktivitet, mat og drikke vil også ha betydning som generelle helsefremmende tiltak.

I hele den vestlige verden er det satt søkelys på mangelfull fysisk aktivitet blant barn og unge. I St.meld. nr. 16 (2002–2003) *Resept for et sunnere Norge* vises det til at undersøkelser viser at det er lite lek og fysisk utfoldelse i skolen og i skolefritidsordningen, sett i forhold til de mulighetene som ligger innenfor rammen av læreplanene.

På lokalt nivå er det i tillegg til kroppsøving utviklet ulike ordninger med fysisk aktivitet som del av skoledagen. Læringscenteret gjennomførte på oppdrag fra departementet en kartlegging høs-

#### Boks 5.2 Trim hver dag

Ved Tyssedal barneskole tar elevene daglig turen til basecamp, lavvoen, svømmehallen, skøyteisen i skolegården eller langs turveien. Skolen har fra august 2003 status som forsøks-skole for daglig fysisk aktivitet, og det har forandret skoledagen for både lærere og de 68 elevene. Ved skolen mener man at læringsmiljøet er blitt bedre, konfliktnivået lavere, og det er mindre erting og plaging etter at prosjektet ble igangsatt.

ten 2003 som tyder på at dette er mer utbredt på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Aktiviteten varierer over et stort spekter avhengig av trinn og lokale muligheter for bruk av rom eller uteområder. På noen skoler deltar alle elever i en felles aktivitet, i andre kan elevene velge mellom ulike fysiske aktiviteter.

Læringscenterets kartlegging viser at det er marginale ekstrautgifter ved de fleste ordningene der ansvaret for fysisk aktivitet inngår i det ordinære arbeidet ved den enkelte skole. Større prosjekter hvor lokale og regionale organisasjoner og høyskoler deltar, er som regel mer kostnadskreven og finansieres av kommunale og/eller statlige utviklingsmidler. De rapporterte erfaringene er i hovedsak positive. Elevene blir mer opplagte og motiverte, og det blir mindre uro og økt konsentrasjon.

De fleste norske elever har stort sett gode måltidsvaner og et normalt sunt kosthold, men det gjelder ikke alle. Gjennom hele skoletiden er det nødvendig å sette av tilstrekkelig tid og gode rammer for måltider. Utvidet skoledag for de første årstrinnene øker også behovet og mulighetene for plass til måltidene.

Kvalitetsutvalget foreslår at det legges til rette for en periode med variert fysisk aktivitet midt på dagen de dagene elevene ikke har kroppsøving. For de første årstrinnene mener utvalget at fysisk aktivitet skal gå inn i den utvidede årsrammen. Utvalget peker videre på at en time med fysisk aktivitet må være tilrettelagt slik at aktiviteten har klare mål tilpasset de ulike aldersgruppene, og at en eller flere lærere har ansvaret for planleggingen og oppfølgingen av disse timene.

Høringen gir forslaget bred og sterk støtte.

### **Boks 5.3 Frokost på skolen**

Ved Seiersten skole i Drøbak er det fellesfrokost med selvlaget mat og levende lys fra klokken syv om morgenen. Med hjelp fra skolens miljøarbeider Reidar serveres det også felleslunsj i midttimen. Da koster påsmurte horn og rundstykker ti kroner. Mandag og onsdag er det middag om ettermiddagen. I tillegg til våkne elever har matprosjektet ført til mer samvær og bedre samhold. Og det er ikke bare elevene som setter pris på maten. Elevene lager og leverer mat til etatsmøter i Frogn kommune, der Næringsmiddelstilsynet er største kunde.

Flere høringsinstanser fremhever at forslaget er viktig som bidrag til motorisk utvikling og for den generelle opplæringen i skolen. Flere uttalelser peker på at den langsiktige målsettingen må være å øke alle elevers motivasjon for et varig fysisk aktivt levesett. Mange understreker at personalet må ha tilfredsstillende kompetanse. Flere uttaler at lærere bør være ansvarlige for tilbudene. I høringen vises det også til at gode tilbud stiller krav til skoleanlegg ute og inne. Mange understreker aktiv bruk av naturen. Flere viser til pågående prosjekter hvor skole og idrettens organisasjoner samarbeider (Bunkeflomodellen). Fylkesmenn som har uttalt seg, understreker behovet for lokalt handlingsrom for utvikling og drift av ordningene.

### *Departementets vurdering*

Utdannings- og forskningsdepartementet og Helsedepartementet lanserte i februar 2004 prosjektet «Fysisk aktivitet og måltider i skolen», der målet er å tilrettelegge for mer daglig fysisk aktivitet og gode rammer for måltider i skolen. Skoleiere og skoler skal få anledning til å sette i gang og prøve ut ulike modeller for økt fysisk aktivitet og rammer for måltider i skolen i samarbeid med blant andre foreldre og lokale organisasjoner. Elevene skal spille en aktiv rolle både i utviklingen og gjennomføringen av lokale prosjekter. Gjennom prosjektet skal det utprøves og utvikles modeller for organisering av skoledagen slik at det legges til rette for en times fysisk aktivitet og gode rammer for måltider i løpet av skoledagen. Prosjektskolene skal være i gang fra skolestart 2004. Departementet vil formidle erfaringer og gode modeller som blir utviklet gjennom prosjektet fra og med skoleårets slutt 2005. Det opprettes en nettjeneste for prosjektet på Utdanningsdirektoratets nettsted.

Det finnes i dag mange lokale ordninger med utvidet tid til fysisk aktivitet, noe som viser at det er gode forutsetninger for å innføre en periode med variert fysisk aktivitet de dagene elevene ellers ikke har kroppsøving. Den lokale friheten til å disponere en del av tiden ut fra lokale behov og forutsetninger vil gi skolene gode muligheter for dette. Fysisk aktivitet kan være en del av det ordinære arbeidet med fagene eller organiseres som eget tilbud om fysisk aktivitet og lek innenfor en skoledag med faste rammer, for eksempel ved bruk av pausetid. Enkelte elever vil ha behov for personale med særlig kompetanse og et godt tilrettelagt fysisk miljø.

Hjemmene og elevene har selv et ansvar for elevenes fysiske helse og aktivitet. Når skoledagen utvides, vil det likevel være behov for økt fysisk aktivitet i løpet av skoledagen, særlig for de minste barna. Departementet går derfor inn for at tilrettelegging for fysisk aktivitet for alle elever de dagene de ikke har kroppsøving, tas med i «Skoleplakaten». Tilrettelegging for fysisk aktivitet skal skje innenfor gjeldende rammer. Utdanningsdirektoratet vil få i oppgave å formidle gode eksempler på hvordan fysisk aktivitet for alle elever kan tilrettelegges og gjennomføres. Departementet vil delta i oppfølgingen av St.meld. nr. 16 (2002–2003), blant annet gjennom utvikling av egen handlingsplan for fysisk aktivitet.

Det er hjemmet som har ansvaret for at barna har med egnet mat på skolen. Dette er ikke til hinder for at skolen i samarbeid med hjem og elever supplerer skolemateren med tilbud om mat og drikke. Mange steder gjøres dette gjennom gratisordninger, ulike former for abonnement eller ved elevkantiner. Skolen har på sin side ansvar for at det etableres gode rammer og tilstrekkelig tid til skolemåltidene.

#### 5.4 Elevers og lærlingers medvirkning

Elevmedvirkning i grunnskolen og videregående opplæring er fastsatt i opplæringslovens kapittel 11. Disse bestemmelsene gir i hovedsak elevene rett til å uttale seg, men ingen rett til å ta beslutninger. I læreplanverkene for grunnskolen og videregående opplæring, både i generell del og i noen av læreplanene for fag, er elevmedvirkning tema. I enkelte av læreplanene for videregående opplæring er ansvaret for egen læring fastslått. Lærlingene har de samme rettighetene i lærebedriften som de øvrige ansatte, men ingen direkte innflytelse over opplæringen, jf. lovens § 4-2. Det skal også ifølge lovens § 12-3 oppnevnes en lærling som medlem i den fylkeskommunale yrkesopplæringsnemda.

Opplæringsloven peker på at kjennskap til og forståelse for de demokratiske ideene er en del av opplæringsens formål. Som eneste land i verden har Norge egne læreplaner for klasseråds- og elevrådsarbeid i L 97. Av de nye lovbestemmelsene om skolemiljø følger det at elevrådet skal utnevne en representant som har møte- og uttalerett i skolens arbeidsmiljøutvalg i saker som gjelder elevenes skolemiljø. Disse er tiltenkt et særlig ansvar for å overvåke skolemiljøet på vegne av elevene, komme med forslag og delta i utformin-

gen av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

I 1999 ble CIVIC -undersøkelsen<sup>1</sup> gjennomført på 9. trinn og 2. trinn i videregående opplæring. Elevenes demokratiske beredskap og engasjement ble undersøkt. Norske elever skårer godt over middels når det gjelder kunnskaper om og holdninger til demokrati, men resultatene tyder på at skolene ikke har lykkes like bra i å trekke elevene med i en demokratisk praksis gjennom medvirkning i planlegging, valg av arbeidsmåter og vurdering. Dette støttes av blant annet evalueringen av Differensieringsprosjektet i videregående opplæring, samt i tilbakemeldinger gitt gjennom brukerundersøkelsen Elevinspektørene. I skolens daglige virksomhet betyr medvirkning å gi elevene mulighet til å delta i ulike sider ved tilretteleggingen av opplæringen. Maktutredningen<sup>2</sup> peker på at skolestua kanskje er den viktigste deltakerdemokratiske arenaen i skolesamfunnet.

Forskning kan tyde på at elevmedvirkning kan virke positivt inn på læringsresultatene og læringsmiljøet. I evalueringsrapporten fra Differensieringsprosjektet i videregående opplæring pekes det på at økt elevmedvirkning kan føre til økt motivasjon, som kan gi bedre læringsresulta-

#### Boks 5.4 Stortinget er ved Strand videregående skole

Fra hjemmesiden til miniStortinget: «miniSTORTINGET ved Strand vgs har sidan starten i 1993 vore eit elevstyrt prosjekt. Ein viktig del av førebuinga lokalt er ein 2-dagars ekskursjon til Stortinget. Ei prosjektgruppe på Strand vgs dannar normalt både regjering og presidentskapet. Regjeringa kan også koma frå andre skular, dersom nokon ønskjer å prøva seg. Elles inviterer me dei deltakande skulane til å hjelpa til med å finna folk til å gå inn i dei andre leiande rollene. Heile skolen er involvert i sjølve rollespelet. Fleire studieretningar er med; elektro har ansvar for høgtalar og TV-overføring, handel- og kontor har sekretær oppgaver, og helse- og sosial har stått ansvarlig for mat via elevbedrifta KUMS (= kantinedrift under ministortinget). Elevar frå alle studieretningar er med i resepsjonstesta. Det er med 160 elevar frå 12 vgs i Rogaland og Vest-Agder.»

<sup>1</sup> Mikkelsen 2001

<sup>2</sup> Engelstad og Ødegård 2003

ter. Elever som i stor grad opplever at de har innflytelse, har også lærere som evner å skape et godt miljø for læring. Rapporten viser også at økt elevmedvirkning er et virkemiddel for bedre tilpasset opplæring.

Forskningen understreker at medvirkning og medbestemmelse ikke betyr at eleven skal bestemme, men ta del i og være aktiv i planlegging, gjennomføring og vurdering av egen læring. I kapittel 2 *Et godt utgangspunkt* vises det til at noen lærere tolker ansvar for egen læring slik at de skal avstå fra å styre elevene, og at en del lærere mangler kompetanse til å utnytte potensialet i friere arbeidsformer. Forskerne poengterer at også elevmedvirkningen må være lærerstyrt. Det er lærerne som bidrar til å gi elevene ambisjoner og sette seg mål å strekke seg etter. Kvalitetsutvalget peker på at det er påvist sammenheng mellom motivasjon og lærelyst hos elevene og deres kjennskap til mål for opplæringen. Utvalget viser også til at det er en sammenheng mellom læringsaktive elever og variasjon i arbeidsformer. Lærernes kompetanse og evne til å differensiere og elevenes aktive deltakelse i opplæringen anses som en nøkkel til suksess.

#### Departementets vurderinger

Departementet vil peke på forskjellene mellom elevenes demokratiske medvirkningsrett, som øker med økende alder, og de pedagogiske meto-

der som skolene tar i bruk for å sikre en best mulig læring gjennom involvering og elevengasement. Etter departementets vurdering fungerer skolens opplæring i og til demokrati godt. Departementet vil derfor videreføre bestemmelsene om elevers medvirkning i opplæringen, og vil innarbeide krav om elevenes medvirkning i læreprosessen og utvikling av evne til demokratisk deltakelse i «Skoleplakaten», jf. kapittel 4. Opplæring til demokrati og i menneskerettigheter skal fortsatt være et viktig element i læreplanene.

Læring er en prosess i hver enkelt elev. Den skjer raskt når eleven har en indre trang eller et ytre trykk for å lære, og langsomt når verken ytre eller indre motivasjon er til stede. En god opplæring benytter varierte pedagogiske metoder for både å motivere eleven til å lære og ivareta den ytre påvirkningens betydning gjennom forventninger og krav til elevene.

Dette gir lærer og elev ulike roller i læringsprosessen. Skolen har ansvaret for opplæringen. Læreren rolle er å kjenne faget, ha evne til å motivere og kunne formidle stoffet tilpasset den enkelte. Samtidig må læreren kjenne den enkelte elev slik at stoffet kan legges til rette så eleven får utfordringer og mestingsopplevelser. Eleven skal ha et aktivt forhold til lærestoffet, på ulike måter bearbeide det og utforske læringsinnholdet. Noen elever har en svak indre motivasjon for læring, og noen har liten støtte i hjemmet, og det er da viktig at skolen og lærerne sørger for tilstrekkelig ytre trykk i opplæringen. Med bakgrunn i forskningen som er beskrevet i kapittel 2, innebærer det blant annet å ikke gi elevene mer medansvar enn de er i stand til å ta, å være bevisst ved bruk av frie arbeidsformer, og ved at den enkelte lærer unngår å være ettergivende overfor elevene.

I løpet av skoletiden opparbeider elevene betydelig kjennskap til hvilke arbeidsmåter som særlig gir god læring hos dem selv. Å videreutvikle elevenes evne til å ta et medansvar for læreprosessen vil bidra til større læringsevne gjennom hele livet. En lærer som drar nytte av elevenes erfaringer, trekker elevene mest mulig aktivt med og involverer dem i planer og arbeidsmåter, oppnår også gode resultater. Elevenes modenhet, erfaring og motivasjon for læring vil bestemme på hvilken måte elevene skal involveres.

Med bakgrunn i dette ønsker departementet å bidra til en tilpasset opplæring som sikrer den enkeltes mulighet til å medvirke til et best mulig læringsresultat.

Videregående opplæring skal forberede elevene til selvstendig deltakelse i videre studier ved

#### Boks 5.5 Elevenes ansvar

«I neste økt skal vi ha studietimer. I disse timene arbeider vi etter en toukers arbeidsplan. Det er vi selv som har ansvaret for å legge opp arbeidet. Hvis vi er effektive, reduseres hjemmearbeidet betraktelig. Vi har flere lærere inne i disse timene, og disse kan veilede oss i alle fag. Vi kan også samarbeide med andre elever, og til tider kan vi også benytte skolens bibliotek og datamaskiner. På vår skole deles skoleåret inn i fem perioder, og vi får dermed ny timeplan for hver av disse. Ingen av periodene er like. Midttiden er det store friminuttet vårt. Vi kan velge mellom flere organiserte aktiviteter, blant annet turneringer i idrettshallen, åpent bibliotek med tilgang til data og elevdrevet kantine. Dette samler elevene og er med på å legge grunnlaget for et godt skolemiljø.»

(Fra 9. klasse ved Tæruddalen skole)

høyskoler og universiteter, eller til arbeidslivet. Dette innebærer ikke bare at de i større grad enn i grunnskolen har ansvar for egen læring, men også at de i større grad bør få ta del i planleggingen, organiseringen og gjennomføringen av opplæringen. Denne deltakelsen kan gjelde organisering av skoleår og skoledag, valg av arbeidsmåter og valg av temaer som det skal arbeides med. Stortinget har nylig vedtatt bestemmelser i opplæringslovens kapittel 9a om elevenes skolemiljø. Det er også utgitt en veileder som informerer om hvordan bestemmelsene i opplæringsloven skal forstås. Departementet vil avvente erfaringene med lovendringen og veilederen, og på grunnlag av dette vurdere ytterligere tiltak for utvidelse av formell medinnflytelse. Det pekes også på at skoleeier har frihet til å opprette driftsstyrer med formell elevrepresentasjon.

## 5.5 Bedre rådgivning

Med et arbeidsliv som er i stadig endring, vil unge og voksne gjennom hele livet møte utfordringer som krever ny kompetanse. Det er et mål for skolen å gi hvert enkelt individ gode forutsetninger for å ta ansvar for seg selv og sine valg. I løpet av skoletiden er to valg særlig viktige: overgangen fra ungdomstrinnet til videregående opplæring og valgene i videregående opplæring med sikte på yrke, fagskoleutdanning eller høyere utdanning. Rådgivningen som elevene tilbys, skal bidra til å gi en opplæring tilpasset den enkeltes forutsetninger og gi muligheter for å klare seg i arbeidslivet. Videre vil god rådgivning kunne føre til færre omvalg og dermed bedre gjennomføring.

Opplæringsloven gir elevene rett til rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål. Innholdet i retten er utdypet nærmere i forskrift til loven. Skoleeier har ansvar for rådgivningstjenesten. Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten har ansvar for oppfølging av elever som ikke begynner i eller fullfører videregående opplæring, blant annet ved å gi løpende råd om valg av yrke og utdanning.

Interessen for hva som påvirker ungdommens utdannings- og yrkesvalg, har økt de senere årene, både nasjonalt og internasjonalt. Det blir pekt på at karriereveiledning er et viktig tiltak mot arbeidsledighet, og at det er økt behov for personlig veiledning. Samtidig må den enkelte gis kompetanse til selv å kunne planlegge utdanning og yrke i et langsiktig perspektiv. Evalueringer tyder på at god veiledning kan forbedre effektiviteten i

utdanningssystemet ved at flere fullfører utdanningen og gjør det innen normert tid.

Forskning viser at foreldre og venner har størst betydning for de unges valg.<sup>3</sup> Lærere og skolens rådgivere betyr mindre. Ungdom velger ofte utdanning der valgmuligheter holdes åpne lengst mulig. Rådgivere i videregående opplæring påpeker at tiden som er avsatt til rådgivertjenesten ikke står i forhold til den arbeidsmengden tjenesten krever.<sup>4</sup>

I prosjektet «Delt rådgivningstjeneste»<sup>5</sup> var målet å vurdere betydningen av å dele rådgivningstjenesten i en yrkes- og utdanningsdel og en sosialpedagogisk del. Prosjektet styrket rådgivningstjenesten på en rekke områder ved de skolene som deltok. Det er vanskelig å fastslå om det var delingen eller de generelle styrkingstiltakene som bidro til de gode resultatene. Rapporten viser at prosjektskolene har utviklet bedre tiltakskjeder og langsiktig rådgivning for enkeltelever enn tidligere. Det anbefales å beholde utdannings- og yrkesrådgivningen som en sentral funksjon ved den enkelte skole. Forsøket viste at det er viktig å bygge regionale nettverk for å utveksle informasjon, initiere etterutdanning mv.

Voksne som søker grunnopplæring, har behov for rådgivning, men kildene til informasjonen kan være uoversiktlige og bli et hinder for realisering av intensjonene i Kompetansereformen. Voksne har også behov for utdannings- og yrkesveiledning på arbeidsplassen. Rådgivning er i tillegg av betydning for å motivere den eldre del av befolkningen til å stå lenger i arbeidslivet.

Kvalitetsutvalget peker på at mange elever opplever rådgivningen som overflattisk og ikke godt nok tilpasset den enkelte, at rådgiverne opplever et tidspress, og at rådgiverkompetansen er svak. Undersøkelser tyder på at mange elever ikke får nødvendig tilpasset rådgivning og at de derfor ikke vet nok om valgmulighetene.

Utvalget foreslår at rådgivningstjenesten deles i en sosialpedagogisk del og en del for utdannings- og yrkesrådgivning. Det foreslår at fylkeskommunene får det overordnede faglige ansvaret for utdannings- og yrkesrådgivningen på ungdomstrinnet. Utvalget vil gi oppfølgingstjenesten ansvar for utdannings- og yrkesrådgivning for sin målgruppe og gi kontaktlærer ansvaret for den sosialpedagogiske rådgivningen. Videre foreslår

<sup>3</sup> Hatlevik 2002

<sup>4</sup> Minste tidsbruk til rådgivningstjeneste er avtalt mellom departementet og lærerorganisasjonene. Fylkeskommunene står fritt til å øke tidsbruken.

<sup>5</sup> Buland og Havn 2003



utvalget å utarbeide kompetansekrav til rådgivere og styrke tidsressursen til utdannings- og yrkesrådgivning.

Forslaget om å innføre programfag på ungdomstrinnet og muligheter for å fordype seg i lærestoff fra videregående opplæring og høyere utdanning vil, ifølge utvalget, gi elevene erfaringer fra studieretninger og yrker som kan gjøre dem bedre i stand til å foreta kvalifiserte valg.

Høringen viser at flertallet er positivt til en deling for å klargjøre og styrke rådgivningstjenesten. Flere forutsetter at sosialpedagogisk rådgivning ikke svekkes. Enkelte uttalelser, blant annet fra Utdanningsforbundet og Skolerådgiverlaget, peker på at deling er uegnet for små skoler og vil kreve lokale løsninger. Mange vil gi fylkeskommunene et koordinerende ansvar for å tilby informasjon og være et kompetansesenter for skolene. De fleste peker på at individuell rådgivning må foregå på den enkelte skole, og at rådgivningskompetansen må beholdes der. Næringslivets Hovedorganisasjon har fremmet forslag om et prosjekt med regionale veiledningssentre. Forslaget om at kontaktlærer skal ha ansvar for sosialpedagogisk rådgivning, får liten støtte. Det gis bred støtte til forslaget om kompetansekrav til rådgivere og økt tidsressurs til rådgivning for å møte en økende kompleksitet i utdannings- og yrkesmuligheter.

En arbeidsgruppe, nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet, har vurdert alternative modeller for organisering av yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge for å bedre samordningen mellom ulike instanser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Utredningen «*Styrking av yrkes- og utdanningsveiledning i Norge*»<sup>6</sup> ble lagt frem 6. februar 2004. I rapporten gis en grundig gjennomgang av yrkes- og utdanningsveiledning i Norge og hvordan denne kan styrkes gjennom en fornyet organisering. Den peker på ulike modeller for organisering på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, men gir ikke en samlet anbefaling om en av modellene.

#### *Departementets vurderinger*

Internasjonale rapporter tyder på at en kvalitativt god utdannings- og yrkesrådgivning kan bidra til sikrere valg, mindre forsinkelser og bedre muligheter for den enkelte til å realisere sine evner og anlegg. Skoleeier har ansvar for lokal tilretteleg-

ging av rådgivningstjenesten. Det gir skoleeier frihet til selv å bestemme best egnet organisering, bruk av personale og andre ressurser tilpasset de lokale behov og forutsetninger. Når tilretteleggingen på denne måten skjer lokalt, er det lettere å imøtekomme brukernes behov. Departementet vil derfor ikke innføre nye nasjonale bestemmelser om organisering og ressursinnsats eller stille krav til rådgivningstjenestens kompetanse. Elevenes rett til rådgivning opprettholdes.

Departementet vil vurdere behovet for å klargjøre rådgivningstjenestens oppgaver i forskrift til opplæringsloven, som en parallell til forskriftsfestingen av oppfølgingstjenesten. Evalueringen av delt rådgivningstjeneste pekte på at dagens oppgaver var uklart definert, og at det var behov for en opprydding. Rådgivningstjenesten vil bli fulgt opp gjennom det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering.

Departementet vil bidra til at erfaringene fra prosjektet «Delt rådgivningstjeneste» viderefremmes. Eventuell deling vil være avhengig av lokale forhold, blant annet skolens størrelse. Skoleeier bør derfor selv avgjøre hvordan disse tjenestene skal organiseres.

Staten har investert betydelige ressurser i utvikling og spredning av informasjon om utdanningsveier og om utdanning og yrker. Eksempler på dette er blant annet Skolenettet og den nasjonale utdanningsportalen utdanning.no. Skoleporten.no vil gi søkere til videregående skoler viktig informasjon om den enkelte skole. Søkerhåndboka, som omfatter alle grunnstudier ved universiteter og høyskoler, utgis årlig av Samordna opp- tak. Departementet vil i samarbeid med relevante aktører bedre formidlingen av nasjonalt oppdatert informasjon om utdannings- og yrkesveier, og samarbeide om nasjonale oppgaver.

Etter departementets vurdering vil et koordinerende organ for utdannings- og yrkesrådgivning på regionalt nivå kunne styrke rådgivningstjenesten ved at den kan bistå skoleeiere og skoler med oppdatert informasjon. Det koordinerende organet kan videre tilby skoleing, initiere forsøk og iverksette strategier for å bidra til rådgivning av høy kvalitet. For at et slikt organ skal fungere godt, bør skole, Aetat, arbeidslivets organisasjoner, næringsliv, høyere utdanning og andre offentlige og private instanser involveres. Det vil kunne ivareta behovet for en koordinert veiledningstjeneste for voksne, jf. omtalen av voksne i grunnopplæringen i kapittel 10. Etter departementets vurdering kan et regionalt partnerskap være en god måte å ivareta samarbeidsoppgavene og

<sup>6</sup> AAD 2004

involvere partene på. Departementet vil derfor, i samarbeid med berørte parter, ta initiativ til etablering av regionale partnerskap for utdannings- og yrkesrådgivning på fylkesplan og bistå med nødvendig støtte som skolering mv. Fylkeskommunen får ansvar for at slike partnerskap blir etablert, og avgjør selv hvordan dette skal gjøres. Departementet vil bidra økonomisk til å etablere noen utvalgte forsøksprosjekter av denne typen for å vinne erfaring med ulike modeller.

På grunnlag av rapporter og høringsuttalelsene understreker departementet viktigheten av å gi utdannings- og yrkesrådgivning av høy kvalitet ved det enkelte lærested. Departementet har derfor foreslått i «Skoleplakaten» i kapittel 4 at skolene skal legge til rette for at elevene og lærlingene foretar bevisste valg av utdanning og fremtidig arbeid.

I Norge har de fleste rådgiverne relativt lav formell kompetanse. Erfaringene fra blant annet «Delt rådgivningstjeneste» og internasjonale rapporter viser at økt kompetanse gir bedret rådgivning. Med den betydningen rådgivning har, vil departementet stimulere til utvikling av tilbud for å styrke den enkelte rådgivers kompetanse.

Oppfølgingstjenesten fungerer i et tverrfaglig nettverk, bestående av grunnskoler og videregående opplæring og rådgiverne der, PPT, fylkeskommunens opplæringsadministrasjon, arbeidsmarkedsetaten og sosial- og helseetaten. Gjennom Tiltaksplan mot fattigdom er det bevilget 8 mill. kroner i 2003 til å videreutvikle oppfølgingstjenesten i tiltaket «Satsing mot frafall». Dette er videreført i 2004. Departementet vil avvente eventuelle endringer i forskrift til opplæringsloven om oppfølgingstjenesten til erfaringene fra «Satsing mot frafall» foreligger.

## 5.6 Departementets forslag

- Lengden på grunnopplæringen skal fortsatt være 13 år med ti års obligatorisk grunnskole og tre års videregående opplæring.

- Det fastsettes et samlet minstetimetall til opplæring som den enkelte elev har rett til og som skoleeier har plikt til å gi. Det fastsettes time-tall for alle fag på hovedtrinnene.
- Skoleeier gis økt fleksibilitet i organisering og tilrettelegging av opplæringen ved at inntil 25 prosent av timetallet kan disponeres for tilpasning til den enkelte elev og til lokale forhold.
- Skolene oppfordres til å vurdere å etablere faste rammer for skoledagen, blant annet slik at flere kan få muligheten til å gjøre lekser på skolen og få leksehjelp, dersom de har behov for det.
- Skolen bør legge til rette for daglig fysisk aktivitet for alle elever. Utdanningsdirektoratet vil formidle gode eksempler på området, blant annet fra prosjektet «Fysisk aktivitet og måltider i skolen».
- Departementet vil avvente erfaringene med lovendringen i opplæringslovens kapittel 9a om elevenes skolemiljø, og på grunnlag av disse vurdere ytterligere tiltak for utvidelse av formell medinnflytelse.
- Departementet vil vurdere behovet for å klargjøre rådgivningstjenestens oppgaver i forskrift til opplæringsloven. Rådgivningstjenesten følges opp gjennom det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering.
- Rådgivning blir en del av «Skoleplakaten».
- Det tas initiativ til etablering av regionale partnerskap for utdannings- og yrkesrådgivning på fylkesnivå.
- Departementet vil stimulere til utvikling av tilbud for å styrke den enkelte rådgivers kompetanse.
- Departementet vil i samarbeid med relevante aktører bedre formidlingen av nasjonalt oppdatert informasjon om utdannings- og yrkesveier og samarbeide om nasjonale oppgaver.

## 6 Organisering av grunnskolen

Rammene for organiseringen av grunnskolen må tilpasses skolens fornyede innhold, slik det er omtalt i kapittel 4 *Innholdet i opplæringen* og kapittel 5 *En helhetlig opplæring*. Samtidig må nasjonale rammer for organisering gi skolene tilstrekkelig handlefrihet til å gi den enkelte elev best mulig tilpasset opplæring. På barnetrinnet vil det blant annet bety mer tid til å gi en variert og god opplæring med særlig vekt på de grunnleggende ferdighetene. På ungdomstrinnet trenges det fornyelse for å ivareta de store variasjonene mellom elevene. Organiseringen må gi mulighet for bedre tilpasning til den enkelte, blant annet med vekt på en mer praktisk opplæring for dem som har best utbytte av en slik opplæring, og med muligheter for fordyping for andre.

### 6.1 Styrking av barnetrinnet

#### 6.1.1 Inndeling i hovedtrinn

Lovverket har i dag bestemmelser som er basert på at grunnskolen er delt i tre hovedtrinn. Det største skillet er mellom barnetrinnet (småskole- og mellomtrinn) og ungdomstrinnet. Skoleanleggene er ofte basert på dette skillet.

Kvalitetsutvalget legger vekt på tilpasset opplæring for den enkelte elev og på helhet og sammenheng i elevenes opplæringsløp. Utvalget foreslår gjennomgående læreplaner for hele grunnopplæringen, og utvalget forutsetter at inndelingen i gjeldende hovedtrinn opprettholdes. Utvalget foreslår å knytte ungdomstrinnet nærmere til videregående opplæring blant annet gjennom forslagene om programfag til valg og mulighet for å begynne på moduler fra videregående opplæring på ungdomstrinnet.

Høringsinstansene kommenterer i liten grad inndelingen i hovedtrinnene i grunnskolen. Utvalgets forslag om fleksibilitet og sammenheng i skoleløpet får bred støtte. Styrkingen av sammenheng mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring blir positivt omtalt, men enkelte understreker at det ikke må gå på bekostning av ungdomstrinnets egenart.

#### *Departementets vurdering*

Inndeling av grunnskoleopplæringen i hovedtrinn er en lang og innarbeidet tradisjon. Skoleanleggene er mange steder utformet på grunnlag av inndelingen i hovedtrinn, særlig barnetrinn og ungdomstrinn. Skoler med ungdomstrinn bør være større enheter med mulighet for elevene til å velge mellom fag og å ha forskjellige lærere med særlig kompetanse i fagene. Ungdomstrinnets samarbeid med videregående opplæring gjør det naturlig å opprettholde dette som eget hovedtrinn. På småskole- og mellomtrinn vil fortsatt inndeling i de to trinnene kunne hemme differensiering av innhold, organisering, arbeidsmåter og bruk av tid. Ved å fjerne nasjonale bestemmelser om inndeling i småskoletrinn og mellomtrinn vil det kunne åpnes for økt tilpasning til den enkelte elevs forutsetninger og behov og for inndelinger ut fra lokale behov. Skolene vil få større handlingsrom til å skape bedre sammenheng i opplæringen, og lærerne får et bredere grunnlag for erfaringsdeling og gjensidig læring. Utvidelsen av tiden til opplæring i dagens småskoletrinn kan bidra til å fjerne forskjellene mellom småskoletrinn og mellomtrinn. Samtidig kan lokal frihet til å dele inn på ulike måter skape variasjon og mangfold i skoleløpet og bedre motivasjonen.

Tabell 6.1 Skolestruktur skoleåret 2003/04

Antall skoler skoleåret 2002/03	Fulldelte	Fådelte	Alle
Rene barneskoler (1. – 7. årstrinn)	1228	817	2045
Rene ungdomsskoler (8.– 10. årstrinn)	486	4	490
Kombinerte barne- og ungdomsskoler (1.–10. årstrinn)	302	329	631
Andre			67
Sum			3233

Departementet går derfor inn for at det ikke gis nasjonale bestemmelser om inndeling av grunnskolenes barnetrinn i ett småskoletrinn og ett mellomtrinn, men at skoleeier selv velger organisering ut fra lokale forhold og behov. Ungdomstrinnet opprettholdes som eget trinn.

### 6.1.2 Økning i timetall

Høsten 2002 ble timetallet på 1.–4. trinn økt med i alt tre uketimer for å bedre opplæringen i grunnskolen med spesiell vekt på å styrke elevenes lese- og skriveferdigheter. Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2004 ble det vedtatt å utvide timetallet ytterligere for 1.–4. trinn med til sammen 190 årstimer, dvs. i gjennomsnitt fem uketimer totalt for 1. til og med 4. trinn, fra skoleåret 2004/05. Timene skal blant annet brukes til å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning.

Kvalitetsutvalget mener at godt tilpasset begynneropplæring med vekt på grunnleggende kunnskap forutsetter mer tid enn det dagens fag- og timefordeling gir rom for. Utvalget foreslår at årstimetallet på småskoletrinnet økes slik at det tilsvarer årstimetallet for mellomtrinnet. Det økte timetallet på småskoletrinnet skal benyttes til grunnleggende matematikk-, lese- og skriveopplæring, samt fysisk aktivitet. En utvidelse av årsrammen vil etter utvalgets vurdering gi både tilpasset opplæring og bedre læringsresultater.

Høringen gir bred støtte til utvalgets forslag om å øke årstimetallet slik at det tilsvarer årstimetallet på mellomtrinnet. Ulike høringsinstanser viser til at økt tid skal brukes for å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, variert bruk av arbeidsmåter, fysisk aktivitet, lek, leksehjelp og måltid. Noen viser til at utvidet tid på småskoletrinnet øker kravene til lærernes kompetanse, og at det er behov for forskjellige typer fagpersoner i skolen. Det pekes på at forslaget vil bringe det totale timetallet for alderstrinnet mer på linje med andre land. Flertallet av foreldreutvalg som har uttalt seg, slutter seg til forslaget, men understreker at de yngste elevene blir slitne etter mange timer på skolen.

#### *Departementets vurdering*

Departementet mener faglige og pedagogiske hensyn tilsier at timetallet på barnetrinnet bør økes ytterligere, særlig på de første årstrinnene. Det vil gi mulighet for en bedre tilpasset opplæring og styrket faglig utbytte, ikke minst i de

grunnleggende ferdighetene. Særlig viktig vil det være for barn som av ulike grunner ikke får tilfredsstillende støtte hjemme eller i nærmiljøet, har behov for leksehjelp mv. Det er blant annet grunn til å regne med at minoritetsspråklige elever vil ha nytte av mer tid i norskspråklige miljøer. En utvidet skoledag kan også gi større rom for fysisk aktivitet og leksehjelp. På denne bakgrunn foreslår departementet å øke timetallet på 1.–4. trinn med ytterligere fire uketimer fra skoleåret 2005/06. Departementet vil vurdere en videre opptrapping.

Ved å åpne for fastsetting av timetall på barnetrinnet samlet, og rimelig grad av lokal frihet til å fordele timetallet, vil det være mulig å fordele timetallet ut fra lokale forhold som for eksempel tidkrevende transport. I prinsippet vil økt timetall på nåværende småskoletrinn kunne bli brukt også på andre enn 1.–4. årstrinn. Det vil imidlertid være naturlig at økt timetall vil bli brukt på de fire første årstrinnene der timetallet i dag er lavt. Læreplanene vil kreve opplæring i samsvar med målene, og skoleeier er ansvarlig for at dette skjer. De første årene er viktige som grunnlag for videre læring, ikke minst for minoritetsspråklige grupper, noe som også tilsier at skoleeierne vil prioritere de første årstrinnene. Ønsket om fastere rammer for skoledagen vil også bidra til at timene fordeles på de første årstrinnene for å få mer lik skoledag for alle. Mindre behov for tilsyn utenom skoletiden for de yngste elevene taler også for at skoleeierne vil legge økningene i timetall til de første årstrinnene. Departementet mener at det bør gis muligheter for tilpasning til lokale behov og ser derfor ingen grunn til å binde timetallsøkningene til bestemte årstrinn.

For at økt tid skal bidra til bedre tilpasset opplæring og økt læringsutbytte, forutsetter det at skolen har tilstrekkelig kompetanse. Økt timetall gir i seg selv ingen garanti for bedre kvalitet. Lærere med god kompetanse er en forutsetning for å få utbytte av økt timetall. Både SSBs undersøkelse av læreres utdanning i fag de underviser i, og evalueringen av Reform 97 viser at mange lærere har mangelfull faglig og didaktisk kompetanse. Departementet vil derfor styrke lærernes kompetanse både faglig og didaktisk for opplæring på barnetrinnet. Dette er omtalt nærmere i kapittel 9 *Kompetanse for utvikling*. Økning av timetallet for elever på barnetrinnet vil gi økt behov for lærere i grunnskolen. Det overskuddet på kandidater fra lærerutdanningene som er i dag, vil kunne bli snudd til underskudd.

## 6.2 Fornyelse av ungdomstrinnet

### 6.2.1 Motivasjon, fordypning og variasjon

I ungdomsskoletiden går elevene gjennom en rask personlig utvikling med store individuelle forskjeller. I disse ungdomsårene får man økt bevissthet om egen identitet og egne evner. Evalueringen av Reform 97 (EVA 97) viser at skolen har store utfordringer knyttet til å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs forutsetninger og behov, særlig i ungdomsskolealderen. Som beskrevet i kapittel 2 *Et godt utgangspunkt* skårer norske 15-åringer lavt på målinger av læringsutbytte i forhold til elever i land det er naturlig å sammenligne Norge med. Det er betydelig uro blant elevene, og omfanget av uro og problematferd synes å være høyere på ungdomstrinnet enn den er både tidligere og senere i opplæringsløpet. Opplæringen på ungdomstrinnet er generelt mindre variert enn på barnetrinnet og lite knyttet til elevenes erfaringer og livssituasjon. En betydelig andel av lærerne på ungdomstrinnet har mangelfull faglig og fagdidaktisk kompetanse i fagene de underviser i, noe som har betydning for kvaliteten på opplæringen. På den annen side lykkes mange skoler i å skape variert opplæring på ungdomstrinnet med spennende opplegg og gode muligheter for tilpasning til den enkelte elev.

Kvalitetsutvalget legger til grunn at ungdomstrinnet skal knyttes sterkere til videregående opplæring. Ungdomstrinnet skal gi økte valgmuligheter, tilby begynnende spesialisering og fordypning og bevisstgjøre elevene om fremtidige utdannings- og yrkesmuligheter. Det foreslås at ungdomstrinnet skal ta i bruk flere og nye læringsarenaer som lokalmiljø, lokale bedrifter og videregående skoler, samt legge til rette for nyskapende aktiviteter. Utvalget legger opp til at elevene stimuleres til læring og engasjement utenom skolen. Ungdomstrinnet er foreslått modernisert gjennom modulbaserte læreplaner, programfag, valg

av moduler fra videregående opplæring, prinsippet om livsvid læring, faget teknologi og design, obligatorisk 2. fremmedspråk og økt timetall i matematikk.

Høringsuttalelsene gir bred støtte til fleksible overganger og til en bedre sammenheng mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring. Det vises imidlertid til at dette i praksis kan være vanskelig, særlig i strøk med spredt bosetting. Enkelte peker på de hindringene for samordning som kan følge av at grunnskolen og videregående opplæring er knyttet til ulike forvaltningsnivåer. Mange uttrykker engstelse for økt teoretisering av ungdomstrinnet og viser til betydningen av praktiske fag og praktisk tilnærming til fag.

#### *Departementets vurderinger*

Departementet vil fornye ungdomstrinnet og bedre overgangen til videregående opplæring gjennom en rekke tiltak, som til sammen vil gi en markert fornyelse av trinnet. De fleste er omtalt mer utførlig andre steder i meldingen. For å vise helheten i fornyelsen av ungdomstrinnet blir de kort gjengitt her.

For noen elever er ungdomstrinnet for teoretisk med få muligheter til praktiske aktiviteter. Andre elever møter for få utfordringer og manglende muligheter for fordypning. Dette gir skolen utfordringer med å tilpasse opplæringen til den enkelte og å redusere atferdsproblemer. Etter departementets vurdering vil bedre tilpasset opplæring, mer praktisk innhold og større muligheter for fordypning være grunnleggende i en fornyelse av ungdomstrinnet.

Meldingens forslag til ny læreplanstruktur, med tydelige kompetansebeskrivende mål og med mål for grunnleggende ferdigheter integrert i fagene, vil gi gode muligheter for tilrettelegging for den enkelte.

Forslaget om at skoleeier kan disponere inntil 25 prosent av timetallet for lokal tilrettelegging, gir skolene store muligheter for å virkeliggjøre en bedre tilpasset opplæring med praktisk tilnærming for elevene som har behov for det, og med større fordypning for de som trenger det. Det vil også gi bedre balanse mellom mestring og utfordringer, noe som vil ha betydning for å redusere atferdsproblemer.

For å knytte ungdomstrinnet og videregående opplæring nærmere sammen, ser departementet forslagene om å innføre programfag og å gi elevene mulighet for å arbeide med fag fra videregående opplæring på ungdomstrinnet som særlig

#### **Boks 6.1 Pedagogisk forankring**

Os skole i Østerdalen har følgende pedagogiske forankring:

- Ønsket om å lære er en medfødt indre drivkraft i mennesket.
- For å lære må man vite at man er verdsatt.
- For å lære må man oppleve mestring.
- Hver dag!

viktige. Dette vil samtidig gi gode muligheter for tilpasset opplæring både ved å gjøre opplæringen praktisk og ved å gi fordypningsmuligheter. Programfag og valg av fag/emner fra videregående opplæring omtales mer inngående senere i kapitlet.

Departementets forslag om styrking av realfagene gjennom læreplaner med færre og kompetansebeskrivende mål og praktisk anvendelse gjennom økt vekt på teknologi og design, slik det er omtalt i kapittel 4 *Innholdet i opplæringen*, vil gi rom for bedre tilrettelegging og fordypning. Innføring av obligatorisk 2. fremmedspråk med vekt på praktisk bruk vil også bidra til mer variert opplæring.

Digitale ferdigheter integrert i alle fag gir muligheter for nye og varierte arbeidsformer og til å knytte ungdomsskolen nærmere videregående skoler, arbeidslivet og andre instanser, blant annet gjennom digital kommunikasjon. Satsingen på entreprenørskap, som er omtalt i kapittel 11 *Skolen og medspillerne*, vil knytte skolen til arbeidslivet og bidra til variert og praktisk rettet opplæring.

Kombinert med en betydelig satsing på blant annet å øke lærernes og skoleledernes kompetanse både faglig og didaktisk, slik det er beskrevet i meldingen, vil forslagene samlet kunne representere en markert fornyelse og forbedring av ungdomstrinnet.

### 6.2.2 Programfag på ungdomstrinnet

Kvalitetsutvalget fremhever at forslaget om programfag skal gi elever muligheter til valg, økt engasjement og bedre forutsetninger for senere utdanningsvalg. Programfagene skal gjenspeile utdanningsprogrammene i videregående opplæring, ha egne læreplaner og være både teoretiske og praktiske. De skal kunne knyttes til elevbedrift eller være et samarbeid med videregående skoler og lokalt næringsliv. Utvalget foreslår at programfag skal ha et omfang på 200 årstimer over to år og erstatte emnet Skolens og elevenes valg i gjeldende læreplan.

Høringsinstansene gir bred og sterk støtte til prinsippet om programfag på ungdomstrinnet, og begrunner dette med at det er positivt å knytte ungdomstrinnet nærmere til videregående opplæring, at programfag gir elevene muligheter for praktiske valg og bedrer elevenes forutsetninger for å velge opplæringsprogram i videregående opplæring og grunnlag for yrkesvalg. Enkelte fremhever at programfag vil kunne være motive-

rende og gi økte muligheter for tilpasset opplæring, andre viser til at utvalget ikke gir nok informasjon om hva programfag skal være. Det blir pekt på at små skoler i spredtbygde strøk kan ha problemer med å gi et tilfredsstillende programfagtilbud. Enkelte uttaler at glidende overganger mellom grunnskole og videregående opplæring innebærer utfordringer i forholdet mellom kommune og fylkeskommune. Noen ser det som aktuelt med en periode for utprøving av forskjellige modeller, og at manglende lærerkompetanse i grunnskolen kan være en hindring for innføring av programfag.

### Departementets vurderinger

Etter departementets vurdering vil innføring av programfag både kunne knytte grunnskole og videregående opplæring bedre sammen, bidra til en bedre tilpasset opplæring og samtidig gi mulighet for mer praktisk aktivitet eller fordypning. Det er derfor viktig at programfag utformes slik at det bidrar til opplæring tilpasset den enkelte elevs interesser og behov, og at tilbudet får et tilfredsstillende omfang.

Departementet går inn for at det som ledd i arbeidet med nye nasjonale læreplaner utarbeides prinsipper og retningslinjer for lokal utforming av programfag. Timer til programfag tas innenfor de 25 prosent som den enkelte skole selv kan disponere. Departementet vil vurdere den nærmere reguleringen ved utarbeidelse av nødvendige forskrifter. Innføring av programfag kan føre til en viss reduksjon i timetallet for andre fag på ungdomstrinnet. Det samlede timetallet i grunnskolen er imidlertid økt gjennom timetallsøkningen på barnetrinnet. Det åpner for at tid til arbeid med fagene kan bli bedre fordelt på trinnene i grunnskolen og legger til rette for en bedre balanse mellom teori og praksis på ungdomstrinnet.

Programfagene utvikles med utgangspunkt i læreplanene for fagene innenfor det enkelte utdanningsprogram i videregående opplæring, men med innhold tilpasset elevene på ungdomstrinnet. Tilbudet må gi elevene erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer de ulike utdanningsprogrammene. Hospitering i videregående skole og/eller lokalt arbeidsliv kan være aktuelle virkemidler, ved siden av at IKT gir store muligheter.

Lokale forskjeller mellom kommuner og skoler tilsier at planene for programfag må gi rom for lokale tilpasninger. Kommunen som har ansvaret for grunnskolen, får primæransvaret for program-

fag. Det er imidlertid flere praktiske utfordringer fordi kommunene har ansvaret for ungdomsskolen og fylkeskommunene for videregående opplæring. Etter departementets vurdering har fylkeskommuner, kommuner og skoler gjensidig interesse av en nærmere tilknytning mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring, noe som tilsier at det vil være hensiktsmessig at fylkeskommunen bistår kommunen med gjennomføringen.

Dersom programfag skal bidra til at den enkelte elev får økt innsikt i utdanningsprogrammene i videregående opplæring og bedre grunnlag for reflekterte valg av videre utdanning, bør det legges til rette for at elevene skal kunne ha mer enn ett programfag på ungdomstrinnet. Valg av programfag på ungdomstrinnet skal ikke legge begrensninger på elevenes valgfrihet ved overgang til videregående opplæring.

For å få erfaringer med programfag før innføring av nye læreplaner, vil departementet invitere til og følge forsøk med utprøving av ulike måter å utforme og gjennomføre programfag til valg på innenfor tidsrammen for skolens og elevenes valg på ungdomstrinnet. Forsøkene bør belyse bruk av vurderingsformer. Erfaringer fra utprøvingen legges til grunn for den endelige utformingen av prinsipper og retningslinjer for programfag på ungdomstrinnet, og gode erfaringer formidles til skolene. Departementet vil på et senere tidspunkt ta opp spørsmålet om hvorvidt programfag bør gjøres obligatorisk med nasjonalt angitt timetall innen det samlede minstetimetallet.

### 6.2.3 Fag fra videregående opplæring

Kvalitetsutvalget foreslår at elever på ungdomstrinnet skal kunne velge moduler fra videregående opplæring i tillegg til obligatoriske fag. Utvalget peker på at elever på ungdomstrinnet har ulike evner og interesser, og at en godt tilpasset opplæring må sørge for at alle elever møter situasjoner der de blir utfordret og får vist hva de kan mestre. Utvalget viser også til at videregående skoler gjennom en slik ordning får anledning til å markedsføre sine tilbud. Utvalget går inn for at elever ikke må ta om igjen modulen i videregående opplæring, og at modulen godskrives i videregående opplæring. Utvalget forutsetter at valg fra videregående opplæring ikke skal begrense mulighetene for senere valg eller telle ved inntak, og at modulen tas utenfor den timerammen som er fastsatt for ungdomstrinnet.

Flere høringsuttalelser støtter forslaget og

begrunner dette med at det blant annet kan styrke elevenes motivasjon for videre utdanning og gi økte muligheter for tilpasset opplæring. Ordningen vil også bidra til å binde sammen den obligatoriske og frivillige delen av grunnopplæringen. Mange viser imidlertid til at det kan bli vanskelig å gjennomføre, særlig i spredtbygde strøk med stor avstand til nærmeste videregående skole og få arbeidsplasser. Enkelte peker på styringsutfordringer for organiseringen av forholdet mellom kommuner og fylkeskommuner.

### Departementets vurderinger

Departementet går inn for å gi elevene mulighet til å ta fag fra videregående opplæring på ungdomstrinnet. Dette vil styrke tilpasningen til ulike elevers interesser og forutsetninger og knytte ungdomstrinnet og videregående opplæring bedre sammen. Departementets forslag om lokal frihet til å disponere deler av tidsrammen på ungdomstrinnet ut fra lokale forutsetninger og individuelle interesser og behov, gir gode muligheter for at elever kan ta deler av fag innenfor det samlede timetallet for ungdomstrinnet. Valg av fag eller deler av fag fra videregående opplæring vil gi teoretisk interesserte elever flere utfordringer, mens elever med praktiske interesser kan møte utfordringer innen sitt interesseområde. Enkelte videregående skoler og kommuner har allerede begynt å gi slike tilbud.

Det er flere praktiske utfordringer med ordningen. Flere har sammenheng med at ansvaret for grunnskolen og videregående opplæring er delt mellom kommuner og fylkeskommuner. Kommunen har økonomisk ansvar for den opplæringen som ligger innenfor grunnskolens timetall, men det er ikke til hinder for at fylkeskommunen kan bidra i den grad den finner det hensiktsmessig. Dersom deler av slik opplæring skjer utenom skoletiden på ungdomstrinnet, bør kommune og fylkeskommune samarbeide om fordeling av utgifter. Den videregående skolen kan ha en egeninteresse av å tilby fag, blant annet med tanke på rekruttering.

Tilbud om fag på videregående opplæringsnivå stiller spesielle krav til lærernes kompetanse. Kommunen må påse at gjeldende krav til lærerkompetanse er oppfylt, også når de tilbyr fag fra videregående opplæring. Kommunen kan inngå avtale med videregående skoler for å sikre lærere med tilstrekkelige faglige kvalifikasjoner.

Elever som skal begynne på fag i videregående opplæring, må ha dokumentert kompetanse i aktuelle fag i samsvar med kompetansemål

for ungdomstrinnet før de begynner med faget på videregående nivå. Skolen har ansvar for slik dokumentasjon. Den videregående skolen har ansvar for dokumentasjon av kompetanse i fag/deler av fag fra videregående opplæring. Hvilke fag fra videregående opplæring som skal kunne tas av elever på ungdomstrinnet, vil være avhengig av lokale forhold, og det må derfor avgjøres lokalt i et samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen og mellom de enkelte skoler.

Departementet går inn for at hele eller deler av fag som er gjennomført på ungdomstrinnet, skal kunne godskrives i videregående opplæring slik at eleven enten kan velge videre fordypning eller et annet fag. Valg av fag eller emner fra videregående opplæring skal imidlertid ikke begrense elevens senere valg.

Med bakgrunn i vurderingene over går departementet inn for at fylkeskommuner og kommuner i samarbeid kan legge til rette for at elever på ungdomstrinnet kan ta fag fra videregående opplæring, og det vil fremmes forslag om nødvendige reguleringer. Departementet vil vurdere de ulike ordningene med sikte på å innføre muligheten til å ta fag fra videregående opplæring på ungdomstrinnet som ordinær ordning, på et senere tidspunkt.

### 6.3 Departementets forslag

---

- Inndelingen av grunnskolens barnetrinn i et småskole- og et mellomtrinn oppheves.
- Timetallet på 1.–4. trinn utvides med til sammen 190 årstimer fra skoleåret 2004/05, og utvidelsen skal blant annet brukes til å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter. Timetallet på disse trinnene skal økes med ytterligere fire uketimer fra skoleåret 2005/06.
- Ungdomstrinnet fornyes gjennom en rekke enkelttiltak som også er omtalt andre steder i meldingen.
- Lærernes kompetanse styrkes gjennom tiltak som er omtalt andre steder i meldingen.
- Det innføres programfag på ungdomstrinnet med utgangspunkt i læreplanene for fagene innenfor det enkelte utdanningsprogram i videregående opplæring. Det utarbeides nasjonale prinsipper og retningslinjer for lokal utforming av programfagene.
- Det legges til rette for at fylkeskommuner og kommuner kan samarbeide om å tilby elever på ungdomstrinnet å ta fag fra videregående opplæring. Departementet vil vurdere erfaringene med sikte på å innføre dette som ordinær ordning.



## 7 Organisering av videregående opplæring

Dette kapittelet omhandler tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Tilbudsstrukturen omfatter både yrkesfaglige og studieforbereidende utdanninger. Fag- og yrkesopplæringen har en spesiell forankring i arbeidslivet, fordi arbeidslivet er ansvarlig for den delen av opplæringen som foregår i bedrift, og er fremtidige arbeidsgivere. Kapittelet omhandler også kravene for å oppnå generell studiekompetanse.

På bakgrunn av arbeidslivets rolle i fagopplæringen har departementet opprettet en parts-sammensatt referansegruppe som har bistått i arbeidet med å utvikle nye prinsipper for tilbudsstrukturen og forslag til nye yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

### 7.1 Dagens tilbudsstruktur

På grunnlag av St.meld. nr. 33 (1991–1992) *Kunnskap og kyndighet – Om visse sider ved videregående opplæring* ble det i Reform 94 gjennomført store strukturelle endringer i videregående opplæring, med en vesentlig reduksjon i antall grunnkurs fra 113 til 13 og færre videregående kurs I (Vkl).

Reformen hadde som ambisjon å etablere enkle og klare utdanningsløp, slik at alle veier skulle føre frem til kompetanse og samtidig ivareta de enkelte lærefagenes krav til kompetanse. Etter reformen er det gjennomført ytterligere noen endringer, slik at dagens tilbudsstruktur består av 12 yrkesfaglige studieretninger og tre studieretninger som fører frem til generell studiekompetanse.

Innenfor de yrkesfaglige studieretningene er det 102 videregående kurs I, som igjen fører frem til 224 forskjellige yrkesfag, der de fleste er lærefag med kombinert opplæring i skole og bedrift. I tillegg fører tre opplæringsløp innenfor yrkesfaglige studieretninger frem til generell studiekompetanse. Elever som begynner på en yrkesfaglig studieretning, har også mulighet for å oppnå generell studiekompetanse ved å ta allmennfaglig påbygningskurs det tredje året eller etter oppnådd fag-/svennebrev.

Reform 94 lyktes de første årene med å løse

opp de strukturelle hindringene for at elever og lærlinger skal kunne oppnå studie- eller yrkeskompetanse. På yrkesfaglige studieretninger ble gjennomføringen forbedret med nær 100 prosent de tre første årene etter innføringen.

Utviklingen de senere årene har imidlertid vist at visse sider ved tilbudsstrukturen motvirker rekruttering til visse yrker og kompetanseområder. Blant annet påpekte Stortinget i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 32 (1998–1999) *Videregående opplæring*, at Vkl-strukturen har blitt et alvorlig hinder for rekruttering til yrkeslivet, fordi den store oppsplittingen fører til at det ikke er elevgrunnlag for å opprette klasser i den enkelte fylkeskommune.

Utviklingstrekkene de senere årene viser også at progresjonen har blitt dårligere, og at graden av omvalg er blitt større, særlig mellom grunnkurset og Vkl på yrkesfaglige studieretninger.

Evalueringen av Reform 94<sup>1</sup> og evalueringen av Differensieringsprosjektet<sup>2</sup> viser videre at videregående opplæring ikke i tilstrekkelig grad tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger slik § 1-2 i opplæringsloven forutsetter.

### 7.2 2 + 2-modellen

Innføring av hovedmodellen for lærefag, det vil si fag som har deler av opplæringen i lærebedrift, var et av hovedelementene i Reform 94. Prinsippet i hovedmodellen er at yrkesopplæringen skal bestå av to års opplæring i skole og to år i bedrift. Opplæringen i bedrift består av ett års opplæring og ett års verdiskaping.

Kvalitetsutvalget legger til grunn at en fremtidig modell for videregående opplæring skal være en videreføring og forbedring av dagens struktur. Hovedmodellen foreslås videreført. Utvalget mener at det må kunne åpnes for større fleksibilitet i omfanget av og rekkefølgen på den opplæringen som foregår i skole og den som foregår i bedrift.

<sup>1</sup> Monsen 1997, 1998

<sup>2</sup> Dale og Wærness 2003

Det er bred enighet blant høringsinstansene om å videreføre hovedmodellen. Samtidig betinges støtten til hovedmodellen av økt mulighet for fleksibilitet i organisering og tilrettelegging av opplæringen.

#### *Departementets vurderinger*

2 + 2-modellen har gjort det mulig å øke antallet læreplasser og øke gjennomføringen i yrkesfagene, og å gjøre fagopplæring i bedrift til et reelt opplæringstilbud for en stor del av ungdomskullet. Evalueringen av Reform 94<sup>3</sup> har vist at 2 + 2-modellen har ført til økt søkning til yrkesfaglige studieretninger og til bedre gjennomføring på disse studieretningene. For flertallet av elevene og lærlingene fungerer 2 + 2-modellen bra. Det har likevel de siste årene blitt innvendt at modellen kan være for rigid og er for lite praktisk innrettet for mange elever.

På denne bakgrunnen foreslo departementet våren 2003 en endring i opplæringsloven § 3-3 tredje ledd, som åpnet for at fylkeskommunene ved yrkesopplæringsnemnda kan godkjenne lærekontrakt som fastsetter at hele eller deler av opplæringen skal skje i bedrift, jf. Ot.prp. nr. 67 (2002-2003). Departementet begrunnet forslaget med at dette vil skape et bedre og mer fleksibelt opplæringsystem for dem som ønsker en annen opplæring enn den som følger 2 + 2-modellen.

Departementet mener 2 + 2-modellen har fungert godt for opplæringen innenfor yrkesfagene. Ved å følge 2 + 2-modellen blir elevene ferdige med de felles allmenne fagene og den grunnleggende yrkesopplæringen før de begynner med spesialiseringen i bedrift. Modellen er godt egnet i Norge med et stort antall små bedrifter og spredt befolkning i store områder.

Departementet mener at den forutsigbarheten som 2 + 2-modellen sikrer både lærlinger og bedrifter, samt at modellen synes å fungere for de fleste elever og lærlinger, taler for at hovedmodellen opprettholdes som i dag. Samtidig er modellen blitt gjort noe smidigere ved at ungdom som ønsker det, får mulighet til å følge et alternativt løp. Dermed er det sikret en fleksibilitet i tilbudsstrukturen for dem som ønsker det. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens 2 + 2-modell med adgang til den fleksibilitet som er gitt i lovendringen av 27. juni 2003.

### 7.3 Nye betegnelser

For å markere den fornyelsen Kvalitetsutvalget mener det er behov for i videregående opplæring, foreslår utvalget følgende nye betegnelser:

- videregående trinn 1 – Vg1 – (erstatte grunnkurs)
- videregående trinn 2 – Vg2 – (erstatte videregående kurs I)
- videregående trinn 3 – Vg3 – (erstatte videregående kurs II)
- utdanningsprogram (erstatte nåværende studieretning)
- fellesfag (erstatte felles allmenne fag)
- programfag (erstatte studieretningsfag og valgfag)
- programområde (erstatte kurs)

Høringsinstansene har ingen spesielle merknader knyttet til utvalgets betegnelser.

#### *Departementets vurderinger*

Selv om departementet ikke finner særlige problemer knyttet til betegnelsen studieretning, kan det hevdes at begrepet utdanningsprogram språklig sett er mer dekkende for både de studieforberedende og de yrkesfaglige opplæringsløpene. Betegnelsen program tilsvarer også internasjonale betegnelser på dette utdanningsnivået. Departementet mener at Kvalitetsutvalgets forslag tydeliggjør at første året i videregående opplæring er en videreføring fra grunnskolen og en del av et helhetlig løp i grunnopplæringen. Utvalgets forslag til nye betegnelser viser tydeligere sammenhengen og progresjonen mellom de tre årene i videregående opplæring. På denne bakgrunnen foreslår departementet at betegnelsene videregående trinn 1 (Vg1), videregående trinn 2 (Vg2) og videregående trinn 3 (Vg3) blir innført og erstatter de eksisterende betegnelsene grunnkurs, videregående kurs I og videregående kurs II. Videre foreslår departementet at betegnelsen utdanningsprogram blir tatt i bruk i stedet for studieretning.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å innføre betegnelsene fellesfag og programfag. Fellesfag er fag som er felles for hele videregående opplæring. Programfag er betegnelsen på de fagene som er felles innenfor et utdanningsprogram. For å ivareta behovet for og muligheten til spesialisering foreslår også departementet at det innføres valgfrie programfag i de studieforberedende utdanningsprogrammene og prosjekt til fordypning i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Videre slutter

<sup>3</sup> Vibe m fl. 1997

departementet seg til utvalgets forslag om å erstatte betegnelsen kurs med programområde.

En samlet oversikt over gamle og nye betegnelser finnes i vedlegg 5.

## 7.4 Tilbudsstrukturen i videregående opplæring

I lys av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i utdanningssektoren uttrykker Kvalitetsutvalget følgende premisser for en videregående opplæring av høy kvalitet:

- «Strukturen på videregående opplæring skal bidra til å realisere formålet med opplæringen jf. opplæringslovens § 1-2, og understøtte den livslange læringen. Ambisjonen er at alle elever skal nå lengst mulig i utvikling av egen kompetanse.
- Videregående opplæring skal være på høyde med internasjonale trender og etterkomme krav til kompetanse i en verden preget av større mobilitet mellom land, regioner og yrkesgrupper.
- Strukturen skal gi rom for fleksibilitet og gi grunnlag for både studiekompetanse og/eller yrkeskompetanse. Valg av spesialisering skal skje gradvis og så sent som mulig i opplæringsløpet.
- Videregående opplæring skal normalt være 3 års opplæring, og en fremtidig modell for videregående opplæring skal være en videreføring og forbedring av strukturen for Reform 94. Hovedmodellen (2+2) skal videreføres som normalmodell for lærefagene.
- Den kompetansen som både elever og fagarbeiderne sitter igjen med, skal være tilpasset et samfunn og et arbeidsliv i endring og må i større grad ses som en kompetanseplattform for livslang læring.
- Det bør være et mål at den yrkesfaglige opplæringen som nå skjer i skole, i fremtiden følger hovedmodellen.
- Videregående opplæring skal ha nasjonale læreplaner som i dag for hele opplæringen, både i skole og bedrift. Det utarbeides kompetanseplattformer som grunnlag for læreplanarbeidet.
- Alle tilbud skal være attraktive for både jenter og gutter og skal fremme jevnere fordeling av kjønn og fordeling av elever med ulike etnisk bakgrunn på de ulike tilbudene.
- Elevene skal bli kjent med aktuelle yrker tidlig i opplæringen.

- Elever som har interesse for spesielle fag eller fordypninger, skal få mulighet til å velge dette på et tidlig tidspunkt, uten at valgene skal blir bestemmende for senere studievei.
- Strukturen skal bidra til å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster slik at ungdom kan bo på eller i nærheten av hjemstedet lengst mulig.»

### Departementets vurderinger

Departementet viser til at de prinsippene som tidligere er lagt til grunn for drøfting av tilbudsstrukturen i St.meld. nr. 33 (1991–1992) *Kunnskap og kyndighet – Om visse sider ved videregående opplæring* og i St.meld. nr. 32 (1998–1999) *Videregående opplæring*, forslås videreført av Kvalitetsutvalget. Økende grad av internasjonalisering, behovet for livslang læring og økte krav til fleksibilitet er imidlertid utviklingstrekk Kvalitetsutvalget, i likhet med mange andre, mener tilbudsstrukturen bør ta større hensyn til.

Departementet mener at de prinsippene som ble lagt til grunn for Reform 94, fortsatt har aktualitet og tilslutning, og at det ikke er behov for vesentlige endringer i dem. Samtidig må tilbudsstrukturen i større grad enn i dag bidra til å løse problemene knyttet til omvalg, lav progresjon og manglende rekruttering til enkelte yrker.

Departementet mener at strukturen i større grad enn i dag må gi mulighet til å få den ønskede opplæringen uavhengig av bosted, økonomi og alder. Inngangene til videregående opplæring må være brede nok til dette, og til at de som ikke er sikre på sine utdanningsvalg, kan utsette valget lengst mulig. Samtidig må de som har bestemt seg for et yrke før de begynner på videregående opplæring, få mulighet til å praktisere faget allerede fra det første året i videregående opplæring. Strukturen må også være så oversiktlig at elevene kan se klart hvilket løp de må velge for å nå målet. Samtidig må den åpne for opplæringsformer som er tilpasset for den enkelte elev og lærling og for den skole eller lærebedrift som skal gjennomføre opplæringen.

Tilbudsstrukturen må også i større grad enn i dag bidra til at arbeidslivet får den kompetansen det har behov for. Dette innebærer blant annet at strukturen må utformes slik at de som gjennomfører videregående opplæring, har nødvendig fagkompetanse innenfor den utdanningen de har gjennomført til at arbeidslivet vurderer dem som verdifulle arbeidskraft, og at de har tilstrekkelig bred kompetanse, i faget og generelt, til å møte omstil-

linger i bedriften, i yrket og i arbeidsmarkedet. Dette hensynet må ivaretas ved å sikre at elever og lærlinger i løpet av videregående opplæring får tilstrekkelig grad av spesialisering i det yrket de har valgt, samtidig som de oppnår tilstrekkelig bred kompetanse. Arbeidslivets behov må også ivaretas på den måten at det utdannes nok arbeidstakere til å dekke behovet for arbeidskraft innenfor de forskjellige bransjer, fag og yrker. Det er også viktig at den delen av ungdomskullene som skal ta videre utdanning i fagskole, på høyskole eller universitet, er faglig kvalifisert for dette. Disse elevene må ha ervervet en kompetanse som gjør dem i stand til å gjennomføre utdanning på dette nivået, i Norge eller i utlandet. Rekrutteringen til flest mulig yrker må ivaretas gjennom brede innganger til videregående opplæring som gjør at elevene får mulighet til å gjøre seg kjent med flere yrker før de må ta det endelige valget om spesialisering, og som gjør at opplæringstilbud blir gitt mange steder, også i lærefag som har få søkere. Strukturen skal også bidra til å heve det generelle utdanningsnivået i befolkningen og til at alle oppnår de kunnskapene og ferdighetene som er nødvendige for å være aktive deltakere i et moderne demokratisk samfunn, og kunne ta ansvar for seg selv i et samfunns- og arbeidsliv i stadig omskiftning.

Strukturen må være oversiktlig for søkerne og deres foresatte. Det må være tydelig hvilke utdanningsprogrammer som fører frem til studiekompetanse, og hvilke som fører til yrkeskompetanse.

Strukturen skal også legge til rette for en effektiv bruk av de samlede ressursene i videregående opplæring.

## 7.5 Prinsipper for en enklere tilbudsstruktur i yrkesforberedende utdanningsprogrammer

Kvalitetsutvalget påpeker behovet for økt strukturell fleksibilitet og utvikling av innhold og struktur tilpasset individuelle ønsker og behov. Utvalget viser til kravene i både arbeidslivet og høyere utdanning som begrunnelse for endringene i tilbudsstrukturen.

Utvalget mener at elevene skal gis mulighet til å velge fordypningsmoduler innenfor et fag de interesserer seg for allerede første året i videregående opplæring. Årstimetallet foreslås til 1309 d.v.s. 35 timer i uken, som dagens ordning. Utvalget foreslår følgende oppbygging av hvert utdanningsprogram:

- fellesfag for alle elever
- programfag med moduler som blant annet gir anledning til individuelt arbeid/opplæring
- programfag til valg som kan velges på tvers av programmer

Blant høringsinstansene er det generelt bred enighet om nødvendigheten av forenkling og mindre spesialisering. Når høringsinstansene omtaler egne fagområder eller interessefelt, er imidlertid endringsviljen ikke så uttalt. Partene i arbeidslivet forutsetter at eksisterende nivå på sluttkompetansene/kompetanseplattformene står ved lag.

Høringsinstansene er generelt positive til utvalgets forslag til organisering og tilrettelegging av opplæringen. Mange høringsinstanser advarer imidlertid om at færre og bredere utdanningstilbud kan føre til mer teoretisering av fagene, og påpeker behovet for å skape tilstrekkelig fleksibilitet, slik at elevene kan komme tidlig i kontakt med et lærefag, og at lærefagenes egenart ivaretas. Mange instanser påpeker også at større vekt på bredden i elevenes kompetanse vil bidra til økt tilgjengelighet, bredere rekrutteringsgrunnlag og at det utvikles større fagmiljøer.

### *Departementets vurderinger og tiltak*

Departementet mener at Kvalitetsutvalgets forslag om å samordne programfag som er felles for flere lærefag innenfor hvert utdanningsprogram vil bidra til å forenkle tilbudsstrukturen og legge grunnlaget for bredere tilbud. Til tross for en utbredt enighet om behovet for forenklinger, særlig på dagens Vkl-nivå, har opplæringsrådene ikke oppnådd enighet om vesentlige endringer i strukturen. Derfor er tilbudsstrukturen fortsatt sterkt spesialisert og med til dels store faglige overlappinger mellom beslektede lærefag. En omlegging av tilbudsstrukturen i videregående opplæring vil kunne gjøre tilpasningen av tilbudene til elevenes ønsker lettere. Samtidig kan skoleeier og næringslivet få større muligheter til lokale tilpassninger. Departementet støtter derfor dette forslaget.

Departementet er enig med Kvalitetsutvalget i at en viktig forutsetning for forenkling av tilbudsstrukturen er at elevene i større grad gis muligheten til å velge fordypning allerede på Vg1. Utvalgets forslag om moduler på tvers av programområdene kan bidra til økt fleksibilitet for den enkelte og dermed bidra til å bedre motivasjonen. Dette forslaget forutsetter imidlertid stor oppsplitting i moduler. Dette kan gi dårlig oversikt både

for elever, skole og lærebedrifter, begrense mulighetene til god ressursutnyttelse og føre til at læreplanstrukturen på Vg2 ikke blir vesentlig forenklet i forhold til i dagens Vkl-struktur. Bredden i utdanningsprogrammene gjør det nødvendig å tydeliggjøre de faglige felleselementene og den faglige fordypningen. Departementet foreslår derfor at de faglige felleselementene samles i felles programfag og at fordypningen skjer i prosjekter til fordypning. På dette grunnlaget har departementet videreutviklet og presisert den modellen utvalget har foreslått.

Departementets forslag innebærer å dele utdanningsprogrammene i:

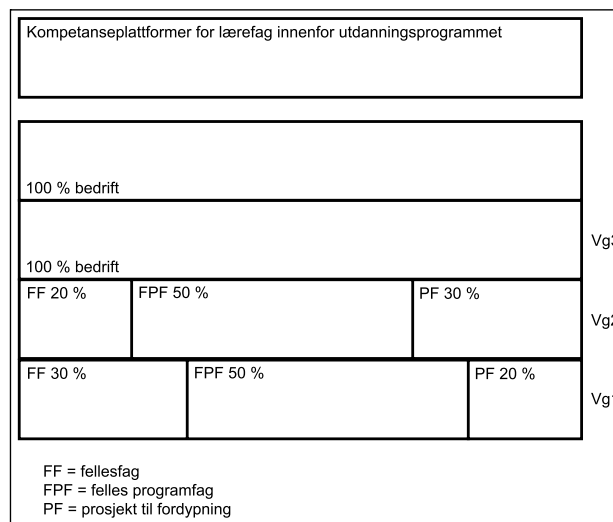
- **FF** – fellesfag. FF utgjør dagens felles allmennfag. Omfanget er ikke endret i forhold til dagens ordning.
- **FPF** – felles programfag. FPF utgjør de obligatoriske programfagene som er felles for alle lærefagene innenfor utdanningsprogrammet på Vg1-nivå, og innenfor programområdet på Vg2-nivå.
- **PF** – prosjekt til fordypning. PF kan innrettes som fordypning i et ønsket lærefag som inngår i utdanningsprogrammet på Vg1-nivå, og innenfor programområdet på Vg2-nivå, og eventuelt være rettet mot behov i lokalt arbeidsliv. På denne måten kan også smale fagområder som for eksempel green-keeper tilbys som fordypning innenfor eksisterende lærefag som anleggsgartnerfaget i dette tilfellet. Prosjekt til fordypning avløser blant annet dagens valgfag.

Departementets forslag til modell for organisering og tilrettelegging av fag- og yrkesopplæringen kan beskrives som i figur 7.1. Alle prosentangivelser i figuren er anslag.

Den nye utdanningsstrukturen med felles fag, programfag og prosjekt til fordypning gir muligheter for:

- Fordypning og praktisering innenfor ønsket lærefag fra første år eller muligheter for bredere kompetanse,
- En bedre tilpasset opplæring ut fra elevenes forutsetninger,
- Lokale tilpasninger til næringslivets behov,
- Tverrfaglig kompetanse som gir flere valgmuligheter inn mot lærefag,
- Bedre tilrettelegging og organisering av opplæringen i små og verneverdige fag.

Denne modellen vil gi felles programfag som omfatter flere yrkesfag enn studieretningsfagene i



Figur 7.1 Modell for organisering og tilrettelegging av utdanningsprogram for yrkesfaglige studieretninger

dagens Vkl-struktur. Dermed vil den også gi en enklere struktur enn i dag på dette nivået. Modellen vil bidra til en bedre ressursutnyttelse slik at tilbudene kan bli etablert flere steder. Flere elever vil da kunne få tilbud om opplæring i det programfaget de ønsker, nærmere der de bor. Dette vil også kunne bedre rekrutteringen til fag med liten søkning, fordi opplæringen blir lettere tilgjengelig. Fordi modellen innebærer stor grad av felles programfag på Vg2, vil fordypningen utgjøre en tilsvarende liten del. I tilfeller der en skole ikke selv kan gi tilbud om den fordypningen en elev ønsker, vil det bli lettere å få opplæringen organisert i en lokal bedrift, eller ved en annen skole. Omvalg innenfor utdanningsprogrammet vil også bli enklere med denne modellen, fordi så en stor del av opplæringen blir felles. Ved at fordypningen kan begynne allerede på Vg1, vil trolig flere elever enn i dag bli mer motivert for å gjennomføre opplæringen.

Modellen er utviklet innenfor dagens årstallet på 1309, det vil si 35 timer i uken. Departementet har vurdert spørsmålet om opplæringens lengde for enkelte lærefag. Departementet legger til grunn at det er forskjeller mellom fagene, men at omfanget på opplæringen har vært et av kriteriene for å bli godkjent som lærefag. Forskjellene er derfor ikke store. De forskjellene i behov for opplæring som eksisterer, kan utjevnes ved at de forskjellige lærefagene får forskjellig omfang i programfagene.

Prinsippene for tilpasset opplæring som er beskrevet i kapittel 8, og prinsippene om fordeling

av tid som er beskrevet i kapittel 5 om en helhetlig opplæring, skal også gjelde innen fag- og yrkesopplæringen. Ved at 25 prosent av den tiden som er fastsatt til opplæring i det enkelte fag kan disponeres lokalt, vil det bli økt mulighet for individuelt fastsatt tid til opplæring, økt mulighet til valg av fag, og økt mulighet til ulik progresjon for elevene og lærlingene sammenlignet med dagens ordning.

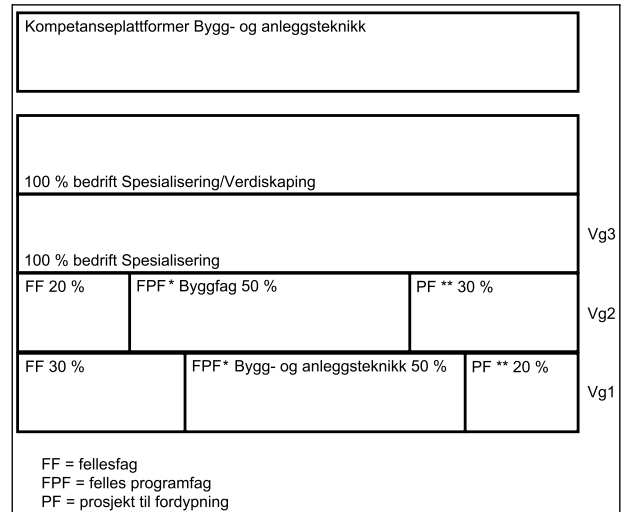
Departementet forslår å overføre naturforvaltning, medier og kommunikasjon og tegning, form og farge, som alle i dag er Vkl i yrkesfaglige studieretninger og gir generell studiekompetanse, til studieforberedende utdanningsprogram. I denne forbindelse må det vurderes endringer i fagene for å tilfredsstille de nye krav til generell studiekompetanse som er beskrevet nedenfor under 7.10 Overgang til høyere utdanning.

For å vise hvordan modellen vil fungere innenfor et utdanningsprogram er det i figur 7.2 utarbeidet et eksempel på programområde innenfor bygg- og anleggsteknikk. Alle prosentangivelser er anslag.

## 7.6 Metode for å forenkle tilbudsstrukturen

Til tross for at tilbudsstrukturen i videregående opplæring ble vesentlig forenklet i forbindelse med Reform 94, ble det i St.meld. nr. 32 (1998–1999) understreket at Vkl-strukturen er blitt et alvorlig hinder for rekruttering til en rekke yrker. Dette fordi den sterke oppsplittingen fører til at det ikke er et tilstrekkelig elevgrunnlag i fylkeskommunene til å etablere alle grunnkurs og Vkl. Evalueringen av Reform 94<sup>4</sup> fastslår at grunnkursstrukturen i videregående opplæring fungerer etter hensikten, i den forstand at overgangen fra grunnkurs til Vkl ble betydelig bedre etter reformen. Enkelte grunnkurs som kjemi- og prosessfagene, trearbeidsfag og tekniske byggfag har svak rekruttering. Hvert av disse grunnkursene rekrutterer bare ca. én prosent av elevmassen. Dette viser at egne grunnkurs ikke nødvendigvis fører til god søkning til fagområdet. Tvert imot viser erfaringene at for smale grunnkurs kan være en hindring for god rekruttering.

Et gjennomgående trekk i utviklingen av tilbudsstrukturen i Reform 94 var et sterkt ønske fra partene i arbeidslivet om å få spesialiserte Vkl. Dette førte til at det i tilbudsstrukturen er mange



Figur 7.2 Eksempel på modell for organisering av programområde for bygg- og anleggsteknikk

\*FPF = faglige felles elementer fra kompetanseplattformene som inngår i utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk.

\*\*PF = prosjekt til fordypning kan være fordypning innen et lærefag, for eksempel innen muring.

Vkl med faglige felleselementer som omfatter overlappende arbeidsfunksjoner. I Innst. S. nr. 246 (1998–1999) sier flertallet i Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité at Vkl har blitt mer spesialisert, og at det er blitt opprettet langt flere kurs enn forutsatt. Komiteen konkluderer med at det er viktig å få etablert nødvendige endringer i strukturen, og at læreplanverket må revideres og utvikles i tråd med dette.

På denne bakgrunn satte departementet høsten 2000 i gang en omfattende prosess med opplæringsrådene for å forenkle Vkl-strukturen. Utfordringen var å gjøre tilbudene mer attraktive for de utdanningssøkende, legge grunnlag for mer fleksibel tilrettelegging av opplæringen, en mer helhetlig kompetanse og å vurdere den fragmenterte Vkl-strukturen i et internasjonalt perspektiv.

Til tross for et stort engasjement og et sterkt ønske om å sikre en best mulig kvalitet i fagopplæringen, førte dette arbeidet ikke til noe omforent forslag.

### Departementets vurdering

En forenkling av tilbudsstrukturen for videregående opplæring må etter departementets oppfatning skje på grunnlag av en analyse av fagene og yrkene. Denne analysen skal danne grunnlag for

<sup>4</sup> Støren m fl. 1998

å utvikle fagene og yrkene slik at de dekker arbeidslivets behov, det vil si å fastsette endringer i fagenes faglige innhold, opprette nye fag, slå sammen fag, osv. Analysen skal også brukes til å få en oversikt over faglige felleselementer og felles arbeidsfunksjoner som kan danne grunnlag for at dagens Vkl kan slås sammen til bredere programområder, og dagens grunnkurs kan bli erstattet av bredere utdanningsprogrammer.

Departementet foreslår at det utarbeides en kompetanseplattform for hvert enkelt lærefag der fagets arbeidsfunksjoner og krav til kunnskaper og ferdigheter beskrives. Kompetanseplattformene skal erstatte dagens sluttkompetanser for lærefag. Kompetanseplattformene skal brukes som grunnlag for utvikling av nye læreplaner. Departementet mener det er viktig at kartleggingen og utviklingen av kompetanseplattformer også omfatter de fagene som fører frem til annen yrkeskompetanse uten opplæring i lærebedrift, som for eksempel utdanninger innen helse- og sosialfaget. Slik kan de yrkesfaglige tilbudene vurderes i sammenheng. I denne prosessen vil det også være hensiktsmessig å vurdere om enkelte treårige yrkesfag bør gjøres om til lærefag. Departementet har utarbeidet en metode for å kartlegge arbeidsfunksjonene i yrkesfagene og å avdekke felles faglige elementer. Ved å legge arbeidsfunksjoner og krav til kunnskaper og ferdigheter inn i matriser, vil fellesområder mellom fagene bli kartlagt. Departementet vil i samarbeid med partene i arbeidslivet foreta denne type kartlegginger i arbeidet med den endelige utformingen av tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Et eksempel på bruk av denne typen matriser finnes i vedlegg 6 til meldingen.

I forbindelse med utviklingen av kompetanseplattformer vil det også være naturlig å vurdere det enkelte lærefags status. Innenfor enkelte områder finnes det fagbrev som er nært beslektet, med stor grad av felleselementer. Det bør vurderes om noen av disse kan slås sammen. Enkelte andre fag bør vurderes overført til fagskolenivået. Frem til nå har godkjenning som fag eller yrke under fagopplæringen vært eneste mulighet til å formalisere yrkesfaglig opplæring, noe som kan forklare at enkelte lærefag er lite egnet som tilbud i grunnopplæringen. Som eksempel kan nevnes lærefag der det stilles spesielle alderskrav til utøverne, for eksempel yrkessjåførfaget, lærefag som er underlagt egne sertifiseringsbestemmelser, for eksempel flyfagene, og særlig spesialiserte lærefag som naturlig bygger på bredere lærefag, for eksempel bunadssøm. Med ny lov om fagskoler

mener departementet forutsetningene nå er bedre enn tidligere for å kunne legge yrkesfaglige tilbud til dette nivået. Eventuelle endringer vil bli vurdert i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Å utarbeide kompetanseplattformer for alle fag og yrker i videregående opplæring, å fastsette programområder og å utarbeide læreplaner er en omfattende og tidkrevende prosess. Dette arbeidet skal skje etter at inndelingen i utdanningsprogrammer er fastsatt. Partene i arbeidslivet vil gjennom deltakelse i faglige råd ha hovedansvaret for å utarbeide kompetanseplattformer og vil gi råd om inndeling i programområder innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. De samiske utdanningsmiljøene vil ha en tilsvarende rolle for reindriftsfaget og duodji. Læreplanene i disse fagene fastsettes av Sametinget.

Departementet har utarbeidet forslag til utdanningsprogrammer ved bruk av en tilsvarende tilnærming som beskrevet ovenfor. Med utgangspunkt i dagens læreplaner og sluttkompetanser har departementet kartlagt områder som er egnet for en mer fleksibel utnyttelse av ressursene. På dette grunnlaget foreslår departementet at dagens femten studieretninger blir erstattet av elleve utdanningsprogrammer.

## 7.7 Åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Kvalitetsutvalget oppsummerer sitt kapittel som omhandler tilbudsstrukturen i videregående opplæring på følgende måte:

- Dagens tilbudsstruktur har bidratt til bedre gjennomføring på yrkesfag.
- Tilgangen på læreplasser for de yngste lærlingene er økt.
- Det er bedre muligheter til å oppnå studiekompetanse etter yrkesfaglig opplæring.
- Hovedmodellen fungerer i all hovedsak bra for et flertall av elevene og lærlingene.
- Utvalget vil presisere at de prinsippene og intensjonene med Reform 94 som er blitt realisert og som fungerer i dag, må videreføres, men at det er behov for endringer av ulike omfang og ulik karakter.

Utvalget mener at endringer i videregående opplæring må konsentreres om de områdene som ikke fungerer etter hensikten. Det er behov for å sikre:

- økt fleksibilitet, både innholdsmessig og strukturelt

- mer og bedre tilrettelegging av opplæringen for den enkelte
- bedre samsvar mellom bredde og spesialisering

Kvalitetsutvalget legger frem forslag om syv nye utdanningsprogrammer som erstatning for dagens tolv studieretninger innen fag- og yrkesutdanningen:

- Utdanningsprogram for industriell produksjon og teknikk
- Utdanningsprogram for håndverk
- Utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk
- Utdanningsprogram for service
- Utdanningsprogram for design og formgivning
- Utdanningsprogram for biologisk produksjon
- Utdanningsprogram for medier og kommunikasjon

Høringsinstansene har kommet med mange synspunkter på Kvalitetsutvalgets forslag. Først og fremst er det bred enighet om behovet for reduksjon av antall grunnkurs, men det er til dels sterk uenighet om antallet og sammensetningen av de nye utdanningsprogrammene.

Mange høringsinstanser har foreslått programområder i tillegg til de syv utdanningsprogrammene. Dette gjelder blant annet et utdanningsprogram for samiske fag og et utdanningsprogram for estetiske fag (kunstfag). I tillegg er det forslag om å videreføre noen av dagens studieretninger som for eksempel utdanningsprogram for musikk, dans og drama, utdanningsprogram for helse- og sosialfag og utdanningsprogram for idrettsfag.

Noen høringsinstanser har foreslått helt nye strukturer for utdanningsprogrammer knyttet til for eksempel et utdanningsprogram for samferdsel, et utdanningsprogram for industri eller et utdanningsprogram for tjenesteyting. Andre inndelinger som er foreslått, er blant annet utdanningsprogram fra jord til bord, utdanningsprogram for kunst og håndverk.

#### Departementets vurderinger

Innenfor fag- og yrkesopplæringen legger departementet frem forslag om åtte utdanningsprogrammer. Hvert utdanningsprogram har ett eget Vg1. Departementet mener det er grunnlag for å fastsette et antall programområder på mellom 35–50 på Vg2-nivå, til erstatning for dagens 102 Vkl.

Departementets forslag til bredere utdan-

#### Boks 7.1 Fremtidsrettet opplæring

På Sørumsand videregående skole er det igangsatt et prosjekt *Fremtidsrettet opplæring* i teknologifag. De teknologiske fag innbefatter studieretningene for mekaniske fag, elektro-fag og kjemi- og prosessfag. Med fremtidsrettet utdanning menes en fleksibel struktur og en organisering av opplæringen der variasjon og personlig veiledning av elever er hovedelementer. Utgangspunktet for prosjektet er ønske om god rekruttering og at tilbudet gis der elevene bor. Temaopplæringen foregår på ulike opplæringsarenaer, i egne lokaler og i bedrifter. Elevene tilegner seg en tverrfaglig kompetanse som gir dem muligheten til å se sammenhengen mellom teknologifagene.

ningsprogrammer bygger på faglige felleselementer for lærefagene slik det går frem i beskrivelsen av det enkelte utdanningsprogram. Departementet har også lagt vekt på behovet for en struktur som ivaretar behovet for tverrfaglig kompetanse og evne til omstilling, og samtidig legger til rette for enklest mulig utdanningsvalg.

For å motvirke det økende antallet elever som ikke gjennomfører utdanningen på normert tid, har departementet lagt vekt på at den enkelte elev gis mulighet for å få sin utdanning nærmest mulig sitt bosted. For de utdanningsprogrammene som blir bredere enn dagens studieretninger, vil søker-tallene også øke. Opplæring som leder frem til lærefagene som inngår i disse utdanningsprogrammene, vil dermed kunne tilbys ved flere skoler.

Departementet har også lagt vekt på søker-tallene og foreslår en Vg1-struktur som vil gi et vesentlig høyere antall søkere til hver av studieretningene, enn det kjemi- og prosessfag, trearbeidsfag og tekniske byggfag har i dag.

Departementet foreslår følgende åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer:

- Utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon
- Utdanningsprogram for elektrofag
- Utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk
- Utdanningsprogram for restaurant- og næringsmiddelfag
- Utdanningsprogram for helse- og sosialfag



- Utdanningsprogram for design, medier og håndverksfag
- Utdanningsprogram for service og samferdsel
- Utdanningsprogram for naturbruk

#### *Utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon*

Det nye utdanningsprogrammet for teknikk og industriell produksjon omfatter lærefag innen dagens studieretninger for mekaniske fag og kjemi- og prosessfag.

Utdanningsprogrammet for teknikk og industriell produksjon tar utgangspunkt i at

- alle de aktuelle yrkene/fagene har behov for en bred teknisk grunnlagskompetanse
- det utvikles stadig mer avanserte produkter som krever tverrfaglig kompetanse. Bedriftene vil ha behov for medarbeidere som forstår sammenhengen fra ide til ferdig produkt
- bredere kompetanse gjør den enkelte arbeidstaker mer fleksibel i forhold til produksjonsprosesser.

#### *Utdanningsprogram for elektrofag*

Det nye utdanningsprogrammet for elektrofag omfatter fag innenfor dagens studieretning for elektrofag.

Utdanningsprogrammet skal gi en bred utdanning med spesialiseringer innen elektrisk energi og datateknisk infrastruktur. Utdanningen omfatter fagområder innenfor elektrofagene som automatiserte anlegg, elektriske bygningsinstallasjoner, produksjon og overføring av elektrisk energi. På elektronikkensiden omfatter opplæringen spesialisering innenfor datasystemer og anvendelser, kommunikasjon, dokumentasjon og feilsøking. Fagpersoner som har sitt virke på disse områdene, er underlagt ulike forskrifter, sertifiserings- og kvalifikasjonskrav for å arbeide på elektriske anlegg og utstyr, og på kommunikasjonsanlegg.

Økt satsing på IKT i skole og samfunn, og utbygging av tilhørende infrastruktur, vil kreve bygging, service, drift og vedlikehold av teknisk utstyr. Dette forutsetter fagarbeidere som tilfredsstiller høye krav til kompetanse innenfor elektrisk energi og datateknologi.

#### *Utdanningsprogram for bygg – og anleggsteknikk*

Det nye utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk omfatter fag innenfor studieretningene for byggfag og tekniske byggfag.

Utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk tar utgangspunkt i at

- alle yrkene/fagene har byggeplassen som sin primære arena
- progresjonen i bygg- og anleggsteknikk er avhengig av tverrfaglig forståelse
- næringen vil ha behov for medarbeidere som kjenner sammenhengen i en byggeprosess.

Utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk vil omfatte kompetanseområder som trekonstruksjon, utvendig og innvendig utforming og innredning, og bygg-, mur-, puss-, stein- og betongarbeid og omfatte lærefag med utgangspunkt i byggevirksomhet, anleggsarbeid, terrengarbeid og tekniske anlegg.

#### *Utdanningsprogram for restaurant- og næringsmiddelfag*

Det nye utdanningsprogrammet for restaurant- og næringsmiddelfag omfatter lærefag innenfor dagens studieretning for hotell- og næringsmiddelfag.

Utdanningsprogrammet skiller seg ikke vesentlig fra dagens studieretning. Dagens grunnkurs dekker et naturlig avgrenset fagområde både i forhold til lærefagenes funksjonsområder og kunnskaper og ferdigheter. Det vil imidlertid bli vurdert om de lærefagene som er relatert til næringsmiddelindustrien bør flyttes til utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon.

#### **Boks 7.2 Serverer i Regjeringskvartalet**

Lærebedriften Servina Regjeringskvartalet i Oslo tenker utradisjonelt. Lærebedriften setter lærlingene i fokus og har utradisjonelle metoder for opplæring og utvikling. Det brukes mye lek, dikt og poesi i undervisningen, og lærlingene oppfordres hele tiden til å være nysgjerrige. Servina Regjeringskvartalet har laget en egen liten butikk hvor det er utsalg hver fredag. Lærlingene har en sentral rolle i denne butikken i form av uttak av råvarer og distribusjon til kundene. Gjennom hele opplæringsløpet får lærlingene stor selvstendighet og svært gode muligheter til å prøve seg i faget, noe som gir høy grad av egenutvikling og forståelse for fagets kompleksitet.

### *Utdanningsprogram for helse- og sosialfag*

Det nye utdanningsprogrammet for helse- og sosialfag omfatter fag innenfor dagens studieretning for helse- og sosialfag. Det nye utdanningsprogrammet skiller seg ikke vesentlig fra dagens studieretning.

Utdanningsprogrammet for helse- og sosialfaget skal gi en bred utdanning rettet mot forskjellige yrker innenfor helse-, sosial- og oppvekstsektoren, i hjemmebaserte tjenester og i institusjoner i offentlig og privat virksomhet. Opplæringen skal gi ferdigheter i å gi omsorg, pleie, veiledning og støtte til mennesker som trenger hjelp.

### *Utdanningsprogram for design, medier og håndverksfag*

Det nye utdanningsprogrammet for design, medier og håndverksfag omfatter fag innenfor formgivingsfag, trearbeidsfag, tekniske byggfag, medier og kommunikasjon.

Utdanningsprogrammet for design, medier og håndverksfag blir et utdanningstilbud som forener de yrkene som er knyttet til håndverksutøvelse innenfor ulike fag, og de nye yrkene som er knyttet til kreativ utøvelse basert på form og teknikk. Teknikk har en nær tilknytning til kunst og andre estetiske uttrykksformer. Med ny teknikk, først og fremst innenfor IKT, føres tradisjonelle håndverksfag sammen med nye uttrykksformer. De kreative medieutdanningene omfatter informasjonsteknologi, kommunikasjon og digital bildebehandling. Foto, video, film og tv, multimedier, webdesign, animasjon og visualisering som knyttes opp mot ferdiggjøring innenfor grafiske fag som trykkmetoder, mediografiske metoder osv. Utdanninger fra formgivingsfag, trearbeidsfag, tekniske byggfag og andre områder vil omfatte yrker innenfor tradisjonelle håndverksfag som gullsmed, møbelsnekker, frisør, møbeltapetserer og tekstil formgivning, tekniske designere og dekoratør- og interiørfag.

### *Utdanningsprogram for service og samferdsel*

Det nye utdanningsprogrammet for service og samferdsel omfatter fag innenfor dagens studieretning for salg og service og transportfag.

Utdanningsprogrammet for service og samferdsel skal gi en bred opplæring rettet mot yrker som er knyttet til tjenesteyting i vid forstand innenfor varehandel, reiseliv, IKT og samferdsel. I utdanningsprogrammet vil det også legges vekt

på evnen til samarbeid, samt ferdigheter i kundebehandling og kommunikasjon.

### *Utdanningsprogram for naturbruk*

Det nye utdanningsprogrammet for naturbruk omfatter fag innenfor dagens studieretning for naturbruk. Det foreslåtte utdanningsprogrammet skiller seg lite fra dagens studieretning for naturbruk.

Utdanningsprogrammet omhandler all opplæring i fiske, fangst og landbruk i videregående opplæring. Det er god sammenheng mellom fagenes funksjonsområder og kunnskaper og ferdigheter.

## **7.8 Nye studieforbereende utdanningsprogrammer**

Kvalitetsutvalget foreslår at de tre studieretningene innenfor videregående opplæring som i dag gir generell studiekompetanse, slås sammen til ett utdanningsprogram for studiespesialisering for dem som vil kvalifisere seg spesielt for videre studier innenfor høyere utdanning. Hensikten med utdanningsprogrammet er blant annet både å

### **Boks 7.3 Minisamfunn ved stor skole**

Sandefjord videregående skole har et elevtall på ca. 1600 fordelt på ti studieretninger. Læringsarenaene er både tradisjonelle - knyttet til klasserom og verksteder - og utvidet, fordi de inngår i et minisamfunn der det er lagt til rette for kommunikasjon og samhandling.

Skolen har spissede tilbud rettet mot spesielle målgrupper. Her nevnes:

- International Bacculaureate som fanger opp elever som tar sikte på eller kommer fra et internasjonalt miljø.
- Knutepunktskolen for døve og hørselshemmede integrerer sine elever i alle studieretninger.
- Kjemis- og prosessfagene er organisert som bedrift/produksjonsheter.
- Toppidrettstalenter har egne klasser.
- Musikk, dans og drama driver talentutvikling i et faglig meget stekt miljø.

Bak det hele ligger tanken om å mestre.

samordne de nåværende studieforberevende studieretningene og gi rom for faglig fordypning. Det foreslås at programmet gir anledning til å velge innenfor syv programområder på Vg1 med tanke på den videre faglige spesialiseringen på Vg2 og Vg3. Disse programområdene omfatter:

- a) Programområde for realfag
- b) Programområde for samfunns- og økonomifag
- c) Programområde for språkfag
- d) Programområde for medier og kommunikasjonsfag
- e) Programområde for IKT-fag
- f) Programområde for idrettsfag
- g) Programområde for musikk, dans, drama

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg, er positive til en forenkling av strukturen, men de miljøene som særlig rekrutterer fra spesielle studieretninger er bekymret for at deres utdanningsvei blir borte som egen studieretning. Mange gir også uttrykk for at med bare ett studieforberevende program vil det være vanskelig å opprettholde den graden av spesialisering i Vg1 som det er i dagens grunnkurs.

#### *Departementets vurdering*

Departementet mener at dagens studieforberevende studieretninger allmenne, økonomiske og administrative fag, idrettsfag og musikk, dans og drama er vanskelige å innlemme i ett studieforberevende program uten at retningenes særprege forsvinner. Dessuten ser dagens ordning ut til å fungere godt, og det har ikke fremkommet noen misnøye med ordningen i høringen. Departementet foreslår derfor å opprettholde tre studieforberevende programmer.

I forslaget fra Kvalitetsutvalget er ikke formgivingsfag tatt med blant de programområdene som skal inngå i program for studiespesialisering. Studieretning for formgivingsfag med Vkl og VklII tegning, form og farge gir etter dagens ordning generell studiekompetanse. Høringsinstanser med tilknytning til dette fagområdet ønsker at dette tilbudet beholdes. Departementet ønsker å opprettholde muligheten for å oppnå generell studiekompetanse med fordypning innenfor tegning, form og farge. Samtidig er det ønskelig med et klart skille mellom yrkesfaglige og studieforberevende studieretninger. Departementet forslår derfor å inkludere formgivingsfag i programområdet for medier og kommunikasjon.

Departementet mener at Kvalitetsutvalgets forslag til programområder innenfor utdannings-

programmet for studiespesialisering er for omfattende, og foreslår på denne bakgrunn visse endringer i sammensetningen av programområdene. Departementet mener at IKT ikke skal være et eget programområde, i og med at dette vil være en viktig del av alle programområdene.

Dette vil gi en strammere struktur på det studiespesialiserende programmet. Organiseringen av studietilbudene vil være mer oversiktlig, og den vil ikke utelukke noen av dagens innarbeidede veier til generell studiekompetanse. De ulike veiene frem til generell studiekompetanse vil bli mer like, og fellesfagene kan samorganiseres dersom skoler har tilbud innenfor flere programmer.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det totalt blir tre studieforberevende utdanningsprogrammer med tilhørende programområder:

- Utdanningsprogram for studiespesialisering
- Utdanningsprogram for idrettsfag
- Utdanningsprogram for musikk, dans, drama

En viktig premiss for forslaget til ny modell er at den gir skolene lokalt muligheter til å organisere opplæringen på en slik måte at en får god ressursutnyttelse og størst mulig bredde i tilbudet ved den enkelte skole. Departementet mener at det bør være opp til den enkelte skole å organisere opplæringen på en hensiktsmessig måte og velge de metodene som ventelig vil gi best resultater.

Departementet antar at de ulike tiltakene vil kunne bidra til å bedre rekrutteringen til studieprogram for studiespesialisering og sette elevene bedre i stand til å møte de utfordringene som høyere utdanning vil stille dem overfor.

#### *Utdanningsprogram for studiespesialisering*

I departementets forslag til utdanningsprogram for studiespesialisering gis det anledning til å velge innenfor fire programområder: realfag, språkfag, samfunnsfag og naturforvaltning, samt medier, kommunikasjon og formgivingsfag.

Departementets forslag til modell for organisering av utdanningsprogram for studiespesialisering er beskrevet i figur 7.3. Alle prosentangivelser er anslag.

Nåværende studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag har 1122 årstimer, og ordningen videreføres i utdanningsprogram for studiespesialisering.

På Vg1 vil hovedvekten av opplæringen være konsentrert om fellesfagene. Det er likevel satt av noe tid til faglig fordypning eller eventuelt til valgfrie programfag i tillegg. Valgfrie programfag kan

FF 50 %	FPF 25 %	VPF 25 %	Vg3	
FF 60 %	FPF 20 %	VPF 20 %		Vg2
FF 80 %	FPF 10 %	VPF 10 %		
FF = fellesfag FPF = felles programfag PF = valgfrie programfag				

Figur 7.3 Modell for organisering og tilrettelegging av utdanningsprogram for studiespesialisering

enten velges som fordypning innenfor eget programområde eller fra et annet programområde innenfor utdanningsprogrammet. På Vg2 er det noe mindre andel fellesfag og større mulighet for faglig spesialisering. Prinsippene for modellen videreføres på Vg3.

#### Utdanningsprogram for idrettsfag og utdanningsprogram for musikk, dans, drama

I disse utdanningsprogrammene gis det anledning til å velge innenfor idrett og de tre programområdene musikk, dans eller drama.

Nåværende studieretning for idrettsfag og studieretning for musikk, dans og drama har i dag 1309 årstimer og har dermed flere timer til opplæring enn studieretning for allmenne-, økonomiske og administrative fag. En reduksjon i årstimetallet vil være vanskelig å gjennomføre uten at innholdet i utdanningsprogrammene endres. Departementet foreslår derfor å videreføre de nåværende kravene til årstimer. Modell for organisering og tilretteleggig av utdanningsprogram for idrettsfag og utdanningsprogram for musikk, dans, drama er beskrevet i figur 7.4. Alle prosentangivelser er anslag.

## 7.9 Andre forslag knyttet til strukturen i videregående opplæring

### 7.9.1 Fra studieforbereidende opplæring til yrkeskompetanse

Dagens struktur med påbygningsmuligheter har gjort det mulig å oppnå både yrkeskompetanse og studiekompetanse uten å «måtte begynne forfra». Denne muligheten gis først og fremst til dem som har valgt yrkesfaglige studieretninger. Fleksibili-

teten er ikke like stor for dem som vil gå fra studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag til en yrkesfaglig studieretning. Kvalitetsutvalget foreslår derfor at fylkeskommunene må gi muligheter for ny opplæring til dem som har tatt program for studiespesialisering, men som ønsker å oppnå yrkeskompetanse. Flere høringsinstanser stiller seg positive til dette forslaget.

Dagens ordning gjør det enklere å oppnå studiekompetanse etter å ha gjennomført fag- eller yrkesopplæring, enn å få fag- eller svennebrev etter å ha gjennomført studieforbereidende opplæring. Dette har sammenheng med det store innslaget av opplæring og spesialisering i bedrift innenfor de fleste yrkesfaglige utdanningsprogrammene. En gjennomgang av bestemmelsene om godskrivning av gjennomført opplæring vil kunne gjøre overgangene noe enklere, og for fellesfagene er det gode overgangsordninger der opplæringen blir godskrevet. Læretiden i bedrift er det derimot vanskelig å korte ned på dersom eleven ikke kan dokumentere realkompetanse i faget. En ny fleksibel modell for fagopplæringen vil kunne gjøre det lettere for elever fra program for studiespesialisering å få yrkeskompetanse, men uten realkompetanse i faget kan ikke læretiden i bedrift reduseres.

Departementet går ikke inn for en rett til ny opplæring for dem som har tatt studieforbereidende opplæring, og som ønsker yrkeskompetanse. Likevel er departementet enig med Kvalitetsutvalget i at fylkeskommunene bør legge til rette for opplæringstilbud for denne gruppen. Fylkeskommunene skal i følge dagens lovbestemmelser organisere tilbud til voksne uten rett.

Fylkeskommunene bør også bidra til tettere samarbeid mellom videregående skoler og lokalt næringsliv for å opprette tilbud til ungdom som ønsker både yrkeskompetanse og studiekompetanse.

FF 50 %	FPF 25 %	VPF 25 %	Vg3	
FF 60 %	FPF 20 %	VPF 20 %		Vg2
FF 70 %	FPF 15 %	VPF 15 %		
FF = fellesfag FPF = felles programfag PF = valgfrie programfag				

Figur 7.4 Modell for organisering og tilrettelegging av utdanningsprogram for idrettsfag og utdanningsprogram for musikk, dans, drama

### 7.9.2 Videregående opplæring i utlandet

Kvalitetsutvalget foreslår å åpne for å ta deler av videregående opplæring i utlandet ved at skoler får mulighet til å tilby deler av opplæring i utlandet, og ved at elever får økte muligheter til støtte til å ta deler av opplæringen i utlandet på egen hånd.

Det er i dag to forsøksordninger med finansiering gjennom Lånekassen, utveksling av enkelt-elever gjennom utvekslingsorganisasjoner og utveksling av klasser, som begge har blitt evaluert positivt i en rapport om finansiering av utdanning i utlandet fra 2. juni 2003.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det fremmet forslag om at forsøksordningen som gjelder utveksling gjennom godkjente utvekslingsorganisasjoner blir gjort permanent, og at forsøksordningen for utveksling av hele klasser blir avvirket og erstattet med en ny forsøksordning som er målrettet mot yrkesfaglige studieretninger.

I Innst. S. nr. 12 (2203–2004) ba et flertall departementet om å ta stilling til hvordan ordningene skal videreføres i forbindelse med behandlingen av oppfølgingen av Kvalitetsutvalgets innstilling.

Internasjonalisering av videregående opplæring inkluderer både økt mobilitet, styrket språk-opplæring, nye arbeidsmetoder og at skoleeier skal ta ansvar for det internasjonale perspektivet i opplæringen. Norge deltar i europeisk samarbeid om yrkesutdanning og yrkeskvalifikasjoner, som er nedfelt i Københavnerklæringen fra 2002. Norge deltar også i utveksling av elever og lærlinger gjennom EUs utdanningsprogrammer, Leonardo da Vinci og Comenius, og via bilaterale avtaler som er inngått med Tyskland og Frankrike.

Departementet legger til grunn at utvekslingsordninger av forskjellig art ikke bare er til nytte for den enkelte elev, men at slike ordninger er viktige i arbeidet med å videreutvikle kvaliteten i opplæringen. På denne bakgrunn ønsker departementet å stimulere til utveksling gjennom videreføring av de tiltak som har vært prøvd ut med støtte fra Statens lånekasse for utdanning.

Departementet ønsker å gjøre ordningen med utveksling av enkeltelever gjennom godkjente utdanningsorganisasjoner permanent under forutsetning av at utvekslingsorganisasjonene og skolene i Norge får større ansvar for kvalitetssikringen av opplæringen i utlandet.

Når det gjelder støtte til utveksling av elever foreslår departementet en noe videre innretning

på finansiering av livsopphold for elevgrupper som deltar i internasjonal utveksling enn den som ble varslet i statsbudsjettet. Det bør tas hensyn til at det er etablert velfungerende ordninger innenfor allmennfag. Allmennfaglige elevgrupper bør derfor ikke utelukkes fra å delta i utvekslinger. Samtidig er det behov for en større dreining mot yrkesfagene, som i dag utgjør et klart mindretall av utvekslingen. En bedre balansering av yrkesfaglige og allmennfaglige elevgrupper kan ivaretas ved at fylkesmennenes utdanningsavdelinger i valget av skoler sikrer en slik balanse.

### 7.9.3 Fag fra høyere utdanning

Kvalitetsutvalget foreslår at elever i videregående opplæring skal få anledning til å ta fag eller deler av fag i høyere utdanning eller fagskolen samtidig med videregående opplæring. Utvalget mener at «en i fremtiden kan se for seg at videregående skoler blir akkreditert som tilbydere av tertiærutdanninger». Flere høringsinstanser stiller seg positive til en slik mulighet for elevene, men mange understreker at de høyere utdanningsinstitusjonene i så fall må stå som faglig ansvarlige for et slikt tilbud.

Gjeldende universitets- og høyskolelov gir ikke rett til å avlegge eksamen som privatist ved universiteter og høyskoler uten at man fyller opp-takskravene. Derimot er det ingen hindring for at elever kan følge åpne forelesninger eller lese fag på egen hånd. Departementet er kjent med at enkelte institusjoner har gitt elever i videregående opplæring mulighet til å avlegge prøve ved en høyere utdanningsinstitusjon.

Departementet ser det som viktig at talentfulle elever får mulighet til å få tilpasset opplæring i form av mer krevende faglige utfordringer. En ordning der elever i videregående opplæring får anledning til å følge undervisning og eventuelt gå opp til eksamen på universitets- eller høyskolenivå, kan være et godt virkemiddel. Departementet vil imidlertid peke på at utdanning på dette nivået blant annet forutsetter en kompetanse i personalet som lærere og instruktører i videregående opplæring normalt ikke har, og som det heller ikke er hensiktsmessig å bygge opp. Departementet legger derfor til grunn at universiteter eller høyskoler må stå som faglig ansvarlige for denne typen tilbud.

I lys av erfaringer som enkelte institusjoner har, vil departementet vurdere hvordan det ytterligere kan legges til rette for at elever i videregående opplæring kan følge enkeltkurs i høyere utdanning.

#### 7.9.4 Endringer i enkelte fag

På bakgrunn av departementets høring om endring av struktur i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag høsten 2000, foreslår Kvalitetsutvalget blant annet endringer i fag og plassering av fag på årstrinn, herunder at kroppsøving får benevnelsen fysisk trening og utvides med 37 årstimer på hvert årstrinn. Dette forslaget gjelder også de yrkesforberedende utdanningsprogrammene. Høringsinstansene stiller seg stort sett positive til utvalgets forslag.

I forbindelse med utarbeidelse av læreplaner og endringer i forskrift til opplæringsloven, vil departementet ta stilling til eventuelle endringer i fag og timetall og plassering på årstrinn.

#### 7.9.5 Tiltak for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til videregående opplæring

For å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til videregående og høyere utdanning, vil departementet fremme forslag om å endre opplæringsloven slik at ufullstendig grunnskoleopplæring i hjemlandet ikke står til hinder for inntak i videregående opplæring. Siktet målet er å gi ungdom fra språklige minoriteter med ufullstendig grunnskoleopplæring, opplæring sammen med jevnaldrende majoritetsspråklig ungdom så snart som mulig. Dette innebærer at grunnskoleopplæringen gis integrert i videregående opplæring, og at fylkeskommunen blir ansvarlig for denne opplæringen. For øvrig vises det til strategiplan for minoritetsspråklige.

### 7.10 Overgang til høyere utdanning

Gjeldende regler for opptakskrav er fastsatt i medhold av universitets- og høyskoleloven. Generell studiekompetanse angir det faglige grunnlaget som normalt er en forutsetning for høyere utdanning. I dag er dette minst 3-årig videregående opplæring. I tillegg eller som del av den, skal følgende fag angitt i uketimer dokumenteres: norsk (14), engelsk (5), samfunnskunnskap (2), nyere historie (4), matematikk (5) og naturfag (5). Søkere som er minst 23 år, kan få generell studiekompetanse når de har minst fem års utdanning eller yrkespraksis etter grunnskolen. I tillegg må fagkravene ovenfor være dekket. Visse studier har i tillegg til krav om generell studiekompetanse også spesielle opptakskrav. Etter fylte 25 år kan personer tas opp

til universitets- og høyskolestudier dersom de etter lærestedets vurdering har den nødvendige realkompetansen for å følge det aktuelle studiet.

Kvalitetsutvalget foreslår at alle som har fullført videregående opplæring, skal være å anse som generelt studieforberedte, uavhengig av utdanningsprogram. Kvalitetsutvalgets begrunnelse for forslaget er at grunnopplæringen vil bli styrket ved at utvalget også foreslår at krav til basiskompetanse skjerpes. Utvalget viser videre til at det er en tendens, både nasjonalt og internasjonalt, til at grenser mellom utdanninger og utdanningsnivåer bygges ned, og nevner opptak til videre studier på grunnlag av realkompetanse som eksempel. Kvalitetsreformen i høyere utdanning, med bedre oppfølging av studentene, anvendes også som et argument for utvalgets forslag.

Det generelle inntrykket fra høringen er universitets- og høyskolesektoren i hovedsak er negative til forslaget, mens fag- og yrkesopplæringen generelt er positive, så lenge det ikke svekker denne opplæringen. Flere av høringsinstansene uttrykker bekymring for at Kvalitetsutvalgets forslag vil føre til en nivåsenkning. Det understrekes at kvaliteten på søkerens allmennkompetanse ikke må svekkes, og heller ikke kravene til de enkelte studier.

En del peker på at dagens yrkesfaglige studieretninger kritiseres for å være for teoretiske, og stiller spørsmål ved om ikke dette vil bli forsterket dersom Kvalitetsutvalgets forslag følges opp. Andre høringsinstanser anfører at når yrkeskompetanse gir studiekompetanse, kan dette oppfattes som et uttrykk for at yrkeskompetanse ikke verdsettes høyt nok.

#### Boks 7.4 Høyskolenivå på videregående

Åtte elever ved Ås videregående skole tok kjemiksammen sammen med 300 studenter ved Norges landbrukshøyskole. Skolens ledelse ønsket gjennom dette å gi flinke elever en utfordring, i tillegg til at prosjektet er med på å utvikle realfagene ved skolen. Utdanningsdepartementet vurderte prosjektet dithen at det ikke var noe i veien for at elevene fra Ås videregående skole skulle kunne få anledning til å følge undervisningen og gå opp til eksamen slik det var beskrevet i skolens prosjektplan. Elevene får på sin side uttelling i form av studiepoeng for eksamen når formelle opptakskrav til høyere utdanning dokumenteres.

Flere av høringsinstansene peker på at det er viktig at videregående opplæring fortsatt kvalifiserer til høyere utdanning, slik at ikke opplæringens studieførebredende betydning blir svekket. Det pekes på at det er viktig at opptaksreglene til universiteter og høyskoler er mest mulig oversiktlige, at utdanningsprogrammene i skolen kvalifiserer et bredt spekter av studier, og at elever ikke risikerer å tape tid for å kvalifisere seg for ulike studiealternativer.

#### *Departementets vurdering*

En ordning der alle elever blir studieforbredte, kan minske problemene med frafall og feilvalg i videregående opplæring. Departementet ser imidlertid flere problemer knyttet til forslaget om studiekompetanse for alle som har gjennomført videregående opplæring. Forslaget vil kreve et større innslag av allmennfag i de yrkesfaglige studieprogrammene. Yrkesfagene vil dermed kunne miste sin egenart og bli mer teoretiske, noe som ikke er ønskelig. Når kravene til utdanningsprogrammet for studiespesialisering skjerpes, kan det bli fristende for mange elever å velge en mindre teoriung vei til studiekompetanse.

Kvalitetsutvalgets begrunnelse for forslaget bygger på en forventet kvalitetsforbedring i grunnopplæringen. Denne vil imidlertid først være en realitet etter at endringene er gjennomført og har fått virke. Dersom yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal gi studiekompetanse uten å redusere det yrkesfaglige innholdet, vil elevenes forutsetninger for høyere utdanning svekkes. Dette vil kunne undergrave målsettingen i Kvalitetsreformen i høyere utdanning om at flere studenter skal gjennomføre på normert tid.

Mange som oppfyller kravene til generell studiekompetanse makter ikke utfordringene ved å gjennomføre et langvarig studium over flere år. Det er derfor viktig at den delen av videregående opplæring som primært skal være studieførebredende, i større grad gjør studentene kjent med hva som kreves i en studiesituasjon. Departementet forslår å øke kravene til matematikk i studieførebredende utdanningsprogrammer blant annet for å øke ferdighetene i dette faget hos fremtidige studenter. Som en konsekvens av dette endres kravene til matematikk for å få generell studiekompetanse fra fem til åtte uketimer. Som et ledd i økt vekt på 2. fremmedspråk vil det også bli innført krav om åtte uketimer 2. fremmedspråk for å oppnå generell studiekompetanse. Dette tilsvarer

dagens krav i utdanningsprogram for musikk, dans og drama og utdanningsprogram for idrett.

De nye forslagene for å forbedre kvaliteten på grunnopplæringen som legges frem i meldingen, kan medføre at elevene blir bedre studieførebredt. Derfor er det hensiktsmessig å vurdere kravene til generell studiekompetanse på et senere tidspunkt, i lys av de erfaringene nytt innhold og ny struktur gir. Departementet legger til grunn at det fortsatt skal være mulig å supplere en yrkesfaglig utdanning med nærmere angitte fag/kompetanser for å oppnå generell studiekompetanse.

#### *Forsøksordning ved Høgskolen i Telemark*

Høgskolen i Telemark har med hjemmel i forsøksparagrafen i universitets- og høgskoleloven fått anledning til å ta opp søkere med eksamen fra studieretning i elektrofag (fagbrev/svennebrev) som normalt ikke gir studiekompetanse, til et særskilt tilpasset studieopplegg i relevante ingeniørutdanninger. Ordningen er tidsbegrenset og innebærer at studentene får godskrevet en del av de yrkesfaglige fagene fra videregående opplæring som gir fritak for linjefag i høyskolestudiet, samtidig som det legges til rette for at de kan ta spesielle allmennfag i løpet av studiet. Det forutsettes at studentene har faglige kunnskaper i elektrofag som ordinære studenter får i løpet av studietiden, men at de har mindre kunnskaper i allmenne fag som matematikk, fysikk og kjemi. Slik utnyttes deres spesielle forutsetninger, samtidig som man i studiet kan kompensere for manglende teori-kunnskaper. Høgskolen i Østfold har fått godkjent et tilsvarende tidsbegrenset studieopplegg innenfor kjemi. Det har vært en forutsetning for godkjenningen at forsøkene skal evalueres.

Departementet mener på denne bakgrunnen at en eventuell permanent ordning med adgang til spesifiserte studier med basis i relevant yrkeskompetanse, bør vurderes etter at evalueringsresultatene av forsøket ved Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Østfold foreligger. Departementet vil være åpen for at også andre institusjoner etter søknad kan få godkjent tilsvarende forsøk.

#### *Allmennfaglig påbygningsår*

Det er etter dagens ordning mulig å oppnå generell studiekompetanse gjennom

- fullført og bestått allmennfaglig påbygningsår etter å ha fullført og bestått minst grunnkurs og Vkl på yrkesfaglig studieretning

- fullført og bestått allmennfaglig tillegg etter å ha bestått fag- eller svenneprøven eller fullført og bestått tre års yrkesfaglig studieretning

Ett av målene i Reform 94 var å bedre gjennomføringen og å lette overgangen fra yrkesfaglige studieretninger til høyere utdanning. Det ble utarbeidet gjennomgående læreplaner, slik at det var mulig å bygge på allmennfagene fra yrkesfaglige studieretninger for å oppnå generell studiekompetanse.

Resultatstatistikk fra ex. phil. høsten 2002 fra Universitetet i Oslo viser at elever med ulik allmennfaglig bakgrunn hadde de klart beste resultatene. Av disse elevene bestod mellom 56 og 80 prosent. For elever med tre- eller fireårige yrkesfaglige løp med påbygning var det 39 prosent som bestod.

Departementet konstaterer at allmennfaglige studieretninger synes å gi et fortrinn ved start på universitetsstudier. Samtidig gir ikke disse resultatene tilstrekkelige argumenter for å stenge studieveier for noen av de gruppene som i dag har studiekompetanse. Resultater til ex. phil. sier ikke nødvendigvis hva studentene vil oppnå ved alle typer studier ved universiteter og høyskoler. Høyere utdanning tilbyr et bredt spekter av tilbud, og det er ønskelig å legge til rette for at personer med ulik skolebakgrunn og yrkeserfaring får mulighet for opptak til universitets- og høyskolestudier.

Som en konsekvens av at kravene for å oppnå generell studiekompetanse endres, må også fagene i allmennfaglig påbygningsår endres. Matematikk må økes med tre uketimer, og det stilles krav om åtte uketimer med 2. fremmedspråk.

## 7.11 Valg av utdanningsprogram

Kvalitetsutvalget foreslår at elever skal ha rett til sitt primære valg av utdanningsprogram på Vg1.

Høringsinstansene er svært delt i synet på retten til 1. valg. Polariseringen går i hovedsak mellom partene i arbeidslivet og «skolefagmiljøene». Partene mener forslaget om rett til å få oppfylt det primære ønske vil kunne føre til overrepresentasjon innen enkelte fag og yrker, fordi elevene vil velge ut fra moter og trender. Det kan bli vanskelig å fremskaffe læreplaner og kapasiteten i arbeidslivet vil bli dårlig utnyttet. «Skolefagmiljøene» er derimot mer positive til forslaget og mener det kan bidra til økt motivasjon for den

### Boks 7.5 Fleksibel organisering

På Glemmen videregående skole i Fredrikstad har lærerne organisert opplæringen innen hotell- og næringsmiddelfag slik at gruppestørrelsene varierer på grunnlag av de faglige felleselementene innen baker, kokk, servitør, kjøtt, fisk, – og industrielle næringsmiddelfag. Dette medfører at den enkelte lærer får brukt sin spisskompetanse innen sitt fagområde. Samtidig gir dette grunnlag for at yrkesfag med lav søkning opprettholdes. Elevene blir dermed mer motivert for utdanningen, og samtidig vil ønske om å bytte utdanningsløp ikke medføre at de må starte på nytt. Omvalg og frafall er sterkt redusert.

enkelte elev og bedre gjennomføringen. Disse miljøene påpeker imidlertid at forslaget krever økt satsing på rådgivingstjenesten.

#### Departementets vurderinger

Av statistikken som viser elevenes gjennomføring av videregående opplæring, går det klart frem at de som får oppfylt sitt førsteønske, har færre avbrudd og bedre progresjon enn de som får oppfylt andre- eller tredjeønsket. Fordi inntaket skjer på grunnlag av karakterene fra 10. klasse, er det grunn til å tro at de som ikke får oppfylt førsteønsket, ofte har dårligere karakterer og er mindre skolemotiverte enn gjennomsnittet av elever. Departementet tror at inntak på førstevalget vil virke motiverende og bedre gjennomføringen. Mot dette kan det innvendes at en rett for alle til å få oppfylt førstevalget kan gjøre det vanskeligere å styre de utdanningssøkende til fag der det finnes nok læreplaner, slik at arbeidslivets behov blir dekket. Fylkeskommunens planlegging og dimensjonering vil også bli vanskeligere ved en slik rett. Ved store endringer i søkningen fra det ene året til det neste kan fylkeskommunen måtte foreta investeringer i bygg og utstyr og rekruttere nye lærere med riktige fagkombinasjoner for å oppfylle retten. Konkurransen om å komme inn på ønsket fag virker også som en stimulans for mange til å arbeide bedre med skolefagene i ungdomsskolen. Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke å innføre en rett til å få oppfylt sitt førstevalg av utdanningsprogram.



## 7.12 Valg av programområde på Vg2

Kvalitetsutvalget foreslår at elever skal ha rett til et programområde på Vg2 innenfor det utdanningsprogrammet de har valgt. Dersom elevene velger et programområde innenfor et annet utdanningsprogram, skal dette være mulig uten at elevene må ta et ekstra år for å oppnå dette.

Mange høringsinstanser er skeptiske til at skifte av utdanningsprogram er mulig uten tillegg i tid, fordi en slik ordning vil forutsette så generelle tilbud på Vg1 at de faglige særtrekkene vil bli borte. Noen høringsinstanser påpeker imidlertid at det bør være mulig å akseptere noe ulik faglig bakgrunn som grunnlag for et fag- eller svennebrev.

### *Departementets vurderinger*

Elever har i dag rett til å komme inn på et Vkl som bygger på det grunnkurset de har gjennomført. Utvalgets forslag innebærer en videreføring av denne retten. Departementet slutter seg til dette.

Departementet er imidlertid skeptisk til utvalgets forslag om mulighet for valg av et programområde innenfor et annet utdanningsprogram uten å bruke mer enn ordinær tidsramme. Selv om utdanningsprogrammene blir færre og bredere, vil de likevel omfatte så mange fagspesifikke mål at overgang på tvers vil være vanskelig innenfor den ordinære tidsrammen. Departementet mener det bør legges til rette for at det skal være enklest mulig å foreta denne typen omvalg, samtidig som en må sikre at elevene oppnår den kompetansen som er nødvendig for å få vitnemål eller oppnå fag- eller svennebrev. Dette betyr at den eleven som velger et programområde innenfor et annet utdanningsprogram etter gjennomført Vg1, må ta igjen den opplæringen som mangler. Departementet vil derfor ikke foreslå en rett for den enkelte til å komme inn på et programområde som bygger på et annet utdanningsprogram enn det eleven har fulgt. Departementet vil imidlertid vurdere å endre bestemmelsene i forskriften om inntak, slik at eleven kan tas inn på det programområdet eleven ønsker, under forutsetning av at den manglende opplæringen blir gjennomført. Om dette lar seg gjøre vil avhenge av mulighetene ved den enkelte skole.

## 7.13 Friere skolevalg

Ifølge opplæringsloven har fylkeskommunen plikt

til å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket, jf. opplæringsloven § 13-3. Utgangspunktet er at søkerne må foreta sitt valg innenfor det samlede tilbudet av linjer i vedkommendes bostedsfylke. Fylkeskommunen avgjør på hvilken skole elevene skal få sitt opplæringstilbud. Fordi fylkeskommunene er ulike i forhold til geografi, bosettingsmønster, skolestruktur, kommunikasjonsmuligheter etc., praktiseres i dag ulike inntaksregler til videregående opplæring. Inntaksreglene endres dessuten tidvis som følge av skiftende politisk flertall, hvilket skaper utforsigbarhet for elevene. I enkelte fylker fastsettes inntaksrekkefølgen ved oversøking ut fra karakterer alene – andre steder er det varianter av regionbasert inntak.

Departementet mener at det i størst mulig grad bør innføres et friere skolevalg i videregående opplæring. Det vil derfor bli vurdert om det skal fastsettes nasjonale bestemmelser om at alle elever skal ha mulighet til å velge mellom alle skolene i hjemfylket, og at utelukkende karakterer skal være bestemmende for inntaket dersom det ved enkelte skoler er flere søkere enn plasser. Departementet vil også vurdere å utvide elevenes mulighet til å ta videregående opplæring utenfor bostedsfylket, ved at elevenes hjemfylke får en plikt til å finansiere opplæringen for elever som tas inn ved skoler i andre fylker. Dette vil sikre elever større muligheter til å velge en offentlig skole i eget eller et annet fylke, på lik linje med den muligheten som er i dag til å velge en frittstående skole i eget eller et annet fylke. Friere skolevalg innebærer en begrensning av fylkeskommunenes handlefrihet, men dette må veies mot elevenes rettigheter.

Argumenter for friere skolevalg er at dette kan gi de videregående skolene insentiver til kvalitetsheving når de i større grad må konkurrere om elevene. Friere skolevalg vil medføre at elevenes preferanser mellom skoler kommer klart frem, noe som i seg selv forventes å skape press for høyere kvalitet. For elevene kan større valgfrihet føre til økt motivasjon, og det er sannsynlig at elevenes prestasjoner og progresjon bedres hvis de kommer inn der de ønsker. Større valgfrihet vil dessuten bidra til å øve opp elevenes evne til å foreta viktige og ansvarlige vurderinger og valg på egne vegne og gradvis venne dem til omfattende valgmuligheter etter at videregående opplæring er avsluttet. Det er også mulig at elevenes innsats på ungdomsskolen øker dersom inntaket er basert på karakterer. På den annen side kan motivasjonen til de svakeste elevene reduseres

som følge av at de må gå på skole utenfor nærmiljøet, uønsket lang reiseavstand etc.

Friere skolevalg kan føre til at færre elever enn i dag kommer til å gå på den nærmeste skolen. Lang reiseavstand til skolen kan ha negativ effekt på progresjon og gjennomføring, dersom elevene må reise mot sin vilje. Friere skolevalg kan gi økt sosial segregering, men kan også ha den motsatte effekt, særlig i byer/regioner hvor bosettingen følger klare sosiale skillelinjer. En studie fra Sverige, som både har en mer liberal fri-skolelov og fritt skolevalg mellom offentlige grunn- og videregående skoler, tyder ikke på at dette har ført til økt segregering – unntatt når det gjelder religiøse skoler og skoler basert på alternativ pedagogikk. NTNU har startet et prosjekt for å se blant annet på hvilke effekter fritt skolevalg i fylkeskommunene har på prestasjonsnivå i ungdomsskolen og hvorvidt fritt skolevalg har segregeringseffekter i byer. Foreløpige resultater fra NTNU-prosjektet forventes å komme i løpet av våren/tidlig sommer 2004.

Departementet vil vurdere å fremme et lovfor-slag om friere skolevalg. I den eventuelle hørings-runden i forkant av dette, vil fordeler og ulemper samt økonomiske og administrative konsekvenser av friere skolevalg drøftes.

### **7.14 Finansieringen av videregående opplæring**

---

Dagens finansiering av videregående opplæring foregår gjennom rammetilskudd som fordeles gjennom inntektssystemet for kommunesektoren. Videregående opplæring utgjør den største andelen av fylkeskommunenes virksomhet med om lag 70 prosent av totale utgifter. Fylkeskommunenes økonomi er altså i stor grad påvirket av kostnadsnivået innenfor videregående opplæring. I det neste tiåret vil videregående opplæring stå overfor en demografisk utfordring. Kullene av 16–18 åringer vil vokse med nærmere 20 prosent fra i dag og frem til 2010, for deretter å flate ut. Om lag 95 prosent av 15–16 åringer begynner direkte i videregående opplæring. Fylkeskommunene har også ansvar for å tilby videregående opplæring til voksne elever. Antallet voksne elever har holdt seg på et relativt stabilt nivå.

Regjeringen har vurdert spørsmålet om finansiering av videregående opplæring og kommet til at prinsippet om rammefinansiering av videregående opplæring gjennom inntektssystemet skal opprettholdes. Rammefinansiering er i samsvar

med prinsippene for det lokale selvstyret fordi det gir fylkeskommunene stor frihet både i valget av det totale ressursnivået i videregående opplæring, og hvordan ressursene disponeres. Aktive skoleeiere som kjenner de lokale forhold er en viktig forutsetning for kvalitetsutvikling på den enkelte skole. Departementet viser for øvrig til at det i kommuneopplegget for 2004 er lagt til grunn en noe sterkere relativ vekst i de frie inntektene til fylkeskommunene enn i de frie inntektene til kommunene. Det er vist til at dette må ses i sammenheng med veksten i elevtallet i videregående opplæring, jf. St.prp. nr. 66 (2002–2003).

Kvalitetsutvalget hadde et eget forslag knyttet til innføring av en øremerket stykkprisfinansiering av voksne rettighets elever for å få oversikt over behovet for opplæring og sikre at reelle behov innfris. Utvalget foreslo å tidsbegrense ordningen til en periode på tre år. Departementets vurdering er at det ikke er hensiktsmessig å etablere en egen ordning med stykkprisfinansiering for en enkelt gruppe innenfor videregående opplæring. Departementet arbeider kontinuerlig med å forbedre statistikk og kunnskapsgrunnlaget for øvrig knyttet til voksne elever, blant annet for å få bedre oversikt over sammenhengen mellom etter-spørsel og tilbud, jf. kapittel 10.

### **7.15 Samarbeid med partene i arbeidslivet om fag- og yrkesopplæringen**

---

I Ot.prp. nr. 7 (2003–2004) ble det foreslått å legge ned Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) og opplæringsrådene (OR). Stortingets utdanningskomité uttalte blant annet:

«Komiteen mener det er behov for en gjennomgang og fornyelse av trepartssamarbeidet for fag- og yrkesutdanningen, og mener dette må skje i nært samarbeid med partene i arbeidslivet. Komiteen viser i denne sammenheng til intensjonen med ILO-konvensjon nr. 142 som pålegger landene å samarbeide med partene i arbeidslivet i saker som gjelder fag- og yrkesopplæring. Komiteen viser videre til at Kvalitetsutvalgets innstilling, som nå er på høring, også behandler trepartssamarbeidet for fag- og yrkesutdanningen. Komiteen går på denne bakgrunn inn for at Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og opplæringsrådene opprettholdes inntil ny struktur på trepartssamarbeidet er fastlagt. Komiteen ber departementet bidra med en avklaring i forbindelse med oppfølgingen av Kvalitetsutvalgets innstilling og at dette

arbeidet skjer i dialog med partene i arbeidslivet. Komiteen forutsetter at myndighetene fortsatt må bidra med finansiering også i et reformert trepartssamarbeid.»

Departementet etablerte i desember 2003 en arbeidsgruppe til å utrede en ny samarbeidsform. Arbeidsgruppen har hatt medlemmer fra Landsorganisasjonen, Næringslivets hovedorganisasjon, NAVO, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund, Kommunenes sentralforbund, Utdanningsforbundet, Handels og servicenæringens hovedorganisasjon, Elevorganisasjonen, fylkeskommunene og Utdannings- og forskningsdepartementet

#### *Forslag fra arbeidsgruppen*

Arbeidsgruppen foreslår at Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) erstattes av et samarbeidsorgan mellom partene i arbeidslivet og departementet. Dette vil innebære at organet ikke treffer vedtak på samme måte som RFA, men at partene og departementet gjennom løpende dialog kan påvirke hverandres virkelighetsforståelse og problemforståelse, og i fellesskap diskutere tiltak som vil tjene utviklingen av fag- og yrkesopplæringen.

Til å forestå utviklingen av fagene, til å utarbeide kompetanseplattformer for fagene og til å foreslå nye eller avvikle eksisterende fag foreslår arbeidsgruppen at det etableres faglige råd til erstatning for dagens opplæringsråd. De faglige rådene skal være sammensatt av like mange representanter fra arbeidstager-/og arbeidsgiversiden. Disse representantene skal til sammen utgjøre flertallet i det enkelte råd. Arbeidsgruppen er opptatt av at de faglige rådene skal være en dynamisk kraft i utvikling av fag og yrkesopplæringen. Det er viktig at rådene både har en tilstrekkelig faglig spisskompetanse og samtidig klarer å se sammenhenger på tvers av bransjer og strukturen i opplæringen. Antallet fagråd bør derfor ikke være for høyt. Rådene bør ha en arbeidsdyktig størrelse, slik at det ikke vil være mulig at hvert enkelt fag innenfor rådets arbeidsområde er representert. Gjennom Utdanningsdirektoratet vil rådene kunne trekke inn kompetanse som rådene selv mangler. Dette vil blant annet være aktuelt i forbindelse med utvikling av kompetanseplattformer.

Arbeidsgruppen går inn for å samle koordinering og forberedelse av arbeidet i det sentrale samarbeidsorganet og i alle de faglige rådene ett sted. Dette vil skape et større faglig miljø og styrke den faglige kompetansen, gi en mer effek-

tiv utnyttelse av ressursene og skape kontinuitet ved sykdom, utskiftning av medarbeidere osv. En samling av denne funksjonen vil også bidra til bedre kommunikasjon og informasjon på tvers av rådene. I dag har Rådet for fagopplæring i arbeidslivet departementet som sekretariat og opplæringsrådene har egne sekretariater, ofte knyttet til en bransjeorganisasjon.

Arbeidsgruppen tilrår å legge denne funksjonen til Utdanningsdirektoratet, fordi samarbeidsorganet og de faglige rådene da vil ha direkte tilgang til det faglige miljøet som håndterer flertallet av saker rådene skal behandle. Direktoratet vil utarbeide og legge frem for departementet rapporter om kvalitetsutviklingen i grunnopplæringen, statistikk, forskningsrapporter og andre utredninger som viser utviklingstrekk og tilstand. Videre vil direktoratet være sentralt i forbindelse med iverksetting av nye utviklingstiltak og i å forberede endringer i de statlig fastsatte rammebetingelsene. Utarbeidelse av nye læreplaner er en slik viktig oppgave. Ved å plassere denne funksjonen i direktoratet vil rådene få tilgang til direktoratets samlede kompetanse. Dette vil være en fordel for rådene i deres arbeid, og det vil også bidra til styrking av den gjensidige utveksling av kompetanse, metoder og læringsformer mellom fag- og yrkesopplæringen og de øvrige ansvarsområdene i direktoratet. Det vil stimulere den samlede innsatsen i utvikling av fag- og yrkesopplæringen, av samarbeidet mellom skole og arbeidsliv og stimulere til bedre sammenheng mellom fellesfagene og fag- og yrkesopplæringen.

Arbeidsgruppen forutsetter at utgiftene til det sentrale samarbeidsorganet og de faglige rådene finansieres av staten.

#### *Departementets vurdering*

Et slikt sentralt samarbeidsorgan som arbeidsgruppen foreslår, vil etter departementets oppfatning kunne skape ny dynamikk i trepartssamarbeidet om fag- og yrkesopplæringen. Organet vil kunne bidra til en bedre felles forståelse av situasjonen og utfordringene innen fag- og yrkesopplæringen. Organet vil også være en god arena for i fellesskap å utvikle strategier for videreutvikling av fag- og yrkesopplæringen. Departementet går derfor inn for at RFA erstattes av et sentralt samarbeidsorgan med medlemmer fra arbeidslivets parter og fra utdanningssektoren.

Etablering av et mindre antall faglige råd enn dagens 20 opplæringsråd vil etter departementets oppfatning kunne bidra til en bedre og mer effek-

tiv utvikling av yrkene som omfattes av fag- og yrkesopplæringen. Dette vil kunne bidra til at utdanningssystemet i større grad kan bidra til å dekke arbeidslivets behov for kompetent arbeidskraft.

Departementet slutter seg til forslagene fra arbeidsgruppen.

### **7.16 Departementets forslag**

---

- Det innføres nye betegnelser på utdanningsnivå og grupper av fag.
  - Det utvikles kompetanseplattformer for alle lærefag og 3-årige yrkesfag.
  - Det gis mulighet for økt fleksibilitet i organisering og tilrettelegging av opplæringen.
  - Det etableres åtte nye yrkesfaglige utdanningsprogrammer som erstatning for dagens 12 yrkesfaglige studieretninger.
- Fagene naturforvaltning, medier og kommunikasjon og tegning, form og farge overføres fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer til studieforberedende utdanningsprogram.
  - Tre studieforberedende utdanningsprogrammer videreføres med endrede sammensetninger.
  - Kravene for å oppnå generell studiekompetanse skjerpes.
  - Kravene til studiekompetanse i allmennfaglig påbygningskurs skjerpes.
  - Det vurderes å innføre friere skolevalg.
  - Rådet for fagopplæring i arbeidslivet erstattes av et samarbeidsorgan, og opplæringsrådene erstattes av et mindre antall faglige råd. Utdanningsdirektoratet forbereder og koordinerer arbeidet i samarbeidsorganet, og rådene og dagens sekretariater legges ned.

## 8 Likeverdige og inkluderende opplæring

Likeverdige, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper i skolen. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling. Elever og lærlinger er ulike, og derfor har de ulike behov og forutsetninger. Et likt tilbud til alle gir ikke et likeverdig tilbud. For å gi et likeverdig tilbud, må skolen gi en variert og differensiert opplæring. Det er dette som ligger i opplæringslovens bestemmelser om at opplæringen skal tilpasses elevenes og lærlingenes forutsetninger. Retten til tilpasset opplæring kan ivaretas innenfor opplæringens ordinære rammer eller i form av spesialundervisning. Spesialundervisning er en rettighet for elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

### 8.1 utfordringer

Kapittel 2 viser at mange elever har et godt utbytte av opplæringen, og at flertallet av de foresatte er fornøyd med det tilbudet skolen gir. Forskning viser at en rekke skoler har kommet langt når det gjelder tilpasning av opplæringen til elevenes behov. Det viser seg blant annet at skoler som har utviklet en samarbeidsbasert arbeidsform og en systematisk evaluering av egen praksis, i større grad enn andre skoler klarer å gi elevene tilpasset opplæring.<sup>1</sup>

Det er likevel bekymringsfullt at det er så store forskjeller i læringsutbytte blant elevene, og at det er systematiske forskjeller mellom elevene avhengig av kjønn og sosial og etnisk bakgrunn. Selv om tilstandsrapportene fra fylkesmennene viser at tilpasset opplæring er et vesentlig satsingsområde i en rekke fylkeskommuner, kommuner og skoler, er det i skolen sett under ett fortsatt et stort potensial for forbedring. Erfaringene fra Differensieringsprosjektet i videregående opplæring viser at det er et særlig behov for økt tilpasning av tilbudet innenfor videregående opplæring. En stor utfordring ligger også i å

bedre opplæringen for den altfor store gruppen elever – nesten 20 prosent – som går ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg helt grunnleggende leseferdigheter. Også de faglig sterke elevene har behov for å bli møtt med et høyere ambisjonsnivå fra skolens side.

Det er store variasjoner mellom skoler, kommuner og fylker når det gjelder andelen elever som mottar spesialundervisning. Ulikhetene er større enn det som lar seg forklare med en naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov. Den store variasjonen tyder på at det finnes store lokale kulturforskjeller og ulike oppfatninger av hvordan opplæringen skal skje, herunder organisering og tilrettelegging av tilbudet til elever med spesielle behov. Om en elev har behov for spesialundervisning, vil i enkelte tilfeller blant annet være avhengig av hvordan skoleeierne og skolelederne har lagt til rette for organisatoriske og pedagogiske tiltak i den ordinære opplæringen. Fra flere hold har det også blitt hevdet at modellene for tildeling av ressurser til skolene i kommunen har betydning for hvor stor andel spesialundervisning den enkelte skole har. Vedtak om spesialundervisning blir ofte brukt for å skaffe skolen mer ressurser, uten at det har blitt tilstrekkelig vurdert om eleven kan ha like stor nytte av en bedre tilrettelegging innenfor den ordinære opplæringen. Det er videre grunn til å tro at de store forskjellene i andelen elever som mottar spesialundervisning, har sammenheng med kompetansen på den enkelte skolen og i kommunen. I kommunene vil det også være ulik tilgang til kompetanse fra støttesystemer utenfor skolen.

Omfanget av atferdsproblemer i skolen er for stort. Undersøkelser indikerer at omtrent 15 prosent av den samlede elevmassen har moderate atferdsvansker av en eller flere typer, og at to til tre prosent av elevene har alvorlige problemer.<sup>2</sup> Blant elevene som mottar spesialundervisning, er 40–50 prosent definert som elever med atferdsproblemer av lærerne.<sup>3</sup> Andelen øker med alder og er høyest på ungdomsskolen, for så å synke

<sup>1</sup> Dahl m.fl 2003

<sup>2</sup> Roland 2003

<sup>3</sup> Sørli og Nordahl 1998

### Boks 8.1 En pris i Benjamins navn

Med elever fra 35 forskjellige land har arbeid mot rasisme og for flerkulturell forståelse vært nødvendig ved Fjell skole i Drammen. Skolen har arbeidet målrettet mot rasisme siden 1986 og mottok i januar i år Benjaminprisen for det gode arbeidet. Prisen deles ut til minne om det rasistisk motiverte drapet på Benjamin Hermansen. I juryens begrunnelse het det: «Gjennom allsidige aktiviteter er Fjell skole en foregangsskole innen arbeidet for menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og toleranse. Det antirasistiske arbeidet er forankret i skolens årsplaner, og den antirasistiske grunnholdningen kommer til syne i opplæringen på originale og kreative måter.»

igjen. Det er flest gutter som er definert som elever med atferdsproblemer. Langtidstendensen tyder på at andelen elever med atferdsproblemer er økende i grunnsopplæringen i Norge.

Kvalitetsutvalget mener at dagens skole i for liten grad klarer å leve opp til målet om at alle elever skal ha inkluderende og tilpasset opplæring. Det vises til at det er stor variasjon i bruken av spesialundervisning mellom skolene og mellom kommunene, og at det er vanskelig å dokumentere virkningen av spesialundervisningen for mange elever. Utvalget mener også at vedtak om spesialundervisning i mange tilfeller har vist seg å være begrunnet i andre behov enn elevenes behov for spesielt tilrettelagt opplæring, særlig gjelder dette i forbindelse med atferdsproblemer.

I tillegg mener utvalget at dagens spesialundervisning virker ekskluderende og fører til en unødige byråkratisering som er svært ressurskrevende. Kvalitetsutvalget foreslår derfor å fjerne retten til spesialundervisning, og å forsterke kravet om tilpasset opplæring for alle elevene. Det foreslås at elever med situasjonsbestemte behov skal ha rett til spesiell tilrettelegging, og at det for elever som har en individuell plan ut fra bestemmelser i helselovgivningen fattes enkeltvedtak om avvik fra gjeldende læreplan dersom dette er nødvendig. Kvalitetsutvalgets hovedhensikt med forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning er å tvinge frem en ny organisering av opplæringstilbudet som ivaretar behovene til de svakeste elevene bedre.

Høringsinstansene påpeker gjennomgående at

det er viktig å styrke muligheten for at alle kan få tilpasset opplæring. Noen få høringsinstanser støtter forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning. De begrunner det hovedsakelig med at det er behov for å tenke nytt rundt opplæringen for elever med særskilte opplæringsbehov. De fleste høringsinstansene er likevel negative til å ta bort retten til spesialundervisning, eller de mener at problemstillingen ikke er tilstrekkelig utredet.

## 8.2 Tilpasset opplæring for alle

Tilpasset opplæring innebærer at alle sider av læringsmiljøet ivaretar variasjoner mellom elevenes forutsetninger og behov. En inkluderende opplæring krever at også elever med behov for spesiell tilrettelegging skal tilhøre et inkluderende fellesskap og møte utfordringer tilpasset deres behov og forutsetninger. Dette er en krevende oppgave som gjør det nødvendig med et godt samarbeid med elevenes foresatte, samarbeid og samordning mellom en rekke instanser i grunnsopplæringen, samt aktiv bruk av ressurser utenfor skolen.

Etter departementets vurdering skyldes mangelen på tilpasset opplæring og de store variasjonene i bruk av spesialundervisning i hovedsak:

- for liten innsikt i resultatene av opplæringen
- at enkelte skoleledere i for liten grad utnytter den samlede kompetansen på skolen til å organisere opplæringen ut fra elevenes behov
- for lav kompetanse blant en del skoleeiere, skoleledere og lærere om lærevansker og metoder som er utviklet for opplæring av elever med ulike lærevansker
- lite kunnskap om forebygging og håndtering av atferdsvansker
- for liten bruk av systemrettede tiltak
- for lite kompetanseutvikling på dette området i mange kommuner
- for liten kunnskap om hvordan tilpasset opplæring bør gjennomføres
- manglende kunnskap om regelverket og handlingsrommet innenfor regelverket
- modeller for tildeling av ressurser til skolene.

Det er derfor behov for en målrettet satsing på kompetanseutvikling for å utvikle læringsmiljøet ved alle skoler, slik at man blir bedre i stand til å møte variasjonen i elevenes forutsetninger og behov.

Departementet foreslår i denne meldingen en rekke tiltak som er viktige for å nå målet om en

### Boks 8.2 Mestring for alle

På Kvadraturen skole i Kristiansand sin hjemmeside heter det: «Hovedmålsettingen er å tilpasse opplæringen bedre for alle elevkategorier (flinke, svake, motiverte, umotiverte, voksne) i skole og i bedrift. Vi ønsker også å bedre elevenes motivasjon og resultater, redusere fraværet og dropout-prosenten, stimulere til et bredere elevengasjement, skape et godt skole og klassemiljø og å skape større trivsel for alle.»

bedre tilpasset opplæring. Blant tiltakene kan nevnes økt timetall på barnetrinnet, økt fleksibilitet i fag- og timefordeling, programfag som valgfag på ungdomstrinnet og muligheter for ungdomsskoleelever til å velge opplæring i fag fra videregående opplæring, samt ny struktur i videregående opplæring med større mulighet for tidlig spesialisering. Disse tiltakene omtales i andre deler av meldingen. I tillegg er det allerede vedtatt endringer i opplæringsloven som vil legge til rette for bedre tilpasning. Det vises blant annet til nye bestemmelser som gir mulighet til å ta hele læretiden i bedrift og nye regler om organisering av elevene i pedagogisk forsvarlige i opplæringsgrupper. Etter departementets vurdering gir denne siste lovendringen på mange måter en større fleksibilitet enn Kvalitetsutvalgets forslag om inndeling i basisgrupper. Det er også iverksatt egne utviklingsstrategier som tiltaksplan for lesing, strategiplan for minoritetsspråklige og program for digital kompetanse. Omtalen i dette kapitlet forutsetter at disse tiltakene gjennomføres.

I tillegg er det nødvendig å øke innsatsen for å få til en bedre helhetlig utvikling av elevenes læringsmiljø. De viktigste innsatsfaktorene i dette arbeidet vil være økt kunnskap og kompetanse på alle nivåer, samt en bedre samordning av ulike støttefunksjoner for opplæringen.

#### 8.2.1 Tilpasset opplæring i form av spesialundervisning

Det følger av opplæringsloven § 5-1 at elever som ikke får eller kan gis tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Det skal utarbeides individuell opplæringsplan for elever som får spesialopplæring. Planen skal vise målene for og innholdet i

opplæringen, samt hvordan opplæringen skal gjennomføres. Så langt det er mulig skal denne planen samsvare med ordinære læreplaner. I de tilfellene der det er avvik fra den ordinære læreplanen, skal dette gå klart frem.

I mange læringssituasjoner vil spesialundervisning med tilførsel av kompetanse eller andre tiltak være et riktig og nødvendig virkemiddel for å gi eleven den tilpassede opplæringen hun eller han har krav på. Det er imidlertid grunn til å tro at omfanget av spesialundervisning i enkelte kommuner er høyere enn det burde være, ut fra en vurdering av elevens behov for og utbytte av slik opplæring. Den store variasjonen kommuner og skoler imellom i bruk av spesialundervisning og resultater i læringsutbytte dokumenterer dette.

Det er grunn til å tro at det vil bli vanskeligere å ivareta retten til tilpasset opplæring dersom retten til spesialundervisning fjernes. Vedtak om spesialundervisning er etter departementets vurdering nødvendig når det er behov for en tilpasning som ikke kan gis innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring og i de tilfeller der målene for opplæringen skal være andre enn de som er fastsatt i læreplanene. I tillegg innebærer bestemmelsene om spesialundervisning saksbehandlingsregler som sikrer rettssikkerheten når det er tvil om det ordinære opplæringstilbudet til eleven fungerer godt nok. Departementet går derfor inn for å videreføre prinsippene i dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Departementet vil vurdere bestemmelsene med sikte på forenkling av saksbehandlingskravene, herunder kravene til individuelle opplæringsplaner.

Det er imidlertid et klart mål at spesialundervisning skal være nødvendig for en lavere andel elever enn hva tilfellet er i dag.

Samtidig er det behov for å bedre kvaliteten på den spesialundervisningen som gis.

Det er også viktig at skoleeier vurderer modellene for tildeling av ressurser til skolene i lys av målet om en bedre tilpasset opplæring for alle elevene.

#### 8.2.2 Forutsetninger for god spesialundervisning

For å få en bedre dokumentasjon av effektene av spesialundervisning har departementet bedt Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo om å gjennomføre en litteraturstudie av forskning som belyser effekten av spesialundervisning. Studien omfatter litteratur om spesialundervisning for elever med lese- og skrivevansker, matematikkvan-

sker, sosiale og emosjonelle vansker, utviklingshemning, autisme, hørselshemning eller synshemning.

Litteraturstudien viser at det finnes mye forskning som dokumenterer spesialundervisningens positive effekter innenfor ulike områder. Samtidig viser studien at det er mulig å nå lenger i å ivareta behovet for individuell tilpasning gjennom bedre tilpasning av den ordinære opplæringen. Studien går også inn på hvilke typer spesialundervisning som ikke virker. Ett eksempel som trekkes frem, er å gi spesialundervisning i norsk og matematikk til elever med alvorlige atferdsvansker i tilfeller der faglig tilkortkomning ikke er del av årsaken til atferdsproblemene.

Studien bekrefter at effekter av spesialundervisning er avhengig av hvordan og under hvilke betingelser spesialundervisning gjennomføres. Ett trekk som stadig går igjen, er betydningen av å møte elevene med en opplæring der relevant spesialpedagogisk kompetanse settes inn. Dette er avgjørende for kvaliteten på den spesialundervisningen som gis, og dermed også for elevenes utbytte av opplæringen. Spesialundervisning kan gis både innenfor og utenfor ordinære opplæringsgrupper. Studien viser at skoler med et godt arbeids- og elevmiljø har fleksible organiseringsformer og et inkluderende og aksepterende miljø som gjør at spesialundervisningen er en naturlig del av opplæringstilbudet og ikke virker stigmatiserende.

Ingen enkelt tilnærming vil være effektiv for alle elever innenfor en kategori elever med spesialpedagogiske behov. De beste resultatene ser ut til å oppnås ved skoler der elevene får tett oppfølging, og der skolene har en gjennomtenkt, reflektert og begrunnet pedagogisk praksis.<sup>4</sup>

Det er derfor viktig å samordne den ordinære opplæringen og opplæring i form av spesialundervisning. Det må også være en rimelig balanse mellom generelle pedagogiske tilnærminger og særskilte, spesialpedagogiske tiltak. Det ligger et viktig forbedringspotensial i en sterkere koordinering mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning, og i et bedre samarbeid mellom lærere med allmenne- og spesialpedagogiske oppgaver. Dette kan gi bedre kvalitet i det totale opplæringstilbudet for elevene.

### 8.2.3 PP-tjenesten og Statped

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) er forankret i opplæringsloven og er et kommunalt ansvar. Det statlige spesialpedago-

giske støttesystemet (Statped) gir spesialpedagogisk rettleiding og støtte til kommuner og fylkeskommuner gjennom et bredt spekter av tjenester. I tillegg kan de kommunale opplæringsansvarlige instansene få faglig bistand fra blant annet den kommunale helsetjenesten og fra den statlige spesialisthelsetjenesten når det gjelder å legge til rette et godt opplæringstilbud for elever med store og spesielle opplæringsbehov.

De siste årene er det satset systematisk på utvikling av PP-tjenesten. Som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov* har PP-tjenesten blitt styrket med 300 årsverk, gjennom en tilsvarende reduksjon av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet. Fra 1999 til 2003 ble denne styrkingen foretatt gjennom øremerkede tilskudd til de aktuelle vertskommunene, fra 2004 er styrkingen lagt inn i det generelle rammetilskuddet til kommunesektoren. Opplæringsloven understreker at PP-tjenesten både skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov (§ 5-6). Sistnevnte betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid. I det statlige SAMTAK-prosjektet var målet at både PP-tjenesten og Statped, i forhold til hva som har vært vanlig, i større grad skulle legge vekt på det systemrettede arbeidet. SAMTAK var et kompetanseutviklingsprogram for PP-tjeneste og skoleledere, og satsingen ble gjennomført i årene 2000 til 2003.

Evalueringen av SAMTAK<sup>5</sup> viser at når det systemrettede arbeidet styrkes, blir kvaliteten på PPTs tjenester overfor skolene, skolenes egen kompetanse, tilbudet til elevene og samarbeidet med de foresatte bedre. Skolene melder om økt systemrettet støtte fra PP-tjenesten i løpet av perioden. Systemrettet støtte er her definert som bedre rådgivning og veiledning til skoler, lærere og rektorer, men også bedre tjenester når det gjelder veiledning i tilrettelegging av opplæring for alle elever og for elever med spesielle opplæringsbehov. Gjennom arbeidet i SAMTAK har også de deltakende enhetene i Statped utviklet sine arbeidsmåter i en retning som oppdragsgiverne på det kommunale nivået etterspør.

Evalueringen viser at resultatene har vært best i kommuner der det foretas gode rolleavklaringer mellom partene og der det finnes et godt

<sup>4</sup> Markussen, Brandt og Hatlevik 2003

<sup>5</sup> Lie m.fl 2003



### Boks 8.3 Godt samarbeid mellom skole og PPT-tjeneste

Prosjektet *Forebygging av lese- og skrivevansker* i Nord-Østerdal startet med at PP-tjenesten inviterte Tolga skole, Tynset barneskole og Steigen skole i Alvdal til et samarbeid. Utgangspunktet var at PP-tjenesten i Nord-Østerdal hadde svært mange elever med lese- og skrivevansker. Gjennom omlegging av PPT fra å være tradisjonelt behandlende og klientorientert til å bli forebyggende bruker- og systemorientert, har man satt søkelys på elevens læringsmiljø og forutsetninger. Dette arbeidet innebærer både lærerveiledning og en heving av den enkeltes skoles kompetanse, slik at behovet for spesialundervisning er gått ned.

samarbeid mellom de ulike aktørene. Evalueringen konkluderer også med at skolene med de mest positive resultatene gjennom endringer i organisatoriske og økonomiske rammevilkår og gjennom økt vektlegging av interne systemer og arbeidsmåter, har fått mer kontroll over egne ressurser, og at de har fått økt kompetanse til å løse sine oppgaver. Utfordringen, slik forskerne bak evalueringen ser det, er de skolene som fremstår som lite utviklingsorientert. Disse etterspør ikke ekstern bistand, og de har vanskeligheter med å nyttiggjøre seg de råd og den kompetanse de blir tilbudt. Disse skolene har i liten grad blitt bedre gjennom satsingen. En forklaring på dette kan være at prosjektet var svært sentralt styrt og for lite differensiert til å møte lokale utfordringer. Dermed ble enkelte av skolene hengende etter. Forskerne bak undersøkelsen fremhever at det for fremtiden er viktig å utvikle strategier for hvordan en skal fange opp de skolene som ikke klarer å nyttiggjøre seg utviklingsprogrammer som dette.

### 8.3 Reduksjon av atferdsproblemer

Det er i det foregående hevdet at omfanget av atferdsproblemer i skolen er økende. Problematferd deles vanligvis inn i tre områder: lærings- og opplæringshemmende atferd, fysisk og verbal utagerende atferd og antisosial atferd. Lærings- og opplæringshemmende atferd er den minst alvor-

lige formen for problematferd, men kan i stort omfang ødelegge arbeidsmiljøet i elevgruppen. Antisosial atferd som alvorlig mobbing, hærverk og bruk av rusmidler er den mest alvorlige form for problematferd, men kan forebygges gjennom reduksjon av de andre formene for problematferd.

Atferdsvansker blant elever kan forstås som resultat av manglende mestring av skolens forventninger og krav. Videre kan atferdsvansker til en viss grad være et resultat av at elever ikke får tilstrekkelig med utfordringer i skolen, men de kan også sees som et utslag av mangelfull sosial kompetanse. Også andre faktorer i skolen kan spille inn, for eksempel manglende eller feilaktig bruk av autoritet og oppdragende tiltak. I tillegg til faktorer innenfor skolen vil elevenes omsorgs- og oppdragelsessituasjon i hjemmet ha betydning. Atferdsvansker kan også ha en nevrologisk komponent. Det har videre blitt pekt på at ulike forhold ved samfunnsutviklingen fører til endret atferd blant elevene i skolen, og at skolen kan mangle kompetanse i å håndtere dette.

Det er godt dokumentert at skoler, og særlig klasser/elevgrupper, er forskjellige når det gjelder omfanget av atferdsvansker, også når en kontrollerer for hjemmeforholdene til elevene. Disse forskjellene skyldes i hovedsak ikke ytre forhold som urbaniseringsgrad eller skolens størrelse. Men tettheten av lærere har trolig betydning, særlig for disiplinproblemer.<sup>6</sup>

Forskning viser at opplærings- og læringsledelse er viktig for å forebygge atferdsproblemer.<sup>7</sup> God ledelse innebærer at lærere skaper produktiv arbeidsro i elevgrupper gjennom å fremme og skjerme opplæringsaktiviteter. Effektiv ledelse forutsetter et høyt bevissthetsnivå hos læreren om hva som skjer i elevgruppen, men også gode relasjoner mellom elevene og mellom læreren og

### Boks 8.4 Manifest mot mobbing i Borre

10. mars 2004 hadde alle elever, lærere og ansatte på Borre ungdomsskole i Horten samlet seg for å signere og markere sitt manifest mot mobbing. Det gir alle en forpliktende kontrakt å forholde seg til. Manifestet understreker at hver elev er forskjellig og unik. Det er hengt opp på veggen i skolens aula slik at man blir minnet om det hver dag. Elevene ved skolen har selv hovedæren for manifestet.

<sup>6</sup> Roland 2003

<sup>7</sup> Ogdén 2004

elevgruppen. Skolens helhetlige innsats er viktig for å redusere omfanget av atferdsproblemer. Det viser seg at det er mindre atferdsproblemer på skoler der det arbeides aktivt med forebyggende tiltak og kompetansestyrkende innsats på skole-, elevgruppe- og elevnivå. Skoler med godt lærer-samarbeid har også bedre atferd fordi lærerne utveksler informasjon, søker hjelp når de har problemer, og samarbeider om gode løsninger.

En målrettet innsats for å forebygge atferdsproblemer er etter departementets vurdering nødvendig for å øke kvaliteten på opplæringen og redusere omfanget av elever som mottar spesialundervisning. Når det gjelder å forebygge og håndtere atferdsproblemer, vil skolene ha stor nytte av tilskudd av spesialpedagogisk innsikt og kompetanse, både for å stimulere positiv og forebygge negativ elevatferd, og i det problemløsende arbeidet.

Spesialundervisning vil fortsatt være et nødvendig tiltak for elever med alvorlige atferdsvansker. Fremveksten av alternative skoler og de positive erfaringene som gjøres med mange av disse både i Norge og i utlandet, viser at en del elever med sosiale og emosjonelle vansker kan ha utbytte av slike tilbud. Det formelle, økonomiske og kvalitetssikrende hovedansvaret for slike tiltak ligger hos skoleeier som er forpliktet av gjeldende opplæringslov, regelverk og læreplanverk.

## 8.4 En nasjonal satsing

Det er nødvendig å øke kunnskapen om tilpasset opplæring. Utviklingsarbeid for en bedre tilpasset opplæring er en oppgave for skoleeier og skolen som helhet. En styrking av tilpasset opplæring kan bare skje gjennom et samarbeid mellom alle som har ansvar innenfor grunnopplæringen.

Departementet foreslår en nasjonal satsing for å sikre en bedre tilpasset opplæring. Satsingen har som mål å sørge for at alle elevene utvikler gode grunnleggende ferdigheter og får positive utfordringer gjennom en grunnopplæring som gir likeverdige muligheter for alle, uavhengig av kjønn og sosial og etnisk bakgrunn. Satsingen vil kreve en langsiktig og målrettet innsats der ulike virkemidler tas i bruk:

### *Forskning og metodeutvikling*

Departementet mener det er nødvendig å øke omfanget av forskning som belyser hvordan opplæringen kan organiseres og gjennomføres for å

få en best mulig tilpasset opplæring. I den nasjonale satsingen inngår et forsknings- og formidlingsprosjekt som skal gi kunnskap om metoder og modeller for bedre tilpasset opplæring og gode eksempler på hvordan tilpasset opplæring kan gjennomføres. Departementet vil sørge for at norske og utenlandske forskningsresultater systematiseres og gjøres tilgjengelige for skoleeier, skole og for den enkelte lærer.

### *Kompetanseutvikling*

Tiltak for å styrke og spre kompetanse om tilpasset opplæring er viktige elementer i den nasjonale satsingen. Departementet vil prioritere midler til et kompetanseløft, metodeutvikling og erfaringsspredning. Utdanningsdirektoratet vil ha en sentral rolle når det gjelder å innhente gode eksempler på tilpasset opplæring og å gjøre dem tilgjengelige for andre, ha oversikt over relevante tilbud om kompetanseutvikling og bidra til kontakt mellom tilbydere og skoleeiere. Det vil være skoleeiers oppgave å se til at skolene tar ny kunnskap i bruk, og at det skjer som ledd i en reflektert vurdering av egen praksis.

Ved at det statlige spesialpedagogiske støtte-systemet (Statped) fra juni 2004 vil bli innlemmet i Utdanningsdirektoratet, vil den faglige og metodiske kompetansen som finnes i Statped, være en sentral ressurs i det videre arbeidet med kompetanseutvikling innenfor områdene ordinær tilpasset opplæring og tilpasset opplæring i form av spesialundervisning.

Som ledd i en nasjonal satsing på tilpasset opplæring vil staten i en periode stille økonomiske midler til rådighet for kommunene for å fremme kompetanseutvikling i den enkelte skole og for PP-tjenesten.

### *Tiltak mot atferdsproblemer i skolen*

Kompetanseutvikling i forhold til lærerens lederrolle i opplæringssammenheng vil være en viktig del av satsingen på å redusere atferdsproblemer i skolen. Dette vil utgjøre en videreføring og et supplement til allerede igangsatte satsinger på å forhindre mobbing i skolen. I tillegg til å fokusere på lærerens individuelle ferdigheter og kompetanse må det også settes søkelys på skolens kollektive kjennetegn – skolen som *organisasjon*. Det vises til omtalen i kapittel 3 av skolen som lærende organisasjon. Både skoleledelse og prioritering av det atferdspedagogiske arbeidet er viktig i denne sammenheng. Dette handler blant annet om å sette

temaet på dagsordenen, legge planer for utvikling av læringsmiljøet, sørge for at de gjennomføres, og evaluere både gjennomføring og resultater. I denne sammenheng vises det til tre veiledere om atferdsproblemer i skolen som er tilgjengelige på skolenettet.no.

Departementet vil i samarbeid med relevante fagmiljøer drøfte ytterligere tiltak for å redusere atferdsproblemene i skolen.

#### *Tiltak for å styrke læringsmiljøet*

Departementet har som hovedstrategi at det holdningsskapende arbeidet mot mobbing, vold, rasisme og annen problematferd krever helhetlig, kontinuerlig og langsiktig innsats fra foresatte, skolen og omverdenen for å bedre læringsmiljøet. Skolens tiltak må ikke bli kortvarige og isolerte, men gå inn i skolens daglige virksomhet og omfatte alle elever. Elevene har gjennom endringene i opplæringslovens kapittel 9a om skolemiljø fått større grad av elevmedvirkning. Skolen har også fått klarere plikter, særlig når det gjelder det psykososiale miljøet. Arbeidet med manifest mot mobbing blir videreført i samarbeid med manifestpartnerne. Prosjektet «Verdier i skolehverdagen» har blitt møtt med stor interesse og vil bli videreført.

#### *Styrking av PP-tjenestens rolle*

Skoleeier må legge til rette for modeller der PP-tjenestens innsats i retning av systemrettet arbeid styrkes. Den kompetansen som er utviklet gjennom flere år, må videreutvikles og spres. Gjennom strategiplanen for språklige minoriteter er det satt i verk tiltak for å utvikle bedre observasjons- og kartleggingsmateriell, samt metoder knyttet til spesialundervisning av minoritetsspråklige elever.

PP-tjenesten får også en viktig funksjon i tilrettelegging for de elevene som strever med å tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter, men som skolen og/eller PPT ikke vurderer har behov for spesialundervisning.

Departementet vil videreføre pilotprosjekter som er satt i gang, og ta initiativ til nye forsøk med modeller som det er ønskelig å prøve ut, for eksempel tverrfaglig arbeid med atferdsproblematikk. Prosjektene må ha som formål å styrke tilpasset opplæring for alle elever og dermed redusere behovet for spesialundervisning. Departementet vil legge til rette for erfaringsdeling og -spredning internt i PPT, i fylker og mellom fylker,

samt spredning av gode eksempler. Det nasjonalt utviklede vurderingsverktøyet for PPT, som nå prøves ut i Østfold, skal videreutvikles og danne grunnlag for det som skal offentliggjøres om PP-tjenesten i skoleporten.no.

#### *Utvikling av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet – Statped*

Departementet ser det som viktig at Statpeds fremtidige faglige profil utvikles i tråd med de endringene som det legges opp til i den videre utviklingen av innhold og organisering av grunnopplæringen. Det vil blant annet si å videreutvikle Statped som et nasjonalt tjenesteytende system, som har til oppgave å bistå de lokale opplæringsansvarlige instansene i arbeidet med å utvikle en inkluderende skole for alle, særlig med tanke på elever med store og spesielle opplæringsbehov. I dette arbeidet vil det også være viktig å utvikle god samhandling og en tydelig oppgave- og ansvarsdeling mellom Statped og den statlige spesialisthelsetjenesten. Arbeidet vil kunne lede til færre organisatoriske enheter, med en bredere flerfaglig og høyt kvalifisert spesialpedagogisk kompetanse som kan imøtekomme kravene om lettere tilgjengelighet for brukere og oppdragsgivere, og en mer effektiv og rasjonell tjenesteproduksjon. I St.meld. nr. 14 (2003–2004) *Om opplæringstilbud for hørselshemmede barn og unge*, har departementet foreslått visse endringer når det gjelder organiseringen av det statlige opplæringstilbudet for hørselshemmede barn og unge. Oppfølgingen av dette arbeidet skjer nå med sikte på å dekke behovene som sentrale brukergrupper og Statpeds oppdragsgivere på kommunalt nivå gir uttrykk for.

#### *Styrking av tilsynet*

Nasjonale utdanningsmyndigheter fører tilsyn med at grunnopplæringen drives i overensstemmelse med bestemmelser i opplæringsloven og forskrifter fastsatt i medhold av loven. Som ledd i omorganiseringen av den statlige utdanningsadministrasjonen vil Utdanningsdirektoratet få de overordnede nasjonale faglige oppgavene knyttet til tilsyn. Lokalt vil fylkesmannen, som det regionale leddet i den statlige utdanningsadministrasjonen, fortsatt gjennomføre det statlige tilsynet med grunnopplæringen. Kunnskap om grunnopplæringen, blant annet fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet om ressursbruk, kvaliteten på læringsmiljøet og elevens utbytte av opplæringen

er en viktig del av grunnlaget for et effektivt og målrettet tilsyn. Det vil være viktig å rette særlig oppmerksomhet mot skoler og skoleeiere der tilsynsmyndigheten blant annet på grunn av opplysninger om ressursbruk, eller antall enkeltvedtak om spesialundervisning, kan ha grunn til å tro at elevenes rettigheter ikke er oppfylt.

Opplæringsloven stiller krav til at opplæringen skal organiseres i pedagogisk forsvarlige grupper. Ved behandling av Ot.prp.nr.67 (2002–2003) der de tidligere reglene om klassesdeling ble opphevet, ba Stortinget Regjeringen «gjennom tilsynsordningen påse at opphevingen av delingstallet ikke blir brukt som et sparetiltak. Klassesdelings-tallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassesdelingstallet er opphevet.»

Departementet tolker Stortingets vedtak dit hen at den gjennomsnittlige gruppestørrelsen for ordinær opplæring ikke skal overstige den gruppestørrelsen man ville fått med klassesdelingsreglene. Gjennomsnittlig gruppestørrelse brukes som indikator for dette, jf. kapittel 2. På bakgrunn av de data som skolene har rapportert inn, er det innværende skoleår 158 skoler som har en gjennomsnittlig gruppestørrelse som er større enn klassesdelingsreglene skulle tilsi. Dette utgjør 5 prosent av skolene og 3,8 prosent av elevene går ved slike skoler.

Noen av disse skolene har ført timetallet feil. Andre gir ikke ordinær opplæring. Departementet har sendt brev til alle fylkesmennene med en oversikt over de skolene som har for store gjennomsnittlige grupper i forhold til de tidligere klassesdelingsreglene og bedt om at det føres særlig tilsyn ved disse skolene.

Om lag en tredel av skolene det gjelder er fadelte. Departementet vil imidlertid peke på at de tidligere klassesdelingsreglene ga spesielle problemer for de minste skolene, dels ved at klasses-tallet endret seg fra ett skoleår til det neste ved meget små endringer i elevtall, og dels ved at driften ble unødig kostbar i noen av tilfellene. Gruppestørrelsen ved disse skolene vil uansett bli liten. Det er derfor grunn til å anta at opplæringsgruppen ikke vil være i strid med opplæringsloven, selv om de blir større enn klassesdelingsreglene tilsa.

Organiseringen og gjennomføringen av tilsynet med grunnopplæringen vil for øvrig bli nærmere vurdert i lys av behandlingen av innstillingen til Tilsynsutvalget, som har som mandat å gjennomgå statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget har frist for å avgi sin utredning 1. september 2004.

### *Universelle læremidler*

Departementet vil fortsette satsingen på utvikling av spesialpedagogiske læremidler, og går videre inn for at læremidler i stadig sterkere grad skal utvikles for å ivareta prinsippet om universell utforming. Dette er en strategi som tydeliggjør et ønske om likestilling, ved at produkter og omgivelser utformes på en slik måte at de kan brukes av alle i så stor utstrekning som mulig. Strategien bidrar til å tenke helhetlig og sammenhengende. Læremidler utviklet på denne måten vil kunne benyttes av alle, og behovet for særløsninger vil minke. Det vises her blant annet til Lærings-senterets arbeid med multifunksjonelle læremidler og det nye programmet for digital kompetanse.

### *Tilpasset opplæring må ha en sentral plass i lærerutdanningen*

På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet gjennomførte Norgesnettrådet en evaluering av tre ulike lærerutdanningsprogrammer etter gammel ordning. Resultatene fra evalueringen ble lagt frem i 2002. Evalueringen viste at tilpasset opplæring i fagene ofte forveksles med spesialundervisning og anses som pedagogikk-fagets ansvar. Blant annet på denne bakgrunn har det vært reist spørsmål om nyutdannede lærere har tilstrekkelig kunnskap om tilpasset opplæring. Rammeplanene for lærerutdanningene understreker klart at tilpasset opplæring skal være en del av alle fag i lærerutdanningen. Studentene rapporterer i evalueringen at de lærer lite om tilpasset opplæring og skolebasert vurdering. Det vil bli satt i gang en evaluering av den nye allmennlærerutdanningen der blant annet studentenes kunnskap om tilpasset opplæring og det tilhørende regelverket bli fulgt opp.

Statped har, gjennom avtaler som er inngått med ulike universiteter og høyskoler, gått inn som en samarbeidspartner i utdanningen av lærere og spesialpedagoger. Dette har særlig skjedd innenfor noen av de spesialpedagogiske fagfeltene, for eksempel synspedagogikk og audiopedagogikk. Departementet understreker betydningen av at dette samarbeidet utvikles videre, med sikte på en god gjensidig forankring mellom praksisfeltet og teoriutviklingen.

## **8.5 Departementets forslag**

Departementet vil:

- Opprettholde retten til spesialundervisning

- Øke ressursene til forskning, metodeutvikling og erfaringsspredning knyttet til tilpasset opplæring
- Øke ressursene til kompetanseutvikling for å forebygge og håndtere problematferd
- Bedre samordningen av ulike instansers arbeid knyttet til tilpasset opplæring
- Videreføre tiltak for å styrke læringsmiljøet, herunder arbeid mot mobbing
- Styrke Statped og PP-tjenestens kompetanse til blant annet systemrettet arbeid
- Målrette og styrke tilsynet
- Prioritere universell utforming av utstyr og læremidler
- Gjennom en evaluering, undersøke hvordan tilpasset opplæring blir ivaretatt i lærerutdanningen

## 9 Kompetanse for utvikling

Denne meldingen fremmer en rekke forslag som skal bidra til at skolen blir i stand til å møte utfordringene den står overfor. Nye læreplaner, lokal frihet til å fastsette fag- og timefordeling, økt time-tall og økt vekt på tilpasset opplæring er tiltak som krever en omfattende satsing på kompetanseutvikling for lærere og skoleledere. Riktig og tilstrekkelig kompetanse er en forutsetning for kvalitetsutvikling i skolen, og for at alle andre tiltak skal virke.

Av alle ressurser i skolen er lærernes kompetanse den faktoren som påvirker elevenes prestasjoner mest. Det stilles mange og ulike krav til lærerne. De må ha faglig, pedagogisk og didaktisk kompetanse for å lede elevenes læring, og de må kunne spille på et stort repertoar av arbeidsformer og pedagogiske virkemidler. Lærerne må ha endrings- og utviklingskompetanse for å kunne reflektere over og, hvis nødvendig, endre egen undervisningspraksis. De må også ha sosial kompetanse for å kunne samarbeide og kommunisere med elever, foresatte og kolleger, og de må ha yrkesetisk kompetanse for å kunne reflektere over sine valg og holdninger som profesjonelle yrkesutøvere.

Lærere må også bidra til at barn kan vokse opp og bli en del av et samfunn basert på likeverd og likestilling mellom kvinner og menn. Rekruttering av flere menn og personer med innvandrerbakgrunn til lærerutdanningen vil bidra til at elevene får ulike rollemodeller, og er således viktig for at skolen skal kunne ivareta dette ansvaret.

Mye av den kompetansen lærerne trenger for å utøve sin profesjon på en god måte, gis gjennom formell utdanning. Derfor må lærernes yrkesutøvelse baseres på en god og relevant lærerutdanning, og lærerne må ha mulighet til å fornye og komplettere sin kompetanse gjennom yrkeslivet. Dette kapitlet handler om hvordan skolen skal kunne rekruttere kompetente, engasjerte og motiverte lærere og skoleledere, og hvordan den kan legge til rette for å utvikle deres kompetanse.

Det ligger et stort potensial for kompetanseutvikling gjennom økt læring i det daglige arbeidet. Det vises her til omtalen av Kompetanseberetningen i kapittel 3. Her forklares skolens relativt lave

læringsintensitet med tradisjonelle organiserings- og arbeidsformer, manglende tradisjoner for refleksjon og spredning av kunnskap mellom medarbeiderne i skolen, og tradisjonelle oppfatninger av hva kompetanseutvikling er.

### 9.1 Lærerutdanningen: å rekruttere de beste

Lærerutdanning er en felles betegnelse for flere ulike utdanningsløp som kvalifiserer for arbeid i skolen etter nærmere regler fastsatt i forskrift til opplæringsloven.

Høsten 2003 ble alle lærerutdanningene med unntak av yrkesfaglærerutdanningen, endret, i tråd med behandlingen av St.meld. nr. 16 *Kvalitetsreformen Om ny lærerutdanning Mangfoldig – krevende – relevant* (2001–2002). Norgesnettrådets evaluering av lærerutdanningene, som var et viktig grunnlag for de endringene som ble foreslått i meldingen, legger vekt på at det er et noe uklart eller uavklart forhold mellom fag, fagdidaktikk, pedagogikk og praksis i allmennlærerutdanningen. Videre påpeker evalueringen at profesjonsrettingen i studiet ikke ivaretas godt nok, og at det ikke er tilstrekkelig sammenheng mellom teori og praksis. I tillegg viser evalueringen til at lærerutdanningen står overfor utfordringer knyttet til omfang, relevans og strategisk innretning på forsknings- og utviklingsarbeidet.<sup>1</sup>

De største endringene i lærerutdanningen gjelder universitetenes innføring av den 5-årige integrerte lærerutdanningen frem til masternivå. Dette har styrket universitetenes engasjement i lærerutdanningen og er viktig for rekrutteringen av lærere til ungdomstrinnet og videregående opplæring. Mens det tidligere har vært opp til den enkelte student å sette sammen en fagkrets som kunne suppleres med praktisk-pedagogisk utdanning etter endt fagstudium, er det nå i tillegg utviklet studieløp der målet er at fagene i større grad skolerettes, og der fagdidaktikk er en del av studiet helt fra starten av.

<sup>1</sup> Norgesnettrådet 2002

Allmennlærerutdanningen er også betydelig endret og består nå av to år med obligatoriske fag og to år der studentene selv kan velge fag, blant annet fordypning eller bredde i fagkretsen og innretning mot barnetrinn eller ungdomstrinn.

Departementet foreslo i St.meld. nr. 16 (2001–2002) å innføre en obligatorisk enhet på 10 studiepoeng i profesjonskunnskap i allmennlærerutdanningen og 10 studiepoeng i verdi- og kulturformidling. Stortinget valgte imidlertid å ta bort profesjonskunnskap og verdi- og kulturformidling som egne studieenheter for å gi plass til en obligatorisk enhet på 20 studiepoeng i KRL-faget. Et flertall mente at innholdet i disse studieenheter kunne ivaretas både i KRL-faget og i pedagogikk. Samtidig forutsatte flertallet at forslagene i meldingen om å styrke kvaliteten på studentenes praksisopplæring, samt gi veiledning til nytilsatte lærere, ville bidra til å styrke lærernes profesjonskunnskap.

De 3-årige faglærerutdanningene i musikk, dans og drama, i kroppsøving og idrettsfag og i formgivning, kunst og håndverk, er videreført med samme struktur. Det samme er den 4-årige faglærerutdanningen i praktiske og estetiske fag. Yrkesfaglærerutdanningen, som var ny i 1998, ble evaluert i 2003, og vil bli justert i samsvar med ny struktur i videregående opplæring.

Både St. meld. nr.16 (2001–2002) og St. meld. nr. 34 (2001–2002) *Om høyere samisk utdanning og forskning* omtaler samisk lærerutdanning. Det er mange utdanningsinstitusjoner i Norden som har en rolle i å kvalifisere samiske lærere, men det er bare Samisk høyskole som har en helhetlig samisk lærerutdanning.

Kvalitetsutvalget understreker betydningen av lærernes kompetanse og viser til at fundamentet for denne erverves gjennom lærerutdanningene. Utvalget mener de endringene som ble gjort ved Stortingets behandling av St.meld.nr. 16 (2001–2002), gir et godt grunnlag for videre utvikling av lærerutdanningene, men foreslår følgende endringer:

- Profesjonskunnskap bør innføres som obligatorisk enhet i lærerutdanningen.
- Grunnutdanningen for lærere bør differensieres ved at det kreves faglig fordypning for det trinnet en ønsker å undervise på.
- Det bør utarbeides fag- og fagdidaktiske masterprogrammer for lærere innenfor fagene norsk, matematikk og engelsk med fordypning i de ulike trinnenenes egenart og utfordringer.

Høringsinstansene gir relativt sterk støtte til for-

slagene, men flere peker på at det er uheldig å foreta endringer i lærerutdanningene nå, og at målsettingene kan nås innenfor dagens modell.

#### *Uendret modell for allmennlærerutdanningen*

Departementet har iverksatt flere tiltak for å styrke yrkesrettingen i lærerutdanningen og lærerutdannernes profesjonskunnskap, blant annet gjennom nye rammeplaner, tildeling av egne midler til kompetanseutvikling for fagpersonalet, styrking av praksisopplæringen og veiledning av nyutdannede lærere.

Departementet mener profesjonskunnskapen i allmennlærerutdanningen kan ivaretas gjennom disse tiltakene. Departementet mener også at den nye organiseringen av allmennlærerutdanningen ivaretar Kvalitetsutvalgets forslag om differensiering. I tillegg gir variasjonen av lærerutdannings typer i Norge et differensiert utdanningstilbud rettet mot ulike trinn og fag, noe som gir gode muligheter for spesialisering. Den nye allmennlærerutdanningen legger til rette for å nå målet i Sem-erklæringen om at lærere som underviser i ungdomsskolen, bør ha ett års fordypning i faget. Lærere kan også gjennom videreutdanning få en mer spesialisert utdanning for et fag eller et trinn i grunnskolen.

Fag og fagdidaktiske masterprogrammer tilbys ved noen universiteter og høyskoler. Universitetene tilbyr dem både som sammenhengende 5-årige løp og som et 2-årig påbygningsstudium. Deler av masterstudiene kan inngå i en allmennlærerutdanning avhengig av de fagvalgene studentene har tatt de første tre årene i studiet. Mange vil ta masterstudier etter avsluttet lærerutdanning. Høyskolenes tilbud vil ofte være innrettet mot arbeid i grunnskolen, mens universitetenes tilbud primært er rettet mot ungdomstrinnet og videregående skole.

Det er skoleeier og skoleledelse som har ansvaret for å rekruttere den kompetansen som er nødvendig ved den enkelte skole. Med den nye lærerutdanningen må det i forbindelse med utlysning og tilsetting i høyere grad tas hensyn til lærernes utdanningsbakgrunn og fagsammensetning.

Departementet mener arbeidet for å bedre kvaliteten i allmennlærerutdanningen og gjøre den mer relevant, vil bli hemmet dersom det allerede i det første studieåret av en ny studiemodell foretas organisatoriske og strukturelle endringer. Det er viktig at den nye modellen får virke tilstrekkelig lenge til at en evaluering kan gjennomføres før

eventuelle endringer gjøres. Departementet vil ta initiativ til at det settes i gang en følgeevaluering av allmennlærerutdanningen. Denne vil blant annet undersøke i hvilken grad Stortingets intensjon om profesjonsretting er ivaretatt.

Lærerutdanningen har en rekke viktige oppgaver i utdanningssystemet. Samarbeidet med grunnskolen og videregående opplæring er avgjørende for kvaliteten på lærerutdanningen. For å kunne forberede studentene på læreryrket, må lærerutdanningen ha inngående kjennskap til de utfordringene skolen har. Nasjonal og internasjonal utdanningsforskning må i større grad bli en del av kunnskapsgrunnlaget for lærerutdanningen. Resultatene fra større nasjonale evalueringer, som evalueringene av Reform 97 og Differensieringsprosjektet, må også reflekteres i lærerutdanningens innhold. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil gi omfattende informasjon og kunnskap om læringsmiljøet i skolen og elevenes utbytte av opplæringen. Dette er informasjon som vil være svært relevant og ha betydning også for lærerutdanningen. Utdanningsdirektoratet vil få en viktig oppgave med å bidra til kunnskapsspredning og erfaringsutveksling på dette området.

Lærerutdanningen er også en viktig deltaker i skoleutvikling. Nærhet mellom lærerutdanningsinstitusjonene og skoleeier/skoler er viktig for begge parter. For lærerutdanningsinstitusjonene gir det verdifull kunnskap om de konkrete faglige og pedagogiske utfordringene lærere møter i skolehverdagen. Det gir både et grunnlag for en bedre lærerutdanning og vil gjøre institusjonene bedre i stand til å imøtekomme de behov skolen har for faglig bistand og utvikling. For skolen gir det bedre muligheter for å dra nytte av forskning og systematisere egne erfaringer.

Departementet vil bidra til en sterkere og mer målrettet satsing på praksisrettet forsknings- og utviklingsarbeid i lærerutdanningen. For å øke forskningens relevans er det viktig at lærerutdanningsinstitusjonene avdekker forskningsbehov i dialog med skoleeier.

### *Opptakskrav til allmennlærerutdanningen*

Lærerne har ansvaret for grunnopplæringen til alle barn, og skal gjennom dette bidra til å skape et godt fundament for livslang læring. Derfor står lærerutdanningen i en særstilling i utdanningssystemet, noe som også begrunner at lærerutdanningen har et eget kapittel i opplæringsloven.

Gitt det ansvaret lærerne har, er det avgjørende at lærerutdanningen holder høy kvalitet, og

at den trekker til seg kompetente og motiverte studenter. Kvaliteten på og rekrutteringen til lærerutdanningen er for øvrig sentrale tema også i EUs utdanningssamarbeid, hvor Norge deltar gjennom EØS-avtalen.

Søkningen til allmennlærerutdanningene ved høyskolene har de siste årene vært svakere enn tidligere. Langt de fleste primærsøkerne har kommet inn, og ved mange av høyskolene kommer alle som søker, inn på allmennlærerutdanningen. Statistikk fra den nasjonale vitnemålsdatabasen (NVB) omfatter ca. halvparten av dem som har begynt på allmennlærerutdanningen de siste tre årene. 22 prosent av disse hadde lavere enn 3,5 i gjennomsnittskarakter fra videregående opplæring. 53 prosent hadde dårligere enn karakteren 4 i norsk hovedmål. Henholdsvis 22 og 35 prosent av søkerne hadde lavere enn 3 i norsk hovedmål og i matematikk. Det er imidlertid store forskjeller mellom høyskolene. Gjennomgående er det høyskolene i distriktene som tar opp studenter med svakest karakterer. Undersøkelser viser også at arbeidsinnsatsen blant lærerstudentene er lav sammenlignet med en rekke andre studier.

Departementet vil understreke betydningen av at de som tas opp til allmennlærerutdanningen, har et nødvendig grunnlag i sentrale fag. Departementet har på denne bakgrunn vurdert opptaksprøver eller spesielle opptakskrav til allmennlærerutdanningen. Dette vil kunne sikre at de som begynner på utdanningen, har nødvendige faglige kvalifikasjoner og derved bedre forutsetninger for å bli gode lærere. Departementet mener at innføring av en form for særlige opptakskrav vil gi et klart signal til ungdom som ønsker å ta lærerutdanning om at allmennlærerstudiet er krevende, og at læreryrket forutsetter motivasjon, arbeidsinnsats og utholdenhet.

Et argument mot å innføre opptaksprøver eller opptakskrav er at det kan føre til sviktende rekruttering og lærermangel. Prognosene viser imidlertid at i løpet av en 10-årsperiode vil antallet lærere som når pensjonsalder, være lavere enn antallet som har gjennomført allmennlærerutdanning, gitt dagens kapasitet. På den annen side vil en økning av timetallet i grunnskolen medføre behov for flere lærere i skolen.

Målet er å få godt kvalifiserte og motiverte søkere til allmennlærerutdanningen, og departementet mener dette målet er så viktig at det oppveier de negative konsekvensene av en mulig midlertidig rekrutteringssvikt. Departementet mener dessuten at innføring av opptakskrav på sikt vil bidra til å styrke rekrutteringen, fordi det vil bidra



til å bedre omdømmet både for lærerutdanningen og læreryrket.

Gode faglige kvalifikasjoner er nødvendige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for å bli en god lærer. Opptaksprøver til allmennlærerutdanningen vil gjøre det mulig å vurdere søkeres faglige, pedagogiske og sosiale kompetanse. Innføring av opptaksprøver vil imidlertid kreve svært mye ressurser, både administrativt og økonomisk. Departementet mener disse ressursene kan brukes mer effektivt på andre kvalitetsfremmende tiltak i lærerutdanningene.

Departementet mener innføring av spesielle opptakskrav i form av karakterkrav vil være en bedre løsning for å sikre godt kvalifiserte søkere til allmennlærerutdanningen. Det kan tenkes ulike varianter av slike opptakskrav, for eksempel minimumskarakterer for enkelte fag eller gjennomsnittskarakterer for noen, eventuelt alle fag. Norsk og matematikk er helt sentrale fag for lærernes yrkesutøvelse, jf. drøftingen i kapittel 4 av de grunnleggende ferdighetene i læreplanene. Departementet vil sende et forslag, som drøfter ulike modeller, på høring.

#### *Påbygningsåret for førskolelærere*

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2001–2002) er det fastsatt at ny 3-årig førskolelærerutdanning gir kompetanse til å arbeide både i barnehage og i første årstrinn i skolen. Dersom førskolelærere tar ett års relevant videreutdanning vil de ha kompetanse for å undervise på 1.–4. årstrinn. Departementet vil fastsette en ny rammeplan for påbyggingsåret for pedagogisk arbeid opp til 4. årstrinn. Denne sikrer førskolelærere kompetanse i grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring på minst samme nivå som allmennlærere. Rammeplanen vil også sikre at førskolelærerne får tilstrekkelig kunnskap om læringsstrategier og systemkunnskap om skolen. I tillegg vil førskolelærere kunne ta utdanning i grunnskolenes fag, enten som egne studieenheter eller sammen med allmennlærere.

## **9.2 Kompetanseutvikling: å beholde og utvikle gode lærere**

Etter- og videreutdanning omtales ofte under samlebetegnelsen kompetanseutvikling. Etterutdanning forstås her som tiltak for å oppdatere kompetanse som er knyttet til utviklingen i skolen og samfunnet. Etterutdanning gir ikke økt formell

kompetanse og kan gjennomføres både med og uten bistand fra universitets- og høyskolesystemet. Videreutdanning har som formål å øke den enkelte lærers formelle faglige og pedagogiske kompetanse. Videreutdanning gir formell kompetanse i form av studiepoeng/vektall.

En undersøkelse av kompetansen i grunnskolen<sup>2</sup> viser at mange lærere har lite formell utdanning i de fagene de underviser i, blant annet i sentrale fag som matematikk, engelsk og norsk. Blant lærere som underviste i matematikk på barnetrinnet, oppga vel 70 prosent at de hadde mindre utdanning enn 30 studiepoeng i faget. Tilsvarende tall for engelsk og norsk var henholdsvis i underkant av 70 prosent og rundt 50 prosent. På ungdomstrinnet hadde vel 40 prosent av lærerne som underviste i matematikk, mindre enn 30 studiepoeng i faget, og tilsvarende tall for engelsk og norsk var henholdsvis i underkant av 25 prosent og rundt 30 prosent.

Undersøkelsen viser også at et flertall av lærerne i grunnskolen ikke hadde deltatt i etterutdanning knyttet til Reform 97 i de fagene de underviste i, og at etterutdanningen for de fleste som deltok, som regel var fra en til tre dager. Tilstandsrapportene for perioden 1997–2000 viser likevel at tilnærmet alle lærere deltok i kortere etterutdanningsopplegg på ett eller flere områder. Samtidig viser forskning at korte kurs som ikke settes inn i en sammenheng på den enkelte skole, ofte har liten effekt på opplæringen.<sup>3</sup>

Fra og med høsten 2003 ble vel 1000 lærere innvilget stipend fra staten for å ta videreutdanning i norsk, samisk eller matematikk. En spørreundersøkelse gjennomført i desember samme år, viser at andelen lærere både i grunnskolen og videregående opplæring som deltar i videreutdanning, er økt fra 8 prosent i 1998 til 16 prosent i 2003. Utdanningstilbud innenfor pedagogikk utgjør det viktigste fagområdet. Også den samlede tid per lærer til etterutdanning er økt med rundt 10 prosent i dette tidsrommet, noe som ut fra forskernes vurdering bør ses i sammenheng med satsingen på etterutdanning i pedagogisk bruk av IKT. Rundt 85 prosent av lærerne deltok på kurs, seminar eller annen opplæring i 2003. I 2004 blir det fordelt 100 mill. kroner til kommuner og fylkeskommuner som skal gå til etter- og videreutdanning innenfor sentrale fag, de nasjonale strategiplanene, tilpasset opplæring og læringsmiljø.

Utdannings- og forskningsdepartementet har i

<sup>2</sup> Lagerstrøm 2000

<sup>3</sup> Strømstad mfl. 2003, Haug 2003

2001–2004 finansiert utvikling og gjennomføring av LærerIKT, et etterutdanningsopplegg i pedagogisk bruk av IKT, med Høgskolen i Agder som prosjektansvarlig. Regjeringen hadde som mål ved inngangen til 2002 at 40 000 lærere skulle gis tilbud om kompetanseutvikling innen pedagogisk bruk av IKT i løpet av en periode på to år. Beregninger viser at ca. 33 000 lærere så langt har gjennomført et slikt etterutdanningsopplegg, enten gjennom LærerIKT eller andre tilbud, inkludert lokale opplegg ved skolene.

LærerIKT er nylig evaluert og departementet vil ta stilling til hvordan prosjektet skal forvaltes fra andre halvår 2004, når resultatene av evalueringen er analysert.

Kvalitetsutvalget fremhever behovet for å satse både på videreutdanning og etterutdanning, og viser til at kompetanseutvikling er nødvendig for å realisere de fleste av de forslagene utvalget fremmer. Utvalget mener at kompetanseutvikling bør inngå i en samlet utviklingsstrategi. Flere høringsinstanser peker på at kompetanseutvikling må være praksisrelatert, og at etter- og videreutdanning bør være del av en langsiktig satsing som gir rom for lokal frihet og engasjement.

Denne meldingen foreslår en rekke tiltak som vil kreve en målrettet satsing på kompetanseutvikling for lærere og skoleledere. Departementet vil legge til rette for at en stor del av den nødvendige kompetanseutviklingen skal gjennomføres før de strukturelle og innholdsmessige endringene iverksettes. Departementet vil blant annet prioritere ressurser til videreutdanning for lærere i sentrale fag for å sikre at de har nødvendig faglig og fagdidaktisk kompetanse. Departementet vil videre støtte skoleeier i arbeidet med innføring av nye læreplaner, 2. fremmedspråk, og bruk av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Videreutdanningstilbudene for skoleledere som er etablert, vil bli videreutviklet, og det vil bli utarbeidet et eget kompetanseutviklingsprogram for skoleledere og skoleeiere. Samlet sett vil disse tiltakene bidra til at lærere og skoleledere er godt rustet til å møte de utfordringene tiltakene beskrevet i denne meldingen stiller skolen overfor.

#### *Veiledning av nyutdannede lærere*

Det er avgjørende at yngre, nyutdannede lærere finner seg til rette i læreryrket. Forskning viser at de første årene i læreryrket har stor betydning for lærernes pedagogiske arbeid og stabilitet i yrket. De første års erfaring har også målbar betydning for elevenes læringsutbytte. Studier<sup>4</sup> viser at

mange yngre lærere føler seg usikre i profesjonen, og noe av grunnen til dette kan være at det ved den enkelte skole ikke blir lagt godt nok til rette for at nyutdannede skal kunne håndtere alle de faglige, metodiske og sosiale utfordringene de stilles overfor hver eneste arbeidsdag. Departementet legger til grunn at skoler med fleksibel organisering og en samarbeidsbasert undervisningspraksis vil ha bedre forutsetninger for å gi god veiledning til nyutdannede lærere enn skoler som er preget av mer tradisjonelle arbeids- og organiseringsformer.

Det er arbeidsgivers ansvar at nytilsatte får nødvendig veiledning og oppfølging. Departementet har likevel gjennom flere prosjekter lagt til rette for å prøve ut ulike måter å organisere veiledning av nyutdannede lærere på. Prosjektene har lagt vekt på veiledning både fra erfarne lærere og fra fagpersoner i lærerutdanningen, og de ble i 2003 utvidet til å gjelde flere fylker. 14 lærerutdanningsinstitusjoner deltar i samarbeid med skoleeiere og lokale veiledere på skolene i arbeidet med veiledning av nyutdannede lærere.

Departementet har merket seg at evalueringene av prosjektene er meget positive. Departementet vil derfor vurdere hvordan dette kan videreføres, slik at flest mulig nyutdannede får en systematisk oppfølging og veiledning av både fagpersonalet i lærerutdanningene og lokale veiledere ved skolene. Videre vil departementet vurdere å utvide ordningen slik at nyutdannede lærere i større grad kan få oppfølging og veiledning av erfarne lærere ved skolen de arbeider på.

I tillegg til at det må satses på veiledning av nyutdannede lærere, understreker departementet at skolene må legge til rette for eldre lærere, slik at disse blir værende i yrket lengst mulig. Økt bruk av fleksible arbeidsformer, samarbeid og gode muligheter for relevant kompetanseutvikling, kan bidra til å styrke lærernes profesjonelle sikkerhet og motivasjon for å bli i arbeidet.

#### *Videreutdanning*

Departementet foreslår i kapittel 4 nye læreplaner der gjennomgående mål for grunnleggende ferdigheter er integrert på fagenes premisser. For at dette skal ha betydning for elevenes læring, må lærerne ha tilstrekkelig kompetanse til å undervise i disse ferdighetene. Dette er også en forutsetning for at den foreslåtte økningen i timetallet skal få den ønskede effekt.

<sup>4</sup> Munthe 2003

Kartlegging av lærernes kompetanse viser at mange lærere i grunnskolen mangler fordypning i sentrale fag. Regjeringen har som målsetting at lærere som underviser i teorifag på ungdomstrinnet, skal ha minst ett års fordypning (60 studiepoeng) i sine undervisningsfag, jf. Sem-erklæringen. Ettersom mange lærere har behov for økt kompetanse i forhold til dette målet, er det behov for en sterk og langsiktig satsing for å videreutdanne lærere som er i arbeid, og å bedre skoleeiers mulighet for rekruttere nye lærere med tilfredsstillende kompetanse, jf. omtale av lærerutdanningen.

Innføring av obligatorisk 2. fremmedspråk, jf. kapittel 4, vil kreve videreutdanning for å øke antall lærere med kompetanse til å undervise i ulike fremmedspråk med særlig vekt på praktiske språkferdigheter. I tillegg vil ny struktur i videregående opplæring medføre behov for videreutdanning for lærere og instruktører. Dersom mulighetene for å rekruttere nye lærere med relevant utdanning er svak, samtidig som elevtallet øker og mange lærere når pensjonsalder, vil dette også påvirke behovet for videreutdanning.

Departementet vil på denne bakgrunn prioritere ressurser til videreutdanning i følgende fag:

- matematikk og naturfag (fysikk, kjemi)
- norsk, samisk
- engelsk
- 2. fremmedspråk

Det er avgjørende for gjennomføringen av de endringene som er beskrevet i denne meldingen at lærerne utvikler tilfredsstillende faglig og fagdidaktisk kompetanse, i første rekke i matematikk, norsk, engelsk og 2. fremmedspråk.

Det er skoleeier som har ansvaret for at ansatte i skolen har riktig og tilstrekkelig kompetanse, jf. forslaget i kapittel 3 om presisering av opplæringsloven slik at dette blir tydeligere. I perioder med store krav til kompetanseutvikling vil det imidlertid være behov for at staten går inn med støtte til skoleeier.

Departementet vil bidra til finansieringen av videreutdanning der reformen stiller nye og/eller økte krav til kompetanse eller der nasjonale undersøkelser viser at det er stor mangel på lærere med relevant utdanning. For å avhjelpe at mange lærere ennå noen tid vil mangle fordypning i sentrale fag, vil departementet bidra til at det i første omgang utdannes faglige ressurspersoner i skolene for å styrke opplæringen i grunnleggende ferdigheter. Faglige ressurspersoner er lærere som veileder og motiverer sine kolleger slik at disse kan gjennomføre en kvalitativt bedre opplæring i faget. Dette

krever imidlertid at skoleledelsen sørger for å legge til rette for gode arbeidsformer som sikrer at kompetansen deles i arbeidsfellesskapet.

Støtten til videreutdanning vil i utgangspunktet være et reformrelatert tiltak, men behovet for videreføring og eventuelt endrede prioriteringer må vurderes i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

### *Kompetanseutvikling knyttet til reformen*

I en periode vil skoleeier ha behov for støtte i arbeidet med gjennomføringen av de endringer og tiltak som er foreslått i denne meldingen. Prioriterte områder for kompetanseutvikling vil blant annet være innføring av nye læreplaner, 2. fremmedspråk, fysisk aktivitet og bruk av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Det vil bli lagt vekt på utvikling av differensierte tilbud og tilrettelegging for erfaringsutveksling. Det er viktig at kompetanseutviklingstiltak ses i nær sammenheng med utviklingsarbeidet på skolene.

Ny struktur i videregående opplæring vil medføre behov for etterutdanning for lærere, instruktører og prøvenemndsmedlemmer. Det vises også til omtalen i kapittel 8 av en nasjonal satsing for bedre tilpasset opplæring. Som et sentralt ledd i denne satsingen vil departementet sette av midler til kompetanseutvikling. Behovene for kompetanseutvikling på den enkelte skole vil variere. Skoleeier må derfor ha betydelig innflytelse på prioriteringen av kompetanseutviklingsmidlene.

Departementet vil på denne bakgrunn prioritere kompetanseutvikling innenfor følgende områder:

- innføring av nye læreplaner
- 2. fremmedspråk
- fysisk aktivitet
- bruk av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem
- etterutdanning av lærere, instruktører og prøvenemndsmedlemmer
- bedre tilpasset opplæring

## **9.3 Skoleledelse**

I kapittel 3 ble det understreket at lærende organisasjoner stiller særlig store krav til et tydelig og kraftfullt lederskap. Erfaringen viser at god skoleledelse er avgjørende for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

Rektor har det overordnede ansvaret for opplæringen ved egen skole og for arbeidet med å utvikle og forbedre skolens læringsmiljø og elev-

enes læringsutbytte. Det er skoleeier som har ansvar for lederopplæringen for sine egne ledere, inkludert skolelederne. Utvikling og skolering av skoleledere har hatt høy prioritet hos sentrale utdanningsmyndigheter i lengre tid og er et viktig virkemiddel for å nå de nasjonale målene for skolen. Det har vært gjennomført en rekke store sentralstyrte programmer (MOLIS, LIS, LEVIS, LUIS og Skoleledelse mot år 2000).

På initiativ fra departementet og i samråd med Kommunenes Sentralforbund (KS) har departementet delfinansiert utvikling av fleksible etter- og videreutdanningstilbud i skoleledelse ved flere høyskoler og universiteter. Videreutdanningstilbudene har som mål å sette skoleledere bedre i stand til å lede skolen som lærested. Tilbudenes hovedtemaer er kvaliteten på skolens virksomhet, elevenes læring, strategi for kvalitetsutvikling og effektiv bruk av ressursene. Det er også utviklet masterstudier ved flere institusjoner der videreutdanningstilbudene kan inngå. Tiltakene ble satt i verk fra våren 2003.

Kvalitetsutvalget understreker at godt lederskap er å skape vilkår for at lærernes kompetanse blir tatt i bruk slik at målene i læreplanene kan realiseres og kvaliteten i læringsarbeidet sikres. Åpenheten rundt skolens resultater vil stille rektor overfor nye oppgaver. Utvalget foreslår at:

- lov- og regelverk endres slik at det åpnes for ulike tilsettingsmodeller for skoleledere, inkludert åremål
- skoleledere og lærere gis tilbud om lederutdanning på masternivå.

De høringsinstansene som eksplisitt har uttalt seg om skoleledelse, er enige i at skoleledelse er viktig for utvikling og kvalitet i grunnopplæringen, og at det er behov for å øke kompetansen til skoleledere på alle nivåer i utdanningssystemet. Det pekes videre på at det er viktig å legge til rette gode utdanningsmuligheter for dem som allerede er ledere, og for dem som ønsker en yrkeskarriere i en slik retning.

#### *Grunnlag for god skoleledelse*

Handlingsrom og relevante virkemidler er nødvendige forutsetninger for god skoleledelse. Departementet mener at lærernes arbeidstids- og lesepliktavtaler kan bidra til å svekke skoleledelsens muligheter for å legge til rette for læringsfremmende arbeidsformer. Avtalene er ikke godt nok tilpasset dagens skole fordi de hemmer en fleksibel organisering av skoledagen og fleksibel

#### **Boks 9.1 Fra negativt til positivt**

Ved Lunde skole ble nyheten om at barne- og ungdomsskolen skulle slås sammen, og at det skulle innføres ny ledelsesstruktur og tilsettes ny leder ikke positivt mottatt av personalet. Hvordan kunne så denne negative nyheten snus til noe positivt? Hvordan kunne skolen utvikles? Hva skulle det satses på? Hva skulle kjennetegne Lunde 10-årige skole? Følgende tiltak ble gjennomført:

- foresatte overtok skolen i to dager
- personalet besøkte skoler for å hente ideer
- det ble holdt dialogkonferanse med personalet
- alle forpliktet seg til å arbeide med:
  - annerledes organisering av skoledagen: økter à 30, 45, 60 og 90 minutter og felles pause midt på dagen
  - alle elever skulle ha arbeidsplaner med flere valgmuligheter. Det ble innført lærerstyrt tid, elevstyrt tid og «valgtid»
  - medbestemmelse/medinnflytelse ble innført: to elevråd på skolen og to kontaktlærere
  - plan for elevmøter, elevråd og plenumsamlinger på alle trinn.

bruk av lærernes arbeidstid. I forbindelse med at forhandlingsansvaret er overført til KS/Oslo kommune, er det inngått en ny arbeidstidsavtale med undervisningspersonalet. Denne vil gi rektor styringsrett over en noe større del av lærernes årsverk. Lesepliktavtalene er imidlertid ikke endret, men partene har forpliktet seg til å erstatte dagens arbeids- og lesepliktavtaler med et nytt avtaleverk som ivaretar behovet for fleksibilitet fra skoleåret 2006/07. Målet er at en mer fleksibel arbeidstidsavtale skal bidra til bedre kvalitet på opplæringen, økt lærertilgjengelighet og derav bedre mulighet for kontakt mellom lærer og elev. Departementet vil vise til at den arbeidstidsavtalen som nå er inngått mellom KS/Oslo kommune og organisasjonene i skoleverket, gir muligheter for å avtale avvik fra avtalen, dersom det er lokal enighet om det. De skolene som hittil har gjennomført forsøk med alternative arbeidstidsordninger, har overveiende positive erfaringer, jf. omtalen av disse forsøkene i kapittel 3. Utdanningsdirektoratet vil ha som en viktig oppgave å spre kunnskap og erfaringer med slike forsøk.

For å sikre en god lederopplæring vil departementet bidra til å utvikle de videreutdanningstilbudene for skoleledere som er etablert. Departementet vil også utarbeide et eget program for kompetanseutvikling for skoleeiere og skoleledere som ledd i innføringen av reformen. Skoleeierne vil, sammen med skolelederne, ha ansvaret for at reformens intensjoner blir fulgt opp og videreformidlet til personalet i skoler og lærebedrifter. De har også en nøkkelrolle i utviklingen av en bedre kultur for læring og god kvalitet i grunnopplæringen. En spesiell satsing på skoleeiere og skoleledere vil derfor være et sentralt virkemiddel i gjennomføringen av reformen. Departementet ønsker et samarbeid med skoleeierne om dette tiltaket. Programmet må omfatte både formidling av reformens innhold og intensjoner og et differensiert tilbud om kompetanseutvikling innenfor skoleledelse. Kompetanseutviklingen vil spenne fra informasjonsformidling, etterutdanning, utviklingsarbeid, utvikling av materiell og veiledning. Målet er at alle rektorer skal få et tilbud om slik lederopplæring.

#### *Rekruttering av ledere: åremål*

Tilsettingsforhold for rektorer i den offentlige skolen reguleres av kommuneloven. Arbeidsmiljøloven har i tillegg bestemmelser om midlertidige ansettelser, blant annet åremål.

Kommuneloven § 24 begrenser i dag kommunens adgang til å etablere åremålsstillinger til «ledende administrative stillinger». Der hvor kommunen og den enkelte skole er organisert slik at rektor etter en konkret vurdering betraktes som virksomhetsleder eller leder av en forvaltningsgren, kan kommunen velge å tilsette i en åremålsstilling.

Gode skoleledere er avgjørende for å sikre en god skole. Endringer i samfunnet og i skolen selv gjør at skoleledere stilles overfor store og kontinuerlige krav til utvikling og nyorientering. Av denne grunn mener departementet at åremålsstilling kan være en hensiktsmessig tilsettingsform for ledere i skolesektoren. Departementet mener imidlertid at skoleeier bør stå fritt i selv å velge egnet tilsettingsform for sine skoleledere, uavhengig av hvordan kommunen er organisert. På denne bakgrunn vil departementet ta initiativ til nødvendige regelendringer som åpner for at en kommune kan velge å tilsette i åremålsstilling der hvor dette anses som hensiktsmessig for å rekruttere gode ledere. Det videre arbeidet vil skje i for-

bindelse med oppfølgingen av NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget: Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.*

## **9.4 Departementets forslag**

- Departementet vil prioritere praksisrettet forsknings- og utviklingsarbeid i lærerutdanningen.
- Departementet vil styrke kvaliteten på praksisopplæringen i lærerutdanningen.
- Departementet vil innføre spesielle opptakskrav til allmennlærerutdanningen og sende forslag som drøfter ulike modeller på høring.
- Departementet vil gjennomføre en følgeevaluering av allmennlærerutdanningen.
- Kravene til innholdet i pedagogisk videreutdanning for førskolelærere som skal undervise på 1. – 4. årstrinn, vil bli skjerpet.
- Utdanningsdirektoratet skal samarbeide med lærerutdanningsinstitusjonene og gjennom ulike tiltak bidra til å styrke lærerutdannernes kunnskap om og samarbeid med skole og skoleeier.
- Departementet vil vurdere hvordan ordningen med veiledning av nyutdannede lærere kan videreføres slik at flest mulig nyutdannede lærere får nødvendig oppfølging og veiledning.
- Staten vil investere i et betydelig kompetanseløft for å realisere de sentrale målsettingene som varsles i denne meldingen.
- Staten skal bidra til finansiering av videreutdanning der reformen stiller nye og/eller økte krav til kompetanse eller der nasjonale undersøkelser viser at det er mangel på lærere med relevant utdanning.
- Staten skal bidra til finansiering av kompetanseutvikling for skoleledere, lærere, instruktører, rådgivere og annet personale med tilknytning til grunnopplæringen.
- Det vil i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund bli utarbeidet et eget program for kompetanseutvikling for skoleeiere og skoleledere som ledd i innføringen av reformen.
- Departementet vil legge til rette for at de videreutdanningstilbudene som er etablert for skoleledere, videreføres.
- Departementet vil ta initiativ til nødvendige regelendringer som åpner for at kommunene kan tilsette skoleledere i åremålsstillinger der som dette anses som hensiktsmessig.

## 10 Lære hele livet

Læring skjer hele livet, både gjennom formell utdanning og gjennom opplæring i arbeid og i fritiden, gjennom informasjon, samhandling med andre, praktiske erfaringer og på andre måter. Læringen på de ulike arenaene virker sammen og bidrar en helhetlig kompetanse for den enkelte. Derfor vil utdanningssektoren ha interesse av samspill og samarbeid med andre som bidrar til opplæringen. I dette kapitlet behandles den læringen som skjer i barnehagen og tilbudet i grunnopplæringen for voksne som ikke har gjennomført grunnskole og videregående opplæring som unge.

### 10.1 Barnehagen – et godt grunnlag

Barnehagealderen gir erfaringer med betydning for hele barndommen, ungdomstiden og voksenlivet. Dette gjelder ikke minst grunnleggende holdninger til læring. I de første seks leveårene gjennomgår barnet en rask og viktig utvikling, blant annet språklig. Nasjonal og internasjonal forskning<sup>1</sup> viser at et godt pedagogisk tilbud før skolealder har positive effekter for senere læring i skolen for alle barn, uavhengig av sosial bakgrunn. Et slikt tilbud er særlig viktig for barn med svak sosio-økonomisk bakgrunn eller minoritetsbakgrunn. Bare ett av tre barn med minoritetspråklig bakgrunn går i barnehage. Forsøk med gratis korttidstilbud for alle fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo viser at gratis tilbud øker deltakelsen blant barn med minoritetspråklig bakgrunn. Behovet for spesialundervisning i skolen blir i tillegg betydelig redusert, dersom barna har fått et pedagogisk tilbud før skolestart.

Rammeplanene for barnehagen bygger på et helhetlig læringsbegrep som omfatter både uformell og formell læring. Målene og fagområdene i den formelle læringen har mange felles trekk med læreplanene for skolen. Rammeplanenes fem fagområder er også sentrale fagområder i læreplanene for småskoletrinnet.

I rammeplanen for pedagogikkfaget i førskole-

lærerutdanningen er ett av målene å kunne samarbeide og legge til rette for gode overganger mellom barnehagen og skolen, og mellom ulike nivåer i skolen. I arbeidet med ny lærerutdanning fra 2003 ble det ikke drøftet om allmennlærerutdanningen kunne tilpasses slik at den kunne gi kompetanse for tilsetting i barnehagen eller forberede for et nærmere samarbeid med barnehagen. Mens førskolelærere ved hjelp av videreutdanning har mulighet for å undervise på 1.–4. trinn, gir ikke barnehageloven rom for at allmennlærere gjennom videreutdanning kan kvalifisere seg for arbeid i barnehagen.

Kvalitetsutvalget peker på at barnehagen er et viktig grunnlag for livslang læring. Utvalget fremmer derfor forslag for å sikre både bred deltakelse og høy kvalitet i innholdet. For at flest mulig skal kunne benytte barnehage, foreslår utvalget at alle barn skal ha en lovfestet rett til et rimelig heldags barnehagetilbud, at alle femåringer skal få gratis korttidstilbud, og at barn med to minoritetspråklige foresatte skal få gratis korttidstilbud fra barnet er tre år. Utvalget foreslår at ansvaret for barnehagene flyttes til Utdannings- og forskningsdepartementet, og at rammeplanen for barnehagene gjennomgås for å bedre sammenhengen mellom barnehagen og grunnskolen. Videre foreslår utvalget at skoleeierne oppfordres til å vurdere organiseringen av skolestarten med tanke på større fleksibilitet, men foreslår ingen lovmessige endringer. Gjennom forslaget om å avvikle retten til spesialundervisning reises indirekte spørsmålet om hvorvidt bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder skal endres.

I høringen er de fleste positive til forslagene om full barnehagedekning, lav pris og gratis minstetid til utvalgte grupper. Enkelte ser forslagene som skritt mot gratis barnehager. Noen er kritiske til gratis minstetid for barn med minoritetspråklig bakgrunn, dels fordi det kan bygge opp under negative holdninger, dels fordi barnehagen må ha nok norskspråklige barn for å gi språklig stimulering. Langt de fleste høringsinstansene støtter overføring av ansvaret for barnehagene til Utdannings- og forskningsdepartementet og leg-

<sup>1</sup> UFD 2003

ger vekt på helhet og skoleforberedelse. En gjennomgang av rammeplan og læreplaner støttes også av mange. Noen få tar opp rett til spesialpedagogisk hjelp og understreker at denne retten må sikres, selv om rett til spesialundervisning foreslås fjernet. Flere understreker behovet for bedre dekning av kvalifiserte førskolelærere.

#### *Departementets vurderinger*

Departementet viser til at god stimulering i tidlig oppvekst er viktig for læringen senere i livet. Forskning tyder på at barnehagen kan bidra til å redusere de store forskjellene i læringsutbytte som skyldes sosiokulturell bakgrunn, og gi bedre skolerestultater, blant annet for barn med minoritetsspråklig bakgrunn, funksjonshemmede barn og barn som står i fare for å utvikle lese- og skrivevansker.

Stortinget har med virkning fra 4. juli 2003 lovfestet en plikt for kommunene til å sørge for at det finnes nok barnehageplasser til å dekke behovet. Stortingets vedtak inneholder også en plan for nedtrapping av foreldrebetalingen, der maksimal pris blir kr 2 500 per måned fra 1. mai 2004 og kr 1 500 fra 1. august 2005 (i 2002-priser). Departementet mener at dette vedtaket vil gjøre barnehagen tilgjengelig for de fleste som ønsker dette som pedagogisk tilbud. Inntil virkningen av lavere foreldrebetaling er kartlagt og vurdert, vil Regjeringen ikke fremme forslag om å innføre gratis minstetid for femåringer. Forslaget må vurderes på bakgrunn av om det etter 2005 er et reelt behov for dette. Regjeringen har med virkning fra 1. august 2004 endret tilskuddsordningen rettet mot å bedre språkforståelsen blant barn med minoritetsspråklig bakgrunn i førskolealder. Effekten av dette vil bli vurdert før det eventuelt innføres nye tiltak for denne gruppen.

Både skole og barnehage har barnets utvikling som mål, men med ulike virkemidler for ulike aldersgrupper, slik det også er gjennom hele opplæringsløpet i skolen. Departementet vil styrke samarbeidet med Barne- og familiedepartementet for å sikre en bedre sammenheng i den livslange læringen. I forbindelse med gjennomgangen av barnehageloven, herunder rammeplanen, og utviklingen av nye læreplaner for grunnopplæringen, vil det bli sett på sammenhengen mellom planene. Departementet vil også peke på mulighetene for å gi Utdanningsdirektoratet faglige oppgaver innen barnehagesektoren for å se barnehage- og skolesektoren i sammenheng. Læringscenteret har allerede i dag oppgaver for

barnehagene i forbindelse med gjennomføringen av Manifest mot mobbing. Departementet mener en eventuell fleksibel skolestart og overgang mellom barnehage og grunnskole fortsatt skal være en del av det lokale handlingsrommet.

Det er viktig at allmennlærerutdanningen og førskolelærerutdanningen gir god kjennskap til den andres arbeidsfelt. Ved revisjonen av rammeplan for førskolelærerutdanningen er det lagt vekt på den rollen førskolelærere har for leseutvikling. Departementet har over flere år gitt midler blant annet til førskolelærerutdanningen for å arbeide med grunnleggende lese- og skriveopplæring. Departementet mener det fortsatt bør være to ulike lærerutdanninger med hvert sitt tyngdepunkt. Departementet vil imidlertid legge til rette for at allmennlærere, gjennom å utvide sin formelle kompetanse, kan arbeide i barnehagen.

#### *Spesialpedagogisk hjelp for barn under skolepliktig alder*

Støtte til førskolebarn med behov for spesialpedagogisk hjelp reguleres i dag av to lovverk og to finansieringssystemer. Dette har medført en del forvaltningsmessige og juridiske uklarheter og gråsoner. Etter opplæringsloven har barn under skolepliktig alder med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til å få hjelp gratis. Det skal også gis fradrag i foreldrebetalingen for den tiden barnet er tildelt spesialpedagogisk hjelp. Kommunene får øremerket tilskudd fra staten for tilrettelegging for barn med funksjonshemninger i barnehager uten rett til fradrag i foreldrebetalingen. I praksis kan det være vanskelig å trekke et helt klart skille mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven, og tildeling av midler til generell styrking av barnehager der det er barn med funksjonshemninger. Det vil derfor i noen tilfeller være en viss overlapping når det gjelder finansieringen av tilbudene. Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet vil derfor vurdere om lovreguleringene av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder skal endres for å forenkle og tydeliggjøre rettigheter og ansvar.

## **10.2 Grunnopplæring for voksne**

Både nasjonalt og internasjonalt stilles det jevnlig krav om fornyet og endret kompetanse. Blant annet av den grunn er det viktig å sikre alle mulighet til kompetanseutvikling og livslang læring.

Det vil øke menneskers livskvalitet, redusere klasseskiller og bidra til at arbeidslivet får nødvendig kompetanse.

Siden slutten av 1990-tallet har det vært en pågående kompetansereform i Norge med overordnet mål å bidra til å dekke samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov for kompetanse. *Kompetansereformen* har bestått av en rekke ulike tiltak og prosjekter, blant annet Realkompetanseprosjektet og Kompetanseutviklingsprogrammet, samt innføring av visse rettigheter knyttet til utdanning for voksne. Handlingsplanen (1999–2003) for reformen er nylig oppsummert og gir indikasjoner på virkninger av reformen. På bakgrunn av erfaringene med Kompetansereformen og kunnskap om kompetansebehov og hva som gir god læring, vil departementet utarbeide en langsiktig strategi for kompetansepolitikken fram mot 2010. Dette gjøres i samarbeid med blant annet partene i arbeidslivet. I denne meldingen blir voksnes rett til grunnopplæring behandlet.

Opplæringsloven gir voksne individuell rett til grunnskole og videregående opplæring. Grunnskoleopplæring gis ut fra behov, mens retten til videregående opplæring gjelder for voksne født før 1978 som ikke har fullført videregående opplæring. Voksne født etter 1978 fikk rett til videregående opplæring gjennom Reform 94. Opplæringsretten omfatter også rett til å få vurdert og dokumentert realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger. Et grunnleggende prinsipp i Kompetansereformen er verdsetting av kompetanse uavhengig av hvor og hvordan den er tilegnet. Hensikten er at godkjenning av kompetanse skal kunne gi avkortet opplæring eller innpass i arbeidslivet.

Det er visse utfordringer når det gjelder vurdering og verdsetting av realkompetanse i forhold til praksis innenfor yrkesfagene. En arbeidsgruppe har vurdert om gjeldende lov- og regelverk ivaretar intensjonene i Kompetansereformen, og den har kommet med forslag til endringer av lov og forskrift, blant annet § 3-5 om praksiskandidater.

For å få mer kunnskap om voksnes læring har departementet initiert prosjektet, «Kunnskapsgrunnlaget», der en kartlegger voksnes bruk av og ønske om grunnskole- og videregående opplæring. Videre arbeides det med å forbedre statistikk og rapportering til SSB for å få bedre dokumentasjon gjennom den løpende statistikken for videregående opplæring. I kapittel 2 *Et godt utgangspunkt* omtales omfanget av voksne i videregående opplæring.

Det er sammenheng mellom utdanning og arbeidsledighet. Aetat har registrert 10 prosent arbeidsledighet i aldersgruppen 20 til 24 år, og mange av disse har ikke fullført videregående opplæring. I tillegg trenger en del eldre voksne ny eller fornyet videregående opplæring for å komme inn i arbeidslivet eller beholde sin tilknytning til arbeidslivet. Det er nå ca. 50 000 registrerte arbeidsledige og 60 000 yrkeshemmede uten fullført videregående opplæring. Dette er relativt sett en høy andel og viser at lav utdanning gir høyere risiko for å falle ut av arbeidsmarkedet.

Kvalitetsutvalget har fremmet forslag om kartlegging og vurdering av tilbudene til voksne, herunder tilgang, gjennomstrømmning og resultatoppnåelse for ulike grupper. Videre har utvalget foreslått å innføre en øremerket, stykkprisbasert finansiering av grunnopplæring for voksne. Det peker også på behovet for å forsterke og videreutvikle arbeidet med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, og i denne sammenhengen se på praksiskandidat- og privatistordningene slik at de i større grad kan tilpasses krav om kvalitet og fleksibilitet, samt prinsippene om realkompetanse. Utvalget peker på at det må gis aktiv informasjon om de voksnes rettigheter og om tilbudene. Utvalget foreslår videre at opplæringsretten bør knyttes til alder og ikke til fødselsår.

Utvalget får bred støtte for forslagene. Høringsinstansene er gjennomgående positive til å bedre kartleggingsarbeidet, og til å knytte voksnes opplæringsrett til alder og ikke til fødselsår. Få er kritiske til stykkprisfinansiert opplæring. De fleste er også positive til at vurdering og verdsetting av realkompetanse videreutvikles og kvalitets-sikres. Også forslaget om å bruke varierte virkemidler for å informere, får gjennomgående støtte, og det pekes blant annet på at dette er særlig viktig overfor de svakeste gruppene.

#### *Departementets vurderinger*

Departementet mener at det er behov for bedre statistikk og kartlegging av hvilke opplæringstilbud voksne trenger, og av hvilke tilbud de får, og viser til tiltak som er satt i verk for å gi bedre kunnskap om feltet. Departementet vil derfor bedre kunnskapsgrunnlaget ytterligere med hensyn til tilbud og etterspørsel, og vil blant annet vurdere å sette i gang forskningsoppdrag om dette.

Departementet støtter Kvalitetsutvalgets forslag om at praksiskandidatordningen ses i tilknytning til vurdering og dokumentasjon av realkompetanse. På bakgrunn av de erfaringene som ble



gjort med yrkesprøving under Realkompetanseprosjektet,<sup>2</sup> er det foretatt endringer i opplæringsloven § 4A-3. Dette åpner for kompetansebevis med sikte på arbeid, men det er ikke åpnet for å realkompetansevurdere den praktiske delen innenfor praksiskandidatordningen. Dette kan slå uheldig ut for voksne som av ulike grunner ikke kan dokumentere minst fem års praksis i det faget de ønsker fagbrev i, etter fullført realkompetansevurdering/yrkesprøving.

Tilbakemeldinger viser at fylkeskommunene har ulike holdninger til og ulik praktisering av systemet for realkompetanse, herunder praksiskandidatordningen. Departementet vil gjennomgå dagens regelverk for en mer enhetlig praktisering av reglene og for bedre å ivareta voksnes faktiske opplæringsbehov. I dette arbeidet er det viktig å ivareta den fleksibiliteten som ligger i ordningen med dokumentasjon og vurdering av realkompetanse og å påse at endringene fortsatt opprettholder likeverdet mellom lærling- og praksiskandidatordningen.

En del ungdom er ikke motivert for videre opplæring direkte etter grunnskolen, andre har av ulike grunner sluttet underveis. De har ikke rett til videregående opplæring som voksne fordi de er født etter 1978. En annen gruppe uten rett til videregående opplæring er innvandrere født etter 1978 som har kommet til Norge så sent at de ikke har kunnet benytte ungdomsretten.

Endring av opplæringsretten for voksne må vurderes med utgangspunkt i at videregående opplæring er viktig for deltakelse i arbeids- og samfunnsniv. Det er dokumentert at halvparten av de arbeidsledige ikke har fullført videregående opplæring. Videre er det en klar sammenheng mellom formell kompetanse og motivasjon for videre læring. På denne bakgrunnen er det av stor betydning både for samfunnet og for den enkelte at det gis mulighet for å kunne ta videregående opplæring.

Kvalitetsutvalget foreslår at aldersgrensen for voksnes rett til opplæring settes til 25 år. Dette vil innebære at personer født etter 1978 vil få rett til videregående opplæring både som ungdom og som voksne. Departementet mener at en endring til aldersbestemt rett vil ivareta voksnes behov bedre enn dagens ordning. Imidlertid er en aldersgrense på 25 år bare en av flere mulige endringer for å sikre voksne muligheten til å fullføre eller ta videregående opplæring senere i livet.

En bør vurdere om 25 års aldersgrense er

mest hensiktsmessig, og hvilke eventuelle konsekvenser det kan få å sette en lavere aldersgrense, eventuelt fjerne grensen helt, slik at det gis en generell rett til videregående opplæring som gjelder både ungdom og voksne. Det kan også argumenteres for at rett til videregående opplæring for voksne kun bør gis til spesielle grupper, eksempelvis personer som står utenfor arbeidslivet.

Departementet ser behov for å vurdere alternative løsninger nærmere og se dem i sammenheng med det ordinære systemet for videregående opplæring. Eventuelle endringer må ses i lys av mulige konsekvenser for ungdom i ordinær videregående opplæring, blant annet med hensyn til motivasjon for gjennomføring, og for fylkeskommunenes ansvar for å gi tilrettelagte opplæringstilbud. Det er også nødvendig å kartlegge de økonomiske og administrative konsekvensene som er knyttet til ulike løsninger. Departementet viser til de tiltakene som er satt i gang for å bedre kunnskapsgrunnlaget om voksnes behov for videregående opplæring, og vil på denne bakgrunn avvente å ta endelig stilling til utvalgets forslag om å innføre aldersgrense for rett til videregående opplæring

Opplæringsloven gir ingen bestemmelser om når voksnes rett til videregående opplæring skal innfris. Selv om de foreløpige tallene fra «Kunnskapsgrunnlaget» viser at enkelte deltakere må vente på tilbud, er verken antall som venter eller lengden på ventetiden urovekkende. Det er imidlertid store ulikheter fylkene imellom, og fylkeskommunene har ved flere anledninger signalisert behov for retningslinjer i forhold til dette.

Det er av betydning at det gis tilrettelagte tilbud når voksne har fått den nødvendige kunnskapen om og motivasjon for å ta opplæring. Departementet vil derfor vurdere en endring av opplæringsloven slik at voksne med rett til opplæring og, når det er nødvendig, er blitt realkompetansevurdert i henhold til lovens § 4A-1 og 4A-3, normalt skal få tilbud om tilpasset opplæring senest i løpet av et halvt år etter at søknad om opptak er sendt. Det vil også bli vurdert i hvilken grad det bør gjøres unntak, f.eks. for fag som er små, fag hvor det er vanskelig å få læreplasser, eller i tilfeller hvor fylkeskommunen påføres særlig store utgifter. Konsekvensene av tiltaket vil bli grundig gjennomgått før et lovendringsforslag eventuelt sendes på høring.

Skal voksne søke opplæring, må de få kjennskap til sine rettigheter, og informasjon om tilbudene må være lett tilgjengelige. Kartlegginger viser blant annet at halvparten av de spurte oppgir

<sup>2</sup> VOX 2002

å ha begrenset kjennskap til voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring, og at de med lav formell utdanning oppgir å ha minst kjennskap til rettighetene. Dette viser at informasjonen om voksnes rett til opplæring og realkompetansevurdering bør styrkes. Departementet vil legge til rette for at informasjon om voksnes opplæringsmuligheter ses i sammenheng med en helhetlig utdannings- og yrkesveiledning.

### **10.3 Departementets forslag**

---

- I forbindelse med gjennomgang av barnehage-loven, herunder rammeplanen, og utviklingen av nye læreplaner for grunnopplæringen, vil det bli sett på sammenhengen mellom planene.
- Det legges til rette for at allmennlærere gjennom å utvide sin formelle kompetanse kan arbeide i barnehagen.
- Departementet vil i samarbeid med Barne- og familiedepartementet vurdere om lovreguleringene av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder skal endres for å tydeliggjøre rettigheter og ansvar.
- Kunnskapsgrunnlaget om voksne som ønsker grunnopplæring skal bedres.
- Dagens regelverk gjennomgås for en mer enhetlig praktisering av reglene for realkompetanse, herunder praksiskandidatordningen.
- Departementet vil vurdere om aldersgrensen for voksnes rett til videregående opplæring skal endres og se på hvilke eventuelle konsekvenser det kan få.
- Det vurderes en endring av opplæringsloven slik at voksne med rett til opplæring og, når det er nødvendig, er blitt realkompetansevurdert, normalt skal få tilbud om tilpasset opplæring senest i løpet av et halvt år etter at søknad om opptak er sendt.

## 11 Skolen og medspillerne

Skolen er en institusjon med stor betydning for mange lokalsamfunn i Norge. Den er et samlende møtested, både for barn og unge, og for de som bruker skolens lokaler og utemiljø til kultur, idrett og andre formål. Skolens betydning for lokalsamfunnet bør tillegges vekt ved lokalisering av skolebygg, utforming av bygningene og tilrettelegging av utemiljøet. Skolen må dra nytte av sine lokale medspillere og sitt nærmiljø for å gi den enkelte elev best mulig utbytte av læringen. Foreldrene/ de foresatte, heretter omtalt som de foresatte, er den av skolens medspillere som har størst betydning for elevene. Også en rekke andre offentlige instanser og private organisasjoner gir bidrag til elevenes læring og trivsel.

### 11.1 Samarbeid mellom hjem og skole

Samarbeidet mellom hjem og skole er omtalt flere steder i lov og forskrift. Opplæringsloven § 1-2 understreker at skolens opplæring skal skje i «samarbeid og forståing med heimen». Forskrift til opplæringsloven § 3-2 slår fast at det i grunnskolen skal være en planlagt og strukturert samtale med de foresatte minst to ganger i året. Dette utdypes i læreplanene. I opplæringslovens kapittel 11 er det bestemmelser om organisering av foreldremedvirkning gjennom foreldreråd og samarbeidsutvalg lokalt, og Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) nasjonalt. Det finnes ikke egne bestemmelser om foreldresamarbeid i videregående opplæring.

Flere studier og rapporter peker på at de foresattes bakgrunn har betydning for elevenes prestasjoner i skolen. Forskning har samtidig vist at foreldremedvirkningen i skolen er av varierende kvalitet.<sup>1</sup> I løpet av 90-årene er det gjennomført spørreundersøkelser for å avklare i hvilken grad de foresatte er tilfreds med samarbeidet mellom hjem og skole. Hovedmønsteret i undersøkelsene er at foresatte er positive til skolen, og at de deltar på konferansetimer, foreldremøter og i andre tiltak i skolens regi. Foresatte er mest opptatt av at

barna deres trives og utvikler seg, og de er i hovedsak fornøyd med den informasjonen skolen gir. Undersøkelser viser imidlertid at de foresatte i liten grad deltar i drøftinger om skolens arbeid, at de har liten reell medbestemmelse, og at de er usikre på hvilke forventninger skolen har til dem, og hvordan skolen ønsker at samarbeidet skal være. Undersøkelsene viser også at samarbeidet mellom hjem og skole avtar etter hvert som elevene blir eldre. Forskere har pekt på at forutsetninger for å utvikle bedre samarbeidsrelasjoner mellom hjem og skole er at nasjonale krav til mål og retningslinjer for samarbeidet blir klarere. Videre bør lærere få økt kompetanse om samarbeid mellom hjem og skole både i grunnutdanningen og gjennom kompetanseutvikling i tilknytning til arbeidet. Det pekes også på at foreldregruppen er uensartet, og at foresatte må møtes på grunnlag av sine forutsetninger.

Kvalitetsutvalget foreslår å styrke foreldrenes rolle i elevenes opplæring ved at foreldresamtaler skal tilbys tre ganger i året, og at elevens mappe brukes i foreldresamtalene. Utvalget foreslår at det tilbys foreldrekurs som informerer om skolens og hjemmenes gjensidige forpliktelser, og som kan gi de foresatte kunnskap om hvordan de kan følge opp sine barns læring. Det foreslås også programmer for foreldresamarbeidet ved den enkelte skole. Utvalget vil knytte samarbeidet til elevens kontaktlærer. De foresatte bør gis en sentral rolle i den skolebaserte vurderingen i grunnskolen. Utvalget vil at det legges lenker fra skoleporten.no til den enkelte skole, og at det etableres nettbasert toveis kommunikasjon mellom foresatte og skolen. Det foreslås videre at organisasjonsstrukturen for samarbeidet mellom hjem og skole gjennomgås.

Flere høringsinstanser er kritiske til at utvalget i for stor grad har et skoleperspektiv og mener at foreldreperspektivet og det gjensidige og likeverdige forholdet mellom hjem og skole burde vært understreket sterkere. Videre fremhever flere høringsinstanser at lærernes kompetanse når det gjelder samarbeidet mellom hjem og skole bør bedres, og at det må få status i lærerutdanningen og i senere kompetanseutvikling. Det

<sup>1</sup> Nordahl og Skilbrei 2002

blir pekt på at elever med funksjonshemninger og andre problemer kan ha spesielle utfordringer i forholdet til skolen. Det kan skape problematiske relasjoner mellom hjem og skole, og i disse situasjonene er lærernes kompetanse av særlig betydning.

Kommunene har i sine høringsuttalelser uttrykt behov for å avklare skolens og foreldrenes forskjellige roller og ansvar. De peker blant annet på at foreldre ikke skal være politikere i skolen, men foreldre til sine barn. Det innebærer blant annet at foreldre ikke skal bestemme på områder der skolen er regulert av lov og forskrift, for eksempel læreplaner. Det blir også pekt på at skolen ikke må ta over foreldrerollen og oppgaver som er foreldrenes ansvar. Samtidig blir det vist til at skolen noen ganger legger for stort ansvar på de foresatte i det som er skolens oppgaver.

### 11.1.1 Gode lokale løsninger

#### *Departementets vurderinger*

Det er behov for en nærmere rolle- og ansvarsavklaring mellom hjem og skole. Dette kan bidra til å forebygge konflikter, sikre at både hjemmet og skolen ivaretar sitt ansvar på en bedre måte, og vil være en hjelp for foresatte som er usikre på skolens forventninger. Utgangspunktet er at det viktigste for foresatte er deres eget barn. Derfor er det særlig viktig å få til et godt samarbeid mellom foresatte og skolen om det enkelte barn og gruppen barnet tilhører. Når foresatte har meninger om skolens innhold, organisering og arbeidsmåter generelt, har de samme rolle som enhver borger. Som den profesjonelle part i samarbeidet mellom hjem og skole skal skolen ha det primære ansvaret for å sørge for at samarbeidet fungerer. Dette er også en del av «Skoleplakaten» slik det er foreslått i kapittel 4 *Innholdet i opplæringen*.

Departementet mener at hjemmets og skolens roller er:

- De foresatte har oppdrageransvaret og skal sørge for at barna kan oppfylle sin plikt til opplæring etter evne og forutsetninger.
- De foresatte har ansvar for daglig omsorg.
- De foresatte har ansvar for at barna møter forberedt på skolen, og med mat og egnet påkledning.
- De foresatte skal se til at barna gjør sine lekser, men skolen kan ikke forutsette at de foresatte har kompetanse til å gi barna faglig hjelp.
- De foresatte skal holde seg informert om sine barns skolesituasjon.

- De foresatte har best kjennskap til sine barn og bør derfor gi skolen del i denne for at skolen skal kunne ivareta elevenes rett til tilpasset opplæring.
- De foresatte skal være kjent med skolens regelverk og bidra til at barna respekter dette.
- Skolen har det faglige ansvaret for opplæringen, og lærerne har den faglige og pedagogiske kompetansen.
- Skolen skal klargjøre skolens mål, innhold og arbeidsformer og hvilke rettigheter og plikter elever og foresatte har.
- Skolen skal dokumentere og informere de foresatte om elevens læring og utvikling.
- Skolen skal bidra til utvikling av elevenes sosiale ferdigheter og skape et godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.
- Skolen skal støtte foresatte i deres oppdragelse av barna.
- Skolen har ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid med hjemmene.
- Skolen skal lytte til de foresatte og samarbeide med dem i skolens utvikling av innhold og virksomhet.
- Lærere skal være informert om den enkelte elevs situasjon og jevnlig informere foresatte om elevens skolesituasjon, trivsel og læringsutvikling.

Prinsippene ovenfor legges til grunn i det videre arbeidet med lov- og forskriftsendringer, herunder læreplaner.

Samarbeidet mellom hjem og skole har de foresattes interesse for sitt barns læring og skolegang som utgangspunkt. Foresatte er en sammensatt gruppe og har svært ulike behov i samarbeidet, og disse behovene må møtes på den lokale skolen og av den enkelte lærer. Nasjonale bestemmelser og innsatser må støtte opp under dette og bidra til å styrke skolens evne til å ta ansvar for samarbeidet mellom hjem og skole. For sterk nasjonal styring vil fjerne det handlingsrommet den enkelte skole må ha for å møte en variert foreldregruppe, og kan legge hindringer i veien for gode samarbeidsformer. Noen grupper fordrer en spesiell oppmerksomhet i samarbeidet mellom hjem og skole, som minoritetspråklige foresatte og foresatte til funksjonshemmede barn. På denne bakgrunn må det være rom for gode lokale løsninger.

Departementet har gjennom høringen og høringsmøter merket seg at skoler uttrykker behov for større lokal frihet til å organisere samarbeidet mellom skolen og de foresatte som

### Boks 11.1 Foreldrenes mening betyr likevel mest

Heggedal skole i Asker er demonstrasjons-skole. I Heggebladet nr.1 2003 kan man lese: «Selv om vi stadig får gode tilbakemeldinger og skryt fra folk som er på besøk, bryr vi oss mest om hva dere som foreldre mener. Alle brukerundersøkelse viser at vi har en meget fornøyd foreldregruppe. Den siste Gallupundersøkelsen viste at 97 prosent av dem som svarte var meget eller svært fornøyd med skolen som helhet. Likevel er det ikke så ofte vi får tilbakemeldinger fra dere som enkeltpersoner. Vi får tilbakemelding når noen har noe å utsette på noe, og det skulle da også bare mangle. Det er viktig at vi får kritikk, slik at vi kan korrigere oss. Men det er også viktig å få en liten mail, en melding på en lapp, en telefon eller lignende, når man er fornøyd med noe. Det betyr mye for dem som hver dag gjør sitt beste for barna deres.»

gruppe. Det blir pekt på at Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) og Samarbeidsutvalget (SU) i grunnskolen fungerer svært forskjellig fra skole til skole. Ved flere skoler har samarbeidet blitt vitalisert ved at skolene og de foresatte har etablert lokale arenaer for samarbeid. Dette kan tyde på at større lokal innflytelse på hvordan samarbeidet organiseres kan øke engasjementet til de foresatte. Samtidig er det viktig at hjem og skole samarbeider ved den enkelte skole. Dette kan sikres ved at skolen pålegges å etablere en ordning for samarbeid mellom foresatte og elever, som grupper, og skolen.

Departementet går derfor inn for at dagens bestemmelser om samarbeidsutvalg, foreldreråd og skoleutvalg erstattes av bestemmelser om at skolen skal organisere samarbeidet mellom hjem, skole og elever både på individ- og skolenivå, og at dette kan gjøres på ulike måter som ivaretar lokale behov. Denne bestemmelsen gjøres også gjeldende for videregående opplæring med de begrensningene som myndighetsalderen setter. Samarbeid mellom hjem og skole inngår i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. På samme prinsipielle grunnlag vil departementet heller ikke foreslå en lovfesting av dagens ordning med klassekontakter. Den enkelte skole må selv få anledning til å finne en

god modell som sikrer en plattform for felles foreldremedvirkning. Samarbeidet må organiseres slik at man ivaretar opplæringslovens krav om at alle elever skal være knyttet til en kontaktlærer som blant annet skal ha særlig ansvar for kontakt med hjemmet.

Forslaget fra Kvalitetsutvalget om at samarbeidet mellom hjem og skole i grunnskolen knyttes til elevens kontaktlærer, er allerede innført ved lovendring som trådte i kraft 1. august 2003, der ordning med kontaktlærer ble innført. Det arbeides med at brukerundersøkelser der de foresatte er med, skal være en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, noe som imøtekommer utvalgets forslag om at de foresatte skal gis en sentral rolle i den skolebaserte vurderingen i grunnskolen, for eksempel gjennom brukerundersøkelser. I tilknytning til dette kan skolene utvikle kommunikasjonen i tråd med utvalgets forslag ved at det legges lenker fra skoleporten.no til den enkelte skole, og at det for den enkelte skole kan legges inn ytterligere informasjon og utvikles mulighet for kommunikasjon.

Kvalitetsutvalget har flere forslag om nasjonale bestemmelser for å styrke samarbeidet mellom hjem og skole. Som det tidligere er gjort rede for, mener departementet at detaljerte nasjonale bestemmelser snarere vil begrense enn fremme et godt samarbeid. Derfor ønsker departementet ikke å gi nasjonale bestemmelser om å øke antall foreldresamtaler og i detalj bestemme samtalenes innhold, for eksempel gjennom bruk av elevmapper. På samme måte ønsker ikke departementet å binde skolene til å tilby foreldrekurs for å klarlegge gjensidige forventninger og forpliktelser mellom hjem og skole eller å lage et program for foreldresamarbeidet ved den enkelte skole der strategier for å forebygge og løse konflikter inngår. Departementet har tillit til at den enkelte skoleeier og skole vil finne gode løsninger for informasjon, diskusjon og kunnskapsformidling.

#### 11.1.2 Utvikling av dialogen

Flere forhold og utviklingstrekk har aktualisert spørsmålet om og hvordan IKT kan bidra til utvikling av samarbeidet mellom hjem og skole. Befolkningens tilgang til IKT har blitt bedre både privat og i arbeidslivet, og kommunikasjonen borgerne imellom og mellom borgere og offentlige etater har i økende grad blitt digitalisert. En fersk studie fra ITU<sup>2</sup> (Forsknings- og kompetansenettet

<sup>2</sup> ITU Monitor 2004

for IT i utdanningen) viser at mange foresatte mener at bruk av IKT vil være viktig for å styrke samarbeidet mellom hjem og skole.

Det foreligger erfaringer fra forsøk og prosjekter på dette området. IKT-baserte kommunikasjonsløsninger kan forenkle informasjonsformidling og kommunikasjon mellom hjem og skole, og det kan gi nye muligheter for informasjonsutveksling og dialog. Resultater fra utprøvinger viser også at bruk av læringsadministrative systemer kan gi positive effekter. Generelt gir bruk av IKT foresatte mulighet til å få et innblikk i skolens arbeid på en enkel og effektiv måte.

Selv om det finnes flere positive resultater fra forsøk med bruk av IKT i samarbeidet mellom hjem og skole, er kunnskapsgrunnlaget ikke robust nok til å kunne trekke entydige konklusjoner. Selv med bedret tilgang til PC og Internett i private husholdninger er det fortsatt grupper som ikke har tilstrekkelig tilgang. Det er også nødvendig å avdekke hvorvidt økt bruk av IKT kan bli hemmet av manglende kompetanse hos de foresatte. Den enkelte skole og skoleeier må vurdere behov for og gevinster av IKT-basert samarbeid mellom hjem og skole. Departementet vil bidra til spredning av eksempler på gode tiltak.

### 11.1.3 Medvirkning av foresatte på nasjonalt nivå

#### *Evalueringen av Foreldreutvalget for grunnskolen*

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) er et rådgivende organ for Utdannings- og forskningsdepartementet i saker som angår samarbeidet mellom hjem og skole, jf opplæringsloven § 11-9. Rogalandsforskning har på oppdrag fra departementet vurdert hvordan FUG ivaretar de to rollene utvalget har som interesseorganisasjon og som rådgiver overfor sentrale myndigheter.<sup>3</sup>

#### **Boks 11.2 Åpent 24 timer i døgnet**

De foresatte til barna ved Åskollen skole i Drammen kan kontakte skolen 24 timer i døgnet via e-post. Foreldrene får også tilgang til oppgaver som elevene har gjort. Disse blir ikke liggende åpent på Internett, men internt på et intranett som foreldre og elever får tilgang til. Skolen selv kan allerede i dag spare penger på å sende ukebrev hjem til foreldrene som e-post fremfor på papir. Elevene kan på sin side sende inn lekser på e-post.

Rogalandsforskning påpeker at FUG driver et mangfoldig motivasjonsarbeid og ulike støtteaktiviteter i skolen. Et hovedinntrykk fra Rogalandsforsknings rapport er at FUG har gode kontakter med grunnplanet, og har kompetanse og legitimitet til å tale foresattes sak. Det er imidlertid en utfordring å nå de minst aktive foresatte og de minst interesserte skolene. Rapporten peker på at FUG i dag fungerer som en aktiv interesseorganisasjon og politisk aktør. Rogalandsforskning mener at FUG synes å gjøre en god jobb for å styrke foreldresamarbeidet i grunnskolen, men peker samtidig på noen utfordringer.

Det blir tatt opp som et prinsipielt problem at medlemmene av FUG er oppnevnt av staten og ikke valgt av foresatte. FUG kan derfor vanskelig ses som de foresattes talsorgan. Videre stilles det spørsmål ved om det er rimelig at FUG skal drive utviklingsvirksomhet i skolen. Dette har ikke FUG en organisasjon til, og det stilles spørsmål ved om det vil være bedre om aktører i skolen selv fikk hovedansvar for utviklingsprosjekter. Rogalandsforskning uttaler at FUG kan styrkes som representativt organ dersom en definerer tydelige utvelgingsprosedyrer til utvalget der de foresatte har en hovedrolle i nominasjonsprosessen.

#### *Departementets vurderinger*

I henhold til forskrift til opplæringsloven skal FUG både være et rådgivende organ for departementet og ivareta de foresattes interesser i skolesammenheng. Som en del av sitt oppdrag skal FUG også sørge for rådgivnings- og informasjonsoppgaver rettet mot gruppen. Departementet mener det kan reises prinsipielle innvendinger mot en statlig interesseorganisasjon der medlemmene ikke blir valgt av foresatte selv. Dette gir FUG en dobbelt rolle. På den ene siden er FUG høringsinstans og rådgiver for departementet på vegne av de foresatte og på den annen side skal FUG gi råd og informasjon til de foresatte. Dobbelrollen forsterkes av at det daglige arbeidet i FUG utføres av et sekretariat som er ansatt og lønnet av departementet. Samtidig er det viktig å legge til at FUG, til tross for disse utfordringene, har ivaretatt sine oppgaver på en god måte.

Departementet mener at det er viktig å sikre innflytelse for foresatte i skolen, samtidig som staten har et ansvar for veiledning og informasjon til de foresatte. Disse to oppgavene er så vidt for-

<sup>3</sup> Nørdland og Befring 2003

skjellige at de ikke bør plasseres innenfor samme organisatoriske ramme, slik det er i dag. For å ivareta de statlige veilednings- og informasjonsoppgavene overfor foresatte, foreslås det å overføre denne delen av FUGs oppgaver til Utdanningsdirektoratet. For å ivareta behovet for innflytelse og medvirkning for foresatte, foreslås det at FUG videreutvikles til en fast arena for brukermedvirkning på nasjonalt nivå. Det vil bli etablert en egnet organisering for dette, for eksempel i form av et «brukerforum». Dette forumet skal ikke ha noen beslutningsmyndighet. Den nye ordningen skal etableres senest ved utløpet av FUGs inneværende funksjonsperiode.

## 11.2 Skolefritidsordningen

Skolefritidsordningen (SFO) er hjemlet i opplæringsloven som et frivillig tilbud før og etter skoletid for elever på 1.–4. trinn og for funksjonshemmede elever til og med 7. trinn. SFO skal gi de yngste elevene i grunnskolen (1.–4. trinn) omsorg og tilsyn i den tiden elevene ikke er på skolen og de foresatte er på arbeid, og legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter. Elever på 1. og 2. trinn bruker tilbudet mest.

Regjeringen vedtok å øke timetallet for småskoletrinnet fra skoleåret 2002 med til sammen tre uketimer. Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2004 ble det vedtatt å utvide timetallet for 1.–4. trinn med til sammen 190 årstimer, dvs. i gjennomsnitt fem uketimer totalt for 1. til og med 4. trinn, fra skoleåret 2004–2005. Timetallet på disse trinnene økes ytterligere fra 2005. Det samlede behovet for oppholdstid i SFO vil derfor bli lavere. Ved skoler som innfører faste rammer for skoledagen, innfører tid for leksehjelp eller andre tiltak, vil behovet for SFO kunne bli enda mindre.

Bestemmelsene i lov og forskrift gir den enkelte kommune ansvaret for å utforme tilbudet ut fra lokale forutsetninger og behov. Kommunen kan selv drive SFO eller godkjenne private ordninger. Kommunen bestemmer rammene for SFO. Fra 1. august 2003 ble statens øremerkede tilskudd lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.

Kvaliteten i SFO-tilbudene er evaluert av Nord-Trøndelagsforskning.<sup>4</sup> I rapporten ble det påvist kvalitetsforskjeller. Rapporten viste at aktivitetene i SFO preges av mye frilek, liten grad av tilrettelegging for leksehjelp og lite kontakt mel-

### Boks 11.3 Glade barn i fri flyt

På Godlia SFO i Oslo er mottoet "vi er universets beste" Skolefritidsordningen har et rikt tilbud av aktiviteter – det årlige Godlia Grand Prix, tur-, film- og formingsgrupper og mye mer. Godlia SFO samarbeider tett med skolen. Dette har gitt mulighet for fleksibel bruk av personale, blant annet i form av at SFO-ansatte brukes som assistenter i skolen. Det tette samarbeidet mellom skolen og SFO gjør at alle arbeider sammen for å bedre det samme skolemiljøet, og kan utveksle erfaringer og gi hverandre støtte i saker knyttet til mobbing, oppfølging av enkeltelever, problematferd etc. I noen tilfeller deltar en representant fra SFO i foreldresamtaler og i foreldremøter. Godlia SFO er samtidig bevisst på at skolefritidsordningen skal være en annen type tilbud enn skolen – alle aktivitetene er frivillige, og det er leken som er det sentrale. Den som vil lese Donald kan lese Donald. Resultatene? Brukerundersøkelser viser at både elever og foreldre er godt fornøyd. Mer enn halvparten av barna i fjerdeklasse er fremdeles i SFO.

lom SFO og lokale kultur- og fritidsaktiviteter. Rapporten peker på at foreldregruppen i hovedsak er tilfreds med tilbudet. De foresatte til barn med særskilte behov skilte seg ut som mindre fornøyd enn andre foresatte. En hovedkonklusjon fra forskerne var at SFO i begrenset grad bidrar til helhet i barns oppvekstmiljø gjennom samarbeid med skole, hjem og kultur- og fritidstiltak i lokalmiljøet, slik det ble omtalt i St.meld. nr. 40 (1992–1993).

Kvalitetsutvalget foreslår at skolefritidsordningen gjøres til en integrert del av skoledagen ved at skolen og SFO har felles standarder for et godt lærings- og samhandlingsmiljø. De foreslår at det stilles kompetansekrav til ansatte i SFO, og at kontakt mellom kommunalt hjelpeapparatet og SFO sikres i forskrift til opplæringsloven. Utvalget mener at personalet i SFO bør ha kompetanse til å gi barn med særskilte behov et godt tilrettelagt tilbud. Utvalget viser til at familier har ulike behov, og at kommuner bør organisere tilbudet ut fra lokale forutsetninger og behov.

Høringen gir flere av forslagene relativt bred støtte, blant annet at skolefritidsordningen og skolen skal ha felles standarder for et godt sosialt

<sup>4</sup> Kvello og Wendelborg 2002

miljø, og at det skal sikres kontakt mellom SFO og det kommunale hjelpeapparatet. Mange viser til at kvaliteten i skolefritidsordningen må bli bedre, og understreker behovet for å øke personalets kompetanse. Flere fylkesmenn fremhever betydningen av lokalt handlingsrom. Det er ulike syn på om SFO skal integreres i skolen, også blant kommunene. Flertallet av foreldreutvalg som har deltatt i høringen, mener at SFO bør være frivillig. Mange av høringsuttalelsene peker forøvrig på at tilbudet må videreføres som en frivillig ordning, og at SFO skal være et fritidstilbud. Organisasjoner for funksjonshemmede elever fremhever at skolefritidsordningen er en viktig sosial arena for funksjonshemmede elever, og at de derfor bør få SFO-tilbud både i barne- og ungdomstiden.

### *Departementets vurderinger*

Departementet legger avgjørende vekt på at det fortsatt skal være en prinsipiell forskjell mellom skole og SFO. Skolen er obligatorisk for alle barn, SFO er et frivillig tilbud til familier som har behov for det. Derfor er skolen et nasjonalt anliggende, mens SFO er et lokalt ansvar. Utformingen av SFO-tilbudet bør overlates til det lokale selvstyret innenfor vide rammer. På denne måten kan SFO best tilpasses lokale behov med hensyn til åpningstid, organisering og foreldrebetaling. Dagens regelverk gir kommunene stor frihet. Departementet ser ikke behov for å innskrenke denne handlefriheten. Departementet vil understreke at kommunene har et spesielt ansvar for at funksjonshemmede barn skal gis gode utviklingsvilkår i SFO. Kommunene kan selv avgjøre om SFO skal drives i regi av kommunen, frivillige organisasjoner eller andre. Departementet forventer at kommunene sørger for likebehandling av barn i kommunale og frittstående skoler i organiseringen av SFO-tilbudet.

Blant annet på denne bakgrunn går departementet ikke inn for forslaget om å innføre nasjonale kompetansekrav til personalet. Kommunene må ha adgang til å rekruttere medarbeidere med erfaring og kompetanse tilpasset den lokale utformingen av tilbudet. Kommunene står også fritt til å fastsette foreldrebetalingen for SFO innenfor rammen av selvkostprinsippet i forskrift til opplæringsloven, etter at statens øremerkede tilskudd fra 1. august 2003 ble innlemmet i rammetilskuddet. Dette innebærer at kommunene kan gradere betalingen etter de foresattes inntekt, hvis de ønsker det. Denne handlefriheten i utformingen av SFO-tilbudet er et ledd i Regjeringens samlede politikk for å styrke lokaldemokratiet.

Også på SFO-området er det behov for å drive systematisk utviklingsarbeid og spre gode eksempler. Mange kommuner har utviklet gode modeller for samarbeid mellom skole og SFO.

SFO ligger ofte på samme sted som skolen og bruker felles arealer. Rektor er til vanlig administrativ og faglig leder når SFO er knyttet til skoler. Skolene vil derfor ofte ha nytte av et samarbeid om fleksibel bruk av personale, bruk av rom og utstyr og tiltak for et godt læringsmiljø, blant annet innsats mot mobbing.

I noen kommuner er det utviklet gode samarbeidsmodeller mellom SFO og frivillige lag og organisasjoner blant annet innenfor kultur og idrett slik at tilbudet integreres i lokalmiljøet for øvrig. Noen steder har private eller frivillige organisasjoner gode erfaringer med aktiviteter på SFO etter avtale med kommunen. Departementet ser på dette mangfoldet som verdifullt, fordi det reflekterer ulike lokale prioriteringer og ulike lokale omgivelser.

Et flertall i Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite ba i Budsjettinnst. S. nr. 12 (2002–2003) Regjeringen om å komme til Stortinget med en plan for utvikling av skolefritidsordningen. Ut fra de ansvarsprinsipper som er beskrevet ovenfor, kan ikke departementet se at det er naturlig for sentrale myndigheter å utarbeide en slik plan. Slike planer bør springe ut fra kommunenes egne behov og erfaringer og ikke fremstå som pålegg eller føringer fra sentrale myndigheter.

Departementet vil imidlertid bidra til systematisk erfaringsspredning mellom SFO-tilbud og kommuner, slik at de som arbeider i SFO og de som er ansvarlig for tilbudet, kan få nye ideer og inspirasjon fra andre. Departementet vil på denne bakgrunn ta initiativ til et samarbeid med Kommunenes Sentralforbund for på en systematisk måte å spre interessante samarbeidsmodeller og positive erfaringer innenfor SFO-tilbudet. Innenfor et slikt samarbeid vil det også være naturlig at man med jevne mellomrom foretar evalueringer av hvordan ulike SFO-tilbud blir vurdert av brukere og ansatte.

## **11.3 Skole og arbeidsliv**

### *Entreprenørskap i opplæringen*

Kvalitetsutvalget peker på entreprenørskap som et virkemiddel til å fornye opplæringen, blant annet på ungdomstrinnet. Regjeringen la i okto-



### Boks 11.4 Fra fisking til forskning

Grønnåsen skole i Tromsø har i seks år hatt et utvidet samarbeid med alle fiskeritilknyttede bedrifter og organisasjoner i Tromsø. Lærere har fått opplæring om fiskerinæringen, og elevene undersøker på hvilke måter samarbeidspartnere er tilknyttet fiskeri. De lærer om hele spekteret av næringsveier – fra fisken i båten til forskeren som utnytter fiskeavfall i moderne industri. Samarbeidspartnere inviteres til skolen for å høre på elevenes framlegg, og de selv bidrar med utstilling og smaksprøver.

ber 2003 frem en plan for en helhetlig innovasjonspolitikk, *Fra idé til verdi*. Planen viser til at utvikling av kompetanse i entreprenørskap må inngå som en del av utdanningen på alle nivåer. Pedagogiske hensyn tilsier at opplæring i entreprenørskap bør innrettes ulikt avhengig av skoletrinn. Entreprenørskap innebærer utvikling av både personlige egenskaper, holdninger, formell kunnskap og ferdigheter. Kunnskap og ferdigheter omhandler hva som må gjøres for å etablere ny virksomhet, og hvordan man lykkes med å utvikle en ide til praktisk og målrettet aktivitet.

Regjeringen vil våren 2004 legge frem en nasjonal strategi for entreprenørskap i utdanningen. Strategien omfatter mål og tiltak for grunnskole, videregående opplæring, høyskoler og universiteter, samt lærerutdanningen. Den legger til rette for styrket kompetanse, bevisste holdninger og kultur for entreprenørskap i hele utdannings-systemet, blant annet ved at det etableres flere elev-, ungdoms- og studentbedrifter. I tillegg skal det legges til rette for mer samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og nærings- og arbeidslivet. Den nasjonale strategien vil foreslå en rekke tiltak for å styrke arbeidet med entreprenørskap i utdanningen i perioden 2004–08. I denne perioden vil Regjeringen arbeide for å implementere tiltakene og innfri målsettingen i strategien.

#### Lokalt partnerskap

I grunnopplæringen foregår det et utstrakt samarbeid mellom skoler og lokalt arbeids- og næringsliv på ulike måter. Dette gir gjensidig nytte ved at det øker opplæringens kvalitet og relevans, og styrker næringslivets rekruttering og kompetan-

seutvikling. Partnerskap er langsiktig, forpliktende samarbeid mellom skole og lokalt arbeids- og næringsliv. En partnerskapsavtale kan inneholde bedriftsbesøk, prosjektarbeid for elever, hospitering for lærere, lærerdeltakelse på bedriftsinterne kurs og forelesere fra bedriftene på skolen. Partnerskap tilbys av NHO gjennom prosjektet «Næringsliv i Skolen». I skoleåret 2002/03 ble ca. 350 nye partnerskapsavtaler i regi av NHO inngått. I tillegg kommer flere initiativ fra skolene eller fra næringslivet selv. I strategien for entreprenørskap i utdanningen vil det også være tiltak for stimulering til flere partnerskapsavtaler.

#### Reklame i skolen

Barn og unge er i dag utsatt for stort reklamepress. Gjennom opplæringen skal skolen hjelpe elevene til bevissthet om og kritisk evne i forhold til reklame, blant annet i norsk- og samfunnsfagene. Læringscenteret har på oppdrag fra departementet vurdert omfanget av reklame i skolen. Det ble ikke funnet eksempler på reklame i lærebøker, og informanter gav uttrykk for at de ikke opplevde noe reklamepress av betydning mot skolen. Det ligger implisitt i bestemmelsen om rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring at det ikke kan stilles krav om gjenytelser ved gaver til staten, for eksempel fra bedrifter. Opplæringsloven har ut over dette ikke egne bestemmelser om reklame i skolen eller andre former for kommersiell påvirkning.

En variert og aktuell opplæring krever flere hjelpemidler som aviser, tidsskrifter og Internett hvor det som regel vil være reklame. Utstyr og produkter som brukes på skolen, i noen tilfeller som bidrag fra næringslivet, kan også representere en kommersiell påvirkning, for eksempel ved bruk av logo. Departementet mener at det er viktig at skolen ikke blir en arena for kommersiell markedsføring og reklame, men at et forbud i opplæringsloven er et lite egnet virkemiddel for å begrense dette. En slik bestemmelse vil være lite treffsikker og vanskelig å avgrense, samtidig som den kan legge uønskede begrensninger på muligheten til gode samarbeidsrelasjoner mellom skole og næringsliv. Departementet mener derfor at ulempene ved en slik lovregulering vil være større enn fordelene. Departementet har tillit til at skoler, skoleeier og lokale politiske organer kan gjøre balanserte vurderinger av om det er behov for eventuelle ytterligere retningslinjer om reklame i skolen.

### *Samarbeid på IKT-området*

På IKT-området har det i mange europeiske land vokst frem ulike samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører – forkortet OPS (Offentlig-privat samarbeid). Slike samarbeidskonstellasjoner er mest vanlige på regionalt nivå. Ordningen innebærer ofte at offentlige og private aktører inngår et gjensidig forpliktende og langsiktig samarbeid med deling av risiko og gevinster. Gevinstene kan være knyttet til bedre pris, bedre tjenestetilbud og økt markedsadgang for private aktører. Dette må veies opp mot økte kostnader og derfor kun vurderes brukt der utgifter til blant annet anskaffelse og drift samlet sett blir rimeligst for samfunnet. Bruk av OPS synes særlig aktuelt når det gjelder IKT-infrastruktur i skolen. Her er det spennende muligheter knyttet til å utnytte kompetanse og kreativitet i privat sektor. Dette forutsetter at det ikke legges nye restriksjoner på næringslivets mulighet til å være til stede og synlig i skolesamfunnet. Tilsvarende forutsetter det at næringslivet holder seg innenfor de rammer som følger av gratisprinsippet, blant annet med forbud mot gjenytelser. Departementet vil følge opp arbeidet gjennom den nye satsingen på IKT i utdanningen, Program for digital kompetanse 2004–2008. Departementet vil også iverksette tiltak som skal styrke skoleeiers bestiller- og

innkjøpskompetanse, bl.a. gjennom økt bruk av samarbeid mellom offentlige og private aktører.

## **11.4 Departementets forslag**

---

- Opplæringslovens bestemmelser om samarbeidsutvalg, foreldreråd og skoleutvalg erstattes av en bestemmelse om at skolen skal etablere en ordning for samarbeid mellom hjem, skole og elever både på individ- og skolenivå. Denne bestemmelsen gjøres også gjeldende for videregående opplæring.
- Samarbeid mellom hjem og skole skal inngå i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering.
- For å ivareta behovet for innflytelse og medvirkning for foresatte, skal FUG videreutvikles til en fast arena på nasjonalt nivå. Den nye ordningen skal etableres senest ved utløpet av FUGs inneværende funksjonsperiode.
- Det tas initiativ til samarbeid med Kommunenes Sentralforbund for å innhente og spre erfaringer innenfor SFO-tilbudet.
- Det vil bli lagt frem en strategi for entreprenørskap i utdanningen.
- Departementet vil følge opp ulike samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører gjennom Program for digital kompetanse 2004–2008.

## 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Satsing på utdanning er viktig for å utvikle et godt samfunn. Utdanningsnivået i befolkningen er viktig for økonomisk vekst og har en rekke positive effekter, som for eksempel økt verdiskaping, lavere arbeidsledighet og lavere kriminalitet. For den enkelte er økt yrkesdeltakelse, høyere lønn og større mulighet for interessante utfordringer i arbeidslivet positive effekter som følger av utdanning. Kostnadene til utdanning er dermed en investering i en bedre fremtid. De direkte kostnadene er knyttet til blant annet lærerlønninger, utstyr og lokaler. Andre kostnader er knyttet til den tid elevene bruker på utdanning, og det produksjonstapet som følger av at deler av arbeidsstyrken ikke er i arbeid.

Denne stortingsmeldingen foreslår tiltak som samlet innebærer omfattende endringer i grunnopplæringens struktur og innhold. De økonomiske og administrative konsekvensene av disse tiltakene er av ulik karakter. Enkelte av tiltakene kan beregnes nøyaktig, mens det for andre tiltak er vanskeligere å fastslå alle de økonomiske og administrative konsekvensene.

En del av forslagene vil på kort sikt innebære økte kostnader, men kan gi rom for innsparing på lengre sikt, eller de innebærer en forskyvning av utgifter mellom år. Noen av forslagene vil strekke seg over flere år avhengig av gjennomføringen av de ulike tiltakene.

Forslagene i meldingen tar sikte på å skape en bedre sammenheng mellom de ulike nivåene i grunnopplæringen. Dette vil kunne resultere i mindre frafall og bedre gjennomføring i videregående opplæring. Ny struktur i videregående opplæring og en bedre rådgivningstjeneste skal også bidra til å effektivisere driften av videregående opplæring og lette overgangen til arbeidsliv og høyere utdanning. Forslagene i meldingen er i stor grad avhengige av hverandre og må ses i sammenheng. Kompetanseutvikling vil være en forutsetning for å få gjennomført de strukturelle og innholdsmessige endringene som foreslås, herunder blant annet økt timetall.

Departementet vil komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene av tiltakene i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

### *Kompetanseutvikling*

De endringene i innhold og struktur som foreslås i denne meldingen, medfører et betydelig behov for kompetanseutvikling på en rekke områder for både lærere og skoleledere.

Et sentralt tiltak i stortingsmeldingen er at læreplanene for fag også skal fastsette gjennomgående mål for grunnleggende ferdigheter. Videre foreslås det å utvide timetallet på 1.–4. trinn. For at disse tiltakene skal føre til den ønskede kvalitetshevingen, er det en forutsetning at lærerne har tilstrekkelig kompetanse. Videre viser kartlegging av lærernes formelle kompetanse at svært mange lærere mangler fordypning i sentrale fag. Det må derfor gjennomføres videreutdanning i tilstrekkelig omfang, slik at det kan utdannes faglige ressurspersoner i skolene for å styrke opplæringen i grunnleggende ferdigheter. Forslaget om obligatorisk 2. fremmedspråk krever også videreutdanning.

I en periode vil skoleeier ha behov for økonomisk støtte til gjennomføring av de endringene og tiltakene som er foreslått i denne meldingen. Dette gjelder blant annet støtte til kompetanseutvikling for skoleledere, lærere, instruktører, rådgivere og annet personale i grunnopplæringen. Prioriterte områder for kompetanseutvikling vil blant annet være innføring av nye læreplaner, 2. fremmedspråk og bruk av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Det vil bli utarbeidet et eget program for kompetanseutvikling for skoleledere som ledd i innføringen og gjennomføringen av de tiltakene som foreslås i denne meldingen.

I meldingen foreslås det en nasjonal satsing på tilpasset opplæring. Styrking av tilpasset opplæring krever en langsiktig og målrettet innsats der ulike virkemidler tas i bruk, herunder videreutdanning og annen kompetanseutvikling, forskning og metodeutvikling, informasjon, veiledning og tilsyn.

Regjeringen vil investere i et betydelig kompetanseløft for å realisere de sentrale målsettingene som er varslet i meldingen, herunder styrking av grunnleggende ferdigheter, realfag, 2. fremmedspråk, skoleledelse og bedre tilpasset opplæring.

Dette vil over tid kreve tiltak i størrelsesorden 2-3 mrd. kroner. Prioritet vil bli gitt til direkte reformrelaterte tiltak. Regjeringen kommer tilbake til satsingen i de enkelte år i forbindelse med de årlige budsjetter.

#### *Timetallsutvidelse i grunnskolen*

I skoleåret 2002/03 ble timetallet på 2.-4. trinn i grunnskolen økt med tre uketimer. Høsten 2004 vil timetallet på 1.-4. trinn bli økt med ytterligere fem uketimer. Departementet foreslår en videre økning av timetallet for 1.-4. trinn med til sammen fire timer per uke i skoleåret 2005/06. En videre opptrapping av timetallet vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene.

En økning av timetallet med fire timer vil medføre økte driftskostnader for kommunene og de frittstående skolene. Med en kostnad på om lag 80 mill. kroner per time, blir merkostnaden 135 mill. kroner i 2005. Det økte timetallet i 2005 vil få en helårsvirkning i 2006 på 320 mill. kroner. Kostnadene er knyttet til lærerlønn.

En utvidelse av skoledagen medfører en reduksjon i den tiden barna er i skolefritidsordningen (SFO). Det øremerkede tilskuddet til SFO ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra og med 1. august 2003. Samtidig ble beløpet som ble innlemmet, redusert. Som følge av denne omleggingen fastsetter nå kommunene størrelsen på foreldrebetalingen, og det er usikkert hvor stor andel av SFO-kostnadene som dekkes av foreldrebetalingen. Departementet vil ikke ha fullstendige tall for dette før KOSTRA-tallene for 2004 foreligger. Departementet antar at en timetallsutvidelse på fire uketimer ikke vil medføre betydelige innsparinger i SFO for kommunene.

Økt timetall på barnetrinnet vil kunne medføre at behovet for skyss går ned. For skoler som har tilbud om skyss flere ganger om dagen, vil timetallsutvidelsen sannsynligvis medføre at skyssen i større grad kan samordnes for flere elever, og at behovet for skyss reduseres. For skoler som i dag har organisert opplæringen over færre enn fem dager for noen trinn, vil imidlertid en utvidelse av timetallet kunne medføre økte skyssutgifter for kommunene dersom antall skoledager øker. Dette vil kun gjelde for noen få kommuner.

#### *Utvikling av nye læreplaner for grunnopplæringen*

Departementet vil utvikle nye læreplaner for alle fag i grunnskolen og i videregående opplæring med sikte på innføring fra høsten 2006.

Kostnadene ved læreplanutvikling er blant annet knyttet til honorar til medlemmer i læreplangruppene som skal utarbeide læreplanene, utgifter til reise og opphold i forbindelse med møter i læreplangruppene, høringsmøter med berørte parter, tilrettelegging for samisk opplæring, diverse etterarbeid som trykking, utsendelser i forbindelse med høring m.m.

Ettersom den nye strukturen i videregående opplæring ennå ikke er avklart i detalj, er det fortsatt usikkert hvor omfattende arbeidet med nye læreplaner for videregående opplæring vil bli.

Med utgangspunkt i at det vil være behov for å utvikle totalt 300 nye læreplaner for videregående opplæring, anslås de totale utgiftene for utvikling av nye læreplaner i alle fag i grunnskolen og i videregående opplæring til å bli om lag 120 mill. kroner. Ved innføring fra høsten 2006 vil utgiftene påløpe i 2005 og 2006, hvorav 46 mill. kroner i 2005.

#### *Utskifting av læremidler for 1. til 10. årstrinn*

I lys av de øvrige tiltakene som varsles i meldingen er det behov for en raskere utskifting av lærebøker for 1. til 10. årstrinn enn det som er normalt. En raskere utskifting betyr merkostnader for kommunene. Imidlertid vil det i de første årene etter utskiftingen være et mindre behov for utskifting enn normalt. En utskifting av lærebøker i alle fag på alle årstrinn vil derfor delvis bety en merutgift og delvis en forskyvning av utgifter mellom år.

Departementet vil komme tilbake til de økonomiske konsekvensene av dette i de årlige budsjettene.

#### *Ny struktur i videregående opplæring*

Dagens struktur i videregående opplæring består av 15 studieretninger/grunnkurs, 102 videregående kurs I og 224 videregående kurs II og lærefag. Departementet foreslår en ny struktur i videregående opplæring med færre og bredere kurs på alle nivåer, slik at antall kurs reduseres i forhold til i dag.

Endringene i tilbudsstrukturen får konsekvenser for læreplaner, kompetanseutvikling, bygninger og utstyr og for driftsutgiftene. Læreplaner og kompetanseutvikling er omtalt over.

Utgifter til lærebøker i videregående opplæring dekkes i hovedsak av elevene/lærlingene selv. Med ny struktur og nye læreplaner kan det imidlertid påløpe kostnader til utvikling av nye lærebøker – spesielt lærebøker på områder der opplaget er lite.

Strukturendringene som foreslås i denne meldingen, innebærer at noen av dagens studieretninger slås sammen til bredere utdanningsprogrammer. Dette vil kunne medføre behov for utstyr og tilpasning av skolebygg. Kostnadene ved dette vil avhenge av den skolestruktur fylkeskommunene har i dag, den de velger å etablere og den endelige utformingen av tilbudsstrukturen for videregående opplæring, som skal utvikles i samarbeid med partene. En eventuell kompensasjon for merutgifter til utstyr og tilpasning av lokaler behandles i forbindelse med budsjettet for 2006.

Forslaget til modell for struktur vil gi felles programfag som er vesentlig bredere enn studieretningene i dagens Vkl-struktur. Modellen vil derfor bidra til at opplæringen kan organiseres mer fleksibelt. Dette forventes å kunne gi innsparinger for fylkeskommunen i form av mer effektiv drift.

Forslagene om bredere utdanningsprogrammer vil også kunne redusere behovet for skyss og for internat. Både størrelsen på overgangskostnader og innsparinger vil variere mellom fylkeskommunene avhengig av dagens skolestruktur, kapasitetsutnyttelse etc.

På lengre sikt forventes den foreslåtte modellen for struktur også å kunne gi innsparinger for fylkeskommunen i form av færre feilvalg/omvalg og bedre gjennomføring. Fordi den nye strukturen har færre og bredere utdanningsprogrammer enn i dag, vil flere elever kunne få tilbud om opplæring i tråd med sitt primære ønske, nærmere der de bor. Mulighet for spesialisering på et tidlig nivå i opplæringen vil trolig også føre til at flere elever enn i dag vil bli mer motivert for å gjennomføre opplæringen.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2006 vil departementet komme tilbake med en nærmere vurdering av kostnadene, når tilbudsstrukturen på alle nivåer er fastlagt.

#### *Avgangsprøver og eksamener*

Departementet vil endre avgangsprøven i norsk

skriftlig i grunnskolen ved at elevene bare skal prøves i hovedmålet. I videregående opplæring endres obligatorisk eksamen i skriftlig sidemål til en trekkfagsordning. Samtidig foreslås flere tiltak for å styrke opplæringen i nynorsk. Disse tiltakene er forutsatt finansiert av innsparingen ved å avskaffe skriftlig avgangsprøve i norsk sidemål i grunnskolen og ved at eksamen i norsk sidemål i videregående opplæring blir trekkfag.

Avviklingen av den lokalgitte tverrfaglige eksamen i grunnkurs i yrkesfaglige studieretninger vil medføre en innsparing for fylkeskommunene.

#### *Lærerutdanningen og veiledning av nye lærere*

Departementet vil vurdere hvordan ordningen med veiledning av nyutdannede lærere kan videreføres slik at nyutdannede lærere i større grad kan få oppfølging og veiledning av både fagpersonalet i lærerutdanningene og av erfarne lærere ved skolen de arbeider på.

Departementet foreslår en rekke tiltak for å øke den faglige kvaliteten og relevansen i lærerutdanningene. Nye tiltak må blant annet fokusere på å styrke fagpersonalets kompetanse om yrkesfeltet, forsknings- og utviklingsarbeidet må yrkesrettes, og samhandlingen mellom lærerutdanning og praksisfeltet må bedres.

Departementet tar sikte på å dekke de budsjettmessige konsekvensene av tiltak knyttet til lærerutdanningen og veiledning av nye lærere innenfor gjeldende budsjettammer.

Utdannings- og forskningsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 2. april 2004 om kultur for læring blir sendt Stortinget.

**Vedlegg 1****Litteraturliste**

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2004: Styrking av yrkes- og utdanningsveiledning i Norge. En utredning av alternative modeller for organisering av yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge.
- Bakken, Anders 2003: Minoritetsspråklig ungdom i skolen: reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet? NOVA rapport 15/2003. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Bakken, Anders 2004: Nye tall om ungdom: Økt sosial ulikhet i skolen? I tidsskrift for ungdomsforskning nr. 1/2004.
- Berge, Kjell Lars og Berit Skog 1998: Fellespråklige lærebøker i samfunnslære. Sluttrapport: hovedresultater fra de samfunnsvitenskapelige og de språkvitenskapelige studiene. Rapport 8. Trondheim: Senter for etterutdanning, Allforsk.
- Bonnet, Gérard (red) 2004: The assessment of pupils' skills in English in Eight European Countries 2002. The European Network of Policy makers for the evaluation of Education Systems.
- Bowles, Samuel og Herbert Gintis 2000: Does schooling raise earnings by making people smarter? I Kenneth Arrow, Samuel Bowles og Steven Durlaafs (red): Meritocracy and Economic Inequality. Princeton: Princeton University Press.
- Buland, Trond og Vidar Havn 2003: De første skritt er tatt; veien videre venter? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet Delt rådgivningstjeneste. Trondheim: SINTEF, Teknologiledelse, IFIM.
- Bungum, Brita, Thomas Dahl, Berit Gullikstad, Thomas Hugaas Molden og Bente Rasmussen 2003: Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket. Trondheim: SINTEF, Teknologiledelse, IFIM.
- Dahl, Thomas, Lars Klewe, Torunn Lauvdal, Thomas Hugaas Molden og Pouls Skov 2003: Evaluering av Satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003. Underveisrapport 2, Sentral satsning møter lokalt mangfold. Trondheim : SINTEF, Teknologiledelse, IFIM.
- Dale, Erling Lars og Jarl Inge Wærness 2003: Differensiering og tilpasning i grunnopplæringen: rom for alle - blikk for den enkelte. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- ECON 2003: Søkeradferd i videregående skole. ECON- rapport 2003-97. Oslo: Econ Analysis.
- Ekhholm, Mats 2000: Forskning om rektor: en forskningsöversikt. Skolverkets monografiserie Stockholm: Statens skolverk.
- Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård 2003: Ungdom, makt og mening. Delrapport i Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal.
- Ericsson, Kjersti og Guri Larsen 2000: Skolebarn og skoleforeldre: Om forholdet mellom hjem og skole. Pax Forlag.
- European Commission 2003: «Basic skills, Entrepreneurship and Foreign Languages». Working group, Progress Report, November 2003.
- Finstad, Nils og Gro Kvåle 2003: Reform 97: skolen og kommunen. NF-rapport nr 6/2003. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Kari Folkenborg 2004: Etter- og videreutdanning i grunnopplæringen. Fafo-notat 2004:3. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Hargreaves, Andy 1994: Lærerarbeid og skolekultur. Læreryrkets forandring i en postmoderne tidsalder. 1. utgave 3. opplag 2000. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Hatlevik, Ida 2002: Gode råd? En studie av utdannings- og yrkesveiledning i videregående skole med vekt på veiledning i forbindelse med valg og bortvalg av realfag. Oslo: NIFU.
- Haug, Peder 2003: Evaluering av Reform 97: slutt-rapport frå styret for Program for evaluering av Reform 97. Oslo: Norges forskningsråd.
- Heen, H. (2003): Skolen som selvfølge. Om foreldrenes møte med «den nye» skolen. I G. Imsen (red.): Det ustyrlige klasserommet. Om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen. Oslo: Universitetsforlaget.

- Klette, Kirsti 2003: Lærernes klasseromsarbeid; Interaksjons- og arbeidsformer i norske klasserom etter Reform 97. I Kirsti Klette (red) 2003 Klasserommets praksisformer etter Reform 97. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Kløvstad, Vibeke og Tove Kristiansen 2004: ITU Monitor: Skolens digitale tilstand 2003. Rapport 1, 2004, Oslo: Forsknings- og kompetansenettet for IT i utdanningen (ITU).
- Lagerstrøm, Bengt Oscar 2000: Kompetanse i grunnskolen: hovedresultater 1999/2000. SSB-notat 2000/72. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lie, T., J.E. Tharaldsen, S.M. Nesvåg, E. Olsen, og O.O. Befring 2003: På fruktene skal treet kjønes - Evaluering av Samtak. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Lyngsnes, Kitt Margaret 2003: Ansvar for egen læring – prinsipp og praksis. En kvalitativ studie av tre klasser i videregående skole. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Markussen, Eifred, Synnøve S. Brandt, Ida K. R. Hatlevik 2003: Høy pedagogisk bevissthet og tett oppfølging: om sammenheng mellom pedagogikk og faglig og sosialt utbytte av videregående opplæring for elever med spesialundervisning. NIFU-rapport 5/2003. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Mikkelsen, Rolf m.fl. 2001: Demokratisk beredskap om engasjement hos 9. klassinger i Norge og 27 andre land. Civic Education Study. Oslo: Institutt for Lærerutdanning og Skoleutvikling.
- Monsen, Lars 1997: Evaluering av Reform -94. Delrapport nr. 4, Innholdsreformen: skolenes arbeid med læringsmiljøet. Arbeidsnotat 37/1997. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Monsen, Lars 1998: Evaluering av Reform 94 : Sluttrapport : Innholdsreformen - fra måldokument til klasseromspraksis. Rapport nr. 42/1998. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Munthe, E. 2003: Teacher's professional certainty. A survey study of Norwegian teachers' perceived professional certainty in relation to demographic, workplace and classroom variables. Oslo: Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet.
- Nordahl, Thomas 2003: Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole: en evaluering innenfor Reform 97. NOVA rapport 13/2003. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordahl, Thomas og May-Len Skilbrei 2002: Det vanskelige samarbeidet. Evaluering av et utviklingsprosjekt om samarbeidet mellom hjem og skole. Oslo: NOVA.
- Nordli Hansen, Marianne og Arne Mastekaasa 2003: Utdanning, ulikhet og forandring. I Ivar Frønes og Lise Kjølrsrud (red): Det norske samfunn. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kvellido, Øyvind og Christian Wendelborg 2002: Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen, NTF-rapport 2002:4. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Norgesnettrådet 2002: Evaluering av allmennlærerutdanningen ved fem norske institusjoner. Rapport fra eksternt komité. Rapport 02/2002. Oslo: Norgesnettrådet.
- Nødland, S.I. og O.O. Befring 2003: Saman for skulen – evaluering av Foreldreutvalet for grunnskolen. Stavanger: Rogalandsforskning.
- OECD 2002: Reading for change. Performance and engagement across countries. Results from PISA 2000.
- OECD 2003: Education at a Glance 2003.
- OECD 2004: Completing the foundation for Lifelong learning. An OECD survey of upper secondary schools.
- Ogden, Terje 2004: Kvalitetsskolen. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Olsen, Rolf V., Marit Kjærnsli, Svein Lie, Astrid Roe og Are Turmo 2001: PISA 2000 med få ord. En kortversjon av den nasjonale rapporten: «Godt rustet for fremtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv». Rapport nr. 13. Oslo: Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.
- Rasch-Halvorsen, Anne og Håvard Jonsbråten 2004: Norsk Matematikkråds undersøkelse blant nye studenter høsten 2003. Høgskolen i Telemark avd. EFL Notodden.
- Roland, Erling 2003: Atferdsproblemer til elever i grunnopplæringen. Notat fra Erling Roland, Senter for atferdsforskning, Høgskolen i Stavanger.
- Rossov, Ingeborg (2003): Ungdommen nå til dags – tall fra «Ung i Norge 2002». I Tidsskrift for ungdomsforskning 1/2003.
- Rønning, Wenche 2002: Likeverdige skole i praksis: presentasjon av ei kartlegging. NF-rapport; nr 18/2002. Bodø: Nordlandsforskning.
- Speitz, Heike og Beate Lindemann 2002: «Jeg valgte tysk fordi hele familien min ville det, men jeg angrer»: status for 2. fremmedspråk i

- norsk ungdomsskole. Rapport 03/02. Notodden: Telemarksforskning.
- Strømstad, M., Nes, K. og Skogen, K. (2004): Hva er inkludering? Oplandske bokforlag.
- Støren, Liv Anne Synnøve Skjersli og Per O. Aamodt 1998: I mål? : evaluering av Reform 94: sluttrapport fra NIFUs hovedprosjekt. NIFU-rapport 18/98. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Støren, Liv Anne 2003: Videregående opplæring gjennom ti år blant jenter og gutter, minoritet og majoritet: progresjon, søkemønster og tilgang til læreplasser. I NIFU skriftserie nr 36/2003. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Sørli og Nordahl 1998: Problematferd i skolen: hovedfunn, forklaringer og pedagogiske implikasjoner : hovedrapport fra forskningsprosjektet «Skole og samspillsvansker». NOVA-rapport ; 12a/98. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Turmo, Are og Svein Lie 2004: Hva kjennetegner norske skoler som skårer høyt i PISA? Rapport 1/2004. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Utdanning- og forskningdepartementet 2003: Bedre føre var enn etter snar? (Læring før skolealder.) <http://odin.dep.no/archive/ufdvedlegg/01/05/Laeri057.pdf>.
- Vibe, Nils, Rolf Edvardsen og Nina Sandberg 1997: Etter halvgått løp: rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter Reform 94. NIFU-rapport 1/1997. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- VOX 2002: Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Sluttrapport fra Realkompetanseprosjektet 1999–2002. Oslo: VOX.
- Wærness, Jarl Inge og Håkon Kavli 2004: Analyse av Elevinspektørene. Utarbeidet av Markeds- og mediainstituttet (MMI) og LÆRINGSlaben. <http://www.ls.no/dav/9668D2348E.pdf>.

### *Handlingsplaner*

Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009.

Gi rom for lesing! Strategi for stimulering av leselyst og leseferdighet 2003–2007.

«Realfag, naturligvis» Strategi for styrking av realfagene 2002–2007.

Program for digital kompetanse 2004–2008

Manifest mot mobbing.

Handlingsplanene finnes i fulltekst på [www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no).



## Vedlegg 2

# Høringsprosessen

Kvalitetsutvalgets utredning NOU 2003: 16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle* ble avgitt 5. juni 2003 og sendt på høring 17. juni 2003. Høringsfristen gikk ut 15. oktober 2003. KS, Elevorganisasjonen og Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) fikk egne oppsummeringsoppdrag og hadde frist til 15. november 2003.

Departementet gjennomførte en bred og åpen høringsprosess, noe som bidro til en engasjert debatt om grunnopplæringen. I tillegg til den formelle høringsrunden ble det gjennomført fem regionale høringskonferanser og tre lokale høringsmøter. Utdanningsavdelingen hos fylkesmannen i de respektive fylkene sto som ansvarlig arrangør av konferansene og møtene. Det ble også arrangert en egen netthøring på departementets nettside på ODIN, hvor elever, foreldre, lærere og andre fikk anledning til å si sin mening om Kvalitetsutvalgets forslag.

Hensikten med den åpne høringsprosessen var at flest mulig skulle få anledning til å uttale seg om og engasjere seg i utviklingen av den fremtidige grunnopplæringen. I tillegg var det et mål å rette økt oppmerksomhet mot sentrale utdanningspolitiske problemstillinger. Erfaringene fra høringsrunden, høringskonferansene, høringsmøtene og netthøringen viser at det har vært et stort engasjement blant deltakerne rundt temaer som angår grunnopplæringen. Ved høringsfristens utløp hadde det kommet inn 148 svar fra høringslisten. I tillegg kom det inn vel 140 svar fra andre/private som opprinnelig ikke var oppført på høringslisten.

### *Høringskonferanser*

Det ble avholdt fem heldags høringskonferanser fra 22. august til 29. september 2003. Disse fant sted i Kristiansand, Tromsø, Trondheim, Oslo og Bergen. Mer enn 1600 personer deltok. Målgruppen for konferansene var skoleeiere, statlig utdanningsadministrasjon, rektorer, lærere, elever, lærlinger, foreldre, høyskoler, universitet og arbeidslivets organisasjoner.

### *Høringsmøter*

Det ble avholdt høringsmøter i september og oktober 2003 på Randaberg videregående skole i Stavanger, Mørkvedmarka skole i Bodø og Gjøvik skole i Gjøvik. Mer enn 300 personer deltok. Høringsmøtene fokuserte mer inngående på henholdsvis barnetrinnet, ungdomstrinnet og videregående opplæring. Målet var å samle personer fra lokalmiljøet med tilknytning til skolen og elevene, i og utenfor skoletiden.

### *Netthøring*

Det var stor respons på netthøringen. 567 personer ga sitt svar i løpet av høringsperioden. Det var et flertall av lærere og foresatte som svarte, men elever og andre var også godt representert. Det interessante med denne type høring er at man får tilgang til enkeltpersoners «stemmer», fra de som blir personlig berørt av det som skjer ved endringer i grunnopplæringen.

### *Generelt om erfaringene fra høringsrunden*

Gjennomføringen av ulike høringsformer ga departementet tidlig et inntrykk av tendenser og retninger i befolkningens engasjement, hvilke områder det ble rettet størst oppmerksomhet mot og hvordan stemningen var for hovedforslagene. Tendensene fra høringskonferansene og høringsmøtene som ble avholdt før den formelle høringsfristen var ute, ga departementet mange verdifulle innspill i arbeidet med stortingsmeldingen.

Det var noen temaer som tidlig utpekte seg, og som fikk stor oppmerksomhet:

- tilpasset opplæring
- læreplan og individvurdering
- struktur i videregående opplæring
- basisferdigheter/kompetanse/fag
- kompetanseutvikling for lærere og lederutvikling

Dette var temaer som gikk igjen i alle høringskonferansene, høringsmøtene og i netthøringen, og noe som også de formelle høringsinstansene var opptatt av.

Mer detaljerte drøftinger av høringsuttalelsene er kommentert i de enkelte kapitlene i meldingen.

---

### Vedlegg 3

## Mandat for utvalget som skal vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnsopplæringen

Grunnskole og videregående opplæring skal ses som en samlet grunnsopplæring og i et livslangt læringsperspektiv. Tilgangen til og muligheten for grunnsopplæring skal være lik for alle. Opplæring av høy kvalitet skal gis til alle, uavhengig av alder, funksjonsnivå, etnisk og sosial bakgrunn, kjønn og bosted.

Det skal være helhet, sammenheng og høy kvalitet i opplæringsløpet; uten blindveier, omveier eller overlapping. Overganger fra barnehage til grunnskole, mellom ulike trinn i grunnskolen, til videregående opplæring og over til høyere utdanning eller arbeid, skal være smidige og fleksible, både innholdsmessig og strukturelt.

Innholdet i opplæringen skal være tilpasset behovene i et samfunn og arbeidsliv preget av stadig ny læring, utvikling og endring. Organisering, tilrettelegging og arbeidsmåter i opplæringen skal være tilpasset individ, arbeidsliv og samfunn, og være virkemidler i å fremme målene for opplæringen med tanke på høyest mulig kvalitet. Dette omfatter også de verdifulle samfunnsutviklingen stiller barn, unge og foreldre overfor.

Grunnsopplæringen skal betraktes i et internasjonalt perspektiv og fremme aktiv deltakelse i samfunnet.

- Utvalget skal beskrive, analysere og vurdere hovedtrekkene i dagens tilbudsstruktur, samt innhold, organisering og kvalitet i grunnsopplæringen, i forhold til intensjonene i Reform 97 og Reform 94.
- Utvalget skal utrede og vurdere lengde og omfang på grunnsopplæringen, jf. Holdenutvalgets innstilling.
- Utvalget skal vurdere hensiktsmessigheten med den nåværende inndelingen av trinn i grunnskolen og videregående opplæring, og overgangene mellom trinn og skoleslag. Utvalget skal i den forbindelse vurdere om barna skal begynne på skolen det året de fyller seks

år eller når de fyller seks år, eller om dette kan være valgfritt for kommune og/eller foresatte

- Kvalitetsarbeidet i grunnsopplæringen skal vurderes, for å sikre den enkelte elevs og lærings behov og samfunnets behov for kvalitativt godt utdannet arbeidskraft. Dette skal legge grunnlaget for høyere utdanning og livslang læring med høy kvalitet.
- Kjønnsperspektivet, situasjonen for funksjonshemmede og nasjonale og etniske minoriteter skal belyses og drøftes.
- Utvalget skal legge vekt på det internasjonale perspektivet, ved å se den norske grunnsopplæringen i forhold til utvikling og tendenser i andre land.
- Utvalget skal holde seg informert om evalueringen av grunnskolereformen og annen relevant forskning rettet mot grunnskole og videregående opplæring, og vurdere relevante funn i forhold til sitt mandat.
- Utvalget skal beskrive mulige strategier og tiltak for utvikling av opplæringen i lys av ulike utviklingstrekk, nasjonalt og internasjonalt, og vurdere konsekvenser i forhold til disse. De raske teknologiske endringene knyttet til IKT og mediesamfunnet, med tilhørende verdispørsmål, skal også vurderes.
- Utvalget skal foreslå strategier og tiltak på kort og lang sikt som kan bidra til en ønsket kvalitativ utvikling av grunnsopplæringen.
- Utvalget skal vurdere de samlede offentlige utgiftene til grunnsopplæringen i forhold til de foreslåtte tiltak. I denne sammenheng skal utvalget redegjøre for hvordan frigjorte ressurser ved et evt. 12-årig løp kan nyttiggjøres innenfor grunnskole og videregående opplæring for å sikre og forbedre kvaliteten.

Utvalget skal avslutte sitt arbeid innen 1. april 2003.

## Vedlegg 4

# Sammendrag av NOU 2003:16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle

Gjennom Kvalitetsutvalgets innstilling konstatere det:

- Norsk grunnopplæring har sterke sider, men også et betydelig forbedringspotensiale.
- Norske elever trives godt på skolen og har gode demokratiske kunnskaper, men får ikke alltid vist det i skolen.
- Norge viser for svake resultater i nasjonale og internasjonale vurderinger av basisferdigheter som lesing og regning.
- Til tross for en målbevisst innsats rettet mot tilpasset opplæring og integrering av alle elevgrupper i skolen, er effekten av sosiale og kulturelle forskjeller i norsk skole større enn man burde forvente sammenlignet med andre nordiske land. Jenter presterer bedre enn gutter i begge skoleslag og i de aller fleste fag. Elever med minoritetsbakgrunn presterer i gjennomsnitt lavere enn andre elever.
- Lærerkompetansen svikter på viktige felt. Mange lærere har svak fordypning i sentrale fag og vurderingen av Reform 97 viste at mange lærere ikke behersket den metodeomleggingen som reformen forutsatte.
- Mange skoleeiere og skoleledere har ikke tilstrekkelig kompetanse i forhold til det som kreves av ledelse i en moderne kunnskapsvirksomhet.
- Kunnskapsstatusen om grunnopplæringen er fortsatt relativt svak. Grunnopplæringen har tradisjonelt vært et underforsket område. Evalueringen av 90-tallsreformene har bidratt til økt kunnskap om opplæringen.

## Mål og verdier

Grunnopplæringen må tjene flere formål. Opplæringen skal både gi kunnskap og ruste den enkelte til et meningsfullt liv som individ og samfunnsborger. Opplæringen skal videre bidra til at barn og unge får et godt grunnlag for å mestre eget liv og realisere ønsker og fremtidsdrømmer - både som yrkesaktiv, så vel som sosialt individ

Utdanning er ikke bare et individuelt prosjekt, men også en investering i fellesskapet. Målet om mer kunnskap til flere skal fremme sosial rettferdighet og velferd for alle. Utvalget har vektlagt at Norge er et flerkulturelt samfunn og har lagt det til grunn for sine forslag. Opplæringen skal bidra til mellommenneskelig forståelse.

Utvalget vil understreke at grunnopplæringen må ha både et utdannings- og danningsperspektiv. Skolen må aldri svikte sin rolle som lærested for grunnleggende kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Grunnopplæringen må samtidig oppfylle forventninger om å bidra til samfunnsutviklingen og nasjonsbyggingen som kulturbærer, normgiver, identitetsbærer og identitetsskaper. Derfor er det også nødvendig med nasjonal styring, mål og rammer for grunnopplæringen.

## Kvalitet

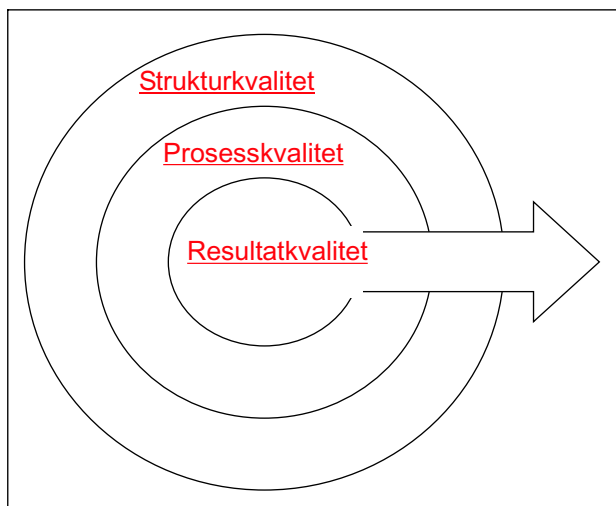
Kvalitet er et nøkkelbegrep i arbeidet med å forbedre grunnopplæringen. Utvalget la i sin delutredning NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* vekt på et bredt kvalitetsbegrep som skulle fange opp læring i et livslangt perspektiv. For å gi grunnlag for livslang læring er det avgjørende at grunnopplæringen er solid og innfrir krav til et helhetlig læringsutbytte.

Utvalget har i hovedinnstillingen videreført kvalitetsbegrepet fra delinnstillingen. Utvalget har lagt elevens eller lærlingens læringsutbytte i vid forstand til grunn i definisjonen av kvalitet. Med dette menes elevenes og lærlingenes kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

## Kvalitetsområder

I utvalgets delinnstilling ble kvalitetsområdene nærmere beskrevet.

*Resultatkvaliteten* beskriver det en ønsker å oppnå med den pedagogiske virksomheten, det helhetlige læringsutbyttet for eleven eller lærlingen.



Figur 4.1 Kvalitetsområder

Figuren ovenfor understreker at resultatkvaliteten er overordnet, mens kvaliteten på struktur og prosess er vesentlige forutsetninger for resultatkvaliteten. Det må arbeides videre med å utvikle kriterier for alle kvalitetsområdene, og i delutredningen foreslo utvalget en serie prøver for å kunne måle resultatkvaliteten.

*Strukturkvaliteten* beskriver de ytre forutsetningene i form av organiseringen av virksomheten og de ressursene som er til rådighet.

*Prosesskvaliteten* handler om virksomhetens indre aktiviteter, selv arbeidet med opplæringen.

### Kompetanse

Begrepet kompetanse sier noe om evnen til å bruke kunnskaper og ferdigheter effektivt og kreativt i menneskelige situasjoner - situasjoner som omfatter vanlige sosiale sammenhenger i tillegg til yrkesmessig eller fagspesifikke sammenhenger. Kompetanse kommer like mye fra holdninger og verdier som fra ferdigheter og kunnskaper.<sup>1</sup> Dette brede kompetansebegrepet for den helhetlige kompetansen er i stor grad sammenfallende med den norske opplæringsloven og generell del av læreplanen.

Utvalget bruker begrepet kompetanse for å gi mål og innhold i grunnopplæringen et klart siktemål med vekt på elevens eller lærlingens samlede læringsutbytte. Kompetansen fokuserer på evnen til å mestre en kompleks utfordring eller utføre en kompleks aktivitet eller oppgave. Det avgjørende

er at eleven eller lærlingen kan gjøre bruk av sine kunnskaper, holdninger og ferdigheter.

I norsk grunnopplæring er kompetansebegrepet til nå i hovedsak brukt innenfor fagopplæringen. Utvalget foreslår at kompetanse som uttrykk for hva opplæringen skal føre til for den enkelte, brukes gjennomgående i grunnopplæringen. Utvalget mener at en dermed skjerper oppmerksomheten både på den lærende og på resultatet av opplæringen. Innenfor fagopplæringen foreslår utvalget at begrepet sluttkompetanse erstattes med kompetanseplattform for å understreke at fagbrevet ikke er en endestasjon, men en etappe på den livslange læringsveien.

Utvalget bruker betegnelsen helhetlige kompetanse om elevenes og lærlingenes læringsutbytte. Den helhetlige kompetansen uttrykkes gjennom opplæringslovens § 1-2 og

- *læreplanens generelle del,*
- *basiskompetanse*
  - lese- og skriveferdigheter samt regneferdigheter og tallforståelse
  - ferdigheter i engelsk
  - digital kompetanse
  - læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet)
  - sosial kompetanse
- *fagkompetanse* som refererer til fagene i grunnopplæringen.

Utvalget legger vekt på at det må satses spesielt på at elevene og lærlingene skal tilegne seg basiskompetansen fordi den er det viktigste redskapet i tilegnelsen av ny kompetanse og dannelsen av egen identitet.

Basiskompetansen skal uttrykkes gjennom egne kompetansemål i alle læreplanene for fag gjennom hele opplæringsløpet. Basiskompetansen består av kompetanse som går på tvers av fag og er en viktig del av alle fag, selv om noen elementer vil ha sin tyngde innenfor enkelte fag.

### Tilpasset opplæring

Utvalget ønsker å styrke kvaliteten på alle elevers læringsutbytte i en inkluderende skole. Dette innebærer at kravet om tilpassing til den enkelte forsterkes og skal gjelde alle elever. Det foreslås at den tradisjonelle spesialundervisningen etter enkeltvedtak utgår for de fleste elever. Det foreslås at bare elever eller lærlinger med krav på individuell plan ut fra kriterier i barneverns- og helselovgivningen kan få enkeltvedtak om spesialundervisning. Det samme gjelder andre elever

<sup>1</sup> Definisjon fra ASEM (Asia - Europe Meeting), ASEM Basic Learning: Thematic Report 1: Ensuring Basic Skills for All, Working Group 1, KBH. 2002. (Utvalgets oversettelse.)

eller lærlinger med behov for avvik fra læreplanen.

Også etter dagens lovgivning har alle elever og lærlinger hatt krav på en opplæring som er tilpasset deres evner, forutsetninger, kulturelle og språklige bakgrunn. Prinsippet slår fast i opplæringslovens § 1-2, men paradokset er like fullt at til tross for dette prinsippet, bruker mange elever, integrert i ordinære skoler, det meste av tiden i opplegg atskilt fra flertallet av de andre elevene.

Det er stor variasjon i bruken av spesialundervisning mellom skolene og mellom kommunene. I noen kommuner er det fattet vedtak om spesialundervisning for mer enn 19 prosent av elevene i kommunen, mens andre kommuner ikke har vedtak om spesialundervisning for noen elever. Det har også vist seg vanskelig å dokumentere virkningen av spesialundervisningen for mange elever. Vedtak om spesialundervisning har vist seg å være begrunnet i andre behov enn elevens egne, for eksempel i forbindelse med atferdsproblemer i mange klasser.

Utvalget mener at det fremste virkemiddelet for å få tilpasset opplæring for alle, er å redusere den gjennomsnittlige gruppestørrelsen samtidig som de ordinære klassene forsvinner. Utvalget foreslår derfor at alle elevene skal tilhøre en basisgruppe som til vanlig ikke skal være større enn 12 elever. Sammensetningen av basisgruppen skal gjenspeile mangfoldet i elevgruppen og skal sikre den enkelte elev en individuelt tilpasset oppfølging. En basislærer skal ha ansvaret for gruppen.

I tillegg foreslår utvalget at skoleeieren skal etablere et kvalitetssikringssystem som kan dokumentere hvordan skolene iverksetter et inkluderende læringsmiljø og gir tilpasset opplæring til alle. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal forpliktes til å gi skolen eller lærestedet råd om hvordan opplæringen kan tilpasses alle elever, og skolen eller lærestedet må redegjøre for hvordan rådet er fulgt opp.

Tilpasset opplæring for alle forutsetter som et minimum at ressursnivået i dagens grunnopplæring opprettholdes inkludert de ressursene som i dag brukes til spesialundervisning.

### **Helhet og sammenheng i grunnopplæringen**

Reformene på 90-tallet ble satt i verk på ulike tidspunkt. Det ble derfor en utfordring å få til god flyt og sammenheng i innhold og overganger. Dette preger opplæringen i dag.

Utvalget foreslår derfor noen innholdsmessige, organisatoriske og administrative grep som samlet sett har til hensikt å øke kvaliteten på læringsutbytte og gi mer helhet, bedre flyt og smidigere overganger både ved inngangen til grunnopplæringen, gjennom grunnopplæringen og over arbeidsliv, tertiærutdanning eller høyere utdanning.

Følgende gjennomgående grep i grunnopplæringen foreslås:

- Forsterket tilpasset opplæring for alle gjennom organisatorisk tilrettelegging, differensiering og kvalitetssikringssystemer.
- Gjennomgående og modulbaserte læreplaner for hele grunnopplæringen.
- Basiskompetanse som er gjennomgående i alle læreplaner på alle trinn og nivå.
- Gjennomgående satsing på realfag og språkfag.
- Tilrettelegging for fysisk aktivitet for alle elever hver dag.
- Bortfall av avgangsprøven i grunnskolen som overgangsmarkør mellom grunnskolen og videregående opplæring.
- Nasjonale prøver og mappe som gjennomgående vurderingsverktøy.
- Nytt karaktersystem med karakterskalaen A-F erstatter dagens karaktersystem.
- Tettere kobling mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring, både i form av programfag og valg av moduler fra videregående opplæring på ungdomstrinnet.
- Tettere kobling mellom grunnopplæringen og høyere utdanning ved at elever i videregående skole kan ta fag i høyere utdanning mens de er elever.
- Fylkeskommunen får ansvaret for yrkesveiledningen på ungdomstrinnet.
- Arbeidslivets plass i opplæringen styrkes og gjøres mer forpliktende og gjennomgående.
- Begrepet livsvid læring tas i bruk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.
- Kompetanseutvikling for lærere på alle nivå i fag som matematikk, norsk og engelsk med tilhørende fagdidaktikk.
- Gjennomgående satsning på IKT.
- Gjennomgående satsning på ledelse
- Barnehagene får tettere tilknytning til grunnopplæringen gjennom rammeplanen og ved politisk og administrativ tilhørighet i Utdannings- og forskningsdepartementet.

## Konsekvenser for grunnopplæringen

### Begynnelsen

Den organiserte opplæringen starter i barnehagen, der barn får muligheter til å utfolde seg og løse oppgaver gjennom lek og samarbeid. Utvalget mener at barnehagen er et viktig fundament for grunnopplæringen og en del av den livslange læringen. Det er derfor sentralt at alle barn får en mulighet til å benytte dette tilbudet.

Utvalget foreslår:

- Alle barn skal ha en lovfestet rett til heldags barnehagetilbud.
- Alle barn får gratis kjernetid fra det året barnet fyller fem år.
- Barn i familier der begge foreldrene er minoritetsspråklige, får gratis kjernetid i barnehagen fra det året barnet fyller tre år.
- Ansvar for barnehagene flyttes til Utdannings- og forskningsdepartementet slik at barnehagene og grunnopplæringen samles i ett departement.

### Fortsettelsen

Reform 97 inkluderte 6-åringene i grunnskolen, og det nye læreplanverket L 97 representerte en tydeliggjøring av grunnskolens oppdrag. På tross av endret innhold, nye arbeidsmåter og omfattende kompetanseutviklingsprogrammer har ikke reformen hittil oppfylt alle forventningene. Utvalget foreslår derfor å styrke opplæringen i grunnleggende ferdigheter (basiskompetansen) fra 6-åringene starter på skolen. Læring gjennom lek defineres som en av flere arbeidsmåter på barnetrinnet. Basiskompetansen skal være et gjennomgående element i hele grunnskolen.

Elevene på barnetrinnet må få muligheter til å lære mer enn tilfellet er i dag. Disse mulighetene er knyttet både til innhold, pedagogikk og tilgjengelig tid. Utvalget mener også at det er nødvendig å vurdere en klarere faglig forankring av opplæringen på mellomtrinnet.

Utvalget mener at ungdomstrinnet må moderniseres og gi muligheter for et godt faglig utbytte, med sterk sammenheng mellom denne opplæringen og den videregående opplæringen. Utvalget foreslår derfor en fortsatt vektlegging av arbeidet med de grunnleggende ferdighetene, faglig styrking i realfag og språk og muligheter til å velge fag som gir elevene erfaringer for videre valg av utdanning og yrke. Elever på ungdomstrinnet skal kunne ta fag i videregående opplæring. Utvalget legger til grunn at opplæringen på ungdomstrin-

net i sterkere grad skal forankres i praksis, og anbefaler forpliktende samarbeid med bedrifter i deler av opplæringen.

### Utvalget foreslår:

- Årstimetallet på småskoletrinnet økes slik at det tilsvarer årstimetallet på mellomtrinnet.
- Minoritetsspråklige elever gis spesiell oppfølging i forbindelse med den første lese- og skriveopplæringen.
- Det legges til rette for en periode med variert fysisk aktivitet for alle
- Teknologi og design opprettes som et fag på ungdomstrinnet. Faget skal kombinere teori og praksis.
- Det innføres programfag til valg på ungdomstrinnet. Programfagene tar utgangspunkt i de 8 utdanningsprogrammene i videregående opplæring. Programfagene erstatter dagens ordning med skolens og elevens valg og tas innenfor den totale årsrammen.
- Elever på ungdomstrinnet kan velge moduler fra videregående opplæring i tillegg til obligatorisk fag- og timestfordeling.
- Timetallet i matematikk økes med 38 årstimer på ungdomstrinnet.
- 2. fremmedspråk blir obligatorisk de tre siste årene i grunnskolen og skal dermed telle ved inntak til videregående opplæring.

### Fordypningen

Med Reform 94 ble en rekke av problemene innenfor videregående opplæring løst. Den nære kontakten som ble skapt mellom opplæring i skole og bedrift, har gjort det mulig å gi ungdommen en tidsmessig oppdatert yrkesopplæring. Men gjennomføringen av reformen har skapt visse strukturproblemer, og det har vist seg at fornyelsen av innholdet har tatt lengre tid enn forventet. Endringene i høgre utdanning setter nye krav til framtidens, og det er nå nødvendig å vurdere nærmere hva slags kompetanse de unge som skal studere kommer til å trenge. Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å ta noen strukturelle grep, samtidig som det skjer en faglig og metodisk videreutvikling og fornyelse.

### Utvalget foreslår:

- Det etableres en hovedmodell med 8 utdanningsprogrammer med tilhørende programområder:

- 1) Utdanningsprogram for industriell produksjon og teknikk
  - 2) Utdanningsprogram for handverk
  - 3) Utdanningsprogram for bygg og anleggsteknikk
  - 4) Utdanningsprogram for service
  - 5) Utdanningsprogram for design og formgivning
  - 6) Utdanningsprogram for biologisk produksjon
  - 7) Utdanningsprogram for medier og kommunikasjon
  - 8) Utdanningsprogram for studiespesialisering
- Årstrinnene får benevnelsen videregående trinn, og utgjør Vg1, Vg2 og Vg3.
  - Hovedmodellen for fagopplæring i arbeidslivet videreføres, men det må kunne åpnes for større fleksibilitet i omfanget av og rekkefølgen på den opplæringen som foregår i bedrift, og den som foregår i skolen.
  - Utviklingen av innholdet i strukturen skjer i nært samarbeid med arbeidslivets organisasjoner.
  - Elever skal ha rett til sitt primære valg av utdanningsprogram på Vg1.
  - Elever skal ha rett til et programområde på Vg2 som bygger på det utdanningsprogrammet de har valgt.
  - Fylkeskommunene må gi muligheter for ny opplæring til dem som har tatt program for studiespesialisering, men som ønsker å ta opplæring innenfor yrkesforberedende program gjennom tilpassede opplegg basert på de nasjonale læreplanene.
  - Fullført videregående opplæring skal gjøre elevene generelt studieforberedte uavhengig av studieprogram.
  - Læreplanene skal være modulbaserte, gjennomgående og kunne anvendes på tvers av utdanningsprogrammene og gi rom for fleksible tilbud.
  - Fellesfagene i de yrkesforberedende utdanningsprogrammene skal yrkesrettes både ved at innhold og tilnærming tilpasses de ulike utdanningsprogrammene.
  - Faget kroppsøving får benevnelsen fysisk trening og utvides med 37 årstimer hvert år.
  - Elever kan ta fag eller deler av fag i høyere utdanning eller fagskolen samtidig med videregående opplæring.
  - Obligatorisk matematikk i utdanningsprogram for studiespesialisering i videregående opplæring økes fra 187 til 300 årstimer. Elevene skal

velge mellom *matematikk i praksis* og *matematikk for fordypning og anvendelser*.

- Det skal ikke være mulig å starte med begynneropplæring i videregående skole i det samme 2. fremmedspråket elevene har hatt i grunnskolen.

### Fornyede læreplaner for grunnopplæringen

Utvalgets forslag innebærer en fornyelse av læreplanverket i grunnopplæringen.

Utvalget foreslår:

- Det utvikles en ny læreplanstruktur bygd på følgende elementer:
  - Læreplanens generelle del
  - Prinsipper for realisering av målene for elevenes kompetanse
  - Læreplaner i fag:
    - formål med faget
    - fagets trinn og moduler
    - fagets innhold, kvalifikasjoner og kunnskapskrav uttrykkes gjennom mål for elevenes basiskompetanse og fagkompetanse
    - vurdering i faget
- Læreplanene revideres i samsvar med rammene for ny læreplanstruktur.
- Revisjon av læreplanene bør føre fram til gjennomgående læreplaner for hele grunnopplæringen.
- Læreplanene i hele grunnopplæringen modulbaseres.

### Forventninger

#### *Elevene og lærlingene*

I Norge i dag forventes det at en femåring vil bruke i gjennomsnitt 18 år på utdanning. Å være under utdanning er en egen type aktivitet som ikke lar seg sammenlikne med andre aktiviteter, fordi elevene må være en aktive deltakere i å skape sin egen kompetanse og fordi det nettopp er gjennom effektiv og kreativ bruk at kompetansen manifesterer seg. Derfor er det heller ikke mulig å se eleven som et produkt av utdanningen. Grunnopplæringen må derfor fokusere på elevens og lærlingens egen innsats og eget arbeid og vektlegge at læringen krever selvdisciplin og evne til å samarbeide med andre.

#### *Lærerne og skolelederne*

Et godt læringsmiljø er avgjørende for elevenes



faglige og sosiale utvikling. Læreren eller instruktøren i lærebedriften er en nøkkelfaktor både for miljøet og for den enkeltes læringsutbytte. Et godt læringsmiljø skapes gjennom synlig og tydelig ledelse av så vel skolen som av basisgruppene. Et godt læringsmiljø springer ut av et samlet voksenpersonale som er bevisst sin rolle som oppdrager, forbilder og tydelige ledere i læringssituasjonen. Lærere og skoleledere som står sammen, som tar ansvar, som er beslutningsdyktige og forutsigbare, som markerer grenser og gir positiv oppmerksomhet, er av avgjørende betydning for elevenes faglige og sosiale utvikling. Slik lærer elevene kjøreregler for mellommenneskelig samkvem, de opparbeider sikkerhet i å mestre forskjellige situasjoner, og de blir aktive samarbeidspartnere i å skape et godt og trygt læringsmiljø på skolen.

Utvalget understreker behovet for at lærernes kompetanse må utvikles og vedlikeholdes, og at det må etableres et støttesystem som når den enkelte lærer og dermed den enkelte basisgruppe. Utvalget har i sine forslag definert hvilke områder for kompetansutvikling som må prioriteres. Det må forventes at alle lærere i norsk grunnopplæring ønsker å utvikle sin kompetanse, både individuelt og i samhandling med kolleger.

#### Foreldrene

Elevenes foreldre og hjemmemiljø, den kulturelle kapitalen, er viktig for elevens motivasjon og læring. Formålet med hjem-skole-samarbeidet bør få en klarere profil i retning ved at foreldrenes utdanningsrolle styrkes og gis mer oppmerksomhet. Dette må medføre en gjensidig forpliktelse fra begge parter samtidig som det må legges realisme inn i de ordningene som skisseres. Alle foreldre må involveres i samarbeidet fordi det vil ha stor betydning for deres eget barns utvikling. Alle foreldre bør føle en klar forpliktelse til å stille opp. Utvalget foreslår derfor flere foreldresamtaler med utgangspunkt i elevenes mapper, foreldrekurs og at det lages et program for foreldresamarbeidet ved den enkelte skole.

#### Skoleeierne

Skoleeiere må ha det nødvendige overblikket, den nødvendige kompetansen og de nødvendige ressursene som skal til for å ivareta det overordnede systemeieransvaret med henblikk på å forbedre kvaliteten og sikre en likeverdig opplæring.

Eierne må dermed ta ansvar både for resultat kvaliteten, kvalitetssikringen og et støttesystem for å utvikle skolene sine.

#### Staten

Statens økonomiske, legale og ideologiske styringsvirkemidler skal sikre stabile rammebetingelser for grunnopplæringen samt kommunisere overordnede mål. Vurderingssystemet vil være knyttet til å støtte og utfylle lokalt utviklingsarbeid ved å tilrettelegge, innhente, videreformidle og analysere relevant og oppdatert styringsinformasjon og kunnskap om tilstanden i utdanningssystemet.

Statens engasjement på utviklingssiden er i dag relativt ad hoc-preget, fragmentert og, vil mange hevde, i for stor grad styrt av rikspolitiske behov og ikke nødvendigvis forankret i behovene lokalt. Det er vanskelig å få øye på en helhetlig strategi for kvalitetsutvikling av grunnopplæringen. Grunnopplæringens økonomiske rammebetingelser gjennomgås med sikte på å utarbeide et finansieringssystem som

- sikrer nødvendige ressurser til grunnopplæringen
- ikke favoriserer private skoler
- stimulerer skoleeierne, skolene og lærebedriftene til kontinuerlig forbedring av kvaliteten i opplæringen
- stimulerer skoleeierne, skolene og lærebedriftene til å tilby opplæring med god kvalitet og god gjennomstrømning
- sikrer rasjonelle løsninger mellom forvaltningsnivåene
- sikrer elever og lærlinger et likeverdig tilbud uavhengig av bosted
- Profesjonskunnskap innføres som obligatorisk i lærerutdanningen. Systemkunnskap bør gå inn som en del av dette faget.
- Det innføres en differensiert lærerutdanning ved at det kreves faglig fordypning i forhold til det trinnet en ønsker å undervise på.
- Det utarbeides fag- og fagdidaktiske masterprogram for lærere innenfor fagene norsk, matematikk og engelsk med fordypning i de ulike trinnenes egenart og utfordringer.
- Innsatsen innenfor utdanningsforskning og forskerrekuttering økes.
- Det publiseres annethvert år en forskningsbasert rapport om tilstanden og sentrale utviklingstrekk i norsk grunnopplæring.

### *Partnerskap for utvikling*

Utvalget foreslår at det utvikles en helhetlig og samordnet utviklingsstrategi for grunnsopplæringen. Strategien bør beskrive en støtte – og oppfølgingsstruktur rettet mot lærestedet og de daglige prosesser i opplæringen. Utviklingsstrategien skal ha til hensikt å samle og målrette innsatsen og ressursbruken med sikte på å forbedre resultatene i grunnsopplæringen, og få mer effekt av nasjonale og kommunale investeringer i grunnsopplæringen.

Utviklingsstrategien bør både utvikles, gjennomføres og finansieres gjennom en partnerskapsmodell. Utvalget mener at en partnerskapsmodell kan bidra til utvikle en nyskapingsskulturen i norsk grunnsopplæring. Utvalget ser gjerne for seg at et partnerskap på nasjonalt nivå er modell for kommunale/fylkeskommunale partnerskap.

Partnerskapet må være bygget på:

- Tillit, respekt og dialog.
- Kultur for nyskaping

- Langsiktighet og forutsigbarhet.
- Høye ambisjoner

Og selve utviklingsstrategien skal bestå av følgende fem hovedelementer.

- Forskning om grunnsopplæringen –vitenskaplig og praktisk kunnskap omlæring
- Kompetanseutvikling
- Lederskap
- Forsøks-og utviklingsarbeid
- IKT

Utviklingsstrategien skal dekke en lang rekke aktiviteter som både eksisterer og har sin finansiering i dag, enten finansiert over de kommunale/fylkeskommunale budsjettene eller av staten. Utvalget foreslår en ny finansieringsordning hvor en samler alle statlige utviklingsmidler i en pott. Det må også tilføres tilleggsmidler av en substansiell størrelsesorden. Midler kanaliseres til skoleeierne etter vide rammer definert staten og konkrete kriterier definert av partnerskapet.

**Vedlegg 5****Videregående opplæring: nye betegnelser for struktur**

Tabell 5.1

Dagens betegnelser	Nye betegnelser
Studieretninger	Utdanningsprogram
Grunnkurs ( GK)	Videregående trinn 1 (Vg1)
Videregående kurs 1 (Vkl)	Videregående trinn 2 (Vg2)
Videregående kurs 2 (VklII)	Videregående trinn 3 (Vg3)
Kurs	Programområde
Felles allmenne fag	Fellesfag (FF)
Studieretningsfag	Felles programfag (FPF)
Valgfag/studieretningsfag	Valgfrie programfag (VPF) i studieforberedende utdanningsprogram
Valgfag/studieretningsfag	Prosjekt til fordypning (PF) i yrkesforberedende utdanningsprogram

**Vedlegg 6****Videregående opplæring: eksempel på matrise til bruk  
i arbeidet med tilbudsstrukturen**



Fag:  
am Automatiker  
er Elektroreparatør  
pe Produksjonselektroniker  
tm Tavlemontør  
em Energimontør  
eno Energioperatør  
se Serviceelektroniker  
el Elektriker  
hm Heismontør  
etr Elektromotor- og  
transformatorreparatørfaget

tkm Telekommunikasjonsmontør  
tfm Transformatormontør  
sm Signalmontør  
te Togelektriker  
ro Romteknologi\*  
Matros\*  
Flyfag\*

\* Ikke tatt med i oversikten

---

## Vedlegg 7

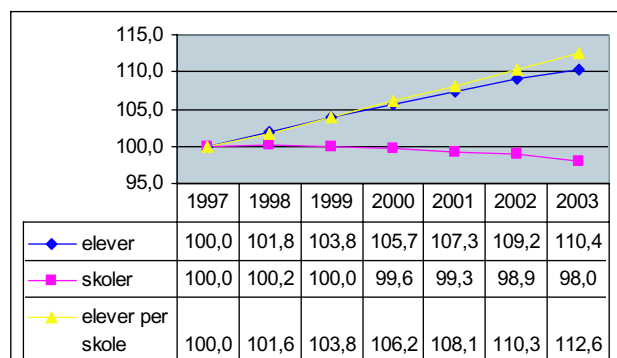
## Tabeller og figurer om grunnopplæringen

Tabell 7.1 Grunnskoler og elever etter skolestørrelse. 1997, 2002 og 2003

Elevtall	1997			2002			2003		
	Skoler	Elever	Andel elever %	Skoler	Elever	Andel elever %	Skoler	Elever	Andel elever %
1 – 20	271	3 501	0,6	231	2 836	0,5	214	2 655	0,4
21 – 40	320	9 712	1,7	279	8 444	1,4	247	7 519	1,2
41 – 80	492	28 639	5,1	489	28 837	4,7	499	29 017	4,7
81 – 160	726	85 288	15,3	641	76 619	12,6	638	76 189	12,4
161 - 320	968	228 627	41,1	941	222 802	36,7	944	225 027	36,6
over 320	494	200 985	36,1	655	268 201	44,1	665	274 099	44,6
Total	3 271	556 752	100,0	3 236	607 739	100,0	3 207	614 506	100,0

Kilde: GSI

Tabell 7.1 viser at antall små skoler og andelen elever i slike skoler er redusert siden 1997. Antall store skoler med mer enn 320 elever, og antall elever i slike skoler har økt. Tabellen viser elevtall og antall skoler i kommunale, interkommunale, fylkeskommunale, statlige og frittstående grunnskoler. Spesialskoler som har 0,5 pst. av elevene er ikke med i oversikten.



Figur 7.1 Antall elever, skoler og elever per skole. 1997–2003

Kilde: GSI

Figur 7.1 viser utviklingen i antall elever, skoler og elever per skole fra 1997–2003 med utgangspunkt i 1997.

Tabell 7.2 viser det forskriftsfestede antall timer elevene har krav på for hvert årstrinn og det antall timer elevene faktisk får. Det faktiske timetallet er et gjennomsnitt av alle kommunene i landet. Det var en økning i forskriftfestet antall timer i skoleåret 2002 fra 760 timer til 798 timer på 2. – 4. årstrinn. Dette tilsvarer en økning på en time per uke. Utviklingen i det faktiske timetallet som elevene får har vært relativt stabilt, med en marginal reduksjon for alle klassetrinn fra 2002 til 2003.

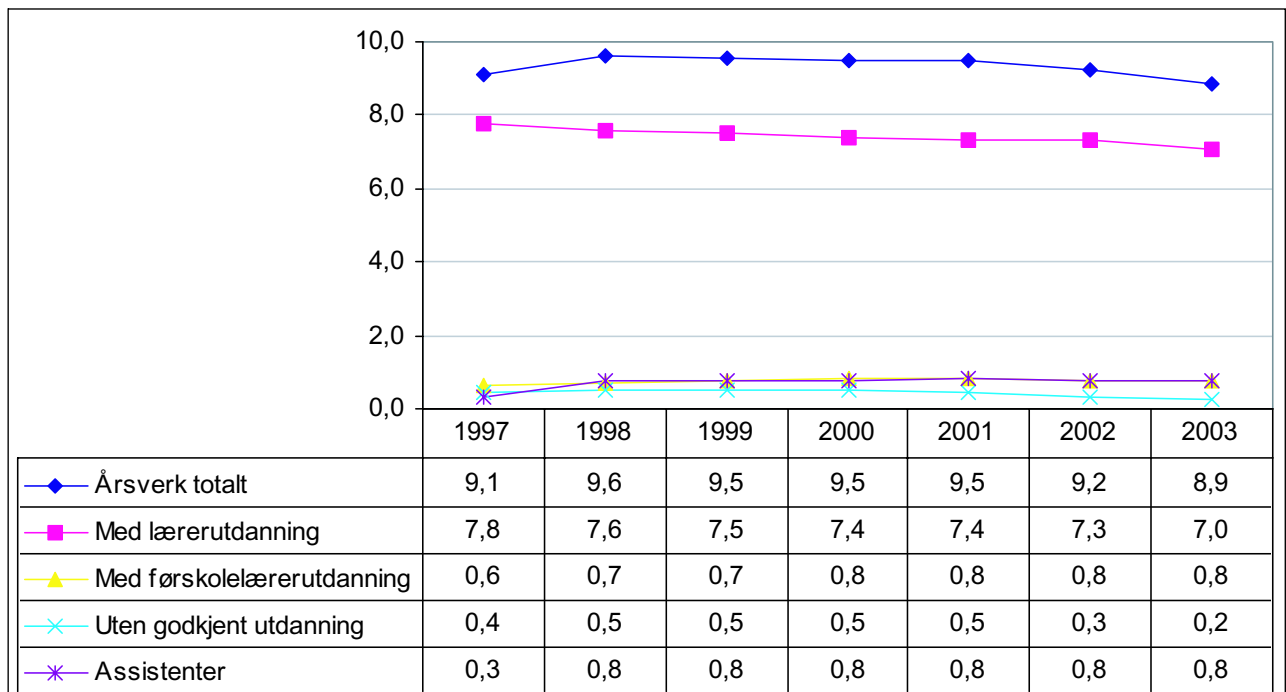
Tabell 7.2 Utvikling av forskriftsfestet antall timer elevene skal ha på de ulike årstrinn

	1997/98		2002/03		2003/04	
	Nasjonalt krav	Faktisk gjennom snitt i kommunene	Nasjonalt krav	Faktisk gjennom snitt i kommunene	Nasjonalt krav	Faktisk gjennom snitt i kommunene
1. trinn	760	772	760	789	760	764
2. trinn	760	776	798	806	798	798
3. trinn	760	794	798	822	798	811
4. trinn	760	826	798	848	798	822
5. trinn	1026	1026	1026	1026	1026	1020
6. trinn	1026	1042	1026	1038	1026	1035
7. trinn	1026	1049	1026	1044	1026	1043
8. trinn	1140	1140	1140	1144	1140	1143
9. trinn	1140	1140	1140	1146	1140	1143
10. trinn	1140	1141	1140	1148	1140	1143

Kilde: GSI

Figur 7.2 viser at utviklingen i antall årsverk til undervisning og assistenter per elev, har ligget relativt konstant fra toppåret 1998 fram til 2001, for deretter å bli redusert i forrige og inneværende skoleår. Nivået i inneværende skoleår er

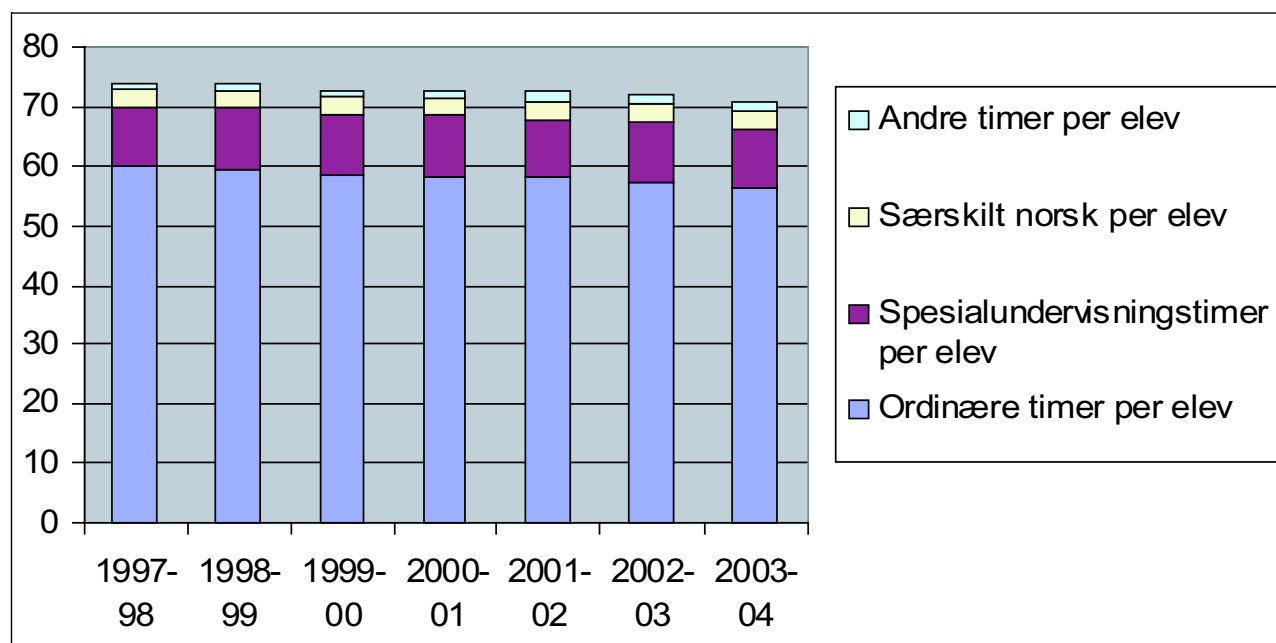
noe lavere enn i 1997, med 8,9 mot 9,1 årsverk per 100 elever. Reduksjonen i antall lærerårsverk skyldes i stor grad økt leseplikt i forbindelse med Skolepakke 2.



Figur 7.2 Utvikling i årsverk til undervisning og assistenter per 100 elever 1997-2003

Kilde: GSI





Figur 7.3 Lærertimer per elev fordelt på type timer. 1997 til 2003

Kilde: GSI

Figur 7.3 viser utviklingen i lærertimer til undervisning per elev i perioden 1997-2003. Hele perioden fra 1997 har vært preget av en jevn reduksjon av det totale antallet lærertimer per elev. Reduksjonen må ses på bakgrunn av at det i samme periode har vært en vekst i tallet på elever og en sentralisering av bosettingsmønsteret. Begge disse forholdene har bidratt til å gjøre det mulig å gi flere elever undervisning med de samme lærerkreftene.

Tabell 7.3 viser en nedgang i antall klasser/grupper og skoler i perioden 1994-2003. Noe av

nedgangen i tallet på klasser/grupper og skoler i perioden 1994-2001 skyldes nedgangen i antall elever, men gjennomsnittlig antall elever per klasse/gruppe har økt noe i denne perioden. Det var en vekst i antall elever fra 2001, samtidig som antall klasser/grupper holdt seg relativt stabilt og antall elever per klasse/gruppe økte. Noe av økningen fra 2002 til 2003 skyldes at flere voksne i voksenopplæringstilbud er inkludert i datamaterialet. I hele perioden fra 1994 har skolene blitt færre og større.

Tabell 7.3 Totalt antall elever, klasser/grupper, elever per klasse/gruppe, skoler, elever per skole og læringer i perioden fra 1994 til 2003

År	Elever	Klasser/ grupper	Elever per klasse/gruppe	Skoler	Elever per skole	Læringer
1994	191 427	11 073	17,3	665	288	21 547
1995	180 692	10 346	17,5	648	279	19 375
1996	178 283	10 231	17,4	593	301	27 216
1997	171 487	10 177	16,9	577	297	31 983
1998	168 587	9 837	17,1	560	301	32 350
1999	164 228	9 541	17,2	537	305	31 446
2000	164 033	9 261	17,7	520	315	29 945
2001	162 114	8 752	18,5	503	322	29 325
2002	168 287	8 838	19,0	501	336	29 464
2003	177 774	8 996	19,8	479	371	28 490

Kilde: SSB. Foreløpige tall per 19.02.04 for 2003.

Tabell 7.4 Andel elever på ulike grunnkurs i 1998, 2000, 2002 og 2003

Studieretning	1998	2000	2002	2003
Allmenne, øko. og administrative fag	42,2	42,5	36,8	35,0
Musikk, dans og drama	2,5	2,7	2,7	3,0
Idrettsfag	3,7	3,5	3,8	4,3
Helse- og sosialfag	11,9	10,5	10,4	10,7
Naturbruk	2,4	2,6	2,5	2,5
Formgivingsfag	8,8	9,2	8,4	8,4
Hotell- og næringsmiddelfag	5,2	5,5	5,8	5,7
Byggfag	4,4	4,2	5,3	5,4
Tekniske byggfag	1,4	1,5	1,6	1,6
Elektrofag	6,4	6,8	7,2	6,9
Mekaniske fag	9,6	8,4	8,7	9,2
Kjemi- og prosessfag	0,8	0,6	0,8	0,7
Trearbeidsfag	0,8	0,9	0,5	0,5
Media og kommunikasjon	-	0,6	2,2	2,4
Salg og service	-	0,5	3,3	3,8
<b>Totalt</b>	<b>100,1</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100,1</b>

Kilde: SSB

Tabell 7.4 viser den prosentvise fordelingen av elever på grunnkurs i 1998, 2000, 2002 og 2003. Denne elevfordelingen er noe forskjellig fra fordelingen når man ser elever på grunnkurs og videregående kurs under ett. Det skyldes bl.a. at en del elever gjør omvalg i løpet av opplæringsløpet og benytter seg av muligheten til å ta allmennfaglig påbygningskurs som gjør at de avslutter med studiekompetanse, selv om de begynte opplæringen på en yrkesfaglig studieretning.

Fordelingen av elever på ulike studieretninger varierer mellom fylkene. Oslo og Akershus er de fylkene som har lavest andel elever på yrkesfag, mens Nord-Trøndelag, Oppland, Vest-Agder og Hedmark har de høyeste andelene.

Tabell 7.5 viser at antall elever 20 år og eldre i videregående opplæring gikk ned fra 1996 til 1998, for så å stige en del i 1999 og så gå ned igjen. I 2003 er det imidlertid registrert flere elever som er 20 år og eldre enn i 1996. Det er imidlertid ting som tyder på at elevtallet i perioden fram til 2002 er for lavt, fordi det i tallgrunnla-

get bare er registrert voksne som kom inn i videregående opplæring etter den ordinære søkerunden. Også for 2003 mener departementet det er noe underrapportering av antall voksne elever, selv om kvaliteten på dataene er forbedret.

Tabell 7.5 Voksne elever og lærlinger i videregående opplæring 1996-2003

År	Elever 20 år og eldre		Lærlinger 21 år og eldre	Sum
1996	25 182	12 654		37 836
1997	24 523	11 178		35 701
1998	21 302	10 230		31 532
1999	24 348	9 144		33 492
2000	20 596	8 712		29 308
2002	21 645	8 516		30 161
2003	26 313	8 291		34 604

Kilde: SSB.

Tabell 7.6 Antall voksne med rett (26-50 år) og antall og andel voksne elever og lærlinger (25 år -50 år) i videregående opplæring fordelt på fylker 1. oktober 2003

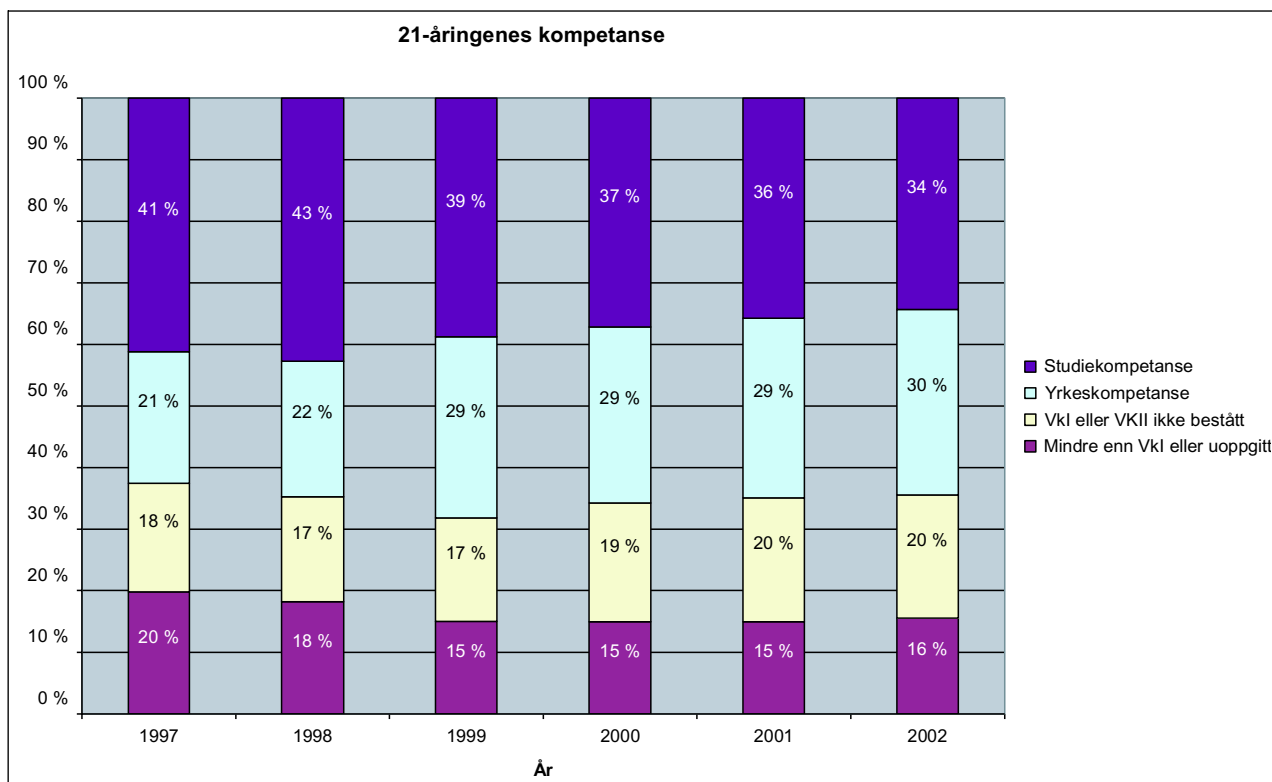
	Elever eldre enn 25 år med voksenrett	Lærlinger eldre enn 25 år med voksenrett	Sum eldre enn 25 år uten fullført utdanning	Voksne i alderen mellom 26 og 50 år med voksenrett	Andelen voksne med rett som går i videregående opplæring
Landet I alt	7 999	1 478	9 477	708 958	1,34 %
Østfold	568	97	665	47 039	1,41 %
Akershus	791	77	868	70 559	1,23 %
Oslo	510	88	598	65 225	0,92 %
Hedmark	271	42	313	33 791	0,93 %
Oppland	610	42	652	31 990	2,04 %
Buskerud	385	62	447	41 636	1,07 %
Vestfold	395	100	495	34 713	1,43 %
Telemark	313	75	388	28 077	1,38 %
Aust-Agder	150	33	183	16 493	1,11 %
Vest-Agder	289	70	359	23 176	1,55 %
Rogaland	839	112	951	58 895	1,61 %
Hordaland	730	129	859	62 006	1,39 %
Sogn og Fjordane	131	32	163	15 873	1,03 %
Møre og Romsdal	380	53	433	40 045	1,08 %
Sør-Trøndelag	322	135	457	39 613	1,15 %
Nord-Trøndelag	458	83	541	19 957	2,71 %
Nordland	223	130	353	40 958	0,86 %
Troms	363	63	426	25 218	1,69 %
Finnmark	240	45	285	13 693	2,08 %

Kilde: SSB

Tabell 7.6 viser fordelingen av elever med voksenrett på fylker.<sup>1</sup> Det er relativt store forskjeller mellom fylkeskommunene. Nord-Trøndelag har en særskilt stor andel voksne i alderen 25-50 år med voksenrett i videregående opplæring sam-

menliknet med de andre fylkeskommunene. Finnmark og Oppland har også mer enn to prosent voksne med rett som går i videregående opplæring.

<sup>1</sup> I SSBs statistikk er voksne elever definert som antall hoder, og ikke som heltidsekvivalenter. Det er fremdeles svakheter knyttet til innsamling av data om voksne, og det er derfor grunn til å tro at det er en viss underreportering, særlig i visse fylker. SSB har fått i oppdrag av departementet å forbedre statistikken for videregående opplæring, herunder statistikk om voksne.



Figur 7.4 Gjennomføring i løpet av 5 år: Gjennomføring og kompetanseoppnåelse for elever som begynte i 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 og 1997 (5 år etter avsluttet grunnskole). Alle tall er prosent av hele kullet

Kilde: SSB/UFD

Figur 7.4 viser andelen som har oppnådd full yrkes- eller studiekompetanse i løpet av 5 år etter grunnskolen. Andelen av 1994-kullet som oppnådde full yrkes- eller studiekompetanse var omlag 68 prosent, mens tilsvarende gjelder omlag 64 prosent av 1997-kullet. Kompetanseoppnåelsen ligger omtrent på samme nivå som for elevkullene som begynte grunnskurs de to årene forut for reformen. Andelen som oppnår studiekompetanse har gått jevnt nedover i hele perioden, mens andelen som oppnår yrkeskompetanse har holdt seg stabil for elevkullene som begynte grunnskurs etter reformen.

Lavere kompetanse er definert som minst fullført grunnskurs, men ikke fullført og bestått videregående opplæring.<sup>2</sup> Bare 3,7 prosent av 21-åringene i 2002 hadde kun grunnskole, mens 3,4 prosent hadde uoppgitt utdanning.

<sup>2</sup> Av disse har 20,1 prosent fullført VKI, eller fullført men ikke bestått VKII, 8,5 har bare grunnskurs

Tabell 7.7 Progresjon fra grunnkurs til Vkl etter studieretning og foreldrenes utdanningsnivå. 2002-2003

Studieretning	Foreldre med høyere utdanning	Foreldre med videregående utdanning	Foreldre med grunnskole-utdanning	Alle bakgrunner
Alle studieretninger	-9,9 %	-17,6 %	-28,8 %	-15,0 %
Allmenne, økonomiske og administrative fag	-6,4 %	-10,3 %	-23,1 %	-8,6 %
Musikk, dans og drama	-4,3 %	-10,9 %	-18,2 %	-6,6 %
Idrettsfag	-8,0 %	-11,2 %	-26,5 %	-10,0 %
Helse- og sosialfag	-17,3 %	-18,5 %	-24,1 %	-19,0 %
Naturbruk	-16,0 %	-18,8 %	-25,0 %	-18,2 %
Formgivingsfag	-13,9 %	-21,6 %	-27,0 %	-19,6 %
Hotell- og næringsmiddelfag	-21,4 %	-25,1 %	-40,3 %	-25,2 %
Byggfag	-10,9 %	-14,4 %	-26,4 %	-14,3 %
Tekniske byggfag	-16,3 %	-16,4 %	-36,1 %	-17,3 %
Elektrofag	-24,3 %	-24,4 %	-24,8 %	-24,5 %
Mekaniske fag	-21,0 %	-30,2 %	-44,0 %	-29,6 %
Kjemi- og prosessfag	-24,2 %	-19,9 %	-14,3 %	-20,9 %
Trearbeidsfag	-17,2 %	-41,5 %	-57,1 %	-38,0 %
Media og kommunikasjon	-6,4 %	-6,6 %	-21,1 %	-6,7 %
Salg og service	-13,6 %	-16,3 %	-23,8 %	-16,3 %

Kilde: SSB

Tabell 7.7 viser progresjon fra grunnkurs til Vkl fordelt på de ulike studieretningene sett i forhold til foreldrebakgrunn. Selv om det er en gjennomgående forskjell på progresjon i forhold til foreldrebakgrunn uavhengig av studieretning (i favør av elever med foreldre med høyere utdan-

ning), er det en særlig høy andel elever med foreldre med høyere utdanning som lykkes i å gå videre på de studieforberedende studieretningene. På de yrkesfaglige studieretningene er det mindre forskjell i forhold til foreldrebakgrunn.

Tabell 7.8 Andel elever og lærlinger som fullførte grunnskolen våren 1997 og som startet i videregående opplæring samme høst, som har fullført og bestått videregående opplæring på normert tid, etter bakgrunn og region. Prosent. Foreløpige tall

Fylke	Total	Minoritets- språklige	Foreldre med grunnskole- utdanning	Foreldre med videregående opplæring	Foreldre med høyere utdanning
01 Østfold	51,0 %	42,6 %	25,7 %	44,2 %	72,6 %
02 Akershus	55,0 %	39,5 %	26,6 %	44,2 %	70,6 %
03 Oslo	52,4 %	36,6 %	25,5 %	41,0 %	70,6 %
04 Hedmark	48,6 %	35,8 %	27,7 %	42,1 %	69,6 %
05 Oppland	55,7 %	57,6 %	25,2 %	49,0 %	76,1 %
06 Buskerud	51,5 %	41,1 %	25,1 %	44,7 %	68,7 %
07 Vestfold	50,4 %	34,7 %	25,3 %	44,0 %	66,9 %
08 Telemark	46,6 %	35,1 %	20,7 %	40,0 %	66,7 %
09 Aust-Agder	51,2 %	36,4 %	15,9 %	44,0 %	70,8 %
10 Vest-Agder	52,6 %	47,2 %	24,8 %	45,8 %	70,8 %
11 Rogaland	46,8 %	36,7 %	19,9 %	40,0 %	64,9 %
12 Hordaland	49,9 %	39,1 %	24,1 %	42,2 %	68,7 %
14 Sogn og Fjordane	52,1 %	42,9 %	36,7 %	42,9 %	72,9 %
15 Møre og Romsdal	49,2 %	30,2 %	25,5 %	43,3 %	66,1 %
16 Sør-Trøndelag	51,4 %	42,0 %	31,1 %	40,9 %	71,6 %
17 Nord-Trøndelag	53,0 %	34,4 %	33,8 %	45,5 %	72,3 %
18 Nordland	45,3 %	36,0 %	25,2 %	38,4 %	65,1 %
19 Troms	46,1 %	44,1 %	25,0 %	40,4 %	64,8 %
20 Finnmark	38,1 %	25,9 %	24,1 %	31,9 %	55,9 %
Sum	50,3 %	38,5 %	25,2 %	42,5 %	69,0 %

Kilde: SSB

Tabell 7.8 viser hvordan andelen elever som har fullført med bestått på normert tid varierer både i forhold til foreldres utdanning og fylke.

Ser vi på landsgjennomsnittet for betydningen av foreldres utdanning, finner vi at blant ungdom som hadde foreldre med bare grunnskole, var det

vel 25 prosent som fullførte på normert tid, mens andelen blant ungdom som har foreldre med høyere utdanning er på 69 prosent.

Den høyeste andelen ungdom som fullfører med bestått på normert tid er i Oppland, mens progresjonen er svakest i Finnmark.