

Saksutredning:

HØRING - NOU 2015: 8 FREMTIDENS SKOLE. FORNYELSE AV FAG OG KOMPETANSER

Trykte vedlegg:

Utrykte vedlegg:

1. Bakgrunn:

Kunnskapsdepartementet har sendt NOU 2015: 8 Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser, på høring med svarfrist 15.10.2015.

Et offentlig utvalg, Ludvigsen-utvalget, ledet av professor Sten Ludvigsen, ble nedsatt i juni 2013. Utvalget skulle vurdere grunnopplæringens fag opp mot krav til kompetanse i et fremtidig samfunns- og arbeidsliv.

Høsten 2014 la utvalget fram en delutredning, NOU 2014:7 Elevenes læring i fremtidens skole. I denne presenteres kunnskapsgrunnlaget for hovedutredningen og en kort analyse av den historiske utviklingen av dagens skolefag i grunnopplæringen. Delutredningen inneholder også en sammenlikning med situasjonen i land det er relevant å sammenlikne seg med. I tillegg ble det presentert utredninger og anbefalinger fra et bredt utvalg internasjonale aktører knyttet til fremtidige krav til kompetanse med relevans for grunnopplæringen.

Ludvigsen-utvalgets mandat i hovedutredningen (NOU 2015:8 Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser) har vært å vurdere:

- i hvilken grad dagens faglige innhold dekker de kompetanser og de grunnleggende ferdigheter som utvalget vurderer at elevene vil trenge i et fremtidig samfunns- og arbeidsliv
- hvilke endringer som bør gjøres dersom disse kompetansene og ferdighetene i større grad bør prege innholdet i grunnopplæringen
- om dagens fagstruktur fortsatt bør ligge til grunn, eller om innholdet i opplæringen bør struktureres på andre måter
- om innholdet i formålsparagrafen for grunnopplæringen i tilstrekkelig grad reflekteres i opplæringens faglige innhold

2. Problemstilling:

Rogaland fylkeskommune skal ta stilling til fylkesrådmannens orientering og vurdering av Ludvigsen-utvalgets anbefalinger.

Det er en forventning om at tilbakemeldingene grupperes i tråd med strukturen som er beskrevet i høringsgrunnlaget:

- Kompetanser i fremtidens skole

- Fagfornyelse og læreplanmodell
- Undervisning og vurdering
- Implementering

3. Saksopplysninger:

Målsetningene i generell del av læreplanverket Kunnskapsløftet er det som har ligget til grunn for Ludvigsen-utvalgets analyse og vurdering av fremtidige kompetansebehov i arbeids- og samfunnsliv. Allerede i innledningen slås det fast at fagene i skolen trenger fornyelse. Utvalget har formulert tre hovedspørsmål for å belyse hvilke endringer som er nødvendige og hvordan disse kan gjennomføres.

1. Hvilke kompetanser vil være viktige for elevene i skolen, i videre utdanning og yrkesliv og som ansvarlige samfunnsborgere?
2. Hvilke endringer må gjøres i fagene for at elevene skal utvikle disse kompetansene?
3. Hva vil kreves av de ulike aktørene i grunnopplæringen for at fornyede fag skal føre til god læring for elevene?

I delutredningen, NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole, ser en for seg et fremtidig samfunn med større mangfold, høy grad av kompleksitet, en rask endringstakt og kommunikasjons- og medieteknologier i stadig utvikling.

Ludvigsen-utvalgets utredning er forankret i forskningsrapporter om elevers forutsetninger for å lære, om pedagogikk og i didaktisk og fagdidaktisk forskning. Samtidig vektlegges skolens økte betydning som fellesarena, som en institusjon der elevene utvikler kunnskaper og kompetanser som gjør dem i stand til å delta i et kunnskapsintensivt samfunn som privatpersoner, samfunnsborgere og yrkesutøvere.

Kompetanseperspektivet er valgt som utgangspunkt når en analyserer og vurderer innholdet i skolen, og Ludvigsen-utvalget velger å gå videre inn i fagene gjennom kompetanseperspektivet. Utredningen fremstår som argumentativ og anbefaler fire kompetanseområder som vil være grunnlaget for fornyelsen av skolens innhold. Fagene, avgrenset til fagene i grunnskolen og fellesfagene i videregående skole, skal fornyes ut fra dette kompetansegrunnlaget.

De fire kompetanseområdene som foreslås, og som preger utredningen, dekker formålsparagrafens innhold.

- fagspesifikk kompetanse
- kompetanse i å lære
- kompetanse i å kommunisere, samhandle og delta
- kompetanse i å utforske og skape

Det er et bredt kompetansebegrep som legges til grunn og som forventes reflektert innenfor alle de fire kompetanseområdene. Kompetansebegrepet omfatter både kognitiv, praktisk, sosial og emosjonell læring og utvikling. I dette blir også inkludert verdier, holdninger og etiske vurderinger.

Utvalget skiller mellom fagspesifikk og fagovergripende kompetanse og legger til grunn at begge bør være integrert i skolefagene. De fire kompetanseområdene skal være utgangspunktet for fornyelsen av fagene. Gjennom dette mener utvalget at fagene vil reflektere formålsparagrafen og skape en sammenheng i læreplanverket.

NOU 2015: 8 kan ses på som videreføring av Kunnskapsløftet samtidig som utredningen setter fokus på sentrale områder som bør justeres:

Ludvigsen-utvalget anbefaler at fagfornyelsen starter i fagområder og ikke i enkeltfag. Dette blir begrunnet i at elevene vil få et fundament for ulike utdannings- og yrkesval. Følgende fire fagområder er anbefalt:

- matematikk, naturfag og teknologi
- språkfag
- samfunnsfag og etikkfag
- praktiske og estetiske fag

Utvalget anbefaler en større systematikk i hvordan de ulike læreplanene skal utvikles. Det skal legges økt vekt på samarbeid og arbeidsdeling fagene i mellom og dette skal skje før de fagspesifikke læreplaner utarbeides.

Samtidig blir det understreket at læreplaner og veiledningsressurser skal foreligge samtidig og at veiledningsmaterialet skal inneholde progresjonsbeskrivelser. Utredningen påpeker det de kaller stofftrengsel i dagens læreplaner og anbefaler færre kompetansemål som er mer likt utformet enn hva læreplanene i Kunnskapsløftet er.

Videre anbefales at innholdet i læreplanene knyttes til sentrale byggesteiner i fagene. I dette begrepet legges sentrale metoder, tenkemåter, begreper og sammenhenger slik at elevene kan utvikle en varig forståelse av sammenhenger som gjør at det en lærer er grunnlag for videre læring i skole og yrkesliv. Gode kunnskaper om de mest sentrale metodene og tenkemåtene, begrepene og prinsippene fagene består av, vil etter utvalgets vurderinger, gi elevene innsikt og ferdigheter i faget som er relevante over tid.

Begrepet dybdelæring brukes for å beskrive at lærer man noe godt, utvikler man samtidig evnen til å lære andre ting. Samtidig understrekes det i utredningen at dybdelæring ikke betyr at alle elever skal gå i dybden på alt. Læreplanene skal gi elevene mulighet til å gå i dybden, foreta valg veiledet av lærer. Samtidig som de sentrale byggesteinene sikrer at elevene tilegner seg både fagspesifikk kompetanse og fagovergripende kompetanser.

Progresjon skal synliggjøres gjennom tydelige beskrivelser av forventet progresjon mellom hovedtrinn som skal gi lærere hjelp til å kunne følge elevenes læring innenfor områder i fagene over tid. Det skal være horisontal og vertikal sammenheng i læreplanverket. Begrepet flerfaglighet blir brukt for å illustrere at for eksempel matematisk kunnskap og ferdighet brukes i samfunnsfag og naturfag. Digital kompetanse skal ivaretas og utvikles gjennom bruk i alle fag.

Ludvigsen-utvalget anbefaler at grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftet reformuleres som grunnleggende kompetanser og knyttes til fagspesifikk kompetanse i fagene.

4. Fylkesrådmannens vurderinger:

Utredningen Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser utdyper og reflekterer over de ulike kompetanseområdene og viser eksempler på at det allerede pågår et arbeid både i norske og internasjonale skoler med å implementere de anbefalte fire kompetanseområdene. Dette styrker utredningen fordi den dermed får en solid forankring i den skolepolitiske hverdagen og ivaretar en ønskelig kontinuitet i læreplanarbeidet.

Ludvigsen-utvalget vektlegger i sine anbefalinger samspillet mellom metakognisjon, bevissthet om egen læring, dybdelæring og progresjon, og grunnir dette med at det viktigste med kompetanse er at elever kan ta i bruk kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse oppgaver. Å utvikle kompetanse som kan tas i bruk, har like stor betydning for teoretiske kunnskapsområder som for praktisk krevende ferdighetsområder. Slik gjenspeiler utredningen nasjonale føringer for resultatmål som omhandler gjennomføring og resultat. Disse anbefalingene er en viderføring av Kunnskapsløftets målsetting om at elevene skal lære mer i hvert enkelt fag og kunne være i stand til å ta vare på eget liv. Målsetningene som er formulert for skoleutviklingen i Rogaland er relativt lette å kjenne igjen, men utredningen går videre i å peke på langsiktige utviklingstrekk og behovet for fornyelse av fag og kompetanser.

Kompetansebegrepet

Med utgangspunkt i skolens samfunnsoppdrag: «at elevene skal utvikle kunnskap, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre livene sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet», anbefaler utredningen et utvidet kompetansebegrep for reform av faginnhold og arbeidsformer i skolen. Utvalget anbefaler at følgende kompetanseområder blir sentrale i framtidens skolefag:

- Fagspesifikk kompetanse
- Å kunne lære
- Å kunne kommunisere, samhandle og delta
- Å kunne utforske og skape

I utredningen understrekes også viktigheten av dybdelæring og individuell tilrettelegging for å øke den enkelte elevs kompetansenivå og fullføringsevne.

Alt dette er gjenkjenbart i de formulerte målsetningene for Rogaland fylkeskommune. Det knytter seg også til de anbefalinger som den internasjonale utdanningsforskeren Michael Fullan anbefaler i sin bok «Å dra i samme retning». Fullan var sentral i de skolereformer som ble gjennomført i England ved århundreskiftet. Han ble også engasjert som spesialrådgiver for Ontarios statsminister og ledet delstatens arbeid med å utarbeide og lede en helhetlig reformstrategi for Ontarios skolesystem. Både i England og Ontario økte elevenes fullføringsgrad betydelig samtidig som deres basisferdigheter i lesing, skriving og regning viste en markant forbedring.

Endringer i skolepraksis er krevende å gjennomføre. Vi har en tradisjon for å vektlegge den fagspesifikke kompetansen i læringssituasjonen og se på de generelle målene i Kunnskapsløftet som noe som kommer i tillegg. Utredningen tar opp dette dilemmaet og fylkesrådmannen mener det er en riktig strategi å utvide kompetansebegrepet og konsentrere seg om en ytterligere utredning av hvordan læreplaner i fagene skal utformes for å ivareta de nye kompetanseområdene. Ludvigsen-utvalget ser at dette er en krevende oppgave hvor en også må håndtere kriterier for vurdering med et utvidet kompetansebegrep.

Undervisning og vurdering

De endringer som NOU-utredningen foreslår vil kreve en utvikling av lærernes profesjonalitet for å realisere ambisjonene i det utvidete kompetansebegrepet. Skolen som organisasjon må både bli dyktigere til å skape flerfaglig undervisning innenfor de fire fagområdene og dessuten gi elevene en kompetanse i å lære, samhandle, utforske og skape. Alt dette skal samordnes til en helhet som skaper tydelige, helhetlige og tilrettelagte læringsoppdrag. Ut fra dagens fagstruktur er dette vanskelig å realisere og forutsetter et mer omfattende og forpliktende samarbeid mellom det pedagogiske personalet.

En tydelig anbefaling fra Fullan for å lykkes med å skape en bedre skole er å utvikle lærernes profesjonalitet (profesjonelle kapital) med utgangspunkt i skolen som organisasjon. Dette mener han er avhengig av en kollektivt orientert kompetanseutvikling knyttet til den enkelte arbeidsplass. Skoleforskeren John Hattie fra New Zealand er en av dem som har lagt særlig vekt på viktigheten av å styrke og utvikle relasjonen mellom elev og lærer. I hans metaanalyser viser han at lærerens undervisning er en av faktorene som har størst effekt på elevenes læringsutbytte. Dersom vi skal skape en skolepraksis i samsvar med dette, kreves det mer relasjonskompetanse i våre skoler. Erling Lars Dale ved UiO kom frem til samme konklusjon i sin siste bok i 2010: "Sosiale læreprosesser utgjør dannelsens fundament. Selvstendighet uten kritisk tenkning og evne til refleksjon, er ikke dannelse. Kritisk tenkning uten ansvarlighet og mottakelighet, er heller ikke dannelse." Ludvigsen-utvalget deler langt på vei disse vurderingene og anbefaler kollektive prosesser både i utviklingen av fagspesifikke planer og planer for kompetanseområdene.

Fylkesrådmannes vurdering er at disse utviklingsambisjonene og anbefalingene samsvarer med de målsetninger som er formulert for Rogaland fylkeskommune. Samtidig som de representerer forslag til nye stragier på de deler av elevundersøkelsen hvor skolene i fylket har lavest skår. Eksempler her kan være motivasjon og vurdering. I utredningen understrekes at sosiale og emosjonelle kompetanser som utholdenhet og forventninger til egen mestring må være en del av målene i fagene. Lærernes vurderingskompetanse og -praksis styrkes gjennom et langsiktig, kunnskapsbasert utviklingsarbeid som tar utgangspunkt i fornyede læreplaner. Ludvigsen-utvalget sine anbefalinger styrkes ved at de er godt forankret i den norske skolehverdagen og at de bidrar til å vedlikeholde en kontinuitet som dermed for de fleste er gjenkjenbar. Denne forankring og realisme skaper tro på at det skal være mulig å gjennomføre reformer i tråd med anbefalingene.

Implementering

For å realisere utvalgets anbefalinger om fornyet innhold i skolen er det nødvendig med forankring hos alle aktører på alle nivå. Ludvigsen-utvalget understreker at det er et nasjonalt ansvar å utforme en overordnet strategi for denne endringsprosessen. Et viktig mål for implementeringsstrategien må være å skape engasjement, forståelse og ansvar i hele styringskjeden slik at det oppnås en kollektiv prosess som drar i samme retning.

Utvalget anbefaler at følgende elementer vektlegges i denne strategien:

- Dialog og forankring
- Samordning av virkemidler
- Kapasitetsbygging og kompetanseutvikling
- Styrking av det lokale arbeidet med læreplaner
- Nødvendige endringer i kvalitetsvurderingssystemet
- Forskningsbasert evaluering.

Etter fylkesrådmannens vurdering er dette en realistisk implementeringsstrategi som er bygget på erfaringene med gjennomføringen av Kunnskapsløftet. Et viktig element i arbeidet med den læreplanreformen var den kunnskapsbaserte følgeforskningen som ble gjennomført som et ledd i prosessen. Dermed vil en kunne dra nytte av disse erfaringene og de organisatoriske grep som ble gjort under arbeidet med planreformen (Kunnskapsløftet)

Endringene som er foreslått i denne utredningen, representerer en kontinuitet i skoleutvikling, men de kan likevel oppleves som betydelige på flere områder. Derfor mener fylkesrådmannen at det er særlig viktig med helhetlig tekning ved implementering. Dialog og forankring må bli vektlagt. Dersom en skal lykkes, må det skapes en kollektiv forståelse og motivasjon for å gjennomføre endringene helhetlig og ikke stykkevis og delt. Dette vil også kreve en ekstra innsats og ressurser fra fylkeskommunen i gjennomføringsfasen. Ludvigsen-utvalget mener at reformen i begrenset grad vil kreve ekstra ressurser når implementeringsfasen er gjennomført. Minst ett av forslagene til endring skal kunne realiseres innenfor dagens ressursrammer. Planlegging og utvikling av nye læreplaner er ut fra erfaringstall estimert til 13 millioner kroner mens det for veilednings- og støtteressursene som skal foreligge samtidig med læreplanene, foreligger et estimat på 8 millioner. For oppdatering av læremidler anbefales et tilskudd estimert til 400 millioner, mens det for etter- og videreutdanning anbefales en videreføring av dagens strategi som har en kostnadsramme på godt 1 milliard kroner per år. Fylkesrådmannen har foreløpig ingen forutsetninger for å vurdere om disse beregningene vil være holdbare.

5. Konklusjon:

Fylkesrådmannen mener NOU 2015: 8 Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser gir en god analyse av situasjonen i norsk skole og de faglige og organisatoriske utfordringene vi må håndtere. Det er en styrke at utredningen på mange områder viderefører ambisjoner og strategier som en også finner formulert i Kunnskapsløftet. Samtidig anbefaler NOU 2015: 8 endringer som kan bidra til å gi våre elever en styrket kompetanse for å mestre utfordringer i et fremtidig samfunn

med større mangfold, høy grad av kompleksitet, en rask endringstakt og kommunikasjons- og medieteknologier i stadig utvikling.

Når det gjelder implementering, vurderer fylkesmannen utvalgets anbefalinger om en nasjonal overordnet og kunnskapsbasert strategi der dialog og forankring mellom aktørene vektlegges, som tjenlig. Kapasiteten og kompetansen som er bygget opp under innføringen av Kunnskapsløftet, vil kunne gi et godt grunnlag for arbeidet.

Forslag til vedtak:

Utvalget tar saken til orientering. Saksforelegget sendes Kunnskapsdepartementet som Rogaland fylkeskommunes høringsuttalelse.

Trond Nerdal
fylkesrådmann

Joar Loland
fylkesdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.