

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 slektledd til det neste. Den skal fremme sosial mobilitet og sikre verdiskaping og velferd for alle. For enkeltmennesket skal skolen bidra til dannelse, 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 og skriftlig, lese, regne og bruke digitale verktøy. Slike ferdigheter er nyttige og nødvendige for å skape materielle verdier, men de åpner også veier til dannelse og livskvalitet som ellers ville vært stengt.

Vi skal ruste skolen for et større mangfold av elever og foresatte. 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 løsninger 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. 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 kompetanseutvikling i skolen. Skolen skal utvikles i dialog med dem som har sitt daglige virke i og for skolen.

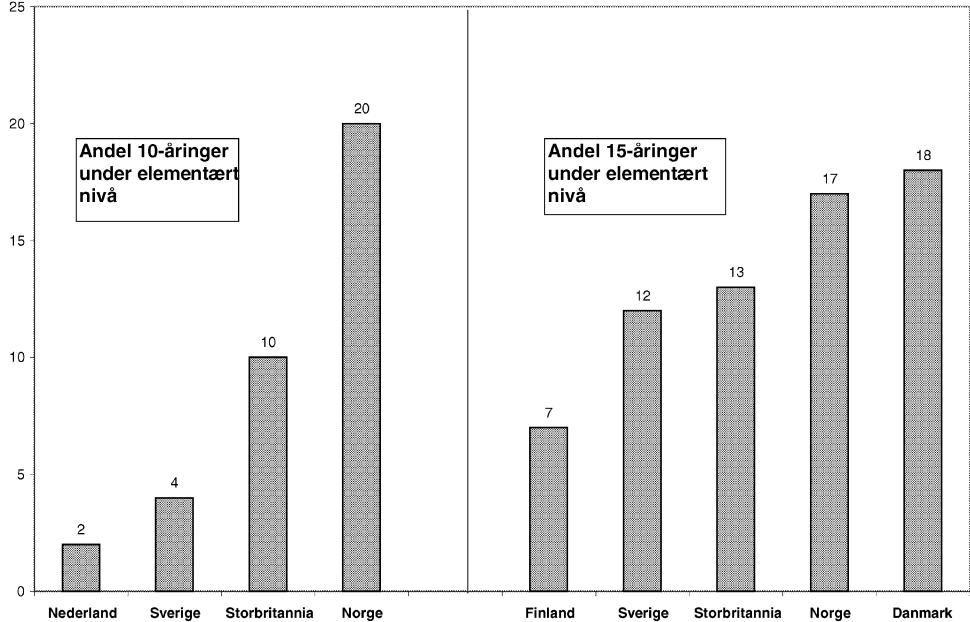
Skolen er en av våre viktigste samfunnsinstitusjoner. Vi føler alle eierskap til skolen, og vi har alle en mening om den. Vi kan ikke enes om alt, men vi kan kanskje enes om dette: Skolen er viktig. Den gjelder våre barns fremtid. Vi har alle rett til å engasjere oss – som ansatte, elever, foreldre og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

Forutsetninger og utfordringer

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.



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

Kilde: PIRLS og PISA

Rammeverk for kvalitet

Skoleplakaten

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

Fra Stortingsmelding nr. 30 2003-2004 - Kultur for læring

Gjennomføring av reformen

- Våren 2004: Stortinget behandler reformen
- 2004 og 2005: Kompetanseutvikling, nye læreplaner, timetallsutvidelse
- 2006 – 2008: Reformen gjennomføres.
-

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.

Hovedpunkter i meldingen

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.

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. Siden samfunnet stadig er i endring, kan ikke skolen utruste elevene med all kunnskap de vil ha behov for som voksne samfunnsborgere. Det er imidlertid viktig at skolen gir elevene det grunnlaget de trenger for å lære hele livet. Grunnleggende ferdigheter er en forutsetning for livslang læring. Samfunnsendringene fører også til at skoler ikke kan utvikles og forbedres gjennom detaljert sentral styring. For at skolen skal kunne møte utfordringene fra et mer kunnskapsdrevet samfunn, er det behov for et systemskifte, der styringen i større grad er basert på klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet til å organisere opplæringen slik at kompetansen i og rundt skolen utnyttes på best mulig måte. 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.

Gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil skolen få økt kunnskap om i hvilken grad målene for skolen nås. Denne kunnskapen skal 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.

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 dannelselse.

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 mulig gjøre 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.

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

- 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. Dette vil over tid kreve tiltak i størrelsesorden 2-3 mrd. kroner. Prioritering vil bli gitt til reformrettede tiltak. Regjeringen kommer tilbake til satsningen de enkelt år i de årlige budsjetter.
- 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 dersom dette anses som hensiktsmessig.

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.

Organisering av videregående opplæring

- 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
 - 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
- De tre studieforberedende utdanningsprogrammene videreføres, men med endrede sammensetninger:
 - Utdanningsprogram for studiespesialisering
 - Utdanningsprogram for idrettsfag
 - Utdanningsprogram for musikk, dans, drama
- Fagene naturforvaltning, medier og kommunikasjon og tegning, form og farge overføres fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer til studieforberedende utdanningsprogram.
- Kravene for å oppnå generell studiekompetanse skjerpes ved at kravet til matematikk økes fra fem til åtte uketimer, og det innføres krav om åtte uketimer i 2. fremmedspråk.
- I samsvar med dette endres kravene til studiekompetanse i allmennfaglig påbygningskurs.
- Det vurderes å innføre nasjonale bestemmelser om friere skolevalg. Et forslag om dette vil bli sendt på høring.
- 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.

Likeverdig og inkluderende opplæring

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 for å sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt.
- Prioritere universell utforming av utstyr og læremidler.
- Gjennom en evaluering, undersøke hvordan tilpasset opplæring blir ivaretatt i lærerutdanningen.

Kompetanseutvikling:

- 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.

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.

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 blir utvidet med ytterligere fem uketimer fra skoleåret 2004/05. I meldingen foreslås det en videre økning av timetallet i skoleåret 2005-06 med til sammen fire uketimer. 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.

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 studieforbereidende 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 studieforbereidende utdanningsprogram. I Østfold og Telemark er det igangsatt forsøk der studenter kan tas opp til høyere utdanning på grunnlag av en faglig yrkesutdannelse, uten å fylle vilkårene for generell studiekompetanse. Departementet er åpen for ytterligere forsøk og vil, etter å ha innhentet erfaringer, vurdere dette som en generell ordning.

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 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.

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 følgende hovedelementer: Videreutdanning for lærere i prioriterte fag (matematikk, naturfag, norsk, samisk, engelsk og 2.fremmedspråk). Måltrettet kompetanseutvikling knyttet til gjennomføring av reformen, blant annet faglige ressurspersoner i grunnleggende ferdigheter. Eget program for skoleledere og rektorer som ledd i innføringen av reformen.

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

Rammer for opplæringen

- 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 timetall 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.

Grunnskolen

- Inndelingen av grunnskolens barnetrinn i et småskole- og et mellomtrinn oppheves.
- Timetallet på 1.–4. trinn utvides med til sammen fem uketimer 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.
- Lærernes kompetanse styrkes gjennom flere tiltak, blant annet videreutdanning av lærere i sentrale fag, måltrettet kompetanseutvikling knyttet til gjennomføring av reformen og et eget program for lederopplæring for rektorer.
- 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.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2006 vil departementet komme tilbake med en nærmere vurdering av kostnadene, når tilbudsstrukturen på alle nivåer er fastlagt.

Meldingens ulike forslag fordelt etter tema

Innholdet i opplæringen

- 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 og skriftlig, kunne lese, 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
- Departementet åpner for større metodefrihet ved at den såkalte ”broen”, som inneholder en rekke metodiske føringer, fjernes. Dette erstattes med «Skoleplakaten» som inneholder 10 kvalitetskrav 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.
- Departementet vil stimulere til ytterligere forsøk med filosofi som eget fag i grunnskolen.

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.

Skolen og medspillerne

Dagens bestemmelser i opplæringsloven om samarbeidsutvalg, foreldreråd 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.

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.

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

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 Vki-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.

Utgifter til læremidler 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.