

I første rekke

Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 5. oktober 2001
Avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 5. juni 2003

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0713-4

GAN Grafisk AS, Oslo

Til Utdannings- og forskningsdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 5. oktober 2001 et utvalg for å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen. I brev av 4. desember 2001 ble mandat og utvalgssammensetning endret noe. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 5. juni 2003

Astrid Søgne
leder

Anders Seim
nestleder

Signe Marie
Natvig Andreassen

Trine-Lise
W. Fosslund

Solfrid Grøndahl

Ingvill Holden

Anniken Huitfeldt

Steinar Høgaas

Ragnar Johansen

Rolf Jørn Karlsen

Svein Lie

Ragnhild Lied

Martin Nielsen

Jan B. Ommundsen

Tom Veierød

Åge Vårdal

Petter Skarheim
sekretariatsleder

Jorunn H. Barka

Bjørn Berg

Kari Berg

Eli-Karin Flagtvedt

Angela Kreher

Magne Nesvik

Elin Foss Pedersen

Tine Sophie Prøitz

Arild Thorbjørnsen

Innhold

Del I	Utvalgets mandat, arbeid og forslag	9	3.1	Utvalgets mandat	26
1	Mål, verdier og ambisjoner	11	3.2	Utvalgets sammensetning	27
1.1	Forankring og forandring	11	3.3	Utvalgets arbeid og arbeidsform	27
2	En samlet og forsterket grunnopplæring – utvalgets forslag	17	3.4	Kommentarer fra utvalget	28
2.1	Forslagenes innretning	17	3.5	Særmerknader	29
2.2	Læring og mestring, helhet og sammenheng	17	3.6	Sammendrag av NOU 2002: 10	
2.3	En samlet utviklingsstrategi	18		<i>Førsteklasses fra første klasse</i>	29
2.4	Utvalgets forslag	19	3.6.1	Utviklingstrekk ved kvalitetsvurderingen	29
2.4.1	Kapittel 8 Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner	19	3.6.2	Utvalgets forslag i delinnstillingen	29
2.4.2	Kapittel 9 En tilpasset opplæring for alle	19	Del II	Kvalitet, kompetanse og tilpasset opplæring	31
2.4.3	Kapittel 11 En sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen	20	4	En opplæring for sin tid	33
2.4.4	Kapittel 12 En god fortsettelse – grunnskolen	20	4.1	Kompetansesamfunnet	33
2.4.5	Kapittel 13 Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring	21	4.2	Humankapitalen – vår viktigste ressurs	33
2.4.6	Kapittel 14 Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnopplæringen	22	4.3	Rammene for en ny grunnopplæring	34
2.4.7	Kapittel 15 IKT – en teknologi uten grenser	22	4.3.1	Faktorer som påvirker grunnopplæringen	37
2.4.8	Kapittel 16 Grunnopplæring for voksne	22	4.3.2	Utdanning – mer enn utdanningspolitikk	37
2.4.9	Kapittel 17 Rådgivingstjenesten i grunnopplæringen	23	4.3.3	Utdanning over landegrensene	41
2.4.10	Kapittel 18 Vurdering og dokumentasjon av læringsutbytte	23	4.3.4	Reformer og fornyelse i utdanningssystemet	42
2.4.11	Kapittel 19 Grunnopplæringens lengde	23	4.4	Den livslange læringen	44
2.4.12	Kapittel 20 Skole – skoleleder – skoleeier	24	4.5	Oppsummering	45
2.4.13	Kapittel 21 Skole – arbeidsliv – fagopplæring	24	5	Barn og unge	48
2.4.14	Kapittel 22 Samarbeidet hjem – skole	24	5.1	Oppvekst og levekårsutfordringer	48
2.4.15	Kapittel 23 Statens ulike roller	24	5.2	Barn	49
2.4.16	Kapittel 24 En samlet utviklingsstrategi	25	5.3	Ungdom	50
3	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	26	5.3.1	Elevene og lærlingene i tall	53
			5.4	Kompetansesamfunnet og IKT	53
			6	Lærerrollen	56
			6.1	Innledning	56
			6.2	Den gode/profesjonelle lærer	56
			6.3	Lærerne i tall	57
			6.4	Lærerens rolle og oppgaver	60
			6.5	Mot en lærende organisasjon	63
			7	Kvalitet	64
			7.1	Innledning	64
			7.2	Et bredt kvalitetsbegrep	64
			7.3	Kvalitet i struktur, prosess og resultat	64
			7.4	Videreføring av tre kvalitetsområder	66

8	Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner	67	12.1	Innledning	121
8.1	Kompetansebegrepet	67	12.2	Reform 97	125
8.2	Det norske læreplanverket – et helhetlig kompetansesyn	68	12.2.1	Skolestart for 6-åringer	125
8.3	Kompetansebegrep og kompetansesyn internasjonalt	70	12.2.2	Tiårig obligatorisk grunnskole	125
8.3.1	Opplæring som forutsetning og forberedelse	73	12.2.3	Skolefritidsordningene (SFO)	126
8.3.2	Basiskompetanse som grunnlag for læreplaner	74	12.2.4	Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen	127
8.4	Nordiske læreplaner	79	12.2.5	Ungdomstrinnet	128
8.5	En fornyet læreplanstruktur	79	12.3	Oppsummering av forskningsrapporter knyttet til evalueringen av Reform 97	129
8.6	Særmerknader	81	12.4	Drøfting	131
9	En tilpasset opplæring for alle	83	12.4.1	Skolestart for 6-åringene	131
9.1	Innledning	83	12.4.2	SFO	132
9.2	Lover og forskrifter	86	12.4.3	Samhandling og arbeidsmåter	134
9.3	Spesialundervisning i andre europeiske land	88	12.4.4	Motivasjon og læringsmiljø	136
9.4	Hvem får tilpasset opplæring i form av spesialundervisning?	89	12.4.5	Læremidler	137
9.5	Hvilket tilbud får elevene?	91	12.4.6	Læringsresultater	138
9.6	Effekter av spesialundervisningen	92	12.4.7	Minoritetsspråklige elever	140
9.7	Konsekvenser av en inkluderende skole – drøfting	95	12.4.8	Endringer i grunnskolen	140
9.8	Utvalgets vurdering	98	12.4.9	Oppsummering	142
9.9	Særmerknader	101	12.5	Utvalgets vurderinger	142
Del III	En forsterket grunnopplæring	103	12.5.1	Barnetrinnet	142
10	Modeller og mønstre: grunnopplæringen i andre land	105	12.5.2	Modernisering av ungdomstrinnet ..	145
10.1	Opplæringens lengde, omfang og faser i en del land	105	13	Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring	151
10.2	Studieforberedende opplæring (upper secondary education)	107	13.1	Omfang	152
10.3	Yrkesopplæringen	109	13.2	Tilbudsstrukturen i videregående opplæring	152
10.4	Norge sammenliknet med andre land	112	13.3	Innholdet i opplæringen	153
11	En sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen	114	13.4	Kompetanseoppnåelse etter videregående opplæring	154
11.1	Barnehagen i Norge	114	13.5	Reform 94	155
11.2	Barnehager i andre land	116	13.5.1	Utgangspunktet	155
11.3	Overgangen mellom barnehage og grunnskole	117	13.5.2	Hovedtrekkene i Reform 94	156
11.4	Vurderinger	118	13.6	Forskningsbasert evaluering – resultater og konsekvenser	156
11.5	Særmerknad	120	13.6.1	Hovedtemaer i forskningen	156
12	En god fortsettelse – grunnskolen	121	13.6.2	Gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse	157
			13.6.3	Fagopplæring	159
			13.6.4	Innhold og tilrettelegging	161
			13.6.5	Valg, muligheter og gjennomstrømning	163
			13.6.6	Oppfølgingstjenesten (OT)	165
			13.7	Utviklingstrekk og utviklingstiltak etter Reform 94	167
			13.7.1	En holdbar reform	167
			13.7.2	Behov for økt differensiering og fleksibilitet i opplæringen	167
			13.7.3	Økte muligheter til å utnytte det lokale handlingsrommet	169
			13.7.4	Den problematiske VKI-strukturen ..	170

13.7.5	Struktur og fagfordeling i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag	172	16.9	Utvalgets vurderinger	207
13.7.6	Oppsummering	172	16.10	Særmerknad	209
13.8	En fornyet modell for videregående opplæring	175	17	Rådgivningstjenesten i grunnopplæringen	210
13.9	Fremtidig struktur og innhold i den videregående opplæringen	176	17.1	Krav til rådgivningstjenesten	210
13.9.1	Forberedelse for yrkesliv og høyere utdanning	176	17.2	Ulike former for rådgivning	211
13.9.2	Nye benevnelser	177	17.3	Ulike vurderinger av rådgivningstjenesten	212
13.9.3	8 utdanningsprogrammer	178	17.4	Kvalitetsutvikling av rådgivningstjenesten	214
13.9.4	Struktur og fagfordeling i de yrkesforberedende programmene ...	179	17.5	Kort om rådgivningstjenesten i Norden	216
13.9.5	Struktur og innhold i utdanningsprogram for studiespesialisering	181	17.6	Utvalgets vurdering av rådgivningstjenesten	217
13.9.6	Forslagene til endring i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag ...	183	18	Vurdering og dokumentasjon av læringsutbytte	219
13.10	Organisering av opplæringen	184	18.1	Vurdering av individ og system	219
13.10.1	Fleksibel og forståelig	184	18.2	Politiske føringer	220
13.11	Særmerknad	184	18.2.1	Vurderingens pedagogiske mål	220
14	Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnopplæringen	185	18.2.2	Vurderingen som kvalitetssikring	221
14.1	Innledning	185	18.3	Vurdering i norsk grunnopplæring i dag	222
14.2	Realfagene	186	18.3.1	Individvurdering	222
14.3	2. Fremmedspråk	186	18.3.2	Vurdering underveis	222
14.4	Utvalgets vurderinger	188	18.3.3	Sluttvurdering	222
14.5	Særmerknad	190	18.3.4	Skole- og bedriftsbasert vurdering ...	223
15	IKT- en teknologi uten grenser ..	191	18.4	Utviklingstrekk ved dagens vurderingssystem	224
15.1	Skolen i informasjonssamfunnet	191	18.4.1	Læringsstøttende vurderingsformer	224
15.2	Grunnlagsdokumenter	192	18.4.2	Ulike prøve- og eksamensformer	224
15.3	Tilgang og bruk	192	18.4.3	Skole- og bedriftsbasert vurdering ...	226
15.4	IKT i skolen, nasjonalt og internasjonalt	194	18.5	Nasjonale prøver og en nasjonal kvalitetsportal	227
15.5	IKT i et kvalitetsperspektiv	195	18.6	Vurderingsordninger i de andre land	228
15.6	Drøfting og vurdering	196	18.7	Utvalgets vurderinger og konklusjoner	229
16	Grunnopplæring for voksne	198	18.8	Særmerknad	231
16.1	Innledning	198	19	Grunnopplæringens lengde	232
16.2	Norsk voksenopplæring – Kompetansereformen	199	19.1	Innledning	232
16.3	Rett til grunnskole og videregående opplæring	200	19.2	Premisser og målsettinger	232
16.4	Innvandrere og fremmedspråklige voksne	201	19.3	Rammer og forutsetninger	233
16.5	Praksiskandidater og privatister	202	19.4	En eller flere modeller?	237
16.6	Realkompetanse	203	19.4.1	Drøfting av alternative modeller	238
16.7	Midler til livsopphold	205	Del IV	Roller og ansvar	243
16.8	Drøfting	205	20	Skole, skoleleder, skoleeier	245
			20.1	Innledning	245

20.2	Skolen – som lærende organisasjon	245	23.8	Støtte	275
20.3	Skolelederen	246	23.9	Utvalgets vurderinger	276
20.4	Skoleeieren	248	24	En samlet utviklingsstrategi	280
20.5	Drøfting	248	24.1	Utfordringen	280
21	Skole – arbeidsliv – fagopplæring	251	24.2	Et partnerskap for utvikling	282
21.1	Innledning	251	24.3	Utviklingsstrategiens hovedelementer	283
21.2	Partssamarbeidet	251	24.4	Finansiering	285
21.3	Drøfting	252	24.5	Informasjon- og kommunikasjonssystem	285
22	Samarbeidet hjem – skole	255	25	Økonomiske og administrative konsekvenser	286
22.1	Innledning	255	25.1	Generelt om ressurser og kostnader	286
22.2	Samarbeidet omtalt i lov, forskrift og læreplaner	256	25.1.1	Usikkerhet	286
22.3	Status for samarbeidet hjem – skole i dagens grunnopplæring	257	25.1.2	Om kostnader, inntekter og investeringer	286
22.4	Hjem-skole-samarbeidet i de andre nordiske land	259	25.2	Forslag om niårig grunnskole	288
22.5	Utvikling av hjem – skole-samarbeidet i grunnskolen ..	259	25.3	Forslag der lærerressursen er dominerende	289
22.6	Oppsummering og drøfting	262	25.4	Forslag innenfor ressursrammen	290
22.6.1	Den administrative rollen	263	25.5	Barnehagen	291
22.6.2	Utdanningsrollen	264	25.6	Utviklingsstrategien	291
22.7	Utvalgets vurderinger	265	25.7	Oppsummering	291
23	Statens ulike roller	267	Vedlegg		
23.1	Innledning	267	1	Hvis spesialundervisningen ikke fantes?	293
23.2	Styring og virkemidler	268	2	Om spesialundervisninga ikkje fanst	295
23.3	Juridiske og ideologiske rammebetingelser	268	3	Hvis spesialundervisning ikke fantes – tilpasset opplæring i en skole for alle	297
23.4	Økonomiske rammebetingelser	270	4	Foreldreundersøkelsen 2003 ved Mortensrud skole	299
23.5	Utdanning av lærere	271			
23.6	Forskning og utvikling	273			
23.7	Vurderingssystemet	274			

Del I
Utvalgets mandat, arbeid og forslag

Kapittel 1

Mål, verdier og ambisjoner

Betre byrdi
du ber kje i bakken
enn mannevit mykje.
D'er betre enn gull
i framand gard;
vit er vesalmans trøyst.
(Håvamål 1222)

1.1 Forankring og forandring

Innsikt og klokskap fra 1200-tallet kan gjerne legges til grunn for utredningen om grunnopplæringen i Norge i 2003. Målet for utvalget er å bidra til en enda bedre grunnopplæring som er tilgjengelig for alle – uavhengig av alder, funksjonsnivå, etnisk og sosial bakgrunn, kjønn og bosted. Innholdet i opplæringen skal være tilpasset behovene i et samfunn og arbeidsliv preget av forandring og forventning om ny læring og kompetanse.

I formålsparagrafen i opplæringsloven og i den generelle delen av læreplanen (for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring) spennes et mektig lerret. I læreplanens generelle del heter det at

«Opplæringens mål er å ruste barn, unge og voksne til å møte livets oppgaver og mestre utfordringer sammen med andre. Den skal gi hver elev kyndighet til å ta hånd om seg selv og sitt liv, og samtidig overskudd og vilje til å stå andre bi.»

Sitatet gjenspeiler sentralt tankegods i norsk grunnopplæring. Opplæringen skal både gi kunnskap og ruste den enkelte til et meningsfullt liv som individ og samfunnsborger. Opplæringen får dermed en bredere målsetting enn å gi elever og læringer fagkunnskaper og ferdigheter. Den 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.

En annen historisk bærebjelke er opplæringens rolle som identitetskaper og nasjonsbygger.

Identitetskaping handler både om grunnleggende behov hos den enkelte, men også om nasjonens behov for å holde sammen innenfor felles referanserammer. I tidligere læreplaner har dette vært et sentralt element, og tradisjonen videreføres i de dokumenter som ligger til grunn for dagens grunnopplæring.

Utvalget deler de målene og visjonene som er beskrevet ovenfor. Opplæringen må tjene flere formål. 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. Opplæringen skal bidra til mellommenneskelig forståelse.

Utvalget vil understreke at grunnopplæringen må ha både et utdannings- og dannelsesperspektiv. 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. Utvalget vil understreke at det er i mangfoldet av grunnopplæringens funksjoner at den kan begrunnes som en nasjonal felleskapsinstitusjon. Derfor er det også nødvendig med nasjonal styring, mål og rammer for grunnopplæringen.

En forankret grunnopplæring i utvikling handler ikke minst om det avgjørende «møte» mellom elev og lærer – og mellom lærer og instruktør i lærebedriften. Rollene forandres, men visse sider består. Det er den faglig og sosialt kompetente læreren som lykkes best. Respekterte lærere samarbeider med elevene, viser dem tillit og har forventninger til hva den enkelte både skal kunne lære og utrette. De stiller krav og viser omtanke. Etter utvalgets mening er lærerne den viktigste betingelsen for en likeverdig og kvalitetsterk grunnopplæring. Forskningen viser at elevenes kulturelle kapital slår ut på elevenes læringsresultater. I den sammenheng blir skolens kompensatoriske rolle særlig viktig. For noen barn og unge er også skolen et forankringspunkt i en ustabil hverdag. Utvalget mener at det bør investeres

betydelig mer i kontinuerlig og systematisk kompetansutvikling for lærere. Fagområder hvor den formelle kompetansen svikter, bør prioriteres. Utvalget har foreslått kompetanseutvikling for lærere og instruktører som del av en samlet utviklingsstrategi for grunnopplæringen.

De siste 20 årene har utdanning blitt et massefenomen og en demokratisk forventning. Det er i dag vanlig at ungdom ønsker en eller annen form for utdanning utover videregående opplæring. Ungdomsgenerasjonen har fått en helt annen tilgang til utdanning enn tidligere, og utdanning blir betraktet som en avgjørende faktor for muligheter og livskvalitet. Utdanning er en premisse for velferd og fordeling, og troen på at kunnskap og vitenskap, utdanning og forskning er en hovednøkkel til økonomisk fremgang og velferd, er sterkere enn noen gang. Dette stiller krav til grunnopplæringen som fundament for livslang læring, både med hensyn til kunnskapsformidling og overlevering av kultur og tradisjon – og grunnopplæringens rolle som energitløser for videre læring.

Etter utvalgets vurdering bør skolen utvikles i spenningsfeltet mellom forankring og forandring. Skolen som institusjon må på den ene siden avspeile den tiden den til enhver tid fungerer i, samtidig som den ikke må hoppe på enhver ny trend. Kunnskap og kompetanse vokser sakte. Utdanningsplanlegging og kvalitetsarbeid må ta hensyn til både behovet for å oppnå effekt på kort sikt, men ikke minst at forbedringsarbeid i stor skala forutsetter langsiktighet og forutsigbarhet.

Utvalget har i sin gjennomgang av grunnopplæringen pekt på både sterke og svake sider. Det er utvalgets vurdering at grunnopplæringen både kan forbedres og moderniseres uten at visjoner og retning for norsk grunnopplæring forandres i betydelig grad.

En ambisiøs grunnopplæring – tilpasset opplæring for alle

Norsk grunnopplæring har ambisiøse målsettinger, og det skal den fortsatt ha. Målene og verdi grunnlaget for grunnopplæringen skal gi retning for innsatsen og inspirere elever og ansatte til å strekke seg. Utvalget har grepet fatt i den høyeste av alle ambisjoner; nemlig ambisjonen om å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs forutsetninger. Utvalget foreslår å forsterke lovparagrafen om tilpasset opplæring. Alle elever og læringer skal ha rett til å få utbytte av opplæringen ut fra egne forutsetninger. Alle elever og læringer skal

få erfare at de er del av et fellesskap og blir sett og respektert. Rapporter om læringsresultater og læringsutbytte tyder på at ikke alle får realisert sine evner og anlegg. Noen elevgrupper synes å komme dårligere ut enn andre. Dette stemmer ikke med intensjonene i målene og lovparagrafene.

Utvalget er opptatt av at opplæringssystemet ikke skal etterlate seg barn eller unge langs veien. Det er utvalgets mening at norsk grunnopplæring må bli mer følsom overfor variasjon og forskjellighet i elevflokkene.

Utvalget legger til grunn at grunnskole og videregående opplæring skal ses som en samlet grunnopplæring og i et livslangt læringsperspektiv. Dette er også et ambisiøst mål. Det innebærer videre at grenser og overganger foreslås bygget ned både mellom utdanningsnivåer og forvaltningsnivåer for å styrke kvalitet og kontinuitet i grunnopplæringen. Utvalget har i sine forslag både tatt et individperspektiv og et samfunnsperspektiv. Utvalget har vurdert kvalitetsforbedringer i grunnopplæringen både i lys av dagens oppdrag og i et framtidsperspektiv. På denne bakgrunn har utvalget foreslått endringer i strukturen i videregående opplæring.

Grunnopplæringen skal gi den enkelte lærende det beste utgangspunktet for veien videre, samtidig som opplæringen skal møte samfunnets behov for arbeidskraft og være tilpasset et moderne familie- og fritidsliv. Dette kan synes som uforenlige hensyn. Utvalget har bevisst prioritert hensynet til økt kvalitet i læringsutbytte for den enkelte med vekt på en forsterket tilpasset opplæring for alle.

Kompetanse

Å forsterke målsettingen om tilpasset opplæring innebærer en skjerpet oppmerksomhet på den lærende og den lærendes motivasjon og opplæringsbehov. Systematisk oppfølging av kvalitetsutviklingen på individnivå er et viktig virkemiddel i denne ambisjonen. Utvalget har gjennom sine forslag rettet oppmerksomheten mot kvaliteten i læringsutbyttet for den enkelte. Det må ikke forstås dit hen at kvalitet kan vurderes langs en lineær målestokk. Kvalitet er sammensatt, og en streben etter å nå et maksimalt resultat langs en akse, kan lett skade helheten.

Utvalget vil imidlertid understreke at grunnopplæringen i sterkere grad enn i dag må fokusere på elevens basiskompetanse og har definert dette som grunnleggende ferdigheter, sosial kom-

petanse og det å ha utviklet læringsstrategier. Digital kompetanse sidestilles med ferdigheter i skriving, lesing og regning. Utvalget foreslår at basiskompetansen uttrykkes gjennom kompetansemål i alle læreplaner for fag. Dette er et meget vesentlig grep i utredningen. Satt på spissen kan man si at forslaget innebærer at for eksempel alle lærere er norsklærere i og med at basiskompetansen skal beskrives i alle læreplaner for fag. Utvalget har funnet grunn til å velge tydelige og muligens utradisjonelle virkemidler for å skjerpe oppmerksomheten på elevenes basiskompetanse. Basiskompetansen er en del av den helhetlige kompetansen.

Utvalget legger stor vekt på kompetansbegrepet i utredningen. Det skyldes at utvalget har vært opptatt av at det som opplæringen skal utrette og sette den enkelte i stand til, må tydelig beskrives. Uklare mål kan føre til at hensikten med undervisningen forsvinner. Å beskrive målet for læringsaktivitet gjennom kompetansemål er vanligere i fagopplæringen enn i skolen. I fagopplæringen brukes begrepet sluttkompetanse. Utvalget foreslår at dette begrepet erstattes med begrepet kompetanseplattform for å uttrykke at et fagbrev ikke er en endestasjon, men et stopp på den livslange læringsveien.

Kunnskap i fellesskap – Mangfold og forskjellighet

En av de sterkeste tradisjoner i norsk opplæring, er at alle har en felles erfaring i grunnskoleopplæringen. Denne kvaliteten har bidratt til et helhetlig samfunn og har dempet sosiale og politiske spenninger. Det er etter utvalgets mening viktig at denne tradisjonen føres videre, og at grunnopplæringen gjenspeiler mangfoldet i befolkningen. Denne kvaliteten ved grunnopplæringen kan bare videreføres ved at grunnopplæringen, verken i system eller resultat, skiller og sorterer elevene etter kjønn, evnenivå, etnisk bakgrunn, religion eller sosial tilhørighet. Grunnopplæringen må på sin side gjøre seg tilliten og forventningene verdig gjennom kontinuerlige kvalitetsforbedringer i innhold og struktur, tilpasningsdyktighet og relevans.

For mange barn og unge er det dagligdags å ferdes i flerkulturelle miljøer. Det påvirker uttrykksformer, vaner og holdninger. Elevgruppen er blitt mer mangfoldig og forskjellig. Desto viktigere blir det å se den enkelte og møte individuelle lærings- og utviklingsbehov. Individenes forskjellighet kjennetegnes ikke bare av hudfarge og ytre symboler, men like mye av røtter og kultu-

rell kapital. Forskjellighet og mangfold må ses på som en styrke og kvalitet ved opplæringssystemet.

I en skole for alle må det tas hensyn til at barn og unge lærer på forskjellige måter og i ulikt tempo. Utvalget har lagt disse perspektivene til grunn for sine forslag om en mer elevrettet opplæring med større vekt på den enkeltes progresjon.

Barn og unge møter lærestedet med forskjellig bagasje. Opplæringen skal redusere forskjeller og øke bindekraften i samfunnet, og må derfor ikke reprodusere eller forsterke forskjeller som allerede ligger der. Felles sosiale og kulturelle funksjoner kan bli utfordret av globalisering, av sosiale, befolkningsmessige, økonomiske og strukturelle endringer. Etter utvalgets mening er derfor skolens rolle som smeltedigel og fellesskapsarena i vår tid viktigere enn noensinne.

Utvalget vil ellers understreke betydningen av å se grunnopplæringen både i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Opplæring og utdanningsmuligheter er stadig mer grenseløse, ikke minst gjennom de teknologiske løsningene. Norsk grunnopplæring bør både lære av – og være en premissgiver for opplæringen i andre land. Norsk grunnopplæring bør ha ordninger som det gjør det enkelt å ta opplæring i utlandet. Utvalget har foreslått at det internasjonale karaktersystemet med karakterskalaen A – F innføres i grunnopplæringen og erstatter dagens karaktersystem.

Livslang og livsvid læring

Visjonen om livslang læring har dominert utdanningspolitiske dokumenter i mange tiår. På 90-tallet begynte visjonen å ta mer konkret form, blant annet gjennom Kompetansereformen og utvidede rettigheter til grunnopplæring for voksne. Imidlertid lever fortsatt forestillingen om livslang læring som «etterutdanning for voksne». Utvalget har bevisst brutt med en slik forståelse og ser livslang læring som både en holdning til opplæring i kompetansesamfunnet, og konkrete tiltak for å dokumentere og realisere ny kompetanse. Utvalget definerer for eksempel barnehagen som en del av utdanningssystemet og en viktig plattform for livslang læring. Perspektivet livslang læring forutsetter at den enkelte blir seg bevisst at læring forgår gjennom hele livet, i skole, i arbeidsliv, fritid, familieaktiviteter og frivillig arbeid.

Skal begrepet «livslang læring» kunne bli en realitet for flertallet av den voksne befolkningen, er det nødvendig å klarlegge behovene for ulike

grupper, også utfra et generasjons- eller livsfaseperspektiv.

Flertallet av norske 18-20-åringene fullfører grunnopplæringen, og legger et grunnlag enten for yrkesdeltakelse på fulltid, videre studier på fulltid eller en kombinasjon av fortsatte studier og yrkesdeltakelse. En annen kategori ungdommer i alderen 20–25 år vil ha en avbrutt grunnopplæring bak seg. Noen i denne gruppen vil pådra seg forpliktelser (blant annet økonomiske) og problemer (blant annet helsemessige) som de vil trenge samfunnets hjelp til å takle. I et helhetlig samfunnsperspektiv vil det være viktig at den enkelte settes i stand til å ta hånd om sitt eget liv og fokusere positivt på egen utvikling. Utdanning vil for de fleste være et aktuelt virkemiddel, gjerne kombinert med yrkesdeltakelse. I en slik sammenheng knyttes perspektivet livslang læring til nye sjanser for samfunnsdeltakelse og livskvalitet.

Kompetansereformens målsettinger og prinsipper skal gjøre det lettere å bli faglig oppdatert eller få uttelling for opparbeidet realkompetanse. Likevel viser statistikken at antallet voksne som benytter seg av ulike tilbud, har gått ned. En av utfordringene blir å videreutvikle læringsmetoder og arenaer, samt dokumentasjons- og evaluerings-systemene, slik at grupper av «midt i livet»-voksne får optimale muligheter til å videreutvikle sin samfunns- og yrkeskompetanse.

Utvalget har viet de voksne uten grunnopplæring betydelig oppmerksomhet i denne utredningen. Utvalget mener at det er nødvendig å gjøre en grundig vurdering av tilbudene til de voksne, herunder tilgang, gjennomstrømning og resultatoppnåelse.

Barn og unge gjør nyttige erfaringer og utvikler kompetanse gjennom aktiviteter utenfor skolen. Utvalget mener at det må skapes en aksept for at den kompetansen som elevenes erverver seg utenom skolen, trekkes inn i skolen. Derfor vil utvalget at begrepet livsvid læring introduseres i grunnopplæringen som et uttrykk for den realkompetansen elevene oppnår utenfor skolen og som kan inngå som en del av elevenes helhetlige læringsutbytte.

Nyskapende kunnskap

Utdanningspolitikk blir til på en arena der mange krefter virker: juss, politikk, økonomi, historikk, pedagogikk, interessekonflikter og tunge globale trender koblet med en stadig sterkere medieinteresse. Utdanningspolitikken både skaper og svarer på utfordringer i tiden. Det er en indre

sammenheng, logikk og struktur mellom utdanningspolitikken og tilhørende nasjonale politikk-områder som økonomi, sysselsetting, integrering, sosial, forskning, teknologi, kultur, familie og ungdom. Utviklingen av en kunnskapsøkonomi, globalisering og økt internasjonal konkurranse, har bidratt til å sette et skarpt søkelys på utdanningens innretning og kvalitet.

Kunnskap er tradisjonelt blitt kjennetegnet av bestandighet. En like viktig egenskap er det faktum at kunnskap avler ny kunnskap og læring. Det forutsetter at kunnskap utvikles og erverves i stimulerende omgivelser preget av nysgjerrighet, tillit, og mestring. Kunnskap og kompetanse utvikles gjerne i møtet mellom teori og praksis. Derfor må grunnopplæringen utvikle og tilby varierte læringsarenaer, hvor elever og lærere får sjansen til å utvikle kunnskap og kompetanse ved å løse reelle oppgaver og skape reelle produkter. Slik inspireres anlegg for innovasjon og nyskaping.

Nyskapende kunnskap kan handle både om det å bruke kunnskap til utvikling av nye produkter og som basis for ny tenkning og forståelse. Utvalget ønsker å framheve at nyskapende kunnskap også relaterer seg til den kunnskap som oppstår i samvirke mellom de forskjellige kunnskapskildene skolen og opplæringen benytter seg av. Det tenkes på kunst og kultur, for eksempel gjennom *Den kulturelle skolesekken*, idrett, lokalmiljøaktiviteter og andre områder som det er naturlig at skolen samhandler på. Utvalget vil understreke betydningen av at skolen ser opplæringen i et tverrfaglig perspektiv og lar elevene lære på varierte læringsarenaer og med varierte læringsmetoder.

Utvalget har foreslått å styrke arbeidslivets plass som forpliktende partner i grunnopplæringen. Innenfor fagopplæringen er gode mønstre allerede etablert, men utvalget mener at arbeidslivet i enda sterkere grad bør tas i bruk som læringsarena gjennom hele grunnopplæringen. Innenfor videregående opplæring gjelder det alle utdanningsprogrammene. Etter utvalgets mening styrker det skolen som læringsarena, forsterker opplæringen og bygger tillit og respekt mellom samfunnet og skolen.

En sunn sjel i et sunt legeme

I følge et gammelt dannelsesideal bør mennesket utvikle en balanse mellom sjel og legeme. Dette idealet ble retningsgivende for mye pedagogisk virksomhet helt opp til moderne tid. Kravene til

fysisk aktivitet i dagliglivet blir stadig mindre. Allsidig fysisk aktivitet i barne- og ungdomsårene er nødvendig for god helse i oppveksten, for å beskytte mot sykdomsutvikling og plager senere i livet og for å etablere regelmessige aktivitetsvaner som gir varig aktivitetslyst og aktivitetsglede. Det finnes i dag god dokumentasjon på at dagens barn og unge er mindre fysisk aktive og i dårligere fysisk form enn barn og unge i tidligere generasjoner.

Det finnes også mange undersøkelser som viser at utvidet timetall i kroppssøving bidrar til generelle forbedringer i fysisk form hos barn og unge og dermed bidrar til å forebygge helseplager. Det er også dokumentert at fysisk aktivitet har positive effekter på mental helse og at økt aktivitet i skolen derfor også kan bidra til økt mestring av stress og mindre depresjon blant barn og unge. En rekke prosjekter viser at økt timetall i kroppssøving særlig vil kunne ha betydning for de fysisk sett svakeste elevene og for elever som er sjelden fysisk aktive. Særlig for barnetrinnet synes økt fysisk aktivitet i skolehverdagen å kunne bidra til økt konsentrasjon og bedre læring.

Utvalget har merket de sammenhenger som påpekes mellom fysisk aktivitet og læringskvalitet. God helse er en viktig forutsetning for et godt liv. God helse handler også om gode vaner og aktive verdivalg. Utvalget ser skolen og grunnopplæringen både som en arena for læring og for oppdragelse. I samarbeid med hjemmet har skolen et ansvar for å bidra til at elevene både engasjerer seg i sin egen læring og sin egen helse. Utvalget ser økt fysisk aktivitet i skolen som et kvalitetsfremmende tiltak i grunnopplæringen og en viktig investering for samfunnet. Derfor har utvalget foreslått fysisk aktivitet i løpet av skoledagen.

Rousseau sa det på følgende måte:

«Hvis de altså vil utvikle deres elevs intelligens, så oppøv de kræfter som intelligensen skal styre. Øv til stadighet hans krop; Gør ham stærk og sund for at gøre ham klog og fornøftig. Lad ham arbejde, virke, løbe, råbe.»

Læring

I dag er det bred enighet om at læring ikke skjer ved passivt å «absorbere» kunnskap, men at det er en prosess der den lærende selv er aktiv. Lærings-teoretikere legger vekt på litt forskjellig sider av denne prosessen, men det rådende grunnsynet er at den lærende selv må utvikle sin egen kunnskap

gjennom en aktiv handling med å innarbeide og lagre det nye stoffet. Dette skjer ved at det nye på en eller annen måte knyttes til de forestillinger og kunnskaper som allerede er der fra før. Ofte brukes ordet «konstruktivisme» om dette rådende, overordnede synet på læring. Den generelle delen av læreplanen har flere formuleringer som tydelig viser en tilslutning til dette synet. Det går for øvrig som en rød tråd gjennom hele læreplanen at undervisning og læring ikke er det samme, og at elevenes eget læringsarbeid er avgjørende for at læring skal skje.

To sentrale teoretikere kan her nevnes spesielt, siden arven fra disse har hatt særlig stor betydning. Piaget beskrev hvordan læring krever en form for mental behandling både av de nye sanseintrykkene («assimilasjon») og av den forståelsen man allerede har («akkomodasjon»), for at det nye skal kunne «absorberes». En annen sentral læringsteoretiker, Vygotsky, legger avgjørende vekt på språkets rolle i læringsprosessen. Han la sterk vekt på hvordan det sosiale fellesskapet gjennom samtalen er viktig for begrepsutvikling hos den enkelte.

Et konstruktivistisk læringssyn har både en individuell og en sosial side, og dette har åpenbare pedagogiske konsekvenser for undervisningen. Det viktigste er allerede nevnt. Undervisning medfører ikke nødvendigvis læring, derfor gir det liten mening å snakke om at læreren kan «lære bort» noe. På den annen side følger det ikke av et konstruktivistisk syn at undervisning skal foregå på en bestemt måte. Konstruktivisme er altså ingen teori for undervisning, men gir viktige prinsipper for denne. Lærerens oppgave er ikke å «lære bort» fagstoff, men snarere å bidra til å skape sosiale og mentale prosesser slik at læring kan skje. Å skape gode situasjoner for læring kan skje på mange måter. Det kan være at elevene gjennom samtale må sette ord på sin forståelse av et emne. Det kan også være at elevene gjennom lærerens gjennomtenkte tilbakemelding på en prøve blir utfordret på sin misforståelse av et begrep. Eksempler kan brukes til å knytte nytt lærestoff til kjente begreper og fenomener. Læreren kan i sin gjennomgang av et nytt emne fokusere på en vanlig misforståelse som hun/han vet er svært utbredt. Elevene kan utfordres til å søke informasjon på egen hånd innenfor enkeltfag og på tvers av fag – og fremstille og drøfte sammenhenger både muntlig og skriftlig. Forskjellige læringsarenaer kan tas i bruk. Felles for disse situasjonene er at de stimulerer elevene til aktivt arbeid for å tilegne seg ny kunnskap og kompetanse.

Elevens rolle som aktivt lærende er helt sentral både i rådende læringsteorier og i L97. Og utvalget gir sin fulle tilslutning til dette synet. Men utvalget ønsker å problematisere hva dette betyr for undervisning. Læring som aktiv prosess er ikke det samme som at eleven nødvendigvis skal være fysisk aktiv, det er den mentale prosessen som er avgjørende. Det kan være mye å lære av en god forelesning, hvis det lykkes å skape utfordrende læringssituasjoner hos tilhørerne. I motsatt fall kan monotone lærerforedrag knekke både faglig nysgjerrighet og lærelyst. På den annen side er ikke elevaktive arbeidsmåter noen garanti for at læring skal skje. På engelsk har dette blitt uttrykt slik, som et svar på Dewey's motto *Learning by doing*: «I do and I do – and I am more confused.» Arbeidsformer som laboratoriearbeid, gruppearbeid og prosjektarbeid krever som andre arbeidsformer mentale prosesser hos eleven for å bevirke læring. Disse arbeidsformene krever som andre arbeidsformer tydelige mål for hva som skal læres, og som er forankret i læreplanen. Utvalget vil peke på at dette perspektivet bør betones sterkere enn i dag.

Også når det gjelder elevens selvstendige rolle, ønsker utvalget å problematisere hva dette betyr. Utvalget vil understreke betydningen av at elever og læringer utvikler en forskende holdning til egen kunnskapsutvikling og læring. Arbeidsformer som tas i bruk, må understøtte en slik hensikt. Men selvstendige arbeidsformer og elevens egne valg av temaer gir ingen garanti for læringsutbytte. I et konstruktivistisk perspektiv gir elevens selvstendige arbeidsformer glimrende muligheter til godt læringsutbytte – men også muligheter for å «gå seg vill». Under mottoet «ansvar for egen læring» kan en miste fokus på et godt læringsutbytte dersom elever og lærere ikke tilstrekkelig har drøftet hva det innebærer.

Motivasjon og læringsstrategier

Siden læring skjer som en aktiv handling av den enkelte eleven, er det en vesentlig forutsetning at eleven er motivert for å lære og har gode strategier for å lære. Motivasjon kan ha mange sider. Den kan henge sammen med både indre trang til

læring og/eller ønsket om å oppnå noe annet. Å skape motivasjon hos elevene er derfor et viktig mål for opplæringen. I perspektivet livslang læring blir det ekstra viktig at slik motivasjon ikke bare går på den bestemte undervisningssituasjonen, men også på et generelt ønske om å lære. Satt på spissen kan en si at det å ha et ønske om å skaffe seg kunnskaper, er like viktige som kunnskapen selv fordi en slik motivasjon er en forutsetning for aktiv livslang læring.

Motivasjon for læring er avhengig av at eleven har en selvoppfatning som «forteller» at læringsarbeidet fører til læring. Alle er avhengig av positiv tilbakemelding for å føle at det «nytter». Det er en krevende, men viktig oppgave for en lærer å skaffe et «driv» og et positivt selvilde hos alle elevene – både for elever som har svake og sterke forutsetninger for god læring. Ulike elever motiveres på forskjellig måte, og skolen må ta hensyn til det. Ikke minst viktig er det å gi elevene så presis oppfølging at de motiveres til innsats for kontinuerlig forbedring. I denne sammenhengen nevnes også betydningen av at elever trenes til bevisst å tenke gjennom hvilket læringsbehov de har. Det skaper en viktig plattform for differensiering. Det er skoler som for eksempel har god erfaring med å la elever i perioder selv velge hvilken vanskelighetsgrad i et fag de ønsker å arbeide med. Det meldes tilbake at elevene motiveres til å arbeide, og lærerne kan veksle mer mellom arbeidet i storklasse – og i mindre grupper.

Siden læring er avhengig av elevens aktive læringsarbeid, vil det være viktig med gode læringsstrategier. Slike strategier for læring kan være av forskjellig slag, og det er ikke slik at disse utelukker hverandre. Tvert imot er det viktig for elevene å være utrustet med et repertoar av gode læringsstrategier som kan brukes etter hva læringssituasjonen krever. I noen sammenhenger kan det bety at læringen skjer utenom skolen. I andre sammenhenger kan det være gunstig å legge vekt på å memorere konkret lærestoff, ikke fordi at «pugging» i seg selv fører til forståelse. Men ved å automatisere noe kan eleven «frigjøre» oppmerksomheten og rette den mot dypere forståelse. Alle har nytte av å automatisere den lille multiplikasjonstabellen.

Kapittel 2

En samlet og forsterket grunnopplæring – utvalgets forslag

2.1 Forslagenes innretning

Gjennom denne utredningen fremmer utvalget en lang rekke forslag for å bedre kvaliteten i norsk grunnopplæring. Alle forslagene er forankret i det mandatet utvalget fikk tildelt, og alle forslagene henger sammen innbyrdes. Det skal likevel være mulig å gjennomføre mange av forslagene uavhengig av hverandre og til ulikt tidspunkt. Forslagene kan deles i to hovedgrupper. Den første er konkrete forslag til endringer i fokus, organisering og innretning i grunnopplæringen, hvor kjernen i forslagene er den enkelte elev og dennes læring, mestring og utvikling. Disse forbedringstiltakene skal ha effekt for elevenes og læringenes daglige læring gjennomgående i grunnopplæringen. Den andre typen forslag kan beskrives som et hovedgrep eller et rammeverk for kontinuerlig kvalitetsforbedring. Disse forslagene retter seg mot læreren som profesjon, skolen som organisasjon og grunnopplæringen som system og sikter mot å endre kulturer, bedre samhandlingen og heve kompetansen. Utvalget har valgt å presentere disse tiltakene som en samlet utviklingsstrategi.

2.2 Læring og mestring, helhet og sammenheng

Utvalget er i mandatet bedt om å se grunnopplæringen som en samlet opplæring i et livslangt læringsperspektiv. Mandatet slår fast at 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.

Mandatpunktet har vært sterk vektlagt av utvalget. Erkjennelsen av at grunnopplæringen er selve fundamentet for livslang læring krever at den ses som et helhetlig løp og at den ses i sam-

menheng med de opplæringsarenaer som omgir den.

Utvalget har vurdert grunnopplæringen både i forhold til dagens oppdrag og i et fremtidsperspektiv. Utvalget har lagt vekt på at Norge er et flerkulturelt samfunn og at grunnopplæringen skal tilpasses forskjellige behov i ulike aldersgrupper. Utvalget har lagt til grunn at norsk grunnopplæring skal være i første rekke internasjonalt.

Da Kvalitetsutvalget ble opprettet, hadde allerede to store reformer på nittitallet bidratt til en mer tidsriktig grunnopplæring. Reformene omfattet både innhold, struktur og rettigheter. Grunnskolereformen tok utgangspunkt i barns endrede levekår og omfattet både en utvidelse av skolens lengde og utvidede muligheter for tilsyn med de minste barna både før og etter skoletid. Grunnskolereformen innebar nye fag og nye læreplaner. Reformen i videregående opplæring betydde at alle 16-åringer fikk rett til videregående opplæring og satte dagsorden for en ny fagopplæring.

Reformene ble imidlertid satt i verk på ulike tidspunkt, og dermed ble det 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 i arbeidsliv, tertiærutdanning eller høyere utdanning.

Følgende gjennomgående grep 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.
- 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.

Utvalget bruker kompetansebegrepet for å legge hovedvekten på det elever og læringer trenger for å mestre en arbeidssituasjon og for å handle riktig, og fordi kompetansebegrepet omfatter både kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Utvalget foreslår å bruke basiskompetanse som et organiserende element i grunnopplæringen. Med basiskompetanse mener utvalget den grunnleggende kompetansen som skal sette individet i stand til å styre sitt eget liv og sin egen læring. Basiskompetansen skal nedfelles innenfor de enkelte læreplanene i fag og formuleres som kompetanser som eleven skal nå på ulike trinn. Basiskompetansen består av følgende delkompetanser:

- lese- og skriveferdigheter samt regneferdigheter og tallforståelse
- ferdigheter i engelsk
- digital kompetanse
- læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet)
- sosial kompetanse

Utvalget legger vekt på at basiskompetansen skal være et gjennomgående element i hele grunnopplæringen, og at alle fag skal være øvingsfelt for denne fra første dag.

Det er av vesentlig betydning at de grunnleggende ferdighetene i lesing, skriving og regning/tallforståelse både får tilstrekkelig oppmerksomhet og tilstrekkelig tid i grunnopplæringens første år. Utvalget foreslår derfor å utvide skoledagen på barnetrinnet tilsvarende skoledagen på mellomtrinnet.

Mange barn oppholder seg i skolefritidsordningen flere timer hver dag. Denne ordningen er svært varierende både med hensyn til pedagogiske aktiviteter og med hensyn til tilrettelegging for det enkelte barn. Utvalget har derfor foreslått av SFO i større grad enn dag blir en integrert del av skoledagen, gjerne ved at skoledagen deles opp slik at det er rom for SFO midt på dagen. Utvidelse av årsrammen på småskoletrinnet og en tettere kobling mellom småskoletrinnet og SFO peker i retning av heldagsskolen.

Utvalget er opptatt av at grunnopplæringen gjennomgående må ta hensyn til at barn og unge har behov for variasjon i arbeidsmåter og aktiviteter. Med lengre skoledag er det viktig at det legges til rette for fysisk aktivitet. Utvalget har derfor gått inn for en ordning der barn og unge sikres tilbud om fysisk aktivitet de dagene de ikke har fysisk trening.

Utvalget har ikke foreslått lenger skoledag for elevene på ungdomstrinnet, men har foreslått tiltak som gir mulighet til fordypning utenom den fastsatte rammen.

En samlet grunnopplæring krever at arbeidslivsperspektivet kommer tyngre inn i hele grunnopplæringen. Utvalget foreslår derfor tiltak for ungdomsskolen, med programfag og muligheter til å velge moduler fra videregående opplæring.

Utvalget har foreslått et nytt rammeverk for videregående opplæring basert på 8 utdanningsprogram. Hovedmodellen for fagopplæringen foreslås videreført.

2.3 En samlet utviklingsstrategi

Utvalget foreslo i NOU: 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* at det skulle etableres et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Elementene i dette systemet skulle være:

- Hovedvekten skulle legges på resultat kvaliteten og således på det helhetlige læringsutbyttet elever og læringer får i grunnopplæringen

- Det helhetlige læringsutbyttet skal forankres i Opplæringslovens paragraf 1-2, det er nærmere beskrevet i læreplanens generelle del, og det omfatter både kunnskaper, ferdigheter og holdninger
 - For å kunne følge resultatutviklingen i en del basisferdigheter ble det foreslått at det ble utviklet nasjonale prøver i disse.
 - En uavhengig faglig enhet skulle få ansvar for å utarbeide, gjennomføre og sammenfatte dette opplegget.
 - For å støtte de enkelte skolene i sitt kvalitetsarbeid ble det foreslått at ressursene skulle samles og målrettes ut mot skolene. Utvalgte lærerutdanningsmiljøer skulle få hovedansvaret for å gjennomføre utviklingsarbeidet
 - Etableringen av nettbasert kvalitetsportal hvor kvalitetsindikatorer for hver enkelt skole skulle legges ut.
 - Organisatoriske endringer som skulle understøtte dette
- Forslagene i denne utredningen bygger videre på NOU: 2002:10.
- Utvalget foreslår at det etableres et permanent partnerskap for kvalitetsutvikling i norsk grunnsopplæring, bestående av skoleeierne, lærerne, staten og arbeidslivets organisasjoner. Utviklingsstrategien skal omfatte praksisrettet forskning, kompetanseutvikling, lederskap, FoU og IKT.

2.4 Utvalgets forslag

2.4.1 Kapittel 8 Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner

Utvalget foreslår:

- Det helhetlige kompetansebegrepet i opplæringslovens § 1-2 og læreplanens generelle del videreføres.
- Basiskompetanse er en del av den helhetlige kompetansen og består av:
 - lese- og skriveferdigheter samt regneferdigheter og tallforståelse
 - ferdigheter i engelsk
 - digital kompetanse
 - læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet)
 - sosial kompetanse
- Basiskompetansen uttrykkes gjennom egne kompetansemål i alle læreplanene for fag.
- Fagkompetanse er en del av den helhetlige kompetansen.

- 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 grunnsopplæringen.
- Læreplanene i hele grunnsopplæringen modulbaseres.
- Læreplanene knyttes til årstrinn, men med mulighet til å kunne se kompetansemål innenfor hovedtrinnet i sammenheng hvis det er nødvendig for å tilpasse opplæringen, jmfør forskrift til opplæringsloven § 1-1.

Utvalgsmedlemmene Grøndahl og Nielsen har en særmerknad om at systemet med nasjonalt angitt timefordeling i årstimer i fag erstattes med studiepoeng.

Utvalgsmedlemmene Grøndahl, Johansen og Nielsen har en særmerknad om at læreplanene i norsk, engelsk og matematikk i grunnskolen ikke knyttes til årstrinn.

2.4.2 Kapittel 9 En tilpasset opplæring for alle

Utvalget foreslår:

- Kravet om tilpasset opplæring for alle etter opplæringslovens bestemmelser forsterkes (§ 1-2), og nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår.
- Atferdsproblemer må løses gjennom utvikling av læringsmiljøet, samarbeid med foreldrene og eventuelt andre hjelpeinstanser. Atferdsproblemer er en pedagogisk og organisatorisk utfordring for skolen og skolens ledelse.
- Alle elevene skal tilhøre en basisgruppe. Størrelsen på denne skal i prinsippet gjenspeile forholdstallet mellom lærere og elever ved skolen, og til vanlig ikke være større enn 12. Sammensetningen skal gjenspeile mangfoldet i elevgruppen. Basisgruppen skal sikre den

enkelte elev en individuelt tilpasset oppfølging. En basislærer skal ha ansvaret for gruppen.

- Elever/læringer med situasjonsbestemte behov vil ha rett til spesiell tilrettelegging av opplæringen. Slik tilrettelegging kan være bruk av assistent, IKT-verktøy, tilrettelagt tilgjengelighet til lærestedet, fysiske hjelpemidler eller andre spesielt tilrettelagte læremidler.
- Elever/læringer som har en individuell plan ut fra bestemmelser i helselovgivningen, kan få enkeltvedtak om avvik fra gjeldende læreplan dersom dette er nødvendig. Dette enkeltvedtaket må bygge på en sakkyndig vurdering og angi hvordan vedtaket skal følges opp, jf. forslag 6.
- Skoleeier skal ha et kvalitetssikringssystem som kan dokumentere hvordan skolene iverksetter et inkluderende læringsmiljø og gir tilpasset opplæring til alle.
- Bestemmelsen i opplæringsloven § 5-6 om at skoleeier (hver kommune og hver fylkeskommune) skal ha en pedagogisk veiledningstjeneste (i dag pedagogisk-psykologisk tjeneste), videreføres. Private godkjente skoler og skoleiere skal ha likeverdig tilgang til tjenesten. Tjenesten kan som før organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Denne veiledningstjenesten må 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 ressursene som brukes til spesialundervisning.

Uvalgsmedlemmene Karlsen og Lied har en særmerknad om at retten til spesialundervisning etter sakkyndig vurdering ikke må svekkes.

2.4.3 Kapittel 11 En sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen

Utvalget foreslår:

- Alle barn skal ha en lovfestet rett til heldags barnehagetilbud. Prisen for barnehageplass må være så lav at foreldrenes økonomi ikke blir utslagsgivende for om tilbudet benyttes eller ikke.
- 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.
- Ansvaret for barnehagene flyttes til Utdannings- og forskningsdepartementet slik at barnehagene og grunnopplæringen samles i ett departement.
- Rammeplanen for barnehagene gjennomgås med tanke på barnehagene som en del av livslang læring og for å styrke overgangen til grunnskolen. Rammeplanens basiskompetanse skal ivaretas og ses i sammenheng med basiskompetansen i grunnskolen.
- Opplæringsloven § 2-1 videreføres slik den står i dag når det gjelder skolestart. Skoleeierne oppfordres til å vurdere organiseringen av skolestarten. I dette arbeidet må foreldrene tas med på råd.
- *Uvalgsmedlemmene Ommundsen og Seim* har særmerknad til at barn skal få gratis kjernetid.

2.4.4 Kapittel 12 En god fortsettelse – grunnskolen

Utvalget foreslår:

- Basiskompetanse skal være gjennomgående i all opplæring fra 1. årstrinn.
- Årstimetallet på småskoletrinnet økes slik at det tilsvarer årstimetallet på mellomtrinnet. Det økte timetallet på småskoletrinnet skal benyttes til grunnleggende matematikk-, lese- og skriveopplæring, samt fysisk aktivitet.
- Minoritetsspråklige elever gis spesiell oppfølging i forbindelse med den første lese- og skriveopplæringen.
- Skolene skal ha faglige ressurspersoner innenfor norsk, matematikk og engelsk.
- Det legges til rette for en periode med variert fysisk aktivitet midt på dagen de dagene elevene ellers ikke har fysisk trening. På småskoletrinnet inngår fysisk aktivitet i den utvidede årsrammen.
- Lekpregede aktiviteter på småskoletrinnet skal ta utgangspunkt i kompetansemål i læreplanen.
- Skolefritidsordningen blir en integrert del av skoledagen ved at skolen og SFO har felles standarder for et godt lærings- og samhandlingsmiljø.
- Det stilles kompetansekrav til ansatte i SFO.
- Kontakten mellom det kommunale hjelpeapparatet og SFO sikres i forskrift til opplæringsloven.

- 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 timefordeling.
- Begrepet *livsvid læring* og begrepet *realkompetanse* tas i bruk på ungdomstrinnet gjennom aktiv bruk av elevenes kompetanse som oppnås gjennom aktiviteter utenom skolen.

Det vises ellers til forslag om obligatorisk 2. fremmedspråk og økt timetall i matematikk på ungdomstrinnet i kapittel 14 *Realfagene* og 2. *fremmedspråk i grunnopplæringen*.

2.4.5 Kapittel 13 Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring

Utvalget foreslår:

- Basiskompetanse skal være gjennomgående i all opplæring fra 1. årstrinn.
- Videregående opplæring skal som normalordning være 3 år som i dag og gi yrkesopplæring eller studiespesialisering.
- 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.
- Det må arbeides videre for å oppnå målsettingen om at all yrkesopplæring skal avsluttes med fag- eller svennebrev.
- 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. Dersom elevene velger et programområde som bygger på et annet utdanningsprogram, skal dette være mulig uten at elevene må ta et ekstra år for å oppnå dette.
- Fylkeskommunene må gi muligheter for ny opplæring til dem som har tatt program for studiespesialisering, men som ønsker å få yrkeskompetanse.
- Fullført videregående opplæring skal gjøre elevene generelt studieforberedt uavhengig av utdanningsprogram. Kravet om generell studiekompetanse bortfaller.
- Fylkeskommunen har ansvar for å gi nødvendig teoriopplæring til de lærlinger som tar hele opplæringen i bedrift når bedriften ikke kan gi slik opplæring.
- Kvalitetsportalen gjøres også gjeldende for fagopplæringen.
- 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 økonomi og informasjonsbehandling utgår og økonomidelen samordnes med det nye matematikkfaget.
- Faget samfunnslære erstattes av faget samfunnslære og politikk og plasseres på Vg1.
- Faget kroppsøving får benevnelsen fysisk trening og utvides med 37 årstimer hvert år.
- Alle elever i videregående opplæring som ikke har læretid, bør få mulighet til å tilegne seg noe av fagkompetansen i for eksempel en bedrift eller høyere utdannings- og forskningsinstitusjon.
- Prinsippet om livsvid læring og realkompetanse legges til grunn ved at den kompetansen som elevene oppnår gjennom aktiviteter utenfor skolen, tas i bruk i opplæringen.

- Elever kan ta fag eller deler av fag i høyere utdanning eller fagskolen samtidig med videregående opplæring.
- Oppfølgingstjenesten i alle fylkeskommuner skal i et bredt samarbeid med tverrfaglige team ha et spesielt ansvar for oppfølgingen av ungdom med store og sammensatte problemer.
- Det vises ellers til forslag om 2. fremmedspråk og økt timetall i matematikk fellesfag i videregående opplæring i kapittel 14 *Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnopplæringen*.

Utvalgsmedlemmene Holden, Ommundsen og Seim, har en særmerknad til begrepet generell studieforberedthet og kan ikke gi sin støtte til det.

2.4.6 Kapittel 14 Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnopplæringen

Utvalget foreslår:

- Timetallet i matematikk økes med 38 årstimer på ungdomstrinnet.
- 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*.
- 2. fremmedspråk blir obligatorisk de tre siste årene i grunnskolen og skal dermed telle ved inntak til videregående opplæring.
- I særlige tilfeller skal det være mulig å søke om fritak for 2. fremmedspråk. Elever som får innvilget fritak, får forsterket opplæring i engelsk.
- Det skal ikke være mulig å starte med begyneropplæring i videregående skole i det samme 2. fremmedspråket elevene har hatt i grunnskolen.
- Det legges til rette for at 2. fremmedspråk kan introduseres på grunnskolens mellomtrinn innenfor ordinær fag- og timefordeling.
- Det foretas en faglig revisjon av 2. fremmedspråk med tanke på innføring av nye metoder og sterkere vektlegging av de kommunikative elementene.
- Det legges bedre til rette for at elevene kan velge blant flere fremmedspråk, eventuelt ved bruk av digitale hjelpemidler.
- *Utvalgsmedlemmene Huitfeldt og Karlsen* har særmerknad til økt timetall i matematikk på ungdomstrinnet.

2.4.7 Kapittel 15 IKT – en teknologi uten grenser

Utvalget foreslår:

- Digital kompetanse, som en del av basiskompetansen, må konkretiseres og bygges inn i læreplaner for fag
- I utvikling av nye læreplaner må det forutsettes at det er høy standard på utstyr og programvare for bruk av IKT i undervisningen
- Det stimuleres til økt innsats for å ta i bruk IKT ved avvikling av eksamen og nasjonale prøver samt utvikling av elektroniske elevmapper.

Utvalget anbefaler:

- At samtlige lærere i grunnopplæringen får tilgang til sin personlige PC
- At samtlige skoler får bredbåndstilgang med LMS (læringsplattform) med mulighet til å utveksle faglige ressurser med andre skoler samt arbeids-, nærings-, og samfunnsliv
- At lærerne får muligheter til å bygge ut sin kompetanse med sikte på økt brukeranvendelse i sine fag, i kommunikasjon med miljøer utenfor skolen og med sikte på videreutvikling

Disse elementene foreslås som sentrale deler av utviklingsstrategien, jf. kapittel 24 *En samlet utviklingsstrategi*.

2.4.8 Kapittel 16 Grunnopplæring for voksne

Utvalget foreslår:

- Det foretas en kartlegging og vurdering av tilbudet til følgende grupper, herunder tilgang, gjennomstrømning og resultatopptak:
 - Voksne som har hatt rett til videregående opplæring som ungdom, men som ikke har fullført. Dersom det finnes mange som i ettertid ønsker videregående opplæring, men som får problemer pga. manglende formelle rettigheter, bør loven endres slik at det er en aldersgrense (25 år) og ikke et fødselsår som utløser retten
 - Voksne som har rett etter gjeldende lov (født før 1978)
 - Voksne innvandrere som deltar (eller bør delta) på kurs i norsk og samfunnsdeltakelse. Situasjonen for gruppen av svakt utdannede vies særlig oppmerksomhet
 - Det innføres en øremerket, stykkprisbasert finansiering av grunnopplæring for voksne for å få god oversikt, samt sikre at reelle behov innfris. Ordningen tidsbegrenses til

en periode på tre år, og midlene går til kommuner og fylkeskommuner

- Arbeidet med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse forsterkes slik at ordningene kan utvikles videre.
- Praksiskandidat- og privatistordningene videreutvikles slik at de i større grad kan tilpasses krav om kvalitet og fleksibilitet, samt prinsippene om realkompetanse.
- Utdannings- og forskningsdepartementet og kommunesektoren bør aktivt informere om de voksnes rettigheter og om tilbudene. A-etat bør trekkes aktivt inn i et informasjonsopplegg.

Utvalgsmedlemmene Andreassen, Grøndahl, Holden, Høgaas, Johansen, Ommundsen og Seim har en særmerknad på finansieringen og organisering av grunnopplæringstilbudet for voksne.

2.4.9 Kapittel 17 Rådgivingstjenesten i grunnopplæringen

Utvalget foreslår:

- Rådgivingstjenesten deles i en sosialpedagogisk del og en del for utdannings- og yrkesrådgivning.
- Fylkeskommunene får det overordnede faglige ansvaret for utdannings- og yrkesveiledningen på ungdomstrinnet og tilføres ressurser for å utvikle tjenesten.
- Oppfølgingstjenesten tillegges ansvaret for utdannings- og yrkesrådgivning for sin målgruppe, og dette tas inn i forskriften.
- Basislærer får ansvaret for den sosialpedagogiske rådgivningen i samarbeid med rådgiver.
- Det utarbeides kompetansekrav til rådgivere innenfor sosialpedagogisk- og utdannings- og yrkesrådgivning.
- Tidsressursen til utdannings- og yrkesrådgivning styrkes.

2.4.10 Kapittel 18 Vurdering og dokumentasjon av læringsutbytte

Utvalget foreslår:

- Den sentralt gitte avgangsprøven i grunnskolen avvikles når de nasjonale prøvene innføres.
- Ordningen med lokalt gitte muntlige prøver videreføres.
- Mappe tas i bruk både i opplæringen og som del av vurderingen av elever og lærlinger ved

sentralt og lokalt gitte eksamener og fagprøven i grunnopplæringen.

- Mappe tas i bruk som en del av grunnlaget for underveis- og standpunktvurderingen.
- Elevene i det studiespesialiserende utdanningsprogrammet skal ha en skriftlig sentralt gitt eksamen i norsk. Elevene trekkes ut til enten hovedmål eller sidemål.
- Det utarbeides kompetansebaserte vurderingskriterier i forbindelse med utarbeiding av nye læreplaner i fag.
- Det internasjonale karaktersystemet med karakterskalaen A – F innføres i grunnopplæringen og erstatter dagens karaktersystem.
- Det utvikles et system der sensorene gir direkte tilbakemelding til videregående skoler ved sentralt gitt eksamen.
- Benevnelsen elevsamtalen endres til utviklingssamtalen og bygger på elevenes dokumentasjon (mappe/elevbok), resultat av nasjonale prøver og egenvurdering.
- Påføring av omfanget av fravær på vitnemål/kompetansebevis erstattes med påføring av fremmøte i opplæringen på ulike læringsarenaer.
- Arbeidet med å utvikle karakter- og læringsstøttende prøver videreføres og utvides til også å gjelde videregående opplæring.
- Det må utvikles hjelpemidler og kompetansehevingsprogrammer for å styrke og utvikle vurderingskompetansen hos lærerne, instruktørene og prøvenemndsmedlemmene i grunnopplæringen.

Utvalgsmedlemmene Ommundsen og Seim har en særmerknad om at den skriftlige avgangsprøven i grunnskolen opprettholdes.

2.4.11 Kapittel 19 Grunnopplæringens lengde

Utvalget foreslår:

- *Utvalgets flertall, medlemmene Fossland, Grøndahl, Huitfeldt, Karlsen, Lied, Nielsen, Søgne, Veierød og Vårdal* foreslår at grunnopplæringens lengde skal være bygd på en normalmodell på 13 år.
- *Utvalgets mindretall, medlemmene Andreassen, Holden, Høgaas, Johansen, Lie, Ommundsen og Seim* foreslår at grunnopplæringens lengde skal være bygd på en normalmodell på 12 år.

2.4.12 Kapittel 20 Skole – skoleleder – skoleeier

Utvalget foreslår:

- Lov-og regelverk endres slik at det åpnes for ulike tilsettingsmodeller for skoleledere, inkludert åremål
- Skoleledere gis tilbud om lederutdanning på masternivå
- Lærere gis tilbud om lederutdanning på masternivå

2.4.13 Kapittel 21 Skole – arbeidsliv – fagopplæring

Utvalget foreslår:

- Strukturen med RFA, opplæringsrådene og yrkesopplæringsnemndene videreføres, men sammensetningen av de ulike organene gjennomgås slik at den både avspeiler utviklingen i arbeidslivet (representasjon) og sikrer utviklingsmulighetene i strukturen (kompetanse).
- Sekretariatet for RFA vurderes flyttet ut av departementet og organisert som et frittstående og styrket sekretariat.
- Det etableres 7 fagråd tilsvarende tallet på utdanningsprogrammer som utvalget foreslår i kapittel 13. Disse erstatter dagens opplæringsråd.
- Fagrådernes arbeidsoppgaver gjennomgås med sikte på en tydeligere funksjon som rådgivende organ. Rådene bør ha en arbeidsdyktig størrelse, og sekretariatene samordnes slik at det kan utvikles et bredere fagmiljø.

2.4.14 Kapittel 22 Samarbeidet hjem – skole

Utvalget foreslår:

- I grunnskolen styrkes foreldrenes rolle i elevens opplæring ved følgende tiltak:
 - Foreldresamtaler skal tilbys 3 ganger i året.
 - Det tilbys foreldrekurs for å klarlegge gjensidige forventninger og forpliktelser mellom hjem og skole. Foreldrene skal få kunnskap om hvordan de kan følge opp sine barns læring.
 - Elevens mappe(r) brukes i foreldresamtalene.
 - Det lages et program for foreldresamarbeidet ved den enkelte skole hvor strategier for å forebygge og løse konflikter inngår.
- Hjem – skole-samarbeidet i grunnskolen knyttes til elevens basislærer. Samarbeidet bør reflektere gjensidige forpliktelser.

- Foreldrene gis en sentral rolle i den skolebaserte vurderingen i grunnskolen, for eksempel gjennom brukerundersøkelser.
- Det legges lenker fra den foreslåtte kvalitetsportalen til den enkelte skole. På den enkelte skole må det legges inn ytterligere informasjon og det må utvikles en plattform for toveis kommunikasjon mellom foreldrene og mellom foreldre og skolen.
- Elevenes reelle innflytelse må klargjøres innenfor videregående opplæring.
- Den organisasjonsstrukturen som i dag benyttes i samarbeidet mellom hjem og skole gjennomgås.

2.4.15 Kapittel 23 Statens ulike roller

Utvalget foreslår:

- 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 gjennomstrømming
 - 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 trinnenenes egenart og utfordringer.
- Innsatsen innenfor utdanningsforskning og forskerrekruttering økes.
- Det publiseres annethvert år en forskningsbasert rapport om tilstanden og sentrale utviklingstrekk i norsk grunnopplæring.
- Det etableres et helhetlig utviklings- og støtte-system for grunnopplæringen basert på likeverdighet og partnerskap mellom aktørene. Det vises til detaljert forslag i kapittel 24 *En samlet utviklingsstrategi*.

2.4.16 Kapittel 24 En samlet utviklingsstrategi

Utvalget foreslår:

En samlet utviklingsstrategi for grunnskolingen ved at:

- Det etableres et permanent partnerskap for kvalitetsutvikling. Læringssenteret tar et hovedansvar for å få systemet organisert samt for å være sekretariat for partnerskapet. Skoleeierne, lærerne, arbeidslivets organisasjoner og staten skal være de sentrale premissleverandørene i partnerskapet. Staten skal finansiere det.
- Kvalitetsstrategien har en tilstandsdelen og en utviklingsdel. Tilstandsdelen er den som ble foreslått i NOU 2002: 10.
- Utviklingsdelen består av fem hovedelementer:
 - Forskning: Praksisrettet forskning der temaene springer ut fra behov i grunnskolingen.
 - Kompetanseutvikling: Lærernes og instruktørens kompetansebehov dekkes gjennom langsiktig og systematisk kompetanseutvikling og utvikling av organisasjon og arbeidsformer.
 - Lederskap: En fremheving og satsing på lederskap som en nøkkelfaktor for suksessrik skoleutvikling. Kompetanseutvikling av skoleledere er et sentralt tiltak.
 - Forsøks- og utviklingsarbeid: Samordnet innsats innenfor store nasjonale forsøks- og utprøvningsaktiviteter og reformarbeid.
 - IKT: Samordnet innsats for å realisere målsettinger innenfor infrastruktur og kompetanse.
- Utviklingsdelen er bundet sammen av et informasjons- og kommunikasjonssystem. Læreplanverket er et grunnlagsdokument.

Kapittel 3

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

3.1 Utvalgets mandat

Ved kongelig resolusjon av 5. oktober 2001 oppnevnte Regjeringen Stoltenberg Kvalitetsutvalget. Etter regjeringsskiftet ble mandat, tidsfrist og sammensetning endret noe, i brev av 4. desember 2001.

Utvalget fikk følgende mandat:

«Grunnskole og videregående opplæring skal ses som en samlet grunnopplæring og i et livslangt læringsperspektiv. Tilgangen til og muligheten for grunnopplæring 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.

Grunnoplæringen 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 grunnopplæringen, i forhold til intensjonene i Reform 97 og Reform 94.
- Utvalget skal utrede og vurdere lengde og omfang på grunnopplæringen, 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 grunnopplæringen 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 grunnopplæringen 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 grunnopplæringen.
- Utvalget skal vurdere de samlede offentlige utgiftene til grunnopplæringen i forhold til de foreslåtte tiltak. I denne sammenheng skal utvalget redegjøre for hvordan frigjorte ressurser ved et eventuelt 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.»

På grunn av det omfattende mandatet og tilleggsoppdraget som utvalget fikk ved skrivingen av NOU 2002: 10 (se nærmere beskrivelse av denne under overskriften *Sammendrag av NOU 2002: 10 Førsteklasses fra første klasse*), fikk utvalget forskjøvet tidsfristen frem til 5. juni 2003.

I tillegg til mandatet har også statsråd Kristin Clemet i brev av 11.mars. 2002 bedt utvalget om å vurdere følgende tiltak for å styrke 2. fremmedspråk:

- Et sammenhengende opplæringsløp for faget i grunnskole og videregående skole uten mulighet for å hoppe av eller starte på nytt.
- Å gjøre faget tellende ved inntak til videregående opplæring og i den sammenheng kvalitetssikre avgangskarakteren som i de obligatoriske fagene.
- Å gi tilleggspoeng ved opptak til høyere utdanning for elever som tar faget utover minimumsnivå (c-språk).
- Å kreve annet fremmedspråk som tilleggskrav for studiekompetanse.

3.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Leder: Astrid Søgner, Oslo
- Nestleder: Anders Seim, Akershus
- Marit E. Totland, Hordaland (til august 2002)
- Signe M. Natvig Andreassen, Oslo
- Rolf Jørn Karlsen, Telemark
- Martin Nielsen, Oslo
- Steinar Høgaas, Nordland
- Anniken Huitfeldt, Akershus
- Ingvill Holden, Sør-Trøndelag
- Ragnar Johansen, Møre og Romsdal
- Solfrid Grøndahl, Buskerud
- Jan Birger Ommundsen, Oslo
- Trine-Lise W. Fosslund, Troms
- Ragnhild Lied, Møre og Romsdal
- Tom Veierød, Oslo
- Svein Lie, Akershus
- Åge Vårdal, Rogaland (fra oktober 2002)

Marit E. Totland gikk ut av utvalget på grunn av sykdom. Åge Vårdal kom inn i hennes sted fra og med oktober 2002.

Utvalgets faste sekretariat gjennom hele perioden har bestått av Petter Skarheim (sekretariatsleder), Bjørn Berg, Eli-Karin Flagtvedt og Jorunn H. Barka. Tine Sophie Prøitz har vært med i sekretariatet fra starten og frem til 1. april 2003. Magne Nesvik har vært med fra august 2002 til 1.

april 2003. I tillegg har Kari Berg, Elin Foss Pedersen og Angela Kreher vært inne i sekretariatet på deltid i deler av perioden. Arild Thorbjørnsen har vært med i slutfasen av arbeidet.

3.3 Utvalgets arbeid og arbeidsform

Utvalget har hatt 19 utvalgsmøter hvorav fem ble viet til delinnstillingen, NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*, som ble avlevert til statsråd Kristin Clemet den 14. juni 2002. Arbeidet med å få frem denne delinnstillingen medførte et stort arbeidspress og en betydelig arbeidsinnsats. Utvalget har vært på reiser og innkalt ulike fagekspertise for å holde seg oppdatert på de ulike temaene som blir berørt i denne utredningen.

22. til 24. mai 2002 var utvalget i Paris og hadde møter i UNESCO og OECD.

7. til 8. oktober 2002 var deler av utvalget i Stockholm, der det ble avholdt møter med Kommunförbundet, Nacka kommune, Skolverket og Utbildningsdepartementet.

9. til 13. november 2002 var deler av utvalget i Finland, der det ble avholdt møter med Hämmenlinna kommune, Utbildningsstyrelsen og Undervisningsministeriet.

I møte 23. september 2002 var et av temaene omorganisering i praksis. I den forbindelse holdt rektor Frank Klinkeby og elev Anna Strand Ramberg fra Leksvik videregående skole innlegg. Det samme gjorde rektor Joar Grande fra Olav Duun videregående skole. Johnny Kongsmo var med som representant for næringslivet.

I møte 16. oktober 2002 ble det avholdt et seminar om overganger mellom trinnene nasjonalt og internasjonalt. Følgende foredragsholdere deltok:

Patsy Sweeney (nasjonal koordinator i Irland), Leif Melby (utviklingsleder ved Eidsvoll videregående skole), Dag Langfjæran (KPMG) og Hanne Krogh (Høgskolen i Oslo).

I møte 7. og 8. november 2002 hadde utvalget seminar om evalueringen av Reform 97. Følgende forskere deltok i seminaret:

Nils Finstad (Nordlandsforskning), Anne Homme (Rokkansenteret UiB), Kirsti Klette (Pedagogisk forskningsinstitutt UiO), Gunn Imsen (Pedagogisk institutt NTNU), Wenche Rønning (Nordlandsforskning), Stefan Hopmann (Pedagogisk institutt NTNU).

Under temaet *Individuell opplæring for alle* har forskerne Monica Dalen, Peder Haug og Tomas Nordahl bidratt med innspill til utvalget (se vedlegg 1, vedlegg 2 og vedlegg 3).

Utvalgsmedlemmene Tom Veierød og Jan B. Ommundsen har begge deltatt i hver sin eksterne ressursgruppe om temaene styring og ledelse og IKT på bestilling fra utvalget. Ressursgruppen for styring og ledelse bestod i tillegg til Tom Veierød, av Elisabeth Enger, Grete Skeie og Kjell Richard Andersen. Ressursgruppen for IKT bestod i tillegg til Jan B. Ommundsen, av Sigmund Lieberg, Audun Rojahn Olafsen, Fred-Arne Ødegaard, Turid Aspenes, Birgit Strømsholm, Thor Egil Aarvik og Ola Erstad.

3.4 Kommentarer fra utvalget

Mandat, detaljer og perspektiver

Utvalgets mandat er omfattende, og mandatteksen gir mulighet for å fordype seg i alle sider ved norsk grunnsopplæring. Utvalget har prøvd å holde problemstillingene på et overordnet plan, og søkt å konsentrere seg om tiltak og forhold som har med utvikling av kvalitet å gjøre. Innenfor rammen av en offentlig utredning er det selvsagt ikke mulig å dekke alle aspekter og alle forhold som har relevans for kvalitetsutviklingen. Hovedutredningen viderefører perspektivene fra delinnstillingen, særlig gjelder dette:

- Vektlegging av læringsutbytte og den helhetlige kompetansen som opplæringen skal sikte mot.
- Fokus på grunnleggende basisferdigheter.
- Vektlegging av lærerens og instruktørens nøkkelrolle i opplæringen.
- Understrekingen av skoleeiers rolle som garantist for gode læresteder.
- Verdien av vurdering og dokumentasjon som grunnlag for utviklings- og forbedringsarbeid.

Utvalget foreslår til dels betydelige endringer på enkelte områder, særlig gjelder dette videregående opplæring. Det har ikke vært ønskelig å meisle ut detaljer. Det er naturlig at utviklingen av innholdet i strukturen vil skje i nært samarbeid med arbeidslivets organisasjoner. Utvalget har derfor valgt å beskrive et rammeverk samt å foreslå en retning for det videre utviklingsarbeidet.

Utvalget har i beskjeden grad gått inn i diskusjoner om enkeltfag, med to unntak, 2. fremmedspråk og realfagene. Det skyldes disse fagenes særlige stilling og utfordringer, i tillegg til at statsråden i en egen henvendelse til utvalget har bedt om at disse fagene tas opp.

Spesielt om formålsparagrafen

I mandatet til utvalget står det blant annet at det skal være *helhet, sammenheng og høy kvalitet i opplæringsløpet*. I 1998 vedtok Stortinget den nye opplæringsloven. Den er nå en felles lov for grunnskolen og videregående opplæring med en felles formålsparagraf, men der ordlyden i formålet for grunnskolen og videregående opplæring er forskjellig. Siden grunnskolen og videregående opplæring i sterkere grad enn tidligere ses som en samlet grunnsopplæring, er det grunn til å vurdere om disse formuleringene bør bli likere. Den største forskjellen går på at grunnskolen er forpliktet til i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding. Utvalget mener at det er flere grunner for å diskutere denne ordlyden. De viktigste grunnene er den økte globaliseringen og fordi vi i Norge har fått et samfunn med større kulturelt og religiøst mangfold.

Elevgrunnlaget i dag er slik at skal formålsparagrafen vekke tillit og oppslutning hos alle, må den formidle respekt for ulike kulturelle og trosmessige ståsteder. Utfordringen blir å finne frem til et meningsinnhold som både kan synliggjøre at dette dreier seg om norsk grunnsopplæring med forpliktelser i forhold til vårt eget historiske, politiske, religiøse og kulturelle utgangspunkt, og som samtidig viser at vi erkjenner og forholder oss til den pluralismen som preger nåtiden. Det er en viktig og utfordrende oppgave å sette ord på dette på en måte som viser respekt for mangfoldet uten dermed å være nøytral og konturløs. Utvalget ønsker altså først og fremst å påpeke behovet for en debatt om ordlyden i formålsparagrafen uten å gå nærmere inn på hvordan ordlyden bør være.

Parallele prosesser

Utvalget har hatt i underkant av et år til sitt arbeid med hovedutredningen. I denne perioden har flere av problemstillingene i utvalgets mandat vært en del av den politiske debatt. På enkelte viktige områder er for eksempel Stortinget i ferd med å fatte vedtak når denne utredningen går i trykken. På et så sentralt område som norsk grunnsopplæring er det ikke mulig å skjerme problemstillingene fra politikken i påvente av en utredning. Utvalget har forsøkt å konsentrere seg om punktene i mandatet uavhengig av den løpende politiske debatten, men likevel tatt til etterretning de forslag og vedtak som er kommet

underveis. Utvalget har vektlagt helhet og sammenheng i sin utredning om norsk grunnopplæring.

3.5 Særmerknader

Utvalgsmedlemmene har stort sett vært enige i forslagene som blir presentert i innstillingen, men det finnes enkelte særmerknader. Det er særmerknader til forslagene om:

- angitt timestfordeling i årstimer og om læreplaner i kapittel 8
- rett til spesialundervisning etter sakkyndig vurdering i kapittel 9
- gratis kjernetid i barnehage i kapittel 11
- begrepet generell studieforberedthet i kapittel 13
- økningen av timetallet i matematikk på ungdomstrinnet i kapittel 14
- finansiering og organisering av grunnopplæringstilbudet for voksne i kapittel 16
- den skriftlige avgangsprøven i kapittel 18

3.6 Sammendrag av NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*

Kvalitetsutvalget ble oppnevnt for å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen. I brev av 6. mars 2002 mottok utvalget en anmodning om å utarbeide en delinnstilling. Departementet gav utvalget følgende mandat:

«Utvalget skal i delutredningen beskrive, analysere og vurdere hovedtrekkene i dagens system for kartlegging og vurdering av kvaliteten i grunnopplæringen, herunder rapportering, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette må ses i lys av internasjonale prosjekter og initiativ på dette feltet (bl.a. i regi av OECD) og systemer for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen som er utviklet i andre land.

Utvalget skal foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnopplæringen, herunder rapportering og oppfølging. Utvalget skal som en del av dette vurdere hvilke premisser som bør legges til grunn for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som omfatter både det nasjonale, kommunale og lokale nivå, og ansvarsdelingen mellom nivåene. Utvalget skal vurdere hvordan et nasjonalt system for kvalitetsvurdering bør bidra til kvalitetsutvikling på alle nivå.

Utvalget skal videre foreslå tiltak som er nødvendige for å realisere et slikt system.

Utredningen må være ferdig innen 15. juni 2002.»

Utvalget leverte sin delinnstilling til statsråd Kristin Clemet den 14. juni 2002.

3.6.1 Utviklingstrekk ved kvalitetsvurderingen

Utvalget la i delinnstillingen vekt på at det skjer mye bra i skolene i dag, og at mange skoleeiere tar ansvaret for kvalitetsvurdering av opplæringen på alvor. Likevel registrerte utvalget et betydelig fravær av systematisert og sammenstilt informasjon. I delinnstillingen fremhevet utvalget at vurdering av kvalitet er en forutsetning for å kunne tilpasse opplæringen til den enkelte elev og lærling. Utvalget identifiserte tre typer kvalitet i opplæringen for barn og unge: *resultatkvalitet*, *strukturkvalitet* og *prosesskvalitet*. Utvalget mente at de tre kvalitetsområdene stadfester et kvalitetshierarki der resultatkvaliteten er det overordnede kriterium siden skolens viktigste formål er at elevene lærer. Utvalget understreket også at resultatkvalitet må ses i lys av prosesskvalitet og strukturkvalitet da disse er vesentlige forutsetninger for at læring kan skje. Utvalget løftet frem lærere og instruktører som nøkkelpersoner for barns og unges mestring og motivasjon og de fremholdt særlig læreren/instruktøren som leder og forbilder.

3.6.2 Utvalgets forslag i delinnstillingen

I delinnstillingen foreslo utvalget at det etableres et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen, der hovedvekten legges på resultatkvaliteten og således på det helhetlige læringsutbyttet. En kvalitetsmessig god opplæring for elever og lærlinger i et samfunn under stadig utvikling krever systemer som kan identifisere kvalitet og områder med behov for forbedring. Utvalget fremmet flere konkrete forslag når det gjelder vurderingssystemets innhold, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, samt organisering og ansvarsdeling på statlig nasjonalt/regionalt nivå. Utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid med delinnstillingen at skoleeiere og lærested er garantistene for gode læringsresultater. Utvalget anbefalte at alle skoleeiere har et program for kvalitetsvurdering som kobles til en nasjonal nettbasert kvalitetsportal. Programmet må inneholde vurdering av resultater, prosesser og rammefaktorer for skolenes resultater i basisferdigheter i

bestemte fag, elevenes læringsstrategier, om elever og foreldrene er fornøyde med skolen, og opplysninger om hvilke ressurser som er brukt for å oppnå resultatene. Utvalget la i delinnstillingen til grunn at kjennskap til resultater og ramme-faktorer er ett blant flere virkemidler for kontinu-erlig kvalitetsforbedring av grunnopplæringen.

Utvalgsmedlem Nielsen hadde en særmerknad til forslaget om at Kvalitetsportalen skulle være preget av åpenhet. Dette medlem foreslo at resul-tatene på lærestednivå ikke skulle offentliggjøres gjennom Kvalitetsportalen, men at kun elever, for-eldre, lærere og ledelse/eier skulle gjøres kjent med resultatene for sine respektive læresteder.

Utvalget anbefalte at det gjennomføres nasjo-nale prøver i norsk, matematikk og engelsk, og at det foretas undersøkelser om læringsmiljø og brukertilfredshet. For koordinering av gjennom-føringen av dette ble det foreslått at enheten orga-niseres sammen med Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), som ble opprettet 1. januar 2003¹. Utvalget foreslo videre å mobilisere

fem universiteter eller høyskoler med lærerutdan-ning, som på faglig grunnlag skal konkurrere om et regionalt ansvar for kvalitetsutvikling i samar-beid med skoleeiere. Hensikten var å få en mer målrettet bruk av de utviklingsressursene som er til rådighet i grunnopplæringen. Som en hovedre-gel foreslo utvalget at det utredes utviklingspro-grammer som forankres i de utvalgte høyskole- og universitetsmiljøene.

Utvalgets forslag til omorganisering innebæ-rer at de statlige utdanningskontorene legges ned, og at det opprettes et nytt Læringssenter. Ansvar for utvikling og drift av Kvalitetsportalen legges til Læringssenteret. Lovlighetskontroll og klagesaksbehandling på utdanningsområdet over-føres til fylkesmannen.

Utvalgsmedlemmene Huitfeldt, Karlsen og Lied, mente at det burde opprettes et nasjonalt organ for kvalitetsvurdering som kunne legges inn som en enhet i Læringssenteret og ikke som en selv-stendig enhet sammen med Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

Delinnstillingen ble tilegnet elever og lærlin-ger. Utvalget vil i hovedinnstillingen videreføre dette fokuset og søker å heve kvaliteten på elevers og læringers opplæring.

¹ NOKUT er et uavhengig, statlig organ. Gjennom evaluering, akkreditering og godkjenning av kvalitetssystem, institusjo-ner og studietilbud har NOKUT til formål å kontrollere og bidra til å utvikle kvaliteten på høyere utdanning i Norge.

Del II
Kvalitet, kompetanse og tilpasset opplæring

Kapittel 4

En opplæring for sin tid

4.1 Kompetansesamfunnet

Samfunnet stiller opplæringssystemet overfor grunnleggende utfordringer. På den ene siden skal opplæringen som en del av kompetansesamfunnet arbeide for at hvert individ skal bli gode samfunnsborgere, og på den andre siden skal opplæringen som en del av kompetanseøkonomien sørge for opplæring av gode arbeidstakere.

Opplæringssystemene må derfor kunne ta hånd om oppgaver med å gi barn og unge gode redskaper for å mestre kontinuerlig læring, utvikle seg til sosiale individer og stimulere til samfunnsansvar og samfunnsdeltakelse. På denne måten understrekes nødvendigheten av et livs-langt læringsperspektiv.

Å ha en best mulig grunnopplæring er et selvstendig mål for både individ og samfunn. Utdanning er en verdi i seg selv for individene. Den bedrer livskvaliteten, åpner muligheter og gjør det lettere for det enkelte individ å forstå verden. Samtidig er kompetansesamfunnet avhengig av individer som på egen hånd søker ny kunnskap og læring – og som lærer av hverandre.

Samfunnsutviklingen understreker behovet for en stadig drøfting og vurdering av hva barn og unge skal få opplæring i. Samfunnsendringene i de siste 10–20 årene omtales gjerne som en prosess fra «kunnskapssamfunnet» gjennom «informasjonssamfunnet» over til «kompetansesamfunnet». Denne utviklingen har medført en økende forståelse av at bærende samfunnsverdier utvikles ikke lenger primært gjennom «boklig» kunnskap, men like mye gjennom evne og motivasjon til å skaffe seg ny informasjon, kunnskaper og ferdigheter gjennom ens egen livsstil og personlige handlinger. Anvendelsen av kompetansebegrepet vil derfor, langt på vei, være et logisk og naturlig resultat av denne utviklingen.

Hvilke kompetanser vil så barn og unge ha behov for nå og i fremtiden? Læreplanens generelle del legger vekt på opplæringen av det hele mennesket ut fra både individets og samfunnets

behov. For de fleste barn og unge er fremdeles skolen den viktigste læringsarenaen, og skolen og opplæringssystemet i sin helhet får derfor en viktig rolle fremover når det gjelder å utvikle de unges grunnleggende verdisett.

I tillegg til å være dannelsesinstitusjoner blir utdanningsinstitusjonene i økende grad betraktet som grunnlag for økonomisk vekst. Globaliseringen av verdensøkonomien og nedgangen i tradisjonell industrisysseletting har satt kompetansepolitikken helt på topp på den politiske dagsordenen i mange land. I kompetanseøkonomien vil evnen til å utnytte kunnskapene, det vil si systemer for å spre kunnskapene til relevante mottakere og kultivere humankapitalen, være en viktig faktor for konkurranseevnen i en global økonomi.

4.2 Humankapitalen – vår viktigste ressurs

I kompetansesamfunnet uttrykker begrepet «humankapital» både yrkeslivs- og samfunnsverdier. Humankapital erverves innenfor ulike kontekster som er gjennomgående i et menneskes liv: i familien tidlig i livet, gjennom den organiserte opplæringen innenfor utdanningssystemer, ved læring på arbeidsplassen og gjennom uformell læring i det daglige liv og ved samfunnsdeltakelse. Mennesket i kompetansesamfunnet og i kompetanseøkonomien blir innenfor dette perspektivet betraktet som en viktig bidragsyter for en ønsket samfunnsutvikling og deltaker i den demokratiske debatten om samfunnsutvikling. For individene selv er det viktig å kunne utnytte sitt eget læringspotensial på best mulig måte, både for sin egen del og til samfunnets beste.

For at et samfunn skal kunne produsere velferdstjenester, må man ha verdiskaping.

Befolkningens kompetanse blir i dag vurdert som den viktigste enkeltfaktoren i et lands økonomiske yteevne. For at kompetanse også skal bidra til økonomisk vekst, må den bli brukt til å produsere varer og tjenester. Faktorer som påvirker

personers evner og muligheter til å bruke, styre, dele og øke sin kompetanse, blir derfor viktige. Det høye utdanningsnivået her i landet har gitt oss et godt grunnlag for overgangen til en kunnskapsbasert økonomi, og dermed et konkurransefortrinn sett i forhold til resten av verden.

I Norge har vi kommet lenger enn de fleste land vi gjerne sammenlikner oss med, når det gjelder å legge til rette for utvikling av kompetanse og humankapital innenfor rammen av livslang læring. Denne innebærer at det norske samfunnet har muligheter til å gi generasjoner av befolkningen tilgang til ny kompetanse og nye handlingsalternativer.

Begrepet grunnopplæring vil dermed kunne få en utvidet betydning og omfatte den helhetlige kompetansen som er viktig for de ulike generasjonenes deltakelse i samfunns- og yrkesliv. En vesentlig oppgave blir å klargjøre hvilket innhold, hvilke kravsspesifikasjoner og målsettinger, som skal gjelde for basiskompetansen i de ulike livsfasene. Dette vil ha betydning for å sikre livskvaliteten for den enkelte borger, både som samfunnsdeltaker og yrkesutøver, og for å motvirke utstøtning og passivisering.

Et annet viktig perspektiv på kompetansesamfunnet vil være utvikling av humankapital gjennom livsvide læringsprosesser. Dette vil måtte innebære at skolens rolle som «operatør» og viktigste premissleverandør for opplæring og kompetanseutvikling til en viss grad endres. Utvikling av kunnskaper, ferdigheter, holdninger og verdier vil kunne skje i minst like stor grad, og med like god resultat kvalitet, gjennom andre læringsarenaer og utviklingsprosesser. Andre samfunnskrefter og miljøer vil stille krav til og sette trender for kompetansenes innhold.

Mens det har vært vanlig at offentlige myndigheter og partene i arbeidslivet nærmest har hatt monopol på å definere krav til innhold og egenart i en kompetanse, er det i dag en økende tendens til at frittstående miljøer og krefter selv definerer hvilken kompetanse og hvilke verdier som skal verdsettes høyere enn andre. I økende grad vil det være kommersielle egenskaper og verdier som gis høy ranking, mens mer tradisjonelle teknologier og kunnskaper blir mindre verdsatt. Denne utviklingen kommer klarest til uttrykk hos den yngre generasjonen, men det er grunn til å forvente en lignende utvikling også for eldre grupper av befolkningen.

4.3 Rammene for en ny grunnopplæring

Fremskrivninger av elevtall

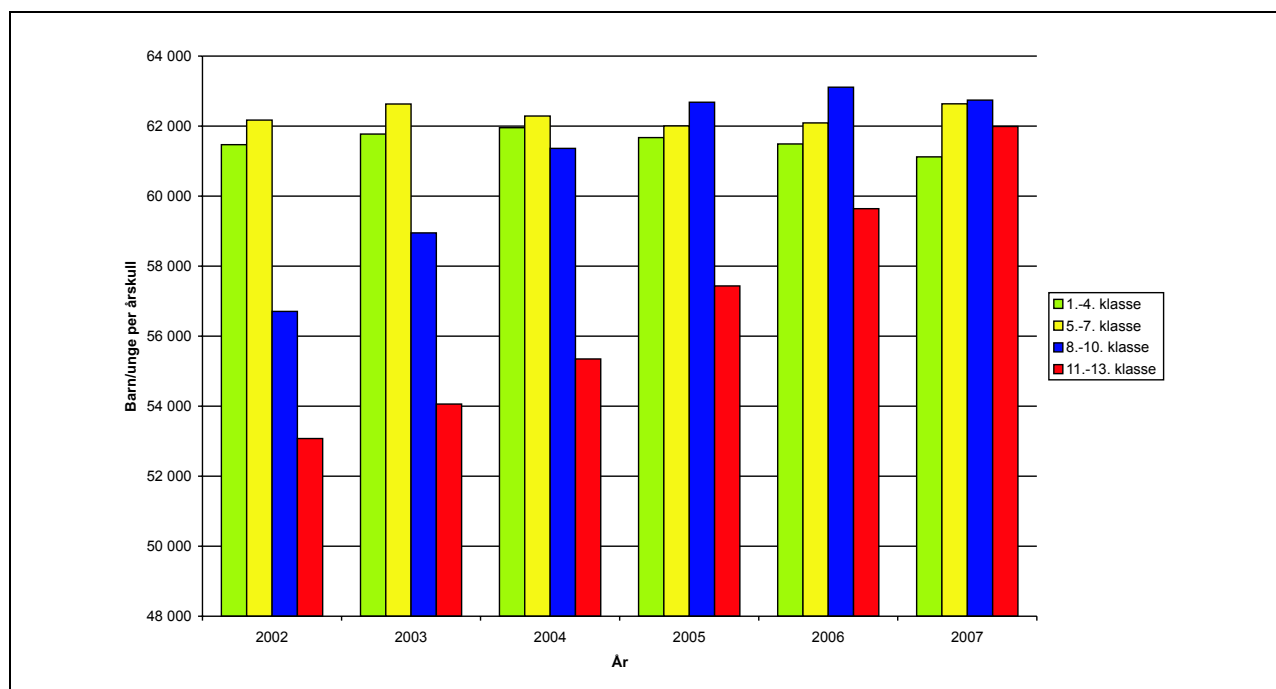
Antallet barn og unge i grunnopplæringsalder endres over tid. I slutten av 90-årene var kullene som begynte i grunnskolen, en god del større enn kullene som gikk ut av grunnskolen. Kullet med seksåringer som begynte i førsteklasse høsten 1997, var, med om lag 62 000 elever, det største elevkullet som kom inn i grunnskolen i 90-årene. På samme tidspunkt var elevkullene på ungdomstrinnet ikke større enn om lag 55 000 elever. I videregående opplæring var elevkullene i begynnelsen av 90-årene relativt store. Størrelsen på kullene ble gradvis mindre etter hvert som små kull gikk ut av ungdomsskolen og kom inn i videregående opplæring.

Figur 4.1 viser gjennomsnittlige elevkull per hovedtrinn i grunnopplæringen i perioden 2002 til 2007. Tallene er basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger. Vi ser at gjennomsnittlige årskull på barnetrinnet (1.–4. klassetrinn og 5.–7. klassetrinn) vil ligge relativt konstant på om lag 61 000–62 000 elever per trinn i hele perioden fra 2002 til 2007. Gjennomsnittlige årskull på ungdomstrinnet vil øke i perioden, fra om lag 56 700 elever per årskull i 2002 til om lag 63 000 elever per årskull i 2006. Fra 2007 vil gjennomsnittsårskullet i ungdomsskolen synke igjen.

I 2002 var et gjennomsnittlig årskull i videregående opplæring på om lag 53 000 unge. Denne størrelsen vil øke i hele perioden, og i 2007 vil det være om lag 62 000 unge i videregående opplæring.

I 2007 er m.a.o. gjennomsnittlige elevkull på alle hovedtrinn i grunnopplæringen om lag like store, så totalt vil anslagsvis 807 000 barn og unge være i grunnopplæringsalder på dette tidspunktet.

Som det fremgår av tabell 4.1, vil 2007 kunne bli et toppår når det gjelder antall barn og unge i grunnopplæringsalder. Gjennomsnittskullene vil reduseres etter 2007. Det vil først skje på barnetrinnet og deretter på ungdomstrinnet i grunnskolen. De gjennomsnittlige elevkullene i videregående opplæring vil øke fram mot 2010 og passere 63 000 elever, men etter hvert vil de mindre kullene i grunnskolen også komme inn i videregående opplæring og medføre elevtallsnedgang også her. Ifølge befolkningsfremskrivningen vil det være om lag 10 000 færre barn og unge i grunnopplæringsalder i 2020 enn i 2002.



Figur: 4.1 Barn og unge i grunnsopplæringsalder, gjennomsnittlige elevkull per hovedtrinn. 2002–2007

Kilde: Befolkningsfremskrivninger, alternativ MMMM – middels nasjonal vekst, Statistisk sentralbyrå

Befolkningsutvikling

I de årlige nasjonalbudsjettene, i Langtidsprogrammet og i en rekke offentlige utredninger pekes det på at knapphet på arbeidskraft vil være et dominerende problem i den norske økonomien i årene fremover. Sysselsettingsutvalget peker i

NOU 2000: 21 på at norsk økonomi må forbedres på en situasjon med finanspolitiske utfordringer knyttet til følgende:

- Befolkningen eldes. Det blir færre som jobber, sammenliknet med antall pensjonister, noe som øker behovet for helse- og omsorgstjenester, som med dagens organisering gir sterk økning i utgiftene over offentlige budsjetter.

- Oljeinntektene vil over tid reduseres og bidra klart mindre til statens inntekter enn i dag. De første 10–20 årene vil oljeinntektene bidra til overskudd i offentlige budsjetter, dvs. at underliggende drivkrefter knyttet til utgiftsvekst ikke vil synliggjøres på relativt lang tid, noe som kan innebære fare for manglende nødvendige tilpasninger når det gjelder bl.a. pensjonssystemene og offentlig sektors ansvarsområde.

Den andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder, er avgjørende for både tilbudet av helse- og omsorgstjenester og all annen verdiskaping i økonomien. Statistisk sentralbyrås befolkningsfrem-

Tabell: 4.1 Barn og unge i grunnsopplæringsalder. Gjennomsnittlige elevkull per hovedtrinn og totalt antall. 2002–2010

År	2002	2005	2007	2010	2020
1.-4. klasse	61 472	61 670	61 123	58 788	56 455
5.-7. klasse	62 173	62 003	62 635	61 660	57 109
8.-10. klasse	56 709	62 679	62 741	63 068	58 446
11.-13. klasse	53 076	57 433	61 991	63 334	59 747
Barn/unge totalt	761 761	793 026	806 594	799 338	751 729

Kilde: Befolkningsfremskrivninger, alternativ MMMM - middels nasjonal vekst, Statistisk sentralbyrå

Tabell: 4.2 Folkemengden i ulike aldersgrupper framskrevet til 2050, i 1000 innbyggere og prosent av totalen (Middelalternativ: Middels fruktbarhet, middels levealder, middels sentralisering og middels netto innvandring)

	Antall 1000-innbyggere				Prosentandel			
	1999	2010	2030	2050	1999	2010	2030	2050
0-19 år	1 147	1 194	1 171	1 175	25,8	25,4	23,0	22,5
20-44 år	1 609	1 565	1 590	1 575	36,2	33,4	31,3	30,2
45-66 år	1 069	1 324	1 381	1 395	24,0	28,2	27,2	26,7
67-79 år	431	401	649	670	9,7	8,5	12,8	12,8
80 år og eldre	188	208	292	406	4,2	4,4	5,7	7,8
Alle aldre	4 445	4 692	5 085	5 220	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

skrivninger for perioden 1999–2050 viser at den norske befolkningen vil aldres på sikt. Nedenfor gis en mer detaljert gjennomgang av antatt befolkningsutvikling og de konsekvensene dette har for arbeidsmarkedet.

Denne fremskrivningen anslår en total befolkningsvekst på 755 000 innbyggere eller 17,4 prosent i perioden fra 1999 til 2050. Norges befolkning vil i 2050 bestå av 5,2 millioner innbyggere. Dersom en ser på befolkningssammensetningen, fremgår det tydelig at de yngste aldersgruppene vil utgjøre en mindre andel av befolkningen, mens de eldste aldersgruppene vil utgjøre en stadig større del av befolkningen. Totalt sett vil andelen av befolkningen over yrkesaktiv alder (andelen pensjonister) øke dramatisk i perioden fra 1999 til 2050, fra 13,9 prosent i 1999 til 20,6 prosent i 2050.

Konsekvensen er at en stadig mindre andel av befolkningen vil være yrkesaktiv, mens en stadig større andel vil stå utenfor arbeidsstyrken. Dersom denne økningen fortsetter, bidrar også dette

til at forholdet mellom den yrkesaktive delen av befolkningen og den delen av befolkningen som står utenfor arbeidsstyrken, ytterligere forrykkes.

Utdanningsnivået i befolkningen

Barn og unge i dagens grunnsopplæring har foreldre med høyere utdanningsnivå enn for 10, 20 og 30 år siden. Fremtidens elever i grunnsopplæringen vil sannsynligvis ha foreldre med enda høyere utdanningsnivå. Det er svært få som avslutter sin utdanning etter grunnskolen, dagens unge vil tilbringe lengre tid i utdanningssystemet, og en større og større andel vil ta utdanning utover videregående opplæring. Dette utfordrer opplærings-systemet på den måten at en må regne med at elevene vil stille større krav til innholdet i grunnsopplæringen. I tillegg er det naturlig å tenke seg at foreldrene vil ønske større innflytelse på beslutningsprosesser som angår deres barns grunnsopplæring.

Tabell: 4.3 Høyeste fullførte utdanning for personer år og over

År	Befolkning 16 år og over	Grunnskolenivå	Videregående opplæringsnivå	Universitets- og høyskolenivå - kort	Universitets- og høyskolenivå - lang
1970	2 873 100	53,6	39,2	5,6	1,7
1980	3 136 274	44,5	44,4	8,8	2,4
1990	3 399 682	33,6	51,3	12,1	3,1
2000	3 558 449	22,0	56,3	17,2	4,7

¹ Inkludert nivået «Påbygging til videregående utdanning» som omfatter utdanninger som bygger på videregående opplæring, men som ikke er godkjent som høyere utdanning.

² Universitets- og høyskolenivå - kort omfatter høyere utdanning t.o.m. fire år.

³ Universitets- og høyskolenivå - lang omfatter høyere utdanning på mer enn fire år, samt forskerutdanninger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som det fremgår av tabellen, hadde mer enn halvparten av Norges befolkning over 16 år grunnskole som sin høyeste fullførte utdanning i 1970. I 2000 var denne andelen redusert til 22 prosent. I 2000 hadde dessuten hver femte innbygger utdanning på universitets- og høyskolenivå; til sammenlikning hadde hver tiende innbygger høyere utdanning i 1980. Andelen av befolkningen med videregående utdanning som høyeste utdanningsnivå har også økt i perioden fra om lag 40 prosent i 1970 til over 55 prosent i 2000.

4.3.1 Faktorer som påvirker grunnopplæringen

Samfunnsendringer i de siste 10–20 år

En demokratisk samfunnsutvikling, sammen med pågående moderniseringsprosesser, har gitt et annerledes og mer komplekst samfunn med endrede betingelser for sosialisering, oppdragelse og opplæring. I tillegg til endringer i familiens struktur og funksjon kommer en utvikling som omfatter materiell velstandsøkning.

Samfunnsutviklingen karakteriseres av overgang fra et skjebnesamfunn til et valgsamfunn med mindre tydelige sammenhenger mellom arbeid, kompetanse, kulturell tilhørighet og identitetsdannelse. Dette utfordrer utviklingen av fellesskapsfølelse¹. Utviklingen gir også barn og unge økt råderett, nye valgmuligheter og større utviklingsmuligheter i sitt eget liv enn tidligere. Mens utdanning tidligere ble ansett som et privilegium, er valgfrihet i dag blitt en viktig variabel for befolkningen.

Utviklingen av utdanningssystemet er et bilde både på hvordan opplæringsvirksomheten har tilpasset seg den generelle samfunnsutviklingen, samtidig som utdanningssystemet har vært brukt som et aktivt virkemiddel for å fremme økonomisk vekst, sosial rettferdighet og likestilling.

Endrede oppvekstvilkår

St.meld. nr. 39 (2001–2002) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge* omhandler utfordringene i arbeidet med å sikre barn og ungdom gode oppvekstvilkår. Samfunnsendringene det siste århundret har hatt store og i hovedsak positive konsekvenser for barns og unges oppvekstforhold og levekår. Norge har utviklet seg fra å være et fattig samfunn i Europa til å bli et av verdens rikeste land. Boligforhold, inntekt og muligheter

til utdanning er sterkt bedret. De aller fleste barn og unge lever i trygge og gode økonomiske kår. Men for enkelte preges likevel hverdagen av utrygghet og ensomhet. Et voksende antall samlivsbrudd, kommersialisering, normoppløsning og skjev fordeling av velstanden er også trekk ved virkeligheten. I meldingen blir det pekt på utdanning som en av de utfordringene det må tas hensyn til ved utforming av en fremtidig barne- og ungdomspolitik.

Holdninger og preferanser

Sentrale utviklingstrekk som fremheves, er for det første økende individualistisk orientering. Befolkningen ønsker i økende grad ansvar, frihet og fleksibilitet som grunnlag for å delta i et stadig mer omskiftelig samfunns- og arbeidsliv. For det andre står likhetsidealer fortsatt sterkt, men innenfor en ramme der innsats og belønning skal henge sammen. Et tredje viktig utviklingstrekk er knyttet til at befolkningen i stadig større grad betrakter seg som kunder i samfunnet med høye krav og forventninger om å få sine rettigheter oppfylt. For skolemyndighetene betyr dette at man på mange måter har fått et mer kresent publikum, foreldre og elever engasjerer seg sterkere og gir uttrykk for sin misnøye hvis opplæringen ikke holder mål eller skolebygningene ikke er tilfredsstillende. Både foreldre og elever blir stadig mer bevisste, krevende og kunnskapsrike. Det er grunn til å tro at den offentlige skolen vil få større konkurranse på grunn av at Stortinget har vedtatt friskoleloven (se omtale av denne under avsnittet *Reformer og fornyelse i utdanningssystemet*).

Det kan hevdes at individet på godt og vondt i større grad kan betraktes som ansvarlig for sin egen utvikling gjennom de valgene som tas. Dette kan tilbakeføres til økt valgfrihet. Sett ut fra et slikt perspektiv er det moderne mennesket til en viss grad pålagt et livslangt prosjekt når det gjelder identitetsdannelse så vel som læringsløp. Utdanning og dannelse blir i denne sammenheng et livslangt prosjekt.

4.3.2 Utdanning – mer enn utdanningspolitikk

Utdanning og andre sektorer

Utdanningspolitikk har utviklet seg til å bli et av de fremste politikkområdene i dag, både nasjonalt og internasjonalt. Utdanningssystemene over hele verden blir stilt overfor store og komplekse forventninger og krav både fra innbyggere og fra

¹ Haugaløkken i «Bærekraftig pedagogikk» i 1994.

politikere. Samtidig har utdanningspolitikken direkte og indirekte virkning på andre sektorer i samfunnet.

Utdanning og kompetanseutvikling er avgjørende virkemidler når en ønsker å utvikle arbeidsmarkedspolitikken, helse- og sosialpolitikken og annen offentlig tjenesteyting, næringspolitikken, regional- og distriktspolitikken, kulturpolitikken, bistandspolitikken og utenrikspolitikken. Relasjonen mellom utdanning og arbeidsmarked er særlig iøynefallende, både fordi utdanningen for mange vedkommende er en forberedelse til arbeidslivet, og fordi en stor del av opplæringen foregår i, eller i tilknytning til, arbeidslivet.

Arbeidsmarkedet i dag

Velstandsnivået er avhengig av at den potensielle arbeidskraften tas i bruk. Utdanningssystemet skal sørge for at ungdommen gjennom sin utdanning er vel forberedt til et dynamisk arbeidsliv. Arbeidslivets behov for kompetanse og omstillingsdyktig arbeidskraft har i betydelig grad gjort videregående opplæring til et minimumskrav for vellykket inntreden i arbeidsmarkedet for unge. God kvalitet og tilgang på utdanning til og med videregående opplæring er derfor en vesentlig variabel i en vellykket arbeidsmarkedspolitikk. Dersom en ikke gir barn og unge et solid læringsfundament, kan man risikere at mange forsvinner ut av både skole og arbeidsliv med de individuelle og samfunnsøkonomiske kostnadene det kan medføre.

Utdanningspolitiske virkemidler brukes for å vedlikeholde og utvikle arbeidsstyrken. For eldre arbeidstakere er det en sterk sammenheng mellom deltakelse i arbeidsstyrken og utdanningsnivå. Kompetansenivået hos den enkelte er avgjørende for motivering for og evne til å møte omstillingskravene i arbeidslivet. Dette er særlig viktig i en tid da kunnskap og kompetanse raskt blir foreldet og må fornyes for at den enkelte skal unngå å bli stående uten arbeid på grunn av omstillings-takten i arbeidslivet. I oppfølgingen av Kompetansereformen har det i de senere år vært en primær målsetting å stimulere og motivere voksne til å ta videregående opplæring.

Utdanningspolitikken har også innflytelse på selve størrelsen på arbeidsstyrken. Sysselsetningsutvalget påpeker i NOU 2000: 21 at størrelsen på arbeidsstyrken vil bli vår dominerende utfordring fremover. Demografiske forhold gjør at arbeidskraft kan bli en permanent knapphetsfak-

tor. Mangelen på arbeidskraft kan redusere vekstevnen i økonomien, og begrense omstillingsevnen og gjennomføringen av høyt prioriterte oppgaver innenfor offentlig tjenesteyting. Et annet viktig aspekt er den økte tilførselen av arbeidskraft over landegrensene, som forsterker kravene til faglig utvikling og fornyelse.

Arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft

I en langsiktig arbeidsmarkedspolitikk vil det være viktig å legge til rette for en høyest mulig yrkesdeltakelse. En sentral del av dette vil være at arbeidsstyrkens kvalifikasjoner er i samsvar med arbeidslivets behov. Hvis tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft utvikler seg i utakt, kan det oppstå mangel på, eller overskudd av ulike arbeidskraftkategorier, både innenfor enkeltsektorer og i økonomien som helhet.

Mangel på spesielle typer personell kan bl.a. begrense gjennomføringen av samfunnsmessig høyt prioriterte oppgaver. Det kan derfor synes viktig med en oversikt over eventuell ubalanse i arbeidsmarkedet og hvordan denne kan utvikle seg i årene fremover. Prognoser for fremtidig utvikling i arbeidsmarkedssituasjonen vil kunne brukes både til myndigheters dimensjonering av ulike utdanninger og som innspill i forbindelse med utdannings- og yrkesveiledning og planlegging og innretting av ulike arbeidsmarkedstiltak.

Et eksempel på en mulig ubalanse er et antatt udekket behov for utdannede arbeidstakere i helse- og omsorgssektoren i fremtiden. Fremskrivninger av befolkningen viser at befolkningen vil eldes, og at det vil bli behov for flere som kan ta seg av de gamle. Det er derfor relevant å studere fremskrivningen av helse- og sosialutdanningen på videregående nivå, jf. boks 4.1.

Man kan ikke la være å ta hensyn til slike fremskrivninger. Det er viktig at en i planleggingen av norsk utdanning tar inn over seg slike fremskrivninger og søker å etablere utdanningsløp som både er attraktive for ungdommene og møter arbeidslivets behov for kompetanse, jf. kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*. Det aller viktigste er likevel at den reduserte andelen yngre er velutdannet og godt skolert for ytterligere kvalifisering i et livslangt perspektiv i videre utdanning og arbeidsliv. God og bred kompetanse vil gi muligheter til å gå inn i et bredt antall yrker og gjøre det lettere å utvikle nye kompetanser for yrker som ennå ikke er etablert.

Boks 4.1 Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell med videregående utdanning

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet et verktøy som benyttes til fremskrivninger av arbeidsmarkedet for sosial- og helsepersonell, kalt HELSEMOD. HELSEMOD brukes til å lage alternative fremskrivninger av tilbudet og etterspørselen etter helse- og sosialpersonell på ulike utdanningsnivåer, basert på ett sett forutsetninger. Siste sett fremskrivninger ble utarbeidet i 2001.

Helsepersonell med videregående opplæring er i denne fremskrivningen delt inn i grupper. Hovedresultatene per gruppe kan oppsummeres som følger:

Aktivitører

Faget er nytt med Reform 94, og tilstrømningen har vært god. Dersom utdanningstilbøyeligheten opprettholdes, vil antall utførte årsverk i 2020 være 2,7 ganger nivået for 1999. Den forventede høye veksten i tilbudet motsvares av en mye lavere vekst i etterspørselen, noe som tilsier at det kan bli bygd opp et betydelig overskudd av aktivitører fram mot 2020.

Hjelpepleiere/omsorgsarbeidere

Hjelpepleiere og omsorgsarbeidere er den største helsepersonellgruppen i HELSEMOD; nærmere 89 000 personer er registrert med disse utdanningene i 1999. Yrkesaktiviteten er relativt lav, disse personene utførte om lag 51 000 årsverk. Fremskrivningene antyder en relativt beskjeden vekst i antall årsverk de kommende to tiårene. Dette skyldes både lav tilstrømning av nye kandidater sammenliknet med gruppens størrelse, og at en tredel av gruppen var 50 år eller mer i utgangsåret. Samtidig forventes det

vekst i etterspørselen, særlig i siste halvdel av perioden, da antall eldre er forventet å stige raskt. Dette kan medføre en kraftig underdekning av faglært personell i pleie- og omsorgssektoren fram mot 2020.

Helse- og tannhelsesekretærer

Dette er personell som i hovedsak utdannes til støttefunksjoner for høyere utdannet helsepersonell. Det har vært stabil interesse for faget i slutten av 90-årene, slik at kandidatproduksjonen er relativt stor i forhold til utdanningsgruppens størrelse. Gjennomsnittsalderen i utdanningsgruppen er dessuten lav. Dersom interessen for utdanningen opprettholdes, vil tilbudet av årsverk komme til å øke sterkt i årene fremover og mer enn fordobles fram mot 2020. Etterspørselen vil ikke øke tilsvarende, det forventes dermed et nokså stort overskudd av sekretærer fram mot 2020.

Resultatene må tolkes som hva som *kan* skje i dette arbeidsmarkedet under bestemte forutsetninger, og ikke som prognoser for ubalansene i arbeidsmarkedet. Fremskrivningene av det fremtidige arbeidstilbudet er bl.a. basert på at utdanningskapasiteten holdes på nivå med opptaket i 1999, og at studiegjennomføringen blir som i siste halvdel av 90-årene. På etterspørselssiden baseres beregningene bl.a. på den forventede befolkningsutviklingen, og på at kostnadene til helse- og sosialtjenester skal utgjøre en noenlunde uendret andel av brutto nasjonalprodukt.

Kilde: Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2020. Modelldokumentasjon og beregninger med HELSEMOD, Rapporter 2002/18, Statistisk sentralbyrå

Mulighetene for å føre en dimensjoneringspolitikk

Valgmulighetene i dagens grunnskole er begrensede. Grunnskolen skal gi alle et tilnærmet likt grunnlag for videre utdanning. Det er først i videregående opplæring elevene kan velge type utdanning – yrkesfag eller allmennfag og ulike kurs innenfor disse hovedretningene. I prinsippet kan utdanningsmyndighetene dimensjonere utdanningstilbudet i videregående opplæring med sikte på størst mulig treffsikkerhet i forhold til fremti-

dig behov for arbeidskraft. Det er imidlertid flere forhold som gjør dette komplisert.

For det første har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende utdanning, rett til tre års videregående opplæring. Denne retten er kombinert med rett til å få komme inn på ett av tre ønsker om grunnkurs. Det er med andre ord ungdoms individuelle utdanningsønsker, og ikke utdanningsmyndighetenes dimensjonering av ulike utdanningsretninger, som i hovedsak er styrende for utdanningstilbudet. Dette har så langt

vært et viktig prinsipp i den norske utdanningspolitikken.

For det andre tar det lang tid å tilpasse utdanningskapasiteten til behovet for arbeidskraft. Fra beslutningen om økt kandidatproduksjon treffes til økningen får effekt i arbeidsmarkedet, tar det ofte mange år. I disse årene kan behovene ha endret seg i mange ulike retninger. Det var for eksempel ingen som kunne ha forutsatt i 1970 hvilke dramatiske endringer i sysselsettingen som skulle komme de neste 30 år.

Det har skjedd en vesentlig forskyvning i sysselsettingen fra 1970 og fram til i dag. Sysselsettingen i primærnæringene og i industrien har gått ned, samtidig som sysselsettingen i tjenesteytende næringer og da spesielt offentlig forvaltningsevirkosomhet har økt kraftig. Dette er sektorer der det stilles relativt store krav til utdanning og kompetanse. Spesielt stor er økningen i offentlig helse- og omsorgsarbeid, der andelen av samlet sysselsetting har økt fra 7 prosent i 1970 til nærmere 19 prosent i 1999.

Høy yrkesdeltakelse er viktig for samfunnsøkonomien. Yrkesfrekvensen i Norge, det vil si andelen av befolkningen som er yrkesaktiv, har vist store endringer i de siste 30 årene. De viktigste endringene er ifølge Sysselsettingsutvalget i NOU 2000: 21 knyttet til følgende:

- økt yrkesdeltakelse blant kvinner, slik at yrkesfrekvensen nærmer seg nivået for menn
- nedgang i yrkesfrekvensen for eldre menn, bl.a. som følge av økt uførepensjonering og redusert pensjonsalder gjennom AFP-ordninger
- økt yrkesdeltakelse blant ungdom

Offentlig dimensjonering av utdanning bør i hovedsak være basert på overordnede og langsiktige målsettinger knyttet til brede fagområder, ikke knyttet til kapasitet i enkeltfag.

Det er i denne sammenhengen viktig å understreke arbeidslivets ansvar. Ungdommene er rasjonelle. Selv om det tilbys en godt gjennomarbeidet utdanning, med gode planer og gode lærekrefter, er det ikke sikkert at ungdommene velger den. Dersom betingelsene, sikkerheten og innholdet i det yrket ungdommene skal ut i, ikke er attraktive nok, vil de velge noe annet. Hvis sektormyndighetene og arbeidsgiverne innenfor eldreomsorgen ønsker flere hjelpepleiere i 2010, er det med andre ord ikke bare utdanningssystemet alene som kan innfri et slikt ønske. Hjelpepleieryrket må fremstå som tillokkende, med gode

arbeidsbetingelser, jobbsikkerhet og meningsfulle arbeidsoppgaver.

Fremskrivning av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft

Dagens arbeidsstyrke er sammensatt av personer med ulik utdanning og ulike kvalifikasjoner. Hvis tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft ikke utvikler seg i takt, kan det oppstå mangel på, eller overskudd av, ulike typer arbeidskraft, både innenfor enkeltsektorer og i økonomien som helhet. Mangel på enkelte typer arbeidskraft kan bl.a. begrense gjennomføringen av samfunnsmessig høyt prioriterte oppgaver, og det vil bli relativt sett flere som vil etterspørre velferdstjenester. Dette har to effekter.

For det første øker etterspørselen etter omsorgs- og sosial- og helsetjenester. Sett fra et utdanningsperspektiv vil det være behov for å utdanne flere fagpersoner med sosial- og helseutdanning.

For det andre skal en stadig mindre andel av befolkningen (den yrkesaktive delen) både møte den økte etterspørselen etter pleie og omsorgstjenester og samtidig stå for all annen verdiskaping. Man vil med andre ord både oppleve en relativt sett redusert arbeidsstyrke og en vridning i etterspørselen mot offentlige velferdstjenester.

Dette eksemplet viser at i et utdanningsperspektiv vil det derfor ikke bare være viktig å utdanne flere pleie- og omsorgsarbeidere, det vil også være avgjørende at utdanningssystemet bidrar til en stadig mer produktiv arbeidskraft generelt.

Elevers valgfrihet og myndighetenes dimensjonering av utdanning, arbeidsmarkedets ansvar

Det viser seg at det er vanskelig å planlegge behovet for arbeidskraft på lang sikt. Det viktige i denne sammenhengen er at de unge gjennomfører en utdanning som gir stimulans og evne til videre utdanning, både fornyelse av eksisterende utdanning og skifte til andre utdannings- og yrkesområder. Det viser seg for eksempel at ungdom som kommer inn på den utdanningsveien de helst ønsker, har større sjanser til å gjennomføre, se kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*.

Det er derfor viktig å påpeke at arbeidslivet selv har et stort ansvar for at det utdannes kandidater som tilfredsstiller de kravene som stilles til

arbeidsstyrken i fremtiden. De som etterspør arbeidskraft, både privat næringsliv og offentlig tjenesteyting, er viktige bidragsyttere når det gjelder å vurdere hvilke kompetansekrav fremtidige arbeidstakere skal møte. Men de har også et ansvar når det gjelder de nyutdannedes muligheter til å få et arbeid som de kan ha glede av og kunne forsørge seg gjennom.

4.3.3 Utdanning over landegrensene

Globalisering

Norge er en del av et større verdenssamfunn. Kunnskapssamfunnet er globalt. Globaliseringen vil bidra til at kvaliteten på utdanningssystemet kommer i sentrum, også i Norge. Vi konkurrerer med andre land på utdanningsmarkedet, noe som igjen fordrer at vårt utdanningstilbud må være av god kvalitet for å hevde seg. Norsk utdanning må kunne hevde seg i sammenlikning med andre land. Vi har vår egen unike utdanningskultur som har mye bra i seg, men det er også viktig å erkjenne at det alltid er mulig å gjøre ting enda bedre, og at vi kan lære av å se til andre land. Norsk utdanningspolitikk utformes nasjonalt, men i omgivelser som er preget av både økt internasjonalt samarbeid og økt konkurranse.

Globaliseringen fører til at verden blir mindre; folk flytter mer på seg både innenfor og utenfor sine egne landegrenser. Norske studenter reiser utenlands som aldri før for å ta utdanning. Vi har også en stor del minoritetsspråklige i Norge, som utgjør en viktig ressurs og utfordring for opplæringssystemet vår. Dette er noen av de forholdene som gjør at det er nødvendig å se den norske grunnopplæringen i en internasjonal kontekst.

Nordisk samarbeid

Utdannings- og forskningssamarbeidet i Norden skjer innenfor Nordisk Ministerråds strategi for 2000–2004, «Norden som foregangsregion for utviklingen av menneskelige ressurser». Strategien legger vekt på tre hovedområder:

- videreutvikling av et målrettet utdannings- og forskningsrom i Norden
- nordisk arbeidsdeling i en ny tid
- nordisk utdanning og forskning i et internasjonalt perspektiv

Styringsgruppen for skolesamarbeid (NSS) har bl.a. satt i gang et prosjekt om demokrati i skolen, en «tenketank» er etablert for å utrede mulighetene for livslang læring. Styringsgruppen har også

hatt prosjekter om entreprenørskap i skolen, lærerrollen og evaluering i skolen.

Utdanningspolitikk i EU

Innenfor EU har utdanning og utdanningspolitiske spørsmål fått større og større oppmerksomhet i de senere årene. Nedenfor gjengis kort noen av de politiske prosessene som foregår i EU med hensyn til utdanningsspørsmål.

Lisboastrategien som har som formål å skape den mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomien i verden innen 2010. Både strategien og arbeidsmetoden markerer på mange måter en ny giv i EU-samarbeidet.

Bolognaprosessen er et samarbeid innenfor høyere utdanning mellom landene der EU-kommisjonen og formannskapslandet deltar spesielt aktivt. Samarbeidet dreier seg om struktur, gradssystem, mobilitet, kvalitetssikring og faglig samarbeid innenfor høyere utdanning.

Bruggeprosessen startet en prosess innenfor yrkesutdanningen etter mønster av Bolognaprosessen. Målet er å bidra til økt mobilitet ved nedbygging av hindringer som skyldes ulike krav til yrkeskvalifikasjoner blant landene.

The Copenhagen Declaration av 29. og 30. november 2002 fremhever fire prioriterte områder for innsats innenfor yrkesutdanningskompetanseområde:

1. Den europeiske dimensjonen
2. Gjennomsliktighet, informasjon og rådgiving
3. Anerkjennelse av kompetanser og kvalifikasjoner
4. Kvalitetssikring

Utdannings- og forskningsprogrammene er de mest omfattende områdene for Norges deltakelse i EUs utdanningsvirksomhet fordi de budsjettmessig står for den absolutt største delen av samarbeidet, og fordi de omfatter mange mennesker.

På forskningsområdet deltar Norge i det femte rammeprogram for forskning (5RP) og også i forberedelsene til gjennomføring av det sjette fra og med 2003. Det europeiske forskningssamarbeidet skal styrkes og utvikles slik at man får et indre marked for forskning som omfatter hele Europa.

Utdanningsprogrammene Sokrates og Leonardo da Vinci har som mål å styrke samarbeidet mellom europeiske utdanningsinstitusjoner, bidra til økt mobilitet for elever, læringer, studenter og lærere, styrke fremmedspråkundervisningen og

utvikle nye ideer innenfor pedagogikk og læremidler.

Analysene fra OECD

OECD er etter hvert blitt et av de største analytiske fagmiljøene for utdanning i verden. Gjennom studier, komparative analyser og ikke minst gjennom indikatorutvikling får arbeidet i OECD stor oppmerksomhet i de nasjonale utdanningspolitiske debattene. PISA-undersøkelsene som testet 15-åringer i en rekke OECD-land, har slått tungt ned i den pågående utdanningsdebatten bl.a. i Tyskland og Norge.

OECD gjennomfører også en rekke mer kvalitative studier, der også norske eksempler er med. I sin *What Works in Innovation in Education—Motivating students for lifelong learning* (2000) trekker OECD fram Kjelle videregående skole, Nesodden videregående skole (begge Akershus) og Sandefjord videregående skole i Vestfold som gode eksempler på skoler som har vært spesielt flinke til å øke motivasjonsnivået hos elevene. Åtte land var med i undersøkelsen.

Handel med utdanningstjenester – WTO–GATS

Handel med tjenester er internasjonalt regulert bl.a. i World Trade Organization (WTO) i tjenestavtalen (GATS). Avtalen ble iverksatt med virkning fra 1. januar 1995. Utdanning inngår som en del av GATS. Norge har sagt i bindingslisten at utdanning på grunnskolens og videregående skolenivå er offentlige tjenesteytelser.

Det enkelte land har ifølge GATS rett til å regulere og innføre nye reguleringer innefor sitt territorium for å tilgodese nasjonale politiske målsettinger. Norges forpliktelser i forhold til GATS innebærer blant annet at utenlandske tilbydere av utdanning kan etablere seg i Norge, men at de må holde seg innenfor norske regler.

UNESCO

Verdens Utdanningsforum i Dakar i Senegal i april 2000 blir regnet som en av de viktigste begivenhetene på utdanningsfeltet i begynnelsen av det nye århundret. 1100 deltakere skrev under og forpliktet seg på den såkalte Dakar-deklarasjonen, som går ut på å skaffe utdanning til alle verdens borgere innen 2015. UNESCO ble tillagt det overordnede ansvaret for å koordinere alle internasjonale aktører, samt å opprettholde det globale momentum.

Gjennom internasjonalt arbeid ser vi i hvilken retning kvalitetsutviklingen går. Internasjonale studier har alltid til hensikt å sette et kritisk blikk på blant annet resultatkvaliteten. Det er viktig også for Norge å delta i det internasjonale utviklingsarbeidet som skjer. Vi har både noe å lære bort, samtidig som vi mottar impulser til å utvikle vårt eget utdanningssystem for å oppnå en bedre kvalitet.

4.3.4 Reform og fornyelse i utdanningssystemet

Grunnoppfølringen opererer ikke i et vakuum. Samfunnet og utdanningssystemet er på mange måter gjensidig påvirket av hverandre. På 90-tallet ble det planlagt og gjennomført store reformer innenfor alle utdanningsnivåene som for eksempel Reform 94, Reform 97, Kvalitetsreformen og Kompetansereformen. De siste årene er det i tillegg kommet både nye lover og nye reformer. Reformene har til hensikt å føre til bedre kvalitet og effektivitet i utdanningssystemet. Nedenfor gjengis de mest sentrale endringene de siste årene.

Forslag til endringer i opplæringsloven

Utdannings- og forskningsdepartementet har 11. april 2003 oversendt forslag til endringer i opplæringsloven til Stortinget (Ot.prp. nr. 67 (2002–2003)). Endringene vil øke handlingsfriheten i organiseringen av grunnoppfølringen. Bakgrunnen for forslagene er at økt fleksibilitet for skolene i organiseringen kan gi mange positive effekter. Forslagene gjelder følgende:

- Bestemmelsene om klassedeling erstattes av en bestemmelse om pedagogisk forsvarlig størrelse på elevgruppene.
- Bestemmelsen om klassestyrer erstattes av en bestemmelse om en kontaktlærer for den enkelte elev.
- Bestemmelsene om opplæringsordningen for den videregående opplæringsjusteres, slik at fylkeskommunen kan godkjenne lærekontrakter der hele opplæringsloven, eller en større del enn det som følger av læreplanen, skal skje i bedrift.
- Bestemmelsene om at rektor må ha formell faglig og pedagogisk kompetanse erstattes av et krav om at rektor må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. (Med disse kravene er det ment realkompetanse).

- Endringer i opplæringsloven er ett av flere tiltak regjeringen vil fremme med sikte på å øke kvaliteten i grunnopplæringen.

Om lov om frittstående skoler (friskoleloven)

Begrepet frittstående skoler er nytt i forhold til dagens lovgivning. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) ble fremmet for Stortinget i desember 2002 og ble behandlet i Odelstinget mai 2003. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen sluttet seg i Innst.O. nr. 80 (2002-2003) til lovforslagene. De mest vesentlige endringsforslagene i forhold til privatskoleloven er knyttet til grunnskoler. Forslagene innebærer blant annet følgende:

- Kravet til formål i privatskoleloven § 3 fjernes. Kravet erstattes med krav til innhold og kvalitet. Det innebærer at det kan godkjennes frittstående skoler som driver opplæring etter samme læreplan som den offentlige skolen.
- Det innføres en rett til godkjenning for søkere som oppfyller kravene i loven.
- Retten til godkjenning er betinget av at godkjenningen ikke medfører vesentlige og langsiktige negative konsekvenser for de berørte kommunene og deres innbyggere.

Departementet vurderer også endringer i finansieringssystemet for de frittstående skolene, jf. Ot.prp. nr. 80 (2002-2003), som ble lagt frem for Stortinget i april 2003. De viktigste forslagene er:

- Det foreslås en omlegging av tilskuddet til frittstående skoler i retning av et kommunalt tilskuddsgrunnlag og statlig utbetaling av tilskuddet.
- Det foreslås overgangsordninger for de skolene som er godkjent etter gjeldende privatskolelov.

St.meld. nr. 33 (2002-2003) Om ressursituasjonen i grunnopplæringen m.m.

Parallelt med friskoleloven er det også arbeidet med en rekke tiltak for å bedre rammevilkårene for de offentlige skolene. Utdannings- og forskningsdepartementet har foretatt en vurdering av dagens finansieringssystem for grunnskolen og videregående opplæring og la frem St.meld. nr. 33 (2002-2003) *Om ressursituasjonen i grunnopplæringen m.m.* for Stortinget i mai 2003. Det var Stortinget som ba departementet legge frem en melding om ressursituasjonen i grunnopplæringen, og departementet varsler samtidig at det fra nå av vil komme en årlig melding om dette. Mel-

dingen viser at norske kommuner prioriterer skolen høyt, og ressursinnsatsen har også holdt seg stabil gjennom de siste fem årene.

Fagskoler

Bergutvalget leverte sin innstilling NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger* våren 2000. St.meld. nr. 20 (2000–2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring* ble lagt fram i desember 2000. Lovforslaget ble fremmet for Stortinget i desember 2002 i Ot.prp. nr. 32 (2002-2003).

Det blir foreslått i Ot.prp. nr. 32 (2002-2003) å endre begrepet fra fagskoler til fagstudier, for å tydeliggjøre at dette er et tilbud om tertiærutdanning, og at loven omhandler godkjenning av utdanningstilbud, og ikke av utdanningsinstitusjoner. Fagstudier skal ligge på nivået over videregående opplæring og tilsvare et omfang på minimum et halvt studieår (fem måneder) og maksimum to studieår på heltid. Departementet har vedtatt å legge oppgaver knyttet til godkjenning og evaluering av fagstudier til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Fagstudier som er godkjent av NOKUT vil få støtterett i Statens lånekasse.

Lovforslaget ble lagt frem for Stortinget i desember 2002 og ble behandlet i Odelstinget i april 2003. I Innst.O.nr. 78 (2002-2003) slutter komiteen seg i hovedsak til lovforslagene i Ot.prp. nr. 32 (2002-2003).

Folkehøgskoler

Høsten 2002 var det 77 folkehøgskoler i drift i Norge. Folkehøgskolen gir ingen formell kompetanse, men etter stortingsvedtak i januar 1997 gir gjennomført folkehøgskoleår 3 tilleggspoeng ved opptak til høyere utdanning. Folkehøgskolene har dermed fått en noe endret funksjon, og mange skoler har tatt opp i sin virksomhet oppgaver som før lå til videregående opplæring.

Kompetansereformen

Det overordnede målet for Kompetansereformen er at den skal bidra til å dekke samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov for kompetanse. Stortinget behandlet meldingen om Kompetansereformen – St.meld. nr. 42 (1997–98)–i januar 1999. Arbeidet med å iverksette reformen startet samme år. Hovedelementene i reformen er blant annet voksnes rett til grunnskole og videre-

gående opplæring, dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, rett til utdanningspermisjon for arbeidstakere og forskjellige endringer i det offentlige systemet for å tilpasse det bedre til livslang læring.

Realkompetanseprosjektet er ett av flere tiltak i Kompetansereformen. Realkompetanseprosjektet kommer inn både som en *utfordrer* til hvordan formelle kompetanser er ervervet i det tradisjonelle utdanningssystemet, og som et *virkemiddel* for mer effektive utdanningsløp. Det vesentlige er å gjøre den kompetansen som er opparbeidet gjennom ikke-formell og uformell læring, likeverdig (ikke lik) den kompetansen som er dokumentert og autorisert gjennom formelle institusjoner (se kapittel 16 *Grunnopplæring for voksne*).

Kvalitetsreformen i høyere utdanning

Målet med denne reformen er å legge bedre til rette for studentenes læring og gjennomføring av studiet, i forhold til både kvalitet og økonomi. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett*, som Stortinget behandlet i juni 2001, ble det fremmet en rekke forslag som har til formål å øke kvalitet og intensitet i norsk høyere utdanning, bl.a.:

- økt studieintensitet og raskere gjennomstrømming
- endring i eksamenssystemet
- mer forpliktende studieordninger/studieløp
- større vekt på oppfølging av studentene
- innføring av nytt gradssystem
- styrking av internasjonaliseringen
- endring i kvalitetssikringssystemer, både nasjonalt og lokalt
- innføring av nye styringsordninger
- innføring av ny finansieringsordning
- bedret studiefinansiering

Kvalitetsreformen vil ha direkte konsekvenser for grunnopplæringen. Konsekvensen av reformen er at det vil stilles nye krav til studentenes kompetanse, når det gjelder både faglige kunnskaper og evne til å gjennomføre et høyere studium. Grunnopplæringen må utruste elevene med kunnskaper og læringsstrategier som gjør dem i stand til å følge en strammere gjennomføringstakt enn tilfellet har vært til nå innenfor en rekke studier. Samtidig innebærer Kvalitetsreformen at lærestedene skal følge bedre opp den enkelte student. Kort sagt: Kravene til å være studieforberedt vil øke. På den annen side fordrer også Kvalitetsreformen at

universiteter og høyskoler må tilpasse seg den nye ungdomsgruppen som kommer.

4.4 Den livslange læringen

Hva er livslang læring?

Utvalget er opptatt av å se på grunnopplæringen i Norge i et livslangt læringsperspektiv, og dette perspektivet vil være gjennomgående i hele utredningen. Idéen om livslang læring eller livslang utdanning ble satt på dagsordenen tidlig i 1970-årene. I utgangspunktet var begrepet synonymt med voksenopplæring, og målet var å gi voksne bedre tilgang til formell utdanning.

I dag har begrepet en annen karakter, og det er gjort betraktelig mer omfattende. Det er i første rekke OECD som systematisk har bidratt til å gi begrepet livslang læring et annet meningsinnhold. Da utdanningsministrene i OECD-landene tok opp spørsmålet om livslang læring i 1996, ble det understreket at konseptet nå skulle dekke all målbevisst læringsaktivitet, fra vugge til grav. Formålet var å bedre kunnskap og kompetanse hos alle individer som ønsker å delta i læringsaktiviteter. I kommunikeet ble det uttrykt slik:

Strategier for livslang læring krever en helhjertet forpliktelse på nye systemovergripende mål, standarder og tilnærmingmåter, tilpasset kulturen og forholdene i det enkelte land. OECDs utdanningsministre var enige om:

- å styrke grunnlaget for læring gjennom hele livet
- å fremme båndene mellom læring og arbeid
- å tenke på nytt om samtlige partners roller og ansvar
- å skape insentiver...til å investere mer i livslang læring²

Et sentralt perspektiv er at de overordnede målene i utdanningspolitikken ikke kan nås uten at det skjer en vedvarende lærings- og utviklingsprosess hos hvert individ. Livslang læring omfatter opplæring på alle nivåer, formell og uformell læring og realkompetanse som er blitt tilegnet i arbeids- og samfunnsliv³. Et kompetansesamfunn må legge vekt på den enkeltes evne til og ønske om å tilegne seg, fornye og anvende kunnskap.

² Kommunike fra ministrene i OECD 1996, Livslang læring for alle, Paris (s.21).

³ Definisjon fra St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen*.

Gode læringserfaringer i ung alder er det beste grunnlaget for motivasjon til videre læring.

I dag legges en bred forståelse til grunn for livslang læring:

- et perspektiv som går «fra vugge til grav», der det erkjennes at motivasjonen til å lære må skapes på et tidlig tidspunkt, og at læringen må fortsette utover førstegangsutdanningen
- alle former for læring er med – både formell og uformell læring, uansett læringsarena
- oppmerksomhet på de mange ulike overgangsfasene mellom læring, arbeid og fritid gjennom hele livet
- eleven og studenten i sentrum – skifte av fokus fra undervisning til læring med vekt på å ivareta alle enkeltpersoners læringsbehov
- å bygge opp en evne til selvstyrt læring på grunn av mengden av nye læringskilder, læringstyper og læringsarenaer, ikke minst gjennom IKT
- politikken skifter fra å være tilbudsorientert til å rette seg mot etterspørsel, noe som innebærer at læringen ses i sammenheng med økonomiske og samfunnsmessige behov
- alle aktører i undervisning og læring involveres i utviklingen av utdanningssystemet

Livslang læring har flere kilder. Det er derfor nødvendig at den enkelte kan kombinere og bygge videre på læring som skjer i skole, arbeidsliv, frivillig arbeid så vel som fritid og familieaktiviteter. Livslang læring må derfor inkludere både formell, ikke-formell og uformell læring. Læring foregår gjennom hele livsløpet og innenfor formelle og uformelle rammer og sammenhenger.

Livslang læring og grunnopplæring

Grunnopplæringen er selve *fundamentet for livslang læring*. Kvaliteten på grunnopplæringen er nøkkelen til enhver livslang læringsstrategi: Det er i grunnopplæringen:

- at barn og unge utvikler gode læringsstrategier, opparbeider motivasjon for læring og utvikler positivt selvbilde og tro på sin egen læringsevne
- at grunnlaget legges for at flest mulig av de unge vil være med lengst mulig
- at grunnleggende kompetanse erverves, fra sosial kompetanse til basiskompetanse lesing, skriving og regneferdighet og tallforståelse

Det livslange perspektivet må være uttrykk både for enkeltmenneskets behov og de nasjonale sam-

funnsmessige utfordringene. I en norsk kontekst bør dette innebære utdanningspolitikken på dette området blant annet skal:

- bidra til økt livskvalitet for den enkelte
- stimulere til aktiv samfunnsdeltakelse
- imøtekomme utfordringer knyttet til ulike generasjoner og livsfaser
- bidra til kompetanse knyttet til valg av verdier og livsstil

Et livslangt læringsperspektiv fordrer effektive læringsløp og smidige overganger mellom utdanningsnivåene og mellom utdanning og arbeid. Etterspørselen etter utdanning vil fortsette å øke, og etterspørselen vil bli mer differensiert. Livslang læring for alle forutsetter strategisk og effektiv bruk av ressurser og virkemidler for at flest mulig skal kunne nås på en god måte. Tilrettelegging for alle generasjoner og grupper må derfor innebære god tilgjengelighet til alle kunnskapskildene, både teknologisk, økonomisk, metodisk, sosial og kulturelt. Overgangene må bli enkle. Blindgater, barrierer, rigiditet og stengsler for mobilitet må fjernes slik at flest mulig blir med lengst mulig i den livslange læringsprosessen. For den enkelte elev eller lærling representerer grunnopplæringen et fundament for dette.

En riktig fordeling av *roller og ansvar* mellom myndigheter, individer, arbeidsliv og organisasjoner er også en viktig forutsetning for å lykkes. Rammeverk, systemer og organisering må derfor kontinuerlig gjennomgås og fornyes. En ny vurdering av grunnopplæringens strukturer, som også omfatter grunnopplæringens lengde, må ha livslangt læring som et overordnet perspektiv.

4.5 Oppsummering

Som strategisk virkemiddel griper utdanningen inn på stadig flere politikk- og samfunnsområder, og svaret på mange av de utfordringene som individene og samfunnet konfronteres med, er kompetanse og evne til omstilling og nyskaping. I dette perspektivet blir livslang læring en forutsetning for verdiskaping og velferdsutvikling. I dette perspektivet blir utdanning mer enn utdanningspolitikk.

Norge har kommet lengre enn de fleste land vi gjerne sammenlikner oss med, når det gjelder å legge til rette for utvikling av kompetanse og humankapital innenfor rammen av livslang læring. Denne innebærer at det norske samfunnet har muligheter til å gi generasjoner av befolkning

Boks 4.2 OECDs analyse av livslang læring i Norge

En evalueringsgruppe fra OECD (2000) kom med en rekke anbefalinger om norsk grunnopplæring for barn og unge:

- Det var viktig å fange opp grupper som ikke benytter seg av tilbud om barnehageplass, og da med spesiell oppmerksomhet på innvandrerbarn. *Staten bør ha et nært samarbeid med den enkelte kommune for å sikre at alle barn får tilgang til nødvendig omsorg og læring, og iverksette en rekke tiltak som kan bidra til likeverdighet, både utdanningsmessig og sosialt.*

- For å gjøre overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring mer problemfri, og for å sikre at elevers valg er i samsvar med evner og interesser, ble det anbefalt:

«at yrkesrettledningen i ungdomsskolen bør bli bedre, særlig for elever som velger yrkesfag.»

- For å kunne gi ungdommen en anledning til å kunne velge når de skal lære og når de skal arbeide, ble det anbefalt:

«at elever i videregående skole som forlater utdanningssystemet før de har brukt opp sin lovfestede rett, får kostnadene for årene som gjenstår, kreditert på en opplæringskonto, med sikte på å oppnå relevante resultater. Videre foreslås det at disse elevene gis en avgangsbekreftelse med opplysning om hvilke resultater som er oppnådd, og en klar angivelse av rett til a) fremtidig videregående opplæring; b) erfaring utenom skolesystemet (arbeid, frivillige aktiviteter osv.) som vurderes og krediteres ved senere oppstart i utdanning eller arbeidsliv (med muligheten åpen for aldri å vende tilbake til videregående opplæring); og c) den finansielle støtten som måtte foreligge når planene om finansiering er på plass.»

- For å stimulere og utvikle skolelederens rolle ble det anbefalt:

«at rektorene trekkes inn i de nasjonale dialogene om utvikling og gjennomføring av utdanningspolitikken.»

- Det ble uttrykt skepsis til om utdanningskontorene tilførte noe positivt i et system der staten gir kommunene og fylkeskommunene autonomi, og det ble anbefalt:

«at forholdet mellom stat, fylkeskommune og kommune gjennomgås på nytt for å sikre at de byråkratiske strukturene er i tråd med nåværende og fremtidig ledelsespraksis, og særlig i forbindelse med kvalitetssikring.»

- Lærerorganisasjonene var bekymret for at et større mangfold i utdannings- og opplæringstilbudet og økte valgmuligheter for den enkelte elev eller student kan få uheldige følger (marginalisering av det offentlige utdanningssystemet, kommersielle hensyn mv.). Det ble anbefalt:

«at disse synspunktene fra lærernes fagforbund fullt ut tas i betraktning i diskusjonene om det fremtidige utdanningssystemet, dets sammensetning, finansiering og mål, og i gjennomføringen av Kompetansereformen.»

- Det ble anbefalt:

«at lærerutdanningen blir gjennomgått med sikte på å sikre et tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere i alle skoler, og at tospråklighet blant lærere i skoler med innvandrerbarn regnes som en kvalifikasjon med betydning for lønnsfastsettelsen.»

- Det ble anbefalt:

«at IKT-opplæringen i lærerutdanningen utvides for å sikre at alle lærere og administratorer forstår IKT, hensiktsmessig bruk av IKT og fordeler og ulemper ved bruk av IKT.»

gen tilgang til ny kompetanse og nye handlingsalternativer.

Utvalget understreker sterkt at den videre utvikling av grunnopplæringen må baseres på

prinsipper for livslang læring. Det betyr at grunnopplæringen må gi barn og unge et solid og grunnleggende fundament for videre læring basert på kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

Samtidig må grunnopplæringen gi barn og unge erfaring med å lykkes, gjøre dem motiverte og stimulere deres lyst til å lære – både ved å stille krav til dem og forvente innsats, og ved å støtte deres anstrengelser for å realisere sine evner og anlegg.

Barn og unge må videre oppmuntres til på egen hånd å søke kunnskap i aktiviteter utenom skolen og lære av hverandre. Dette vil gjøre den oppvoksende generasjonen mer kompetente i møte med forandringer så vel i yrkeslivet som i privatsfæren. Skolen må ellers legge vekt på å ta i bruk forskjellige læringsarenaer i opplæringen, og grensene mellom utdanningsnivåene og mellom skole og arbeidsliv må gjøres mer flytende. Utvalget har bl.a. lagt slike premisser til grunn for sine forslag, se kapittel 8 *Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner*, kapittel 11 *En sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen*, kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen*, kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*.

Livslang læring handler også om strukturer og rettigheter. Som det fremgår av kapittel 16 *Grunnopplæring for voksne* er utvalget opptatt av at voksne uten avsluttet grunnopplæring skal få realisert en ny sjanse. Voksne har fått nye rettigheter til grunnopplæring de siste årene. Utvalget vil understreke skoleeierens ansvar for å tilby tilpassede og fleksible opplæringsløp for voksne.

Arbeidslivets behov for kompetanse er vanskelig å bestille på lang sikt. Det er også nødvendig å ha klart for seg at analyse og planlegging ikke gir svaret på alle spørsmål som melder seg. Noen ganger vil en likevel ut fra kunnskap om visse forutsetninger kunne trekke konklusjoner om hva som bør gjøres på kort og lang sikt.

I andre situasjoner vil beslutninger hvile på grunnleggende verdier og prioriteringer, der en må ha tillit til at individene selv greier å tilpasse seg nye utfordringer og muligheter. I det kompetansebaserte samfunnet vil det være avgrensede muligheter til å vite hvilke krav og behov fremtiden vil inneholde. Det eneste sikre er at befolkningen må være i stand til hele tiden å lære noe nytt, og at hver enkelt har den selvillit og tro på egne evner som skal til for å gjennomføre dette.

Utvalget mener at utdanningssystemet må leve med kontinuerlige forventninger om forbedring og utvikling. Utdanningssystemet må både reflektere samfunnsutviklingen og være premissgiver for samfunnsutviklingen. Dette innebærer at utdanningssystemet ikke refleksjonsløst skal tilpasse seg kortsiktige endringer, men at det er nødvendig å bygge systematisk og omfattende kunnskap som kan brukes som grunnlag for de beslutninger som trengs for å fornye og forbedre utdanningen.

Kapittel 5

Barn og unge

Grunnoppplæringen dekker et aldersspenn fra 5 til 20 år. (Voksne i grunnoppplæringen er behandlet i kapittel 16.) Noen elever starter i 1. klasse som 5-åringer, og noen elever vil ha fullført fagoppplæringen først når de er 20. Det betyr at det er store endringer i utvikling hos det enkelte individ i denne tidsperioden, og spredningen i interesser og forutsetninger øker med økende alder. Det er disse endringene grunnoppplæringen må fange opp, både ved å gi den enkelte elev utfordringer over tid og erfaringer med et læringsløp som nettopp kan bringe den unge fram til studie- eller yrkesstart. Samtidig må skolen ta hånd om den store bredden innenfor hvert årskull. Dette stiller grunnoppplæringen overfor store krav for å gi tilpasset opplæring til den enkelte.

5.1 Oppvekst og levekårsutfordringer

Selv om denne utredningen fokuserer på grunnoppplæringen, må den likevel ha forbindelseslinjer over til andre politikkområder som oppfattes som sentrale for oppvekst- og levekår for barn og unge i Norge. Oppvekstpolitikken vil likevel ikke bli omtalt generelt fordi det nettopp foreligger en stortingsmelding som dekker denne helheten¹. Det kan være verdt å ta utgangspunkt i de sentrale utfordringene som denne meldingen skisserer ved utformingen av en politikk for barn og unge i fremtiden:

- Endringer i familie og samfunn har stilt større krav til både offentlige myndigheter og frivillig sektor og gjort foreldrerollen viktig på en ny måte. Eksempler på endringer i denne sammenhengen er levekår, familiestørrelse, flere samlivsbrudd, økt kommersialisering og seksualisering, mye og større rusutfordringer, en ny kommunikasjonsvirkelighet og en sterkere grad av organisering av fritiden.
- Utdanning er viktigere i dag enn noen gang tid-

ligere, både for den enkelte og som drivkraft for samfunnsutviklingen.

- Trygghet i familien er en forutsetning for en god personlig utvikling, og familien er barnets første og viktigste omsorgssted.
- Venner og jevnaldrende har en sentral rolle i barns og ungdoms liv. Utfordringen er å legge til rette for arenaer og møteplasser som kan styrke en positiv identitetsutvikling.
- Medier er sentrale i barns og unges hverdag. Nye interaktive kommunikasjonsmidler og -muligheter har innvirkning på hele oppveksten, både gjennom tidsbruk, ved verdiformidling og som referanse for identitetsskaping.
- Globaliseringen gir økte muligheter for tettere kontakt og utveksling av ideer, erfaringer og handlingsmønstre på tvers av geografiske, kulturelle og språklige skillelinjer, noe som igjen gir muligheter for fornyet identitetsdannelse.
- I en aktiv offentlig politikk overfor barn og unge må alle nivåer reflektere et helhetssyn og ta utgangspunkt i enkeltmenneskets og gruppers behov.²

Disse utfordringene har betydning for grunnoppplæringens innhold og organisering. Generelt har elevenes bakgrunn, lærernes kompetanse og jevnaldringsgruppen størst betydning for elevenes og lærlingenes resultater på skolen og i bedriften. Men disse faktorene kan ha betydning i både positiv og negativ retning. Dersom tryggheten i familien for eksempel svikter, vil det lett føre til motivasjons- og konsentrasjonssvikt som gir seg utslag på resultatene. Venner og jevnaldrende kan påvirke sterkt i både positiv og negativ retning. Og bruk av medier kan bli et substitutt for systematisk læring i skole eller bedrift. Vanligvis er det negative krefter og erfaringer som får store oppslag i media, og som preger diskusjonene om barns og unges oppvekst, men det er like viktig å være klar over at det store flertallet av barn og unge vokser opp med positive oppfatninger og

¹ Barne- og familiedepartementet: St.meld. nr. 39 (2001-02) Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge.

² Ibid. s. 8-9.

relasjoner til både foreldre og skole eller lærested. At det eksisterer motsetninger og konflikter på samme måte som det eksisterer gode opplevelser og fellesskap, er en del av oppvekstprosessen. En del barn og unge vil slite med konflikter, og noen vil trekke det med seg over i ungdommen og voksen alder, men de fleste barn og unge overviner problematiske perioder og fullfører utdanning og starter etter hvert voksenlivet.

5.2 Barn

Noen av de utfordringene som er nevnt foran, har større betydning for skolen enn andre. Nå foreligger det ikke særlig detaljert forskning om hvordan elevene på ulike alderstrinn oppfatter skolen, og hvordan de ser på skolen sammenliknet med livet i hjemmet og fritiden i nærmiljøet. Forskningsen er spesielt tynn på barnetrinnet, men noe bedre for ungdomstrinnet og videregående opplæring.

Lillemyr har som en del av evalueringen av Reform 97 summert opp kunnskapsstatus for reformen.³ Rapporten fokuserer blant annet på lek og læring i småskolen og peker på at betydningen av barnehagen er godt dokumentert. Sosial trygghet gir grunnlag for utvikling av kognitiv kompetanse, kognitiv selvoppfatning og dermed for læring. Et annet tema som Lillemyr tar opp, er «den kompetente elev». Rapporten viser til forskning som tyder på at en sterkere vektlegging av opplevelse og engasjement i pedagogiske opplegg for 4-9-åringer forutsetter sterkere vekt på de sosiale og affektive sidene ved barns selvoppfatning, blant annet med tanke på motivasjon på høyere trinn i skolen. Det viser seg derfor at tiltak rettet mot elevenes sosiale kompetanse kan være nyttig med tanke på både elevenes skolefaglige prestasjoner og deres akademiske selvoppfatning.⁴ (Jf. kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen*.)

I oppsummeringen av rapporten utdyper Lillemyr dette nærmere:

«L97 fremhever sterkt den aktive og engasjerte elev, begrunnet ut fra et syn på mennesket og barnet som kompetent, aktivt søkende, og hvor samspill mer enn påvirkning, blir det sentrale. I det pedagogiske arbeid bør en legge til rette for at elevene er aktive og at de voksne

kan respondere og oppmuntre ut fra faglig og relasjonell kompetanse. Det vil derfor i tillegg til faglige mål, være viktig å planlegge ut fra kunnskap om samspillet i barnegruppen og det samværsklimate barn skaper seg imellom i lek og læring. Læreplanen kan dermed sies å dreie fokus fra oppmerksomhet mot fagstoff og lokale læreplaner, til større oppmerksomhet mot det aktive barnet og samspillet mellom aktørene i skolemiljøet.»⁵

Nordahl og Sørli undersøkte elevenes syn på skolen. De fant at den sosiale trivselen for barne- skoleelever (4. klasse) og ungdomsskoleelever (7. klasse) var god. Elevene likte seg og trivdes på skolen, men de ga uttrykk for at de ofte kjedet seg i undervisningssituasjonene, selv om de mente at skole og læring var viktig. De aller fleste elevene ga også uttrykk for at de hadde et i hovedsak positivt, lite konfliktfylt og tilfredsstillende interpersonlig forhold så vel til medelever som til lærere (klassestyrere).⁶ Flere andre undersøkelser, blant annet synteserapportene fra Reform 97, viser at elevene trives på skolen.⁷

Lærings- og undervisningshemmende atferd fremtrer ikke som noen alvorlig form for problematferd i norske skoler, men det er like fullt en belastning for mange lærere og medelever. Norge kommer i blant annet PISA-undersøkelsen dårlig ut sammenliknet med andre land. Rektorenes vurdering i PIRLS-undersøkelsen viser imidlertid at de mener 10-åringene oppfører seg ordentlig på skolen. De kommer lite for sent, og jukser nesten aldri. Hærverk og tyveri forekommer sjelden. Rektorene mener også at uro i klasserommet i liten grad er et problem.

Fysisk utagerende atferd forekommer mest i 1. til 4. klasse og mest blant gutter. Atferden avtar med alderen, mens verbal utagerende atferd øker med økende alder opp til 10. klasse. En liten gruppe elever viser antisosial atferd, og denne formen er mest alvorlig. Den forekommer oftest blant gutter, og noen få utvikler et vedvarende antisosialt atferdsmønster. Sosial isolasjon viser en liten gruppe, og med økende alder befinner flest jenter seg i denne gruppen. Men undersøkelser viser at det er stor variasjon mellom skoler og klasser. Det er også en sammenheng mellom pro-

⁵ Ibid. s. 22-23.

⁶ Nordahl, Thomas og Mari-Anne Sørli: Brukerperspektiv på skolen. Rapport 12d/98 NOVA, Oslo

⁷ Klette, Kirsti, Vibeke Grøver Aukrust, Bente Hagtvedt og Frøydis Hertzberg: Synteserapport. «Klassereformer praksisformer etter Reform 97». 2003. og Imsen, Gunn: Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte. Synteserapport. 2003.

³ Lillemyr, Ole Fredrik: Kunnskapsstatus Reform 97 – med vekt på tidsrommet 1985 – 1999, Dronning Mauds Minne, Trondheim 2000.

⁴ Ibid. s. 98-100.

blematterferd og faglig tilkortkomning. For disse gruppene handler det i høy grad om å øke mestringsopplevelser og selvtillit hos elevene. Det er en utfordring for skolen å gi tilpasset opplæring til elever i denne gruppen som er relevant i forhold til deres evner, interesser og læringsbehov.⁸ (Jf. kapittel 9 *En tilpasset opplæring for alle*.)

5.3 Ungdom

Elever på ungdomstrinnet er i alderen 13-16 år og befinner seg således midt i puberteten, i lete- og utprøvningsfasen. Alderen preges av store endringer i ungdommens liv, både i forhold til egen kropp, familierelasjoner, nære vennskap, kjæresten, gruppetilhørighet, valg av livsstil, utdanning, arbeid og fritidsaktiviteter.⁹ Det vil derfor være viktig å finne lærestoff, arbeidsmåter og metoder i opplæringen som bidrar til motivasjon og lærelyst, og som kan hjelpe ungdom i deres mange valg. Elever og læringer i videregående opplæring har lagt noen av pubertetsutfordringene bak seg, men utprøving av livsstil fortsetter selv om den generelle opposisjonstrangen er noe dempet.

Forsker Thomas Nordahl ved NOVA mener at skolen står foran store utfordringer når det gjelder å skape bro mellom elevenes verden og den tradisjonelle skoleverden.¹⁰ Ungdomsgruppen i dag benytter seg av forskjellige læringsveier der ulike typer informasjon flettes sammen, det være seg tekst, lyd, bilde eller film. Samtidig tar de til seg informasjon fra ulike kanaler som Internett og TV. Ungdommen utvikler fortrolighet med hva disse mediene representerer, samtidig som de også er med på å skape avstand til den voksne generasjonen. Dette er en utfordring for skolene og lærerne. Tilgjengelighet til store mengder usortert informasjon og nye former for kommunikasjon mellom elevene reiser grunnleggende spørsmål om hvordan kunnskap skal, kan eller bør forstås og formidles, og hva som kan eller bør betraktes som gyldig kunnskap.¹¹

Elevenes erfaringer og opplevelser i skolen har ikke fått særlig stor oppmerksomhet verken i

forskning eller i generell debatt om læreplanen og undervisningen i skolen. I den grad elevenes stemmer blir hørt, er det som regel som en del av et annet, større problemfelt. Subjektive erfaringer hos elevene som for eksempel forhold til medelever og lærere, syn på undervisningen, selvpoppfatning, utvikling av sosial kompetanse og annet, er ikke alltid blitt vurdert, men mange skoler anender nå brukerundersøkelser. Læringssenteret har utviklet «*Elevinspektørene*», som er et webbasert verktøy for skolevurdering. *Elevinspektørene* kan gi skoler, bedrifter, kommuner og fylkeskommuner praktisk hjelp med å gjennomføre systematisk skolevurdering og kvalitetsutvikling av opplæringen. Undersøkelsen skjer klassevis, og resultatene kan også rapporteres på alle nivåer over. I en analyse av dataene som er hentet fra *Elevinspektørene* skoleåret 2001–02 og basert på 52 000 svar. Forskerne 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. Læreren har en viktig rolle som motivator og tilrettelegger for læring. Det poengteres også at elevmedvirkningen er lærerstyrt. Det er lærerne som bidrar til å gi elevene realistiske ambisjoner.¹²

Noen forskningsmiljøer har også henvendt seg mer direkte til elevgruppen og spurt om deres erfaringer med skolen.

I artikkelen *Ungdomsskolen i et elevperspektiv*¹³ drøfter Thomas Nordahl elevenes egne erfaringer knyttet til skolen som en sosial arena for ungdom og deres opplevelse av undervisningen i skolen:

- Et særlig kjennetegn ved elevenes vurderinger av skolen er at skolen og klasserommet fremstår som en sosial arena der forholdet til jevnaldrende er av svært stor betydning for etablering og opprettholdelse av vennskap og sosiale relasjoner. Mange av elevenes handlinger i skolen vil være preget av sosiale relasjoner til jevnaldrende, og bør forstås i lys av fellesskapet mellom ungdom.
- Den betydningen jevnaldrende har for barns og unges utvikling, ses særlig i studier av ungdomsmiljøer. Slik kan det sosiale fellesskapet med jevnaldrende være av sentral betydning i ungdomsskolen.
- Lærernes vurdering av elevenes sosiale ferdigheter knyttes gjerne til tilpasning til skolens

⁸ St.meld. nr. 39 (2001-2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge.

⁹ Stemmeskifte – en rapport fra ordsiftet om ungdomsskolen – Rapport utgitt av Barneombudet 1998.

¹⁰ Uttalelse på Utdannings- og forskningsdepartementets fagseminar 4. februar 2003 om brukarmedvirkning.

¹¹ Blichfeldt, J.F.: Mot en ny samarbeidsstruktur. Synteserapport fra delprosjekt Lære for livet? Evaluering av Reform 97. Arbeidsforskningsinstituttet 2003.

¹² Læringssenteret: Analyse av Elevinspektørene 2001/02, LÆRINGSlabben 2003.

¹³ Grepperud, G. (red.): Tre års kjedsomhet? Om å være elev i ungdomsskolen. Gyldendal Akademisk 2000.

normer og verdier, mens sosiale ferdigheter i forholdet til jevnaldrende ikke er særlig sentrale i lærernes vurderinger av elevene i ungdomsskolen.

- Elevenes relasjoner til lærerne i skolen ser ut til å være viktige i seg selv, og også for andre læringserfaringer elevene gjør i skolen.

En omfattende undersøkelse om ungdom gjennomført av NOVA i 2002¹⁴ viser at et stort flertall av norske tenåringer har det rimelig bra på skolen, et godt forhold til sine foreldre, gode venneforhold og varierte fritidsaktiviteter. Funnene indikerer samtidig at mange av disse forholdene endres gjennom tenårene og inngår i utviklingen fra barn til voksen. Forholdet til foreldrene preges etter hvert mindre av motsetninger og reflekterer trolig en avtakende opposisjon mot slutten av tenårene.¹⁵ Når det gjelder ungdommens forhold til skolen, viser rapporten blant annet følgende:

- De aller fleste ungdommene mener at skolen kommer godt med, og at det er viktig å få gode karakterer.
- De fleste elevene trives på skolen, en noe større andel av elevene i videregående opplæring trives på skolen enn elevene på ungdomstrinnet.
- Et flertall av elevene rapporterer at foreldrene ofte spør hvordan de har det på skolen, og alltid spør hvordan det har gått på prøver.
- Et flertall av elevene på ungdomstrinnet synes det er for mye uro og bråk i timene.
- Det er flere elever i videregående enn på ungdomstrinnet som sluntrer unna lekser, kommer for sent og som skulker skolen.
- Et flertall av elevene drømmer seg stadig bort og tenker på andre ting i timene.

Undersøkelsen viser også at forholdet til venner er en viktig del av ungdomstiden med aspekter som popularitet, fortrolighet og intimitet som sentrale. Når det gjelder mediebruk, ser de aller fleste på TV på hverdager, halvparten mer enn 2 timer, noen flere av ungdomsskoleelevene enn elevene og lærlingene på videregående opplæring. Mediebruken dreies etter hvert fra TV-programmer med sport og realityprogrammer som mest sette til aviser, og interessen for nyheter og debatter øker.

¹⁴ Ung i Norge 2002 – NOVA 2002.

¹⁵ Rossow, Ingeborg: Ungdommen nå til dags – tall fra Ung i Norge 2002. Tidsskrift for ungdomsforskning, NOVA, nr. 1 2003.

Mange unge deltar i frivillige organisasjoner med idrettslag som de mest sentrale. Vel halvparten av norske ungdommer driver aktivt med sport eller idrett. Oppsummerende skriver Rossow at skolearbeid, samvær med venner, TV-titting og sport og idrett er de vanligste fritidsaktivitetene blant ungdom, med samvær med venner som det mest dominerende. Svært ofte skjer dette hjemme hos ungdommene. Gjennom ungdomsårene endres fritidsbruken. Bruk av kafeer og trening i helsestudioer er mer utbredt blant de eldste ungdommene, og færre trener i idrettslag eller bruker fritidsklubb. Fritidsbruken går mot mindre organiserte former.¹⁶

Maktutredningen tar opp ungdommens posisjon i samfunnet.¹⁷ I et pubertetsperspektiv kan ungdommen ses på som en frigjøringsfase som munner ut med at de unge vokser inn i det etablerte samfunnets normer og verdier og internaliserer dem. Utrederne peker på at et kohortperspektiv etter hvert er blitt tillagt større betydning. I dette perspektivet blir de kulturelle mønstrene som dannes i ungdomstiden, videreført hos unge voksne, og ungdommen blir sett på som kompetente aktører. Slik sett blir ungdommen et speilbilde av fremtiden. I ungdomspolitikken er dette bildet tydelig, mens det virker som om skolen fortsatt ser på ungdommens opposisjon som noe forbigående.¹⁸ I artikkelen vektlegges også kohortperspektivets sosialiseringsspektiv:

«Hvis ikke ungdom har fått trening i demokratiske beslutningsprosesser tilstrekkelig tidlig, kan toget være gått. Da tar de med seg ungdomstidens apati inn i det voksne livet. Synkende valgdeltakelse blant unge gir grunnlag for en slik bekymring. Ordninger med kommunale ungdomsråd, som nå finnes i et flertall av norske kommuner, er det mest energiske forsøket på å trekke ungdom inn i ordinære beslutningsprosesser.»¹⁹

I en gjennomgang av resultatene fra Civic-undersøkelsen peker Mikkelsen og Fjeldstad på at elevskårene for demokratirelaterte kunnskaper, ferdigheter og holdninger er gode, men det ser ikke

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.): Ungdom, makt og mening. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo 2003.

¹⁸ Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård: Makt, mening og motstand blant unge. I Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.): Ungdom, makt og mening. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo 2003.

¹⁹ Ibid. s. 10.

ut til at skolen har lyktes like bra i å trekke elevene med i en formell demokratisk praksis gjennom medvirkning i planlegging, valg av arbeidsmåter og vurdering.²⁰

Vestby viser i sin artikkel at ungdommen i mange sammenhenger ses på som en aktør som skal medvirke i utformingen av sin fremtid. Spørsmålet er altså mindre om barn og unge skal delta, men mer om hvordan, og om deltakelsen fører til reell innflytelse. Hun viser til at det foregår evalueringskonferanser, erfaringsdeling, idedugnader og andre arrangementer med barn, unge og voksne som aktører, men at skolen oftest glimrer med sitt fravær. Skolen har sine egne medvirkningsstrategier, men i disse sammenhengene deltar ikke andre sektorer. Det er derfor liten dialog mellom skolen og andre sektorer for å utvikle strategier og dele erfaringer. Vestby ser dette som en svakhet siden skolen møter alle elevene, mens de øvrige aktører oftest møter de mest aktive og engasjerte. Dette gjør at det føres to atskilte debatter om barns og unges medvirkning: én om skole og elevmedvirkning og én om samfunn og unges medvirkning.²¹

Differensieringsprosjektet tar opp elevrollen i videregående opplæring. For at elevene skal kunne utvikle strategier for å løse forskjellige problemer, forutsetter dette et sosialt fellesskap. Læringen er forbundet med en sosial prosess. Resultatene fra den empiriske forskningen viser at elevmedvirkningen er avhengig av at elevene har lærere som er flinke til å få dem interessert i å lære. Dette viser at økt grad av elevmedvirkning fordrer aktive og målbevisste lærerne som ikke trekker seg tilbake og blir passive. Det fordrer en lærer som lærer elevene hvordan de blir kjent med sine egne måter å lære på og kan bruke disse bevisst i læringsarbeidet. Økt grad av elevmedvirkning fordrer økt ansvar til eleven. Det ofte omtalte begrepet «ansvar for egen læring» betyr ikke at lærerne skal være passive og tilbaketrukne, og i beste fall tilrettelegge for den aktive eleven som vet best selv. De empiriske resultatene som er presentert i rapporten, tyder på at elevmedvirkning kan bidra til å utvikle et gjen-svar. Elevmedvirkningen er lærerstyrt, i den for-

stand at det er læreren som kulturelt foredler elevenes evner og forutsetninger, som lærer eleven å glede seg over sine egne prestasjoner og aktiviteter.²²

I rapporten understrekes det at den nye elevrollen kjennetegnes av en medvirkende elev. Den bidrar til å gjøre elevene mer aktive i sin egen læringsprosess, samt gir elevene mer oversikt og kontroll over hva som skal læres i en bestemt periode. Elevene bør dermed delta, både i planleggingen, gjennomføringen og vurderingen av opplæringen. Deltakelsen må videre innebære reell innflytelse. Læreren må sikre at målene er realistiske og i overensstemmelse med læreplanen.²³

«*Veiviseren*», som ble utgitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1994²⁴, henvender seg direkte til elever i videregående opplæring og er et forsøk på å styrke elevene ved å øke deres bevissthet om ansvaret og mulighetene som ligger i rollen som aktiv deltaker i egen læring. Hensikten med *Veiviseren* er å oppmuntre elevene til å analysere og integrere læreplanens brede kunnskapsbegrep i mer faglig sammenheng. Elevene oppfordres til å diskutere mål i de fagspesifikke læreplanene og til å foreslå måter å utvikle den tverrfaglige kompetansen på. *Veiviseren* som redskap for elevene i deres arbeid med å lære forutsetter et strukturert samarbeid mellom elev og lærer.

Eleven har rett til individuell vurdering uten karakterer. Denne vurderingsformen anses som et redskap for elevene til selv å ha oppsyn med sin utvikling uten karakterskalaens mulige demotiverende effekt. Den setter også elev og lærer – ideelt sett som likemenn – i stand til å diskutere læringsprosessen iht. tverrfaglige temaer og kompetanse. Elevene skal vurderes med karakterer bare når de tverrfaglige temaene er fagrelatert og spesifikt uttrykt i den fagspesifikke læreplanens mål. (Jf. kapittel 18 *Vurdering og dokumentasjon av læringsutbyttet*.)

Elevorganisasjonen har utgitt «*Kilden*»²⁵, et hefte som inneholder stoff om læring og hvordan læring bør foregå, og som gir en beskrivelse av hvordan eleven kan være med og bestemme over sin egen læring. Hftet gir gode eksempler på

²⁰ Mikkelsen, Rolf og Dag Fjeldstad: Skole og demokratiopplæring. I Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.): Ungdom, makt og mening. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo 2003.

²¹ Vestby, Guri Mette: Medvirkning i skolen som byggstein i demokratiutvikling? I Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.): Ungdom, makt og mening. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo 2003.

²² Dale, Erling Lars, Jarl Inge Wærness og Rannveig Andresen: Differensiering i et positivt selvforsterkende løp. Undervisningsrapport nr. 4 i differensieringsprosjektet. Rapport nr. 9/2002. LÆRINGSlaben, s. 78.

²³ Ibid. s. 72-73.

²⁴ Nasjonalt Læremiddelsenter (NLS) (Nå Lærings-senteret): *Veiviseren*, 1994.

²⁵ Elevorganisasjonen: *Kilden*, Oslo 2003.

hvordan arbeidsformene og læringsmetodene kan varieres. Gjennom heftet utformes en profesjonell elevrolle. Avslutningsvis diskuteres vurdering og elevens deltakelse i denne i et kapittel om refleksjon. Heftet gir dermed et viktig bidrag til metalæring. Annen forskning har vist at om elevene får kunnskap om hva det betyr å lære, øker dette elevenes utbytte av opplæringen, noe som bidrar til forbedrete læringsstrategier.

Den aktiviteten som beskrives fra barns og unges liv, gjenspeiles mer og mer i skolen og på lærestedet gjennom at eleven blir deltaker i planlegging, gjennomføring og vurdering av sin egen læring. Dette bidrar til å gi elever og lærlinger mer realistiske ambisjoner og kan gi større sammenhengen mellom livet i skole eller lære og livet utenfor.

Å gå på skole er en egen type aktivitet som ikke alltid lar seg sammenlikne med andre aktiviteter som for eksempel arbeid. I noen sammenhenger er eleven blitt forsøkt beskrevet som kunde eller bruker, men det oppleves sjelden som dekkende fordi eleven er en aktiv deltaker 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. På den annen side har skolegang mange felles trekk med arbeidslivet. Elevens egen innsats og eget arbeid har stor betydning for resultatene, og læringen krever selvdisiplin og evne til å samarbeide med andre.

5.3.1 Elevene og lærlingene i tall

Høsten 2002 var det over 610 000 elever i grunnskolen. Disse elevene var fordelt på 29 500 klasser ved 3260 grunnskoler. Samtidig var det i skoleåret 2000-01 142 700 elever og lærlinger under lov om videregående opplæring bosatt i Norge²⁶. Nærmere data om elevene i grunnskolen og elever og lærlinger i videregående opplæring finnes i kapittel 12 om grunnskolen og i kapittel 13 om videregående opplæring.

Et kulturelt mangfold

Norge har alltid vært et flerkulturelt samfunn. I de siste hundreårene har det bodd samer, kvener, skogsfinner, romanifolk og jøder i Norge, i tillegg til nordmenn. Å leve i et flerkulturelt samfunn er en naturlig del av hverdagen for svært mange

barn og unge som vokser opp i dagens Norge. Disse er i større grad vant til å forholde seg til kulturelt mangfold enn hva foreldregenerasjonen er. Det å vokse opp med en kulturell variasjon gjennom språk, mattradisjoner og klesdrakt, og med ulike referanserammer, verdier og tankesett, blir for dagens barn en naturlig del av hverdagen. Den økte innvandringen i de senere år har endret befolkningssammensetningen. Ved inngangen til 2001 bodde det 297 731 personer med etnisk minoritetsbakgrunn i Norge (personer som er fast bosatt i Norge og har to foreldre som er født i utlandet). Antallet barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i alderen 0-17 år har økt fra ca. 54 000 i 1997 til ca. 67 000 i 2002. Oslo kommune står i en særstilling, og 40 prosent av barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i alderen 0-17 år er bosatt i Oslo.

Barn i grunnskolealderen som ikke behersker norsk i tilstrekkelig grad til å få fullt utbytte av undervisningen, får særskilt norskopplæring. Noen får også opplæring i morsmål eller tospråklig fagopplæring, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1. Skoleåret 2000-01 fikk om lag 31 200 elever særskilt norskopplæring. Dette er 5,3 prosent av alle elever i grunnskolen dette året. Andelen elever som får særskilt norskopplæring varierer mellom kommuner. Oslo kommune har den desidert største andelen barn med særskilt norskopplæring; 20,4 prosent av grunnskoleelevene fikk slik opplæring i skoleåret 2000-01. Oslo har dessuten den største veksten fra foregående år, på hele 4 prosentpoeng. 17 100 elever fikk morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.

5.4 Kompetansesamfunnet og IKT

De fleste av de faktorene som er beskrevet foran, er ikke prinsipielt annerledes nå enn de var for eksempel for en generasjon siden, men to forhold kan trekkes fram som særtrekk ved vår tid: kompetansesamfunnet og IKT.

Kompetansesamfunnet

Utdanning er av vital betydning for samfunnet og for den enkelte. Den gir individuelle valgmuligheter. Derfor er kvaliteten og fleksibiliteten i utdanningssystemet en avgjørende forutsetning for både individuell og samfunnsmessig vekst. I industrisamfunnet var utdanning ønskelig, men ikke absolutt nødvendig. Mange fikk jobb etter at den obligatoriske skolen var avsluttet. I kompe-

²⁶ Kilde: Statistisk sentralbyrå (2003).

tansesamfunnet er utdanning og kompetanse en forutsetning for å lykkes både i arbeidslivet og i mange andre sosiale sammenhenger. Å lykkes i kompetansesamfunnet kan betraktes som tegn på selvdisiplin, planleggingsevne og arbeidskapasitet.²⁷ Riktignok finnes det sosiale skjevheter i rekruttering til høyere utdanning fortsatt, men det finnes utdanningsmuligheter for så å si alle samtidig som de fleste veier som tidligere kunne velges uten utdanning, er stengt. Kompetansesamfunnet har også brakt med seg økt vekt på individualitet, frihet og personlig stil. Å realisere seg selv gjennom å finne fram til det som gir mest mening, fremstår som viktig. Jf. kapittel 4 *En opplæring for sin tid.*)

IKT

IKT er en sentral endringsfaktor i vår tid. Det er også en viktig komponent i kompetansesamfunnet. For barn og unge gir IKT andre muligheter enn forrige generasjon hadde, jf. kapittel 15 om IKT. Ungdom er også viktige innovatører i bruk av ny teknologi, og de tilpasser den til sine egne behov. I St.meld. nr. 39 (2001-02) *Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge* vises det til at barns og unges bruk av nye medier og kommunikasjonsformer har klare positive trekk. Mediebruken hos barn og unge preges i større grad enn før av at de er deltakere og ikke bare tilskuere. De utvikler nye kommunikasjonsformer, og de blir vant til å ta stilling til ulike meningsyttringer. Både identitet og kultur blir preget av det globale kommunikasjonsnettverket, og det gir nye muligheter for informasjonsinnhenting og kompetanseoppbygging.²⁸

Teknologikompetanse er en naturlig del av grunnlaget for hvordan oppvoksende generasjoner forholder seg til omverdenen. Det dannes uformelle strukturer og nettverk på Internett basert på felles interesser, og det skapes kontakt mellom personer på tvers av tradisjonelle barrierer. Skolen må ha innsikt i og forstå de mulighetene som ligger i barns og unges bruk av nye medier og kommunikasjonsformer og vurdere barns og unges egens læring og utvikling gjennom bruk av medier og kommunikasjonsteknologi. Skolen må også gjøre en innsats for å forhindre at kunnskapskløfter oppstår på grunnlag av

ulik tilgang til og utnyttelse av informasjon. (Jf. kapittel 15 *IKT.*)

Drøfting

Maktutredningens doble perspektiv på unges oppvekst har et budskap til skolen. Det pekes på at skolen deltar lite på andre arenaer hvor de unge får muligheter til å øve innflytelse på egen oppvekst. Samtidig har skolen sin egen agenda om hvordan elevene skal få mer innflytelse over sin egen opplæring, men på denne arenaen opptrer vanligvis ingen andre. Det er viktig at skolen også tar utgangspunkt i de unge som kompetente aktører hvor deres livserfaringer danner grunnlag for det voksne livet. Det vil kunne bidra til å gjøre skolen mer relevant og forsterke sammenhengen mellom skolen og elevenes øvrige liv. Skolen lærer de unge et teoretisk perspektiv på demokratiske prosesser, og norsk ungdom har gode kunnskaper på dette feltet. (Jf. kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen.*) Men det er ute i lokalsamfunnet med kommunale og frivillige organisasjoner de unge får hovedtyngden av sin praksis. Dette blir i mange tilfeller et eksempel på at teori og praksis kan skille lag i det virkelige liv. Både for skolen og samfunnet for øvrig er det en permanent utfordring å slippe de unge mer til for å muliggjøre en mer dynamisk samfunnsutvikling.

Utvalget mener det er viktig at skolen stimulerer elevene til å engasjere seg i aktiviteter utenom skolen, og at skolen lar elevene bruke slik kompetanse i skolen. Elevene vil slik sett forsterke egen helhetlig kompetanse og være en ressurs for skolen og medelevene. Derfor mener utvalget at begrepet *livsvid opplæring* skal tas i bruk i grunnopplæringen, jf. kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen* og kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring.*

Forskningen gir et hovedbilde av gode oppvekstkår for barn og unge i Norge. De trives godt på skolen, de opplever gjennomgående få alvorlige konflikter. Mange lever under materielle kår som få i tidligere generasjoner har opplevd. Men samtidig finnes det utsnitt av virkeligheten som gir et dystre bilde av grupper av ungdom preget av kjedsomhet, atferdsproblemer, mobbing, rusmisbruk, splittede familienettverk og en økende tendens til selvmord.

De unge forventes å bruke i gjennomsnitt 17,9 år på utdanning og de oppnår god kompetanse i forhold til arbeidslivet. Men kompetansen i forhold til tidligere generasjoner er det vanskelig å gi en fyldestgjørende framstilling av. Både samfunn

²⁷ Frønes, Ivar og Ragnhild Brusdal: På sporet av den nye tid. Kulturelle varsler for en nær fremtid. Bergen 2000.

²⁸ Barne- og familiedepartementet: St.meld. nr. 39 (2001-02) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge.*

og utdanning har endret seg så mye at bildet blir fragmentert. Samtidig er det verre å ikke lykkes i vår tid. Arbeidslivet er innrettet mot høyere kompetanse og mer spesialisering, og unge ser at mange forhold knyttet til starten i arbeidslivet er preget av usikkerhet.

Det skolen kan gjøre for å møte disse utfordringene, er å vektlegge noe av det bestandige. Grunnopplæringen skal bety et slitesterkt grunnlag for alle. Skolen skal minske forskjellene mellom elevene og ikke forsterke dem. Utvalget har

fremhevet basiskompetansen som et særdeles viktig element i den enkeltes opplæring. Basiskompetansen skal være solid og gi grunnlag for fortsatt læring enten den er basert på akademiske tradisjoner eller arbeidslivets praktiske tilnærming. *Veiviseren* har nå vært tilgjengelig siden starten av Reform 94. Erfaringene med bruken bør nå oppsummeres, og utvalget vil anbefale at den revideres i samarbeid med elevorganisasjonen.

Kapittel 6

Lærerrollen

6.1 Innledning

Forskning viser at elevers og lærlingers kulturelle, sosiale og økonomiske bakgrunn har størst betydning for deres læringsutbytte, men samtidig viser utdanningsforskning at læreren og instruktøren har stor innvirkning på elevenes/lærlingenes læring. Det er således avgjørende for barns og unges utvikling og læring og videreutviklingen av opplæringsvirksomheten at Norge har gode og mange nok lærere i skolen og dyktige instruktører i lærebedriftene.

Opplæringsvirksomheten har i tråd med resten av samfunnet gjennomgått store endringer, og det stilles i dag betydelige forventninger til dem som arbeider med opplæringen. Læreres ansvarsområde er stadig blitt utvidet, og som yrkesgruppe er de i dag pålagt en rolle som skal bidra til en hel rekke økonomiske, sosiale og kulturelle målsettinger. Mange av disse målsettingene har sitt opphav langt utenfor opplæringsfeltet. Endringer i utdanningspolitikken øker presset på kapasiteten til stadig å tilpasse seg og takle nye utfordringer. Eksempler på dette finner vi i krav om økt kompetanse og mer profesjonalitet, mer samarbeid mellom lærere og andre kollegaer eller aktører i samfunnet for øvrig. Dette understreker viktigheten av at de som planlegger endring, erkjenner at lærere og instruktører er en del av opplæringsvirksomheten og således også en avgjørende faktor for at endringer skal kunne lykkes.

6.2 Den gode/profesjonelle lærer¹

Det er gjort flere studier av lærerdyktighet, og en internasjonal oversikt over studier av lærerdyktighet ble gjort av Hopkins (1993). Selv om denne oversikten ligger noen år tilbake, viser den til

noen gjennomgående kjennetegn ved dyktige lærere som også kan gjenfinnes i nyere forskning:

- Orientering mot utvikling og innovasjon, særlig positivt er virkningen av at lærere benytter arbeidsformer som innebærer at elevene må samarbeide i en eller annen form.
- Orientering mot at elevene skal lære noe, gjøre klart for elevene hva de skal lære, organiserer elevenes læring og lager progresjon på en tydelig måte og uttrykker høye forventninger til elevene sine.
- Læreren er aktiv i planleggingen av sin undervisning, og forklarer for elevene hva de skal lære, gir dem veiledning underveis, holder seg informert om deres fremgang og gir tilbakemelding om den.
- Har evne til å tenke gjennom eller reflektere over sin undervisning. Dette er en nødvendig betingelse for at læreren skal kunne integrere, harmonisere og videreutvikle sin praksis slik at undervisningen får mening for elevene.

I 1992 tok OECD initiativ til en internasjonal studie av lærerkvalitet, og fem punkter ble definert som ledetråder i studiet:

- kjennskap til vesentlige deler av læreplanens kunnskapsinnhold
- pedagogiske ferdigheter, inklusive evnen til å utnytte et repertoar av undervisningsstrategier
- refleksjon og evne til selvkritikk
- empati og engasjement i forhold til andres verdighet, både elever, foreldre og kolleger
- evne til å planlegge og lede ettersom læreren har en rekke oppgaver både i og utenfor klasserommet

I litteraturen understrekes det at lærerkvalitet må betraktes som et helhetlig begrep, og at det er problematisk å splitte det opp i målbare enkeltdele. En av rapportene i OECD-studien viste til at engasjement var en særlig viktig faktor i lærerdyktighet. Dette er en omstridt konklusjon, og

¹ Teksten her baserer seg i hovedsak på Imsen, Gunn: *Læreren verden* (1997)

forskere² er forsiktig med å bruke denne konklusjonen. Begrunnelsen for forsiktigheten ligger i at dette lett kan føre til tanker om at bare læreren har nok engasjement og kunnskaper, er det tilstrekkelig for å undervise på en god måte. Forskere viser videre til at kognitive evner er en sentral faktor i flere studier. Her vil kravet til lærerens faglige dyktighet være av betydning. De kognitive evnene er nødvendige for å mestre selve lærestoffet og ved refleksjon og teoretisering over sin egen praksis. Teamdannelse på arbeidsplassen ser også ut til å ha betydning spesielt ved iverksetting av endringsprosesser. Dette muliggjør bruk av faglige ressurspersoner i teamene. Nyere forskning legger også vekt på lærerens evne til å lede læringsarbeidet og få til elevmedvirkning og medbestemmelse.³ Eleven må inkluderes i fellesskapet, og opplæringen må også være en opplæring i demokratisk atferd.

Til tross for at utformingen av lærerrollen til dels er kultur- og kontekstavhengig, har den noen grunntrekk som vist gjennom de studiene det refereres til. Oppsummert synes forskningen og annen dokumentert erfaring å peke i retning av at de gode lærerne er gode ledere som både er faglig kompetente og har en bevisst, strukturert plan bak opplæringen. De gode lærerne varierer metodene og improviserer når det trengs. De er opptatt av elevens læringsutbytte og har store forventninger til den enkelte. De har et bevisst forhold til elevens medvirkning og gir presise tilbakemeldinger om faglig og sosial utvikling. De gode lærerne viser varme og omsorg. Det synes ikke å være noen motsetning mellom «kunnskapslæreren» og «omsorgslæreren».

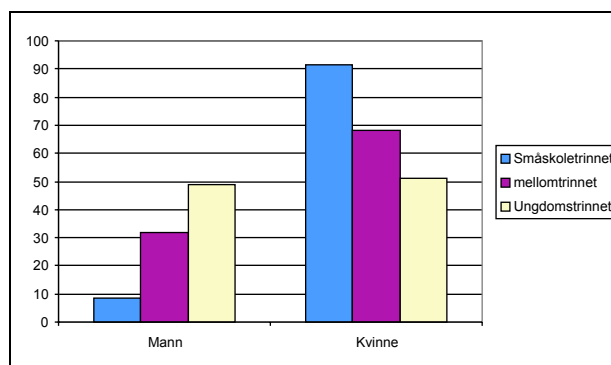
6.3 Lærerne i tall

Kompetanse i grunnskolen – barne og ungdomstrinnet

I forbindelse med innføringen av det nye læreplanverket for den 10-årige grunnskolen fikk Statistisk sentralbyrå (SSB) i oppdrag fra Kirke-

² Ramsay og Oliver (1995) se Imsen (1997).

³ Jf. for eksempel Vestby, Guri Mette: Medvirkning i skolen som byggestein i demokratiutvikling? I Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.): Ungdom, makt og mening. Oslo 2003, Dale, Erling Lars, Jarl Inge Wærness og Yngve Lindvig: Kriterier for bærekraftig differensiering. Læringslaben rapport 2/2003, Oslo.



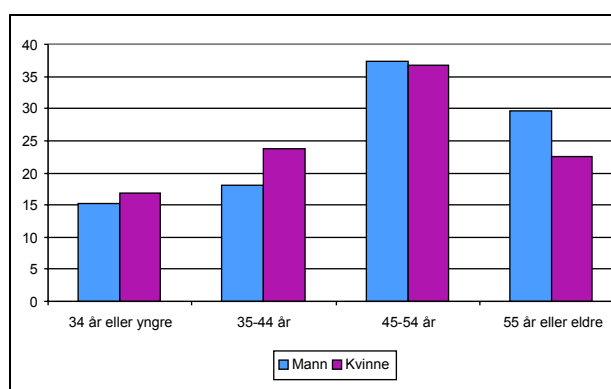
Figur 6.1 Kjønnfordeling i grunnskolen etter skoletrinnet i prosent

utdannings- og forskningsdepartementet å gjennomføre en kartlegging av kompetanseprofilen i grunnskolen. I det følgende blir et utdrag av resultatene fra utvalgsundersøkelsen gjengitt.⁴

Kjønns- og alderssammensetning

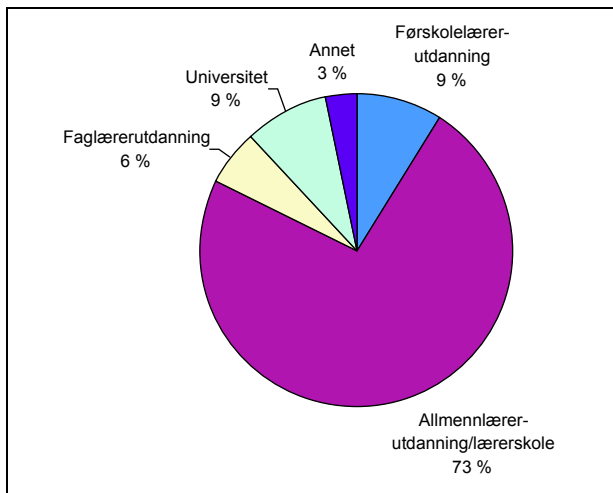
Flertallet av lærerne som underviser i grunnskolen, er kvinner. Småskoletrinnet utmerker seg spesielt der 92 prosent av lærerne er kvinner. På mellomtrinnet er fordelingen 32 prosent menn mot 68 prosent kvinner. På ungdomstrinnet er det om lag like stor andel kvinnelige som mannlige lærere, 51 prosent mot 49 prosent.

Gjennomsnittsalderen blant lærere i grunnskolen er om lag 46 år. 16 prosent er 34 år eller yngre, 22 prosent er 35-44 år, 37 prosent er 45-54 år og 25 prosent er 55 år eller mer.



Figur 6.2 Kjønnfordeling i grunnskolen etter aldersgrupper i prosent

⁴ «Kompetanse i grunnskolen.» Lagerstrøm (2000/72)



Figur: 6.3 Andel lærere i grunnskolen med ulike typer grunnutdanning i prosent

Grunnutdanning

De fleste lærerne oppgir å ha godkjent⁵ utdanning (96 prosent). Menn oppgir å ha godkjent utdanning i noen større grad enn kvinner. Skoletype ser ut til å ha en viss betydning. På ungdoms- og mellomtrinnet er andelen lærere med godkjent utdanning større enn på småskoletrinnet. Lærere i aldersgruppen 55 år eller eldre har i større grad enn andre godkjent utdanning.

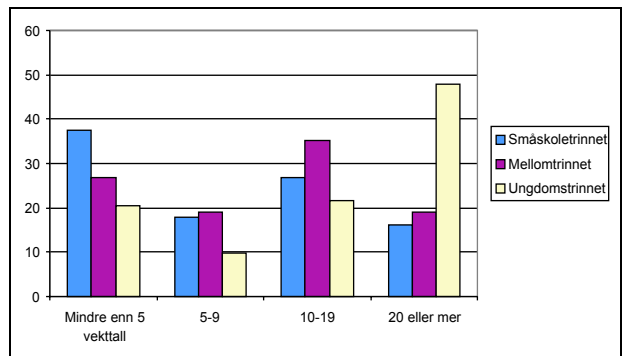
SSB har også undersøkt læreres kompetansenivå i de enkelte fag på de ulike trinn. I det følgende presenteres resultatene fra undersøkelsen i de fagene utvalget spesielt har løftet fram i sin delinnstilling: matematikk, norsk og engelsk.

Norsk

Syv av ti lærere som underviser i norsk, har kompetanse i faget tilsvarende 5 vekttall⁶ eller mer. Det synes ikke å være noen forskjell mellom menns og kvinners kompetanseprofil; imidlertid synes alder å spille en rolle. De yngste lærerne har i større grad enn de eldre kompetanse i norsk. 85 prosent av lærerne i faget under 35 år har utdanning lik 5 vekttall eller mer, mot 58 prosent i gruppen over 54 år. Til tross for dette er det blant de eldste lærerne vi finner største andel med høy kompetanse. Tre av ti over 54 år mot om lag to av ti under 45 år har 20 vekttall eller mer i norsk.

⁵ Med godkjent utdanning menes her samsvar mellom krav til utdanningsnivå og det nivået den enkelte lærer underviser på.

⁶ I undersøkelsen er det lagt til grunn at en årsenhet tilsvarer et grunnfag eller 20 vekttall.



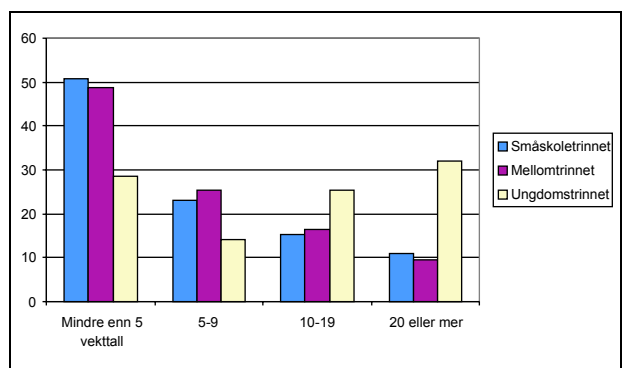
Figur: 6.4 Andel lærere i norsk med ulik utdanning i faget, etter skoletrinn i prosent

Videre viser undersøkelsen at det i norskfaget er lærere på ungdomstrinnet som i større grad har kompetanse i faget.

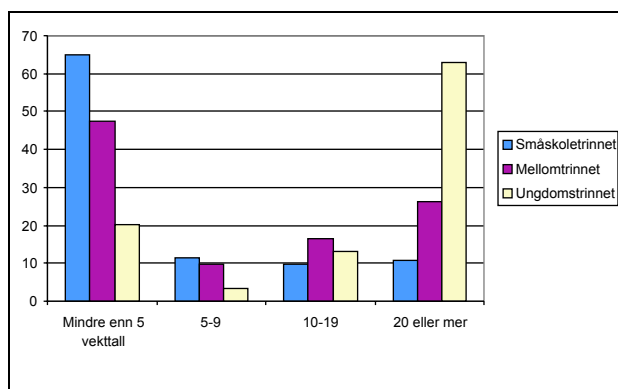
Når det gjelder etterutdanning, har tre av ti (28 prosent) av lærerne som underviser i norsk, tatt etterutdanning i faget i forbindelse med L97. Dette gjelder i noe større grad lærere som underviser på ungdomstrinnet enn de som underviser på småskole- og mellomtrinnet.

Matematikk

Et knapt flertall av dem som underviser i matematikk, har utdanning i faget: 22 prosent 5 – 10 vekttall, 18 prosent 10 – 19 vekttall og 15 prosent 20 eller mer. De yngste lærerne har i større grad enn de eldre kompetanse i matematikk; så mange som 8 av 10 lærere i aldersgruppen 34 år eller yngre har 5 vekttall eller mer i faget. Sammenliknet med lærere som er 55 år eller eldre, er andelen nede i 4 av 10. I matematikk er det også slik at den faglige kompetansen er størst blant lærere som underviser på ungdomstrinnet.



Figur: 6.5 Andel lærere i matematikk med ulik utdanning i faget, etter skoletrinn i prosent



Figur: 6.6 Andel med ulik utdanning i engelsk, blant lærerne i faget, etter skoletrinn i prosent

25 prosent av matematikklærerne har tatt etterutdanning i matematikk i forbindelse med innføringen av de nye læreplanene. Her er det ingen vesentlige forskjeller mellom kjønn. Lærere på ungdomstrinnet har i større grad deltatt i etterutdanning enn lærere på de øvrige nivåene.

Engelsk

Høy kompetanse i engelsk henger sammen med alder og til dels kjønn. Blant eldre lærere finner SSB flere lærere med kompetanse i faget, i tillegg til at de i større grad enn sine yngre kolleger har 20 vekttall eller mer. I undersøkelsen kommer det fram at om lag halvparten av lærerne som underviser i engelsk, har liten eller ingen kompetanse i faget i form av vekttallsekvivalenter. Mannlige lærere har i større grad enn kvinnelige kompetanse i engelsk. De som underviser på småskoletrinnet, har i mindre grad enn andre vekttallsekvivalenter i engelsk. Lærerne på ungdomstrinnet har i størst grad utdanning i form av vekttall i faget.

Om lag 24 prosent av dem som underviser i engelsk, har tatt etterutdanning i faget i tilknytning til L97. Lærere som underviser på mellom- og ungdomstrinnet, har deltatt i høyere grad enn lærerne på småskoletrinnet.

Generelt om etter- og videreutdanning

I undersøkelsen er lærerne spurt om å vurdere hvorvidt de ønsker å fortsette med å undervise i det faget de underviser i, og om de ønsker å øke den kompetansen de har i faget. Undersøkelsen viser at de fleste lærere ønsker å fortsette å undervise i de fagene de gjør; på topp ligger norsk og matematikk (over 90 prosent). Flertallet av lær-

erne ønsker å øke sin egen kompetanse innenfor det faget han eller hun underviser i. Unge lærere uttrykker i større grad at de ønsker dette. Dette står imidlertid i motsetning til funn i undersøkelsen som viser at det er de eldste som i størst grad har økt sin kompetanse gjennom etterutdanningskurs.

I undersøkelsen vises det til at det synes å være en klar sammenheng mellom ønsket om å fortsette å undervise og ønsket om å heve sin egen kompetanse i det faget man underviser i. Lærere med kompetanse tilsvarende 5 vekttall eller mer i faget de underviser i, ytrer i mindre grad enn de andre ønske om å øke sin kompetanse i faget. Dette kan tyde på at for å bli ansøret for videre fordypning eller oppgradering på ett område kreves et solid fundament å starte ut fra.

Lærerne i videregående opplæring

Innenfor videregående opplæring finnes det ingen tilsvarende undersøkelse over den enkelte lærers kompetanse i enkelte fag. På den annen side finnes det krav om at de som tilsettes skal være lektor, adjunkt eller faglærer, og det er rektors ansvar å sørge for at skolen har den kompetansen som er nødvendig. Det finnes nok en del skoler som har hatt problemer med å få ansatt kompetent personale, særlig innenfor en del yrkesfag, men også geografisk betinget.

Statistisk sentralbyrå publiserte i 2001 en rapport om lærernes alder i videregående opplæring som viste at andelen lærere over 50 år fortsatt var økende; nesten 50 prosent av lærerne over 50 år. Antallet lærere i videregående opplæring i aldersgruppen mellom 40 og 49 år var imidlertid blitt noe færre.

Tabell 6.1 viser fordelingen av undervisningsstillingene i videregående opplæring fordelt på ulike kategorier. Det fremgår av tabellen at majoriteten av undervisningspersonalet i videregående utdanning også har kompetanse tilsvarende adjunkt/adjunkt med opprykk, og at det ikke er noen betydelig andel lærere uten godkjent utdanning.

Oppsummering

Undersøkelsen viser at det gjennomgående synes å være slik at de fleste lærerne har godkjent kompetanse og kompetanse i de fagene de underviser i. Imidlertid varierer dette avhengig av trinn, fag, kjønn og alder. Det viser seg også at om lag halvparten av lærerne på småskole- og mellomtrinnet

Tabell: 6.1 Undervisningspersonale i videregående opplæring, fordelt på stillingskategorier.
Tall per 1. oktober 2002

	Antall personer	Andel personer	Årsverk	Andel årsverk
Lærer	2 551	11,2	2 083	10,5
Adjunkt	5 190	22,8	4 498	22,6
Adjunkt m/opprykk	7 623	33,5	6 839	34,4
Lektor	6 061	26,7	5 374	27,0
Annen ped.utd. ¹	777	3,4	750	3,7
U/godkjent utd.	561	2,4	362	1,8
SUM	22 763	100,0	19 906	100,0

¹ Omfatter kategoriene morsmållærer, hovedlærer og seniorlærer

har mindre enn 5 vektall i matematikk. Siden matematikk ble obligatorisk fag i lærerutdanningen først i begynnelsen av 90-årene vil en rekke yngre lærere ha svak kompetanse i faget. Dette gjenspeiles også ved at mange av lærerstudentene har svak kompetanse i realfag ved opptaket til lærerutdanningen.

Lærerne på ungdomstrinnet har høyest kompetanse i samtlige fag. Denne gruppen lærere er også de som har deltatt mest i etter- og videreutdanning i sine undervisningsfag. Dette kan kanskje forklares ved at denne gruppen lærere i større grad har utdanning gjennom grad fra universiteter og høyskoler. En annen ting i undersøkelsen som utmerker seg, er skjevheten i fordelingen av kjønn på småskoletrinnet, der 92 prosent av lærerne er kvinner.

6.4 Lærerens rolle og oppgaver

Læreryrket stiller store krav til læreren, og i St.meld. nr. 48 (1996-97) *Om lærerrollen* er krav til lærerens rolle og oppgaver beskrevet nærmere:

«Lærerens oppgave er å leggje til rette for målretta og systematisk læring i klasserom og verkstad. Elevens læring og utvikling er målet med alt lærerarbeid. Lov, reglement og rammeplan/læreplan for barnehage og opplæring styrer verksemda og markerer det handlingsrom læraren skal arbeide innfor.»

I stortingsmeldingen vises det også til at læreren i opplæringen vil møte ulike utfordringer:

- i møte med eleven;
- som tilrettelegger, arbeidsleder og veileder
- som fagressurs og formidler

- som forbilde
- som omsorgsperson
- i møte med kolleger og ledelse
- i møte med foreldre og foresatte
- i møte med lokalt arbeids- og samfunnsliv
- I tillegg vises det til at det i flere deler av landet er elever og lærlinger med flerkulturell og flerspråklig bakgrunn.
- Disse utfordringene er imidlertid ikke konstante størrelser og vil i takt med utviklingen i samfunnet for øvrig stadig utfordre læreryrket på alle nivåer.

Erfaringer med den nye lærerrollen i R94

I kapittel 5 *Barn og unge* er det referert til Differensieringsprosjektets diskusjoner om en ny elevrolle. I Lars Monsens studie av Reform 94⁷ pekes det på at reformen var ambisiøs fordi den blant annet la til grunn nye elev- og læreroller. I rapporten vises det til at en sentral ambisjon i reformen var:

«å skape en likeverdighet mellom elev og lærere i den demokratisk læringsorganisasjon der elevene er premisskapere og bidragsyttere i et læringsfellesskap.»

I studien finner Monsen at lærernes oppfatninger om det nye læreplanverket hadde endret seg lite ved sammenlikning av læreres svar på spørreskjema fra 1995 og 1998. Denne stabiliteten synes å bety at det som hadde skjedd med og i innholdsreformen i løpet av de tre årene, i liten grad hadde påvirket lærergruppens oppfatninger og vurderinger av reformen. Imidlertid finner Mon-

⁷ Monsen, Lars: Reform som læreplanreform – mot nye elev- og læreroller? 1999

sen at en del av lærerne i løpet av perioden har endret arbeidsmåter. Monsen påpeker at det i undersøkelsen ser ut til å være en betydelig avstand mellom de generelle holdningene til læreplanverket og den rapporterte praksisen. I materialet kommer det tydelig fram at lærerne slites mellom sin tilslutning til prinsipper som «ansvar for egen læring», «elevmedvirkning i planlegging av undervisning» og sine erfaringer med å omsette disse prinsippene i praksis. Monsen viser til at dette kan forklares med lærernes forståelse av sin egen rolle og kjernen i læreridentiteten sammensatt av kunnskapsforståelsen og lærings-synet. Resultatet av konflikten mellom lærerens ambisjoner for hva elevene og lærlingene skulle lære, og problemene knyttet til å involvere elevene i planlegging av og i undervisningen, ble et kompromiss der læreren følger opp en del av intensjonene i planene samtidig som læreren beholder styringen og progresjonen. Lærerne i Monsens studie oppgir at en av grunnene til dette er tidspress og bekymring for at elevene ikke skal rekke å lære det læreplanens mål har definert.

Erfaringer med L97⁸

Et hovedinntrykk fra evalueringen av Reform 97 som angår lærernes arbeid, er at det finnes mye god klasseromspraksis, og at småskoletrinnet er mer variert og utradisjonelt enn ungdomstrinnet. Selv om mottakelsen av L97 ble registrert som positiv, kan det være vanskelig å fastslå at endringer skyldes reformen alene. Det er heller slik at det har vært en langvarig endringsprosess i gang i grunnskolen, men denne prosessen er blitt akselerert på barnetrinnet generelt og spesielt på småskoletrinnet.

Men forskerne fant også mangelfull bruk av læreplanen og lite læreplananalyse og planlegging direkte rettet mot elevenes tilegnelse av ferdigheter gjennom mer frie arbeidsmåter. På grunn av manglende definering av læringsmål for tema- og prosjektarbeid ble vurderingen av elevenes arbeid og utvikling usystematisk og tilfeldig. Overgangen til slik innholdsorganisering og slike arbeidsmåter skapte usikkerhet i forhold til lærerrollen. Det var derfor viktig at læreren ikke abdiserte fra

sin lederrolle. Men det var mange positive trekk ved dagens praksis også: Arbeidsdagen var mer fleksibelt organisert og timeplanene mer åpne, og lærersamarbeidet var mer systematisk organisert.

De største forbedringsområdene lå i bedre kompetanse på læreplananalyse og planlegging, og med mer fokus direkte på læringsutbytte hos eleven. Det var også mer bruk for systematisk støtte, veiledning og oppfølging av arbeidet på skole- og klassenivå.

Størst virkning hadde reformen dersom den var formidlet gjennom skole- og fagbaserte tiltak. Det ble også pekt på at de virkemidlene som tillegges stor virkning ved forandringsarbeidet (for eksempel lærebøker), brukes minst som implementeringsredskap.

Dersom skolereformer skal ha virkning på lærerens arbeid i skolen, må det etter noen av forskernes mening satses mer på oppfølging gjennom skolepraktisk og fagspesifikk etter- og videreutdanning. Lærebøker og læremateriell må anvendes mer systematisk som forandringsredskap.⁹ Evalueringen må tilrettelegges skolenært slik at resultatene kan brukes i lokalt oppfølgingsarbeid. Skolene og lærerne må altså få mer hjelp i samsvar med «hva virker» til å omsette forventningene lokalt.

Drøfting

Selv om undersøkelsen om grunnskolelærernes kompetanse ble oppsummert med at de fleste lærerne har godkjent kompetanse, er det all grunn til å spørre om mindre enn 5 vekttall kan anses som et tilstrekkelig grunnlag for å undervise i norsk, matematikk og engelsk. Spørsmålet gjelder alle trinn, men spesielt kritisk vil det være med såpass beskjeden kompetanse på ungdomstrinnet. Kravet burde heller ligge på 20 vekttall eller mer, men det er bare i engelsk at mer enn halvparten av lærerne på ungdomstrinnet når dette nivået. Også videregående skoles lærere mangler kompetanse, men det er særlig innenfor fagopplæringen.

Lærerne og instruktørene har en nøkkelrolle i dagens kompetansesamfunn fordi skoler og lærebedrifter har et sentralt ansvar for å tilføre samfunnet ny og oppdatert kompetanse. Svært mange bedrifter er kunnskapsbedrifter, og skolene burde derfor være i første rekke blant disse. Lærernes

⁸ Fremstillingen bygger på synteserapportene fra vurderingen av Reform 97. Blichfeldt, Jon Frode: Mot en ny samarbeidskultur, 2003. Imsen, Gunn: Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte, 2003. Klette, Kirsti, Vibeke Grøver Aukrust, Bente Hagtvat og Frøydis Hertzberg: Klasserommets praksisformer etter Reform 97, 2003. Resultatene av evalueringen av Reform 97 er nærmere omtalt i kap 12 *En god fortsettelse – grunnskolen*.

⁹ Bachmann, Kari, Kirsten Sivesind, Azita Afsar og Stefan Hopmann: Hvordan formidles læreplanen? En komparativ evaluering av læreplanbaserte virkemidler – deres utforming, konsistens og betydning for læreres praksis, 2003.

kunnskaper er generelle i den forstand at de skal gi elever og lærlinger oversikt og utsyn, men samtidig krever kompetansesamfunnet fordypning og spisskompetanse. Dette kan føre til at skolene vil likne mer på andre kunnskapsbedrifter. Lærernes arbeidsvilkår vil nærme seg andre gruppers, og de vil bli avkrevd dokumentasjon i forhold til de resultatene de oppnår, og det vil bli utformet belønninger i forhold til resultatene. Dette vil kreve mer innsats i forhold til å utvikle kompetanse hos den enkelte lærer og skoleleder, men også en systematisk oppfølging fra skoleeierne side. Evalueringen av R97 viste også at lærerne har vanskeligheter med å få grepet på den omleggingen i arbeidsmåter som reformen forutsetter. (Jf. kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen.*) Dette fører til at det enten blir undervist som før, eller at nye arbeidsmåter innføres uten at lærerne behersker disse tilstrekkelig. Dette kan blant annet være en årsak til svake resultater på prøver og tester.

Læreren er en nøkkelfaktor i forhold til elevenes læringsutbytte. Mye oppmerksomhet må være vendt mot hvordan lærernes kompetanse kan utvikles og vedlikeholdes, og hvordan et støttesystem som når den enkelte lærer og dermed den enkelte basisgruppe, kan etableres. Evalueringen viser også at mange lærere har et ønske om både oppfølging som leder for elevgruppen og faglig oppdatering innenfor de fagene de underviser i. Om den lokale tilpasningen av læreplanene skal fungere, er det også nødvendig å utvikle mer kompetanse i forhold til å ha arbeidslivet som samarbeidspartner. I evalueringen pekes det på at etterutdanning i fagene var mest effektivt kombinert med skolebasert reformarbeid.

Både i forbindelse med Reform 94 og Reform 97 ble det iverksatt systematiske etterutdannings tiltak. Mange av tiltakene var nettopp skolebaserte og la vekt på hvordan skolen skulle arbeide i overensstemmelse med reformen. Slike tiltak ble kombinert med etterutdanning i fagene for å iverksette de nye læreplanene. Det kan være grunn til å fremholde at oppbygging av kompetanse og vedlikehold av den må ses på som en kontinuerlig aktivitet. Dermed må både skoleledere og skoleeierne ta et ansvar for at arbeidet følges opp. Det er neppe tilstrekkelig å bare vektlegge den i forbindelse med innføring av en reform. I stedet må kompetansebygging ses på som noe som hører med til utviklingen i en kunns-

skapsorganisasjon. Kompetansebygging må ha en fast plass i virksomheten.

Tidligere forskning og erfaringer har ofte karakterisert enkeltstående kurs som en lite effektiv endringsstrategi. Små enkeltstående kurs har først og fremst verdi som faglig ajourføring. Endringsarbeidet må knyttes til den organisasjonen som skal endres. En forbedringsstrategi med fokus på kvalitet gjør det nødvendig å ha kompetanseutvikling som en fast ingrediens i lærestedets planer og å sette av ressurser til dette.

Når evalueringene av reformene gir tydelige signaler om at undervisningen ikke i tilstrekkelig grad påvirkes av reformintensjonene, er det grunnlag for å tenke annerledes om lærernes kompetanseoppbygging. Utvalget mener at noen forhold peker seg ut som særlig viktige: Skoleeierne må ta på alvor at lærerne generelt må ha gode muligheter for etter- og videreutdanning. Fagområder hvor mange lærere har mangelfull formell kompetanse, må prioriteres. Det må satses bevisst og målrettet i den enkelte kommune og fylkeskommune. Gjennomføringen av større reformer må ta hensyn til behovet for både faglig etterutdanning og endringskompetanse hos lærerne. Store statlige reformer forutsetter videre et effektivt partnerskap med skoleeierne hvor oppfølging og utvikling av reformene også må stå på dagsorden, jf. kapittel 24 *En samlet utviklingsstrategi*. Dessuten må staten gjennom lærerutdanningen sørge for at lærerne både er faglig kompetente, men også har beredskap for endring både i innhold og organisering av opplæringen.

Et godt læringsmiljø er avgjørende for elevenes faglige og sosiale utvikling, og læreren er en nøkkelfaktor både for miljøet og for enkeltelevens læringsutbytte. Utvalget mener at 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 oppdragere, 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.

6.5 Mot en lærende organisasjon

De siste tiårene har utviklingen av skolen som en lærende organisasjon stått på agendaen.¹⁰ I 4. delrapport i Differensieringsprosjektet blir det også pekt på skoleeierens plikter for å sikre at skolen blir en lærende organisasjon.¹¹

I samme periode er skoleeierens faglige strukturer blitt bygd ned, samtidig som det bare unntaksvis er blitt bygd opp nye faglige systemer til erstatning. Mange norske skoler er små og trenger samarbeid med andre for å få tilstrekkelig faglig fornyelse. Det er derfor nødvendig å etablere strukturer på tvers av etablerte linjer for å sikre faglig kompetansebygging og vekst.

En varig effekt av endring, for eksempel reformer, forutsetter at skoleeierne tar et faglig ansvar for utviklingen av lærestedene. God og varig læring er igjen avhengig av et velfungerende samspill mellom kompetente lærere og elever som trives både faglig og sosialt. Utviklingen av skolene som lærende organisasjoner må ta disse perspektivene på alvor.

Refleksivitet nevnes ofte som en sentral komponent som inngår i kompetansebegrepet. Refleksivitet i denne sammenhengen kan forstås som en selvkritisk, selvfornyende tvil om fortreffeligheten til de rådende forestillingene og løsningene. Dette innebærer at kunnskap og praksis til enhver tid utsettes for kritisk analyse for å vurdere om den er tilstrekkelig og adekvat for morgendagens situasjon og utfordringer. Refleksiv kompetanse er derfor bestemmende for omstillingsevnen og utslagsgivende for morgendagens suksess.

Profesjonell, så vel som institusjonell, identitet og kompetanse, forutsetter evne og vilje til refleksjon. Det gjelder også skolens og lærernes identitetsarbeid, selvforståelse og kompetanse. Profesjonell identitet og kompetanse er ikke noe som er utviklet en gang for alle, men noe som en må omforme, videreutvikle, reforhandle og rettferdiggjøre.

Dette står i kontrast til situasjonen bare for noen tiår siden, da samfunnsmessig posisjon, roller som skulle fylles og den sosiale og kulturelle forankring definerte lærerens og skolens selvforståelse og kompetansekrav på en mer selvfølgelig og bestandig måte.

Utformingen og innholdet i rollen som elev og lærling må også ses i lys av disse problemstillingene. Elevrollen er i stadig utvikling. Dagens elevrolle kjennetegnes i betydelig sterkere grad av aktiv medvirkning enn bare for et tiår siden. Foreldrerollen i forhold til skolen er også under forandring. Mange foreldre ønsker å involvere seg sterkere og kommer dermed til å utforme en utdanningsrolle, hvor de blir samarbeidende med skolen og støttende i forhold til sine barn og unge. (Jf. kap 22 *Samarbeidet hjem – skole*.)

De siste årene er det gjort enklere å iverksette forsøk basert på avvik fra gjeldende regelverk. Den store lokale interessen for forsøksvirksomhet er en klar indikasjon på at lærestedene er orientert mot endring. Riktignok ble mange forsøksøknader returnert fra utdanningskontorene fordi forsøkene kunne realiseres innenfor det handlingsrommet som allerede eksisterte. Men på andre områder ble det avdekket behov for avvik fra regel- og avtaleverket for å skape større fleksibilitet og nødvendig handlingsrom som kunne gi mulighet for omstilling. Spesielt mange søknader pekte på arbeidstidsavtalen som en hindring for tilstrekkelig fleksibilitet i bruken av arbeidstiden.

Tilpasset opplæring for den enkelte elev krever både rammer og handlingsrom. Utviklingen av skolen som lærende organisasjon forutsetter utprøvinger og forsøksvirksomhet. Ved at økt fleksibilitet blir bygd inn i regel- og avtaleverket, vil skolene raskere kunne tilpasse seg nye behov uten å starte en søknadsprosedyre først. Forsøks- og utviklingsarbeid blir en mer integrert del av lærernes arbeid, og det kan utfordre den enkelte lærers kreativitet. Til syvende og sist dreier det seg om at det enkelte lærested utvikler et stimulerende og læringsfremmende arbeidsmiljø for elever og ansatte. Skolelederne og skoleeierne er faglige og administrative premissgivere for en slik utvikling.

¹⁰ Senge, Peter: Den femte dimensjon, Oslo 1990.

¹¹ Dale, Erling Lars, Jarl Inge Wærness og Rannveig Andresen: Differensiering i et positivt selvforsterkende løp. Læringslagen rapport 9/2002.

Kapittel 7

Kvalitet

7.1 Innledning

I utvalgets mandatpunkt 4 bes utvalget om å vurdere kvalitetsarbeidet i grunnopplæringen for å sikre den enkelte elevs og lærlings behov og samfunnets behov for kvalitativt godt utdannet arbeidskraft. Det vises til at dette kvalitetsarbeidet skal legge grunnlaget for høyere utdanning og livslang læring med høy kvalitet.

Den 6. mars 2002 ble utvalget bedt om å utarbeide en delinnstilling om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling med frist 15. juni i samme år. I mandatet heter det blant annet at utvalget skulle foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming av kvalitetsvurdering i grunnopplæringen. Som en del av dette skulle utvalget vurdere hvilke premisser som burde legges til grunn for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. 14. juni 2002 avga utvalget delinnstillingen NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* med forslag til et rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring.¹ Delinnstillingen ble sendt på høring 18. juni 2002 med frist 18. september samme år. Den 8. november 2002 kom Utdannings- og forskningsdepartementet med tilleggsforslag til St.prp. nr 1 (2002-2003), der det foreslås å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen i tråd med NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*.

7.2 Et bredt kvalitetsbegrep

Opplæring av barn og unge er ikke begrenset til lærestedet. Forholdet mellom elev og lærer er sammensatt av en mengde faktorer som virker innenfor, i og rundt opplæringsvirksomheten.

Opplæringsvirksomhet omfatter et bredt spekter av aktører som alle har oppfatninger av hva kvalitet er. Disse oppfatningene er ofte subjektive og avhengige av den enkeltes tilknytning til opp-

læringen, og kan være i konkurranse med hverandre. Opplæringsvirksomhet er preget av politiske, ideologiske og verdimessige ideer, noe som gjør at det som anses for å være kvalitet for noen, ikke nødvendigvis er det for andre. Samlet sett gjør dette det til en utfordring å definere kvalitet for opplæringsfeltet og finne et kvalitetsbegrep som flest mulig kan slutte seg til, som er operasjonaliserbart, og som ikke er for statisk eller snevert.

7.3 Kvalitet i struktur, prosess og resultat

I delinnstillingen har utvalget vist til at kvalitetsvurdering av grunnopplæring nasjonalt og internasjonalt tradisjonelt i hovedsak har dreid seg om å samle inn detaljert informasjon om ulike utdanningsinput, mens det har vært samlet lite informasjon om forholdet mellom undervisning og læring og resultatet av læring. Det er mye som tyder på at læringsutbyttet avhenger av en rekke forhold knyttet til fysiske rammer, opplæringsaktiviteter og menneskene ved det enkelte lærested. Selv om internasjonal forskning viser at det i liten grad lar seg gjøre å peke ut entydige faktorer som har betydning for elevers og lærlingers læring, og at dette gjør det problematisk å definere generelle kriterier for alle læresteder. Forskning viser at læreren og hjemmet synes å være sentrale faktorer for læringen. Dette understreker betydningen av lærerens kompetanse og samarbeidet med hjemmet (se kapittel 5 og kapittel 22).

For å kunne fange opp kompleksiteten og sammenhengene mellom opplæringsvirksomhetens mange faktorer har utvalget søkt etter et bredt kvalitetsbegrep som omfatter de mange elementene som fører frem til en god opplæring.

På grunnlag av dette mener utvalget at læringsutbyttet og elevenes og lærlingenes utvikling er det mest hensiktsmessige kriterium for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen. Ut fra dette har utvalget foreslått et rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem med hoved-

¹ Jamfør sammendrag av delinnstillingens innhold i kapittel 3.

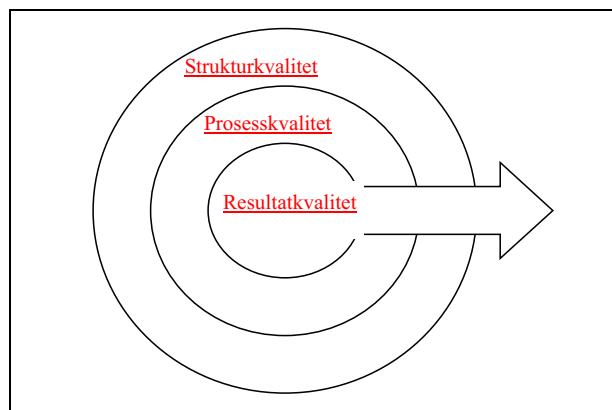
vekt på opplæringens læringsutbytte. Samtidig understrekes det i delinnstillingen at det er nødvendig å ha et helhetlig blikk på hvilke egenskaper ved den samlede opplæringsvirksomheten som fører frem til et godt læringsutbytte.

I delinnstillingen er det derfor lagt til grunn et kvalitetsbegrep som består av tre kvalitetsområder: *strukturkvalitet*, *prosesskvalitet* og *resultatkvalitet*. Utvalget mener at kvalitetsområdene åpner for en bred og helhetlig tilnærming til kvalitet. Kvalitetsbegrepet som legges til grunn, gjør det mulig å ta i betraktning opplæringsvirksomheten fra flere synsvinkler.

Kvalitetsområdene stadfester et kvalitetshierarki der resultatkvaliteten, kunnskaper, ferdigheter og holdninger, er det overordnede kriterium i og med at opplæringens viktigste formål er at elevene lærer. Samtidig er de to andre kvalitetsområdene vesentlige forutsetninger for at læring kan skje. Utvalget understreker resultatkvaliteten som et viktig kriterium for at kvalitet må ses i lys av struktur- og prosesskvaliteten. På grunnlag av dette er det en utfordring for ethvert lærested å analysere sammenhenger mellom resultatkvalitet og de to andre kvalitetsområdene for å utvikle stimulerende og effektive læringsmiljøer.

Strukturkvaliteten beskriver virksomhetenes ytre forutsetninger, tilsvarende organisasjon og ressurser forstått i bred forstand. Kvalitetsområdet omfatter blant annet de dokumentene som definerer, styrer og danner grunnlaget for organiseringen av virksomhetene som lov, regelverk og planverk. Forutsetningene finnes i organiseringen av systemet på tre nivåer: det nasjonale nivået, skoleeignivået og skolenivået. Strukturkvalitet omfatter blant annet de fysiske forhold som bygninger og ressurser, pedagogenes/lærernes formelle kompetanse, personaltetthet, elevgruppens størrelse og sammensetning. Dette er nærmere omtalt i kapittel 9 *En tilpasset opplæring for alle*.

Prosesskvaliteten handler i stor utstrekning om virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringen. Prosesskvalitet omfatter opplæringens innhold, metodisk tilnærming, lærernes og instruktørens anvendelse av egen kompetanse og muligheter til utvikling av denne i arbeidet, samt læringsmiljøet. Det dreier seg om kvaliteten på relasjoner og prosesser innenfor virksomheten. Prosesskvaliteten fokuserer på hvordan personalet utfører sitt arbeid, og kvaliteten på samspillet med barn og unge. Elevenes samspill seg imellom og foreldreinvolvering er



Figur: 7.1 Kvalitetsområder

helt sentrale faktorer under dette kvalitetsområdet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5 *Barn og unge*, kapittel 6 *Lærerrollen*, og kapittel 22 *Samarbeidet hjem – skole*.

Resultatkvaliteten er det en ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet. Det vil si hva elevene/lærlingene har lært, og hvilken kompetanse de har oppnådd i løpet av opplæringstiden. Resultatkvaliteten er knyttet til de overgripende målene i læreplanverket og målene i de enkelte planene. På denne måten omfatter resultatkvaliteten det helhetlige læringsutbyttet.²

Utvalget har valgt å legge til grunn en figur som illustrerer forholdet mellom de tre kvalitetsområdene. Illustrasjonens oppbygning understreker sammenhengene mellom elevenes resultatkvalitet, prosesskvaliteten og strukturkvaliteten.

Pilen i figuren illustrerer sammenhengene mellom de tre kvalitetsområdene samtidig som den indikerer informasjonsflyten i det foreslåtte kvalitetsvurderingssystemet:

- Elevenes læringsutbytte bygger i denne modellen på og er avhengig av kvaliteten på prosessene og de underliggende strukturene. De enkelte faktorene under hvert kvalitetsområde bidrar til resultatene.
- Illustrasjonen gjør det også mulig å legge til grunn et organisasjonsperspektiv, ut over det rene elevperspektivet, skolen som en lærende organisasjon. Tanken er basert på et system for kvalitetsvurdering der stadig tilbakeføring av informasjon kan bidra til utvikling.

² For ytterligere beskrivelse se NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* kapittel 3.

7.4 Videreføring av tre kvalitetsområder

I det videre arbeidet med utvalgets hovedmandat og hovedutredning ønsker utvalget å videreføre bruken av de tre kvalitetsområdene. Imidlertid er mandatet og således fokuset for denne hovedutredningen av en litt annen karakter enn for delinnstillingen. I arbeidet med delinnstillingen skulle utvalget foreslå et rammeverk for etablering av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen.

I arbeidet med hovedutredningen og i henhold til mandatet vil utvalget her se nærmere på hvilke prosesser og strukturer det er som legger føringer på opplæringsvirksomheten, og som kan hindre eller fremme barns og unges læring.³ I utvalgets mandat er behovet for å vurdere og analysere situasjonen i norsk grunnsopplæring både prosessuelt og strukturelt vektlagt. Dette innebærer at utvalget i hovedutredningen i større grad vil rette sin oppmerksomhet mot de kvalitetsområdene i opplæringsvirksomheten som legger føringer for resultat kvaliteten.

³ I utvalgets mandat heter : «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.»

I det videre arbeidet med hovedutredningen vil utvalget se nærmere på hvilke prosessuelle og strukturelle problemfelter som kan identifiseres i norsk grunnsopplæring. Samtidig blir det vurdert hva den samme opplæringen er god på. På den måten vil utvalget vurdere, analysere og foreslå tiltak som kan fremme god kvalitet gjennomgående i grunnsopplæringen.

Utvalget mener i tillegg at det i kvalitetsarbeidet videre må rettes sterkere oppmerksomhet mot elevenes læring gjennom grunnsopplæringen. Dette må reflekteres både i opplæringens innhold, læreplanverket, strukturer og i læringsarbeidet på de enkelte lærestedene. Et viktig ledd i denne utviklingen vil være å få et større fokus på elevenes læringsutbytte gjennomgående i løpet av og avslutningsvis i grunnsopplæringen.

I utvalgets delinnstilling blir det understreket at hovedvekten i et nasjonalt system for kvalitetsvurdering skal ligge på resultat kvaliteten forstått som det helhetlige læringsutbyttet elever og læringer får i grunnsopplæringen. Det helhetlige læringsutbyttet omfatter kunnskaper, holdninger og kunnskaper slik dette er fremstilt i opplæringsloven og læreplanverket. Dette videreføres i denne hovedutredningen, men med særlig vekt på sammenhengene mellom kvalitetsområdene. For å understreke dette ytterligere ønsker utvalget å legge til grunn et kompetansebegrep om det elever og læringer har tilegnet seg.

Kapittel 8

Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner**Boks 8.1 Utvalgets forslag***Utvalget foreslår:*

- Det helhetlige kompetansebegrepet i opplæringslovens § 1-2 og læreplanens generelle del videreføres.
- Basiskompetanse er en del av den helhetlige kompetansen og består av:
 - lese- og skriveferdigheter samt regneferdigheter og tallforståelse
 - ferdigheter i engelsk
 - digital kompetanse
 - læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet)
 - sosial kompetanse
- Basiskompetansen uttrykkes gjennom egne kompetansemål i alle læreplanene for fag.
- Fagkompetanse er en del av den helhetlige kompetansen.
- 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 grunnsopplæringen.
- Læreplanene i hele grunnsopplæringen modulbaseres.
- Læreplanene knyttes til årstrinn, men med mulighet til å kunne se kompetansemål innenfor hovedtrinnet i sammenheng hvis det er nødvendig for å tilpasse opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1.

Utvalgsmedlemmene Grøndahl og Nielsen har en særmerknad om at systemet med nasjonalt angitt timefordeling i årstimer i fag erstattes med studiepoeng.

Utvalgsmedlemmene Grøndahl, Johansen og Nielsen har en særmerknad om at læreplanene i norsk, engelsk og matematikk i grunnskolen ikke knyttes til årstrinn.

8.1 Kompetansebegrepet

I delinnstillingen slår utvalget fast at elevers og læringers læringsutbytte bør være et overordnet kriterium for kvalitetsvurdering. Dette er i tråd med en generell internasjonal tendens som i større grad enn tidligere retter oppmerksomheten mot læringsutbyttet og kvaliteten på denne.

En konsekvens av dette er en forsterket vektlegging av opplæringsaktiviteten fra undervisning og metode til selve læringen og læringsutbyttet. Kunnskapssamfunnet og erkjennelsen av behovet for livslang læring understreker betydningen av at barn og unge har en beredskap i form av kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

Samlet sett utfordrer dette dagens tenkning omkring hva barn og unge bør lære, hvilke mål-

settinger opplæringsvirksomheten skal ha, hvordan læreplanene utformes, og hvilke prinsipper som legges til grunn for organiseringen av innholdet i opplæringen. Dette har ført til at det har vært søkt etter nye og andre begreper som kan fange opp og forstå opplæringens innhold på en hensiktsmessig og oppdatert måte. Det er i denne sammenhengen at kompetansebegrepet blir sentralt.

Nasjonalt og internasjonalt er det en økende enighet om at kompetansebegrepet er en god tilnærming til den fremtidige opplæringsvirksomheten av barn og unge. Det er også stor enighet om at begrepet omfatter noen bestemte kunnskaper, ferdigheter og holdninger som er helt nødvendige for barns og unges velferd i kunnskapssamfunnet. Det er enighet om at det ikke nødvendigvis er så viktig hvordan kompetansen tilegnes, men at det må sikres at den enkelte evner å vise sin kompetanse i ulike sammenhenger. Samtidig gjøres det stadige vurderinger av hvilke elementer kompetansen skal være satt sammen av.

Anvendelsen av kompetansebegrepet i forbindelse med grunnopplæring er forholdsvis ny. Kompetansebegrepet har primært vært brukt om voksnes kunnskaper og ferdigheter i forbindelse med arbeidsliv og etter- og videreutdanning. I løpet av 1990-årene har bruken av og arbeidet med begrepet, både som fenomen og med tanke på innhold, økt internasjonalt så vel som nasjonalt. En nærmere gjennomgang av arbeidet med kompetansebegrepet viser at det per i dag ikke finnes noen universell enighet om begrepets meningsinnhold, men at det arbeides intensivt med betydningen av begrepet¹. Med perspektiver om livslang læring har kompetansebegrepet fått et utvidet innhold, og gjelder i større grad alle mennesker, barn og unge så vel som voksne.

Kompetansebegrepet er blitt diskutert og behandlet i en rekke norske offentlige dokumenter: under følger noen sentrale eksempler:

- Blegenutvalget (NOU 1991: 4 *Veien videre*) utviklet fellesbetegnelsen handlingskompetanse som et samlende uttrykk for fagkompetanse, sosial kompetanse, metodekompetanse og læringskompetanse. Handlingskompetansen defineres slik:

«... omfatter kunnskaper, ferdigheter og holdninger som er nødvendige for å løse problemer eller oppgaver»

- Buerutvalget (NOU 1997: 25 *Ny kompetanse*) diskuterte kompetansebegrepet spesielt med henblikk på å utfordre det tradisjonelt skolebaserte kompetansesynet og å trekke inn arbeidslivskompetansen. Kompetansebegrepet defineres som

«... kunnskaper, ferdigheter og evner som kan bidra til å løse problemer og/eller utføre arbeidsoppgaver».

- Motivasjon og vilje er ifølge Buerutvalget ikke en del av kompetansen og omfattes ikke av kompetansebegrepet, men påvirker individets evne til å utnytte sin kompetanse.
- Den generelle delen av læreplanen for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring legger vekt på et helhetlig kompetansesyn som innebærer at kunnskap, ferdigheter og holdninger anses som likeverdige komponenter i kompetansen.

Kompetansebegrepene som er nedfelt i styringsdokumentene ovenfor, illustrerer at begrepets innhold ikke er entydig. Forståelsen av hva kompetanse er, må stå i forhold til den sammenhengen det skal brukes innenfor. Dette stadfester også at det som til enhver tid oppfattes som kompetanse, er noe som varierer avhengig av sammenhengen. Således vil begrepets meningsinnhold også ha behov for oppdatering. Eksempler på dette når det gjelder opplæring, er økt vekt på å beherske IKT som redskap og vektlegging av såkalt «digital forståelse». Tilsvarende blir begrepet læringsstrategi fremhevet som en viktig kompetanse i forbindelse med PISA-undersøkelsen.

8.2 Det norske læreplanverket – et helhetlig kompetansesyn

Til tross for at kompetansebegrepet i liten grad har vært brukt innenfor grunnopplæringsfeltet i Norge, ligger det til grunn et helhetlig kompetansesyn i tolkingen av læreplanverket². Et viktig utdanningspolitisk prinsipp er å gi opplæringen et innhold som sikrer et felles nasjonalt kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag, oppfyller de nasjonale kompetansebehovene og gir et godt grunnlag for liv og arbeid, både i det norske og i det internasjonale samfunnet.

¹ Se foran i kapitlet om arbeidet med kompetansebegrepet internasjonalt.

² Betegnelsen «læreplanverket» brukes i teksten om alle læreplandokumentene i hele grunnopplæringen.

I St.meld. nr. 33 (1991–1992) *Kunnskap og kyndighet* understrekes betydningen av å fastholde et bredt kunnskapssyn for å

«... gi opplæringen et kunnskapsinnhold og en struktur som legger grunnlaget for å møte framtiden med en tilpassende og kritisk korrigerende holdning til samme tid».

Følgende legges til grunn :

«Det må legges vekt på både kunnskaper, ferdigheter og holdninger og utviklingen av andre personlige egenskaper hos eleven og lærlingene. Det er hele mennesket som skal utvikles».

Det brede kompetansesynet er nærmere utdypet og omfatter blant annet:

- eksakte kunnskaper og forståelse av grunnleggende lover og prinsipper
- etisk refleksjon
- motoriske ferdigheter
- syn for det estetiske
- evne til å anvende kunnskaper og verdier i den praktiske virkeligheten

I læreplanens generelle del er prinsippet om et helhetlig kompetansesyn videreført og sitatet under illustrerer bredden i opplæringens mandat.

«Opplæringen må både gi adgang til dagens arbeids- og samfunnsliv, og kyndighet til å mestre skiftende omgivelser og en ukjent fremtid. Den må derfor tilføre holdninger og kunnskaper som kan vare livet ut, og legge fundamentet for de nye ferdighetene som trengs når samfunnet endres raskt. Den må lære de unge å se framover og øve evnen til å treffe valg med fornuft. Den må venne dem til å ta ansvar – til å vurdere virkningene for andre av egne handlinger og bedømme dem med etisk bevissthet. Opplæringen må spore den enkelte til driftighet og til tett samvirke for felles mål. Den må lære elevene framferd som gjør det lettere for dem sammen å nå resultatene de sikter mot.»

Det helhetlige kompetansesynet er forankret i opplæringsloven § 1-2 (formålet med opplæringen). Læreplanene for fagene og den generelle delen av læreplanverket tar opp i seg og bygger på verdigrunnlaget og det kulturelle grunnlaget i formålsparagrafen og innebærer at kunnskap, ferdigheter og holdninger anses som likeverdige komponenter i kompetansen. Gjennom å arbeide med læreplanens mål er det meningen at eleven og lærlingen skal utvikle den helhetlige kompetansen, og at det er denne som skal ligge til grunn

for vurdering underveis og i sluttvurderingen. I læreplanens generelle del er mål definert slik: «a) noe en arbeider mot» og «b) noe en kan vite om en nærmer seg eller ikke».

Læreplanens generelle del beskriver målsettingene eleven skal jobbe frem mot innenfor en ramme av seks ulike «mennesketyper». Disse skaper til sammen en helhet kalt *det integrerte menneske*. Innholdet i læreplanene er blitt utformet for å fremme utviklingen av:

- det meningssøkende menneske (grunnleggende verdier, kulturarv og identitet)
- det kreative menneske (skapende evner og kreativitet)
- det arbeidende menneske (allsidig og praktisk dyktighet)
- det allmenndannede menneske (grunnleggende kunnskap og allmenn danning)
- det samarbeidende menneske (evne til samarbeid og selvstendighet)
- det miljøbevisste menneske (kunnskap og bevissthet om natur, miljø og teknologi)

Læreplanens innhold omfatter både spesifikke fagkrav og krav til tverrfaglighet, organisering av fagstoff og metoder. For grunnskolen ble dette fremholdt i den såkalte Prinsipper og retningslinjer for opplæringen i grunnskolen i L97, der helheten og sammenhengen i forholdet mellom læreplanens generelle del og fagplanenes innhold, organisering og arbeidsmåter fremheves.

For videregående opplæring finnes det felles mål i alle læreplanene for fag. Felles mål i læreplanene for fag utgjør en konkretisering av generell del av læreplanverket. Samlet sett skal dette fremme både innholdsmessige kompetanser og ferdigheter som samarbeidsevne, kreativitet og analytisk tenkning. På denne måten skal læreplanverket representere et helhetlig kompetansesyn som gjennom både innholdsmessige og metodiske virkemidler skal føre fram til de ønskede kompetanser. Spesielt er periode-, tema-, emneundervisning og prosjektarbeid fremhevet som viktige arbeidsmåter for å fremme evner knyttet til samarbeid, selvstendighet, ansvar, kreativitet, kritisk sans og for å kunne anvende kompetanse på tvers av fag.

I L97 og læreplanverket for R94 finnes det visse nyanseforskjeller, men samlet sett foreligger det et felles sett begreper for uttrykket helhetlig kompetanse. I L97 omfatter begrepet helhetlig kompetanse, kunnskapskompetanse, metodekompetanse og sosial kompetanse. I læreplanverket for R94 finnes det eksempler på at helhetlig

kompetanse omfatter fagkompetanse, læringskompetanse og sosial kompetanse.

Erfaringer med det helhetlige kompetansesynet og vurdering – evaluering av Reform 94

Erfaringene fra evalueringen av Reform 94 har vist at forutsetningene om at grunnlaget for elev- og lærlingvurdering skulle ligge i læreverkets mål for opplæringen, har vært vanskelig å gjennomføre. Til tross for at det er utviklet eksamensoppgaver som i større grad måler helhetlig kompetanse, vises det til at det fortsatt er et godt stykke igjen³.

«Det vi kan se er at lærerne fortsatt sliter med å finne fram til en rimelig tolkning av hva 'helhetlig vurdering' kan og bør innebære.»⁴

Videre rapporteres det at det er mange måter å nærme seg utfordringen på, og at dette kan føre til at grunnlaget for vurdering blir forskjellig fra skole til skole og i noen tilfeller fra lærer til lærer. Dette indikerer at det ikke er kompetansen som er gjenstand for målrelatert vurdering. Det synes også å være en manglende sammenheng mellom læreplanens generelle del og læreplanene for de enkelte fag. Problemene med å anvende det helhetlige kompetansesynet i praksis illustrerer en av hovedutfordringene ved bruk av kompetansebegrepet.

8.3 Kompetansebegrep og kompetansesyn internasjonalt

Internasjonalt pågår det en rekke arbeider med innholdet i og forståelsen av kompetansebegrepet. Begrunnelsene for disse arbeidene er ofte knyttet til ulike sider ved livslang læring og problematiseringer omkring hva som vil være relevante og avgjørende kunnskaper og ferdigheter i fremtiden. I tillegg er en del av disse arbeidene knyttet til felles internasjonale ønsker om å utarbeide og etablere indikatorer til bruk ved sammenlikning av de ulike lands kompetansenivå. Indikatorarbeidene er videre igangsatt for å kunne bedre informasjonstilgang og -flyt, benchmarking og ikke minst erfaringsoverføring mellom land. I flere av arbeidene fremheves viktigheten av at barn og unge utvikler bestemte kompe-

tanser som er nødvendige for å kunne lære for livet, og som gjør målsettinger om livslang læring realiserbar. Gode læringserfaringer, motivasjon og opplevelse av mestring som gjør at den enkelte utvikler varig lyst og evne til å lære, blir fremhevet som en helt sentral faktor i perspektivet om livslang læring.

En annen begrunnelse for å bruke kompetansebegrepet er at begrepet åpner for en helhetlig tilnærming til all læringsaktivitet (formell så vel som uformell) der kunnskaper, ferdigheter, evner, kvalifikasjoner, potensial, holdninger og motivasjon kan inngå. For det andre åpner kompetansebegrepet for å dele inn i ulike kompetanser som det spesielt kan fokuseres på. Dette er et gjennomgående trekk ved samtlige av de internasjonale arbeidene. Flere steder blir nettopp dette vist til som et fordelaktig trekk ved kompetansebegrepet fordi det gjør det mulig å løfte fram noe som spesielt viktig og ikke minst sikre fokuset på dette gjennomgående i opplæringen. I det videre vil noen av de mest sentrale, internasjonale arbeidene med kompetansebegrepet bli presentert.

Kompetansebegrepet i OECD

Det er OECD som har utviklet de fleste internasjonale indikatorene på utdanning, og som gjennomfører innsamlingen og tilretteleggingen av data. Dels gjøres dette årlig gjennom Education at a Glance, en rapport som sammenlikner både innsatsfaktorer, resultater og systemvariabler mellom OECD-landene. I tillegg kommer egne analyser, der PISA i dag er en av de mest kjente og omdiskuterte.

Med utgangspunkt i økt internasjonal interesse for utbytte og effekter av opplæring og utdanning, samt behov for en felles referanseramme for identifisering og analysering av såkalte nøkkelkompetanser, inviterte OECD medlemslandene til å delta i et fireårig prosjekt. Prosjektet kalles DeSeCo (*Definition and Selection of Competences*). Hensikten med prosjektet har vært å skaffe til veie en teoretisk og konseptuell basis for definering og utvelgelse av nøkkelkompetanser. Prosjektet skal også danne et solid grunnlag for det videre arbeidet med statistiske indikatorer for individuelle kompetanser. Sluttrapporten kom i november 2002. I sluttrapporten defineres kompetanse slik:

«...the ability to meet demands or carry out a task successfully, and consists of both cognitive and non-cognitive dimensions.»

³ St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring*.

⁴ Evaluering av Reform 94, Delrapport 4 Lars Monsen (1997).

DeSeCo fokuserer på tre kategorier nøkkelkompetanser, og det vises i rapporten til at dette er kompetanser som er viktige på tvers av ulike livssituasjoner, og at nøkkelkompetansene er definert som nødvendige for alle. I DeSeCo-rapporten understrekes det at utvelgelse og definering av nøkkelkompetanser må skje i tråd med hva de respektive samfunn anser som verdifullt, og hva som regnes som viktig blant enkeltindivider, i grupper og institusjoner innenfor samfunnet.

Arbeidet i DeSeCo er på mange måter blitt utgangspunktet for annet internasjonalt arbeid med kompetansebegrepet, og flere videre bearbeidelser av kompetansebegrepet springer ut av OECD-prosjektet.

Kompetansebegrepet i EU

Etter EU-kommisjonens møte i Lisboa i mars 2000 ble det blant annet enighet om at et strategisk mål for EU var å forbedre kvaliteten og effektiviteten på opplæring og utdanningssystemene i EU. På bakgrunn av dette er det produsert en rekke rapporter og satt ned en serie med arbeidsgrupper. En arbeidsgruppe skal arbeide med basisferdigheter,

undervisning i fremmedspråk og entreprenørskap, og skal være ferdig innen juli 2003.

I *Realiseringen av et europeisk område for livslang læring* (2001)⁵ legges det eksempelvis vekt på fire brede og gjensidig forsterkende målsettinger for utdanning i et livslangt læringsperspektiv: selvsrealisering, aktivt borgerskap, sosial inkludering og sysselsettbarhet/tilpasningsevne.

CEDEFOP⁶, som er et EU-program for utvikling av yrkesutdanningen i de europeiske landene har utviklet et sett begreper for sitt formål og definerer begrepet kompetanse som den beviste/demonstrerte og individuelle evnen til å bruke fagekspertise, ferdigheter, kvalifikasjoner eller kunnskaper for å møte vanlige og skiftende situasjoner og krav.

Begrepet basisferdigheter brukes om ferdigheter som er nødvendige for å kunne fungere i dagens samfunn, for eksempel å lytte, snakke, lese og skrive, samt matematikk.

Nøkkelkompetanse eller kjernekompetanse brukes om det settet med kompetanser som utfyl-

⁵ Making a European Area of Lifelong Learning a Reality.

⁶ European Centre for the Development of Vocational Training.

Kritisk tenking	Å handle autonomt	
	evne til å forsvare og hevde egne rettigheter, interesser, ansvarsområder, grenser og behov	
og	evne til å forme og utføre livsplaner og personlige prosjekter	
	evne til å handle innenfor det store bildet/ den større konteksten	
helhetlig	Å bruke redskap interaktivt	
integrert	evne til å bruke språk, symboler og tekst interaktivt	
	evne til å bruke kunnskap og informasjon interaktivt	
tilnærming	Å fungere i sosialt heterogene grupper	
	evne til å forholde seg godt til andre	
	evne til samarbeid	
	evne til å beherske og løse konflikter	

Figur: 8.1 Nøkkelkompetanser for et vellykket liv og et velfungerende samfunn*

* Utvalgets oversettelse

Kilde: Definition and Selection of Competences: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo), 2002

ler de grunnleggende ferdighetene, og som setter individer i stand til:

- a) å tilegne seg ny kunnskap og tilpasse sine egne kunnskaper til nye krav
- b) å tilpasse sine egne kunnskaper og sine egne ferdigheter til kravene fra lærende organisasjoner og bidra til nye mønstre i organisasjonslæring
- c) å tilpasse seg skiftende karriereforventninger og øke sin egen mobilitet gjennom livslang læring.

ASEM

ASEM (Asia–Europe Meeting) er en uformell dialog og samarbeidsprosess mellom ti asiatiske land og 15 EU-land⁷, der det samarbeides om politiske, økonomiske og kulturelle temaer. ASEMs livslang læring-initiativ ble startet av Malaysia, Singapore, Irland og Danmark, og målet var å styrke samarbeidet mellom landene på dette feltet. Resultatet av dette samarbeidet ble presentert i tre rapporter høsten 2002.

I rapporten om Basic Learning⁸ er det en begrepsdiskusjon som angir viktige begrunnelser for å gjøre bruk av kompetansebegrepet:

«Basiskompetanse omfatter kunnskaper og/eller ferdigheter som kommer til uttrykk gjennom praktisk bruk. Det som definerer kompetansebegrepet, er evnen til å bruke kunnskap og ferdigheter effektivt og kreativt i menneskelige situasjoner – situasjoner som omfatter vanlige sosiale sammenhenger i tillegg til yrkesmessige eller fagspesifikke sammenhenger. Kompetanse kommer like mye fra holdninger og verdier som fra ferdigheter og kunnskaper. Kompetanse handler både om prosessen og om resultatet som oppnås når kunnskaper og ferdigheter anvendes i et sett med oppgaver, og den blir typisk ervervet gjennom erfaring.

I et kunnskapssamfunn vil kompetanse bli sett på som viktigere enn ferdigheter og kvalifikasjoner. Siden kompetanse gir uttrykk for en helhetlig forståelse av hvordan individer lærer, vil begrepet også omfatte og kombinere hvordan ferdigheter, kvalifikasjoner og kunnskaper anvendes. Slik peker kompetanse mot en integrert tilnærming som setter oss i stand til å

reflektere over taus kunnskap som en verdifull egenskap hos individet, mens en orientering mot ferdigheter og kvalifikasjoner har en tendens til bare å speile uttalt kunnskap.

Forestillingen om 'kompetanse' passer bedre til kunnskapssamfunnet enn de mer begrensede uttrykkene 'ferdighet' og 'kvalifikasjon', men dette er ett aspekt som må utforskes nærmere.»

I ASEM-rapporten deles basiskompetansen opp i åtte nøkkelkompetanser⁹:

- «lese- og skriveferdighet, regneferdighet og vitenskapelig tenkemåte (basisferdigheter)
- fremmedspråk (for eksempel engelsk)
- IKT-ferdigheter og bruk av relevant oppdatert teknologi (IKT-kyndighet)
- sosial kompetanse
- etisk kompetanse
- entreprenørskap
- å lære å lære
- kulturell kompetanse»

Det er naturlig og sannsynlig at det videre arbeidet i EU om kompetanse bygger på de konklusjonene som er trukket i ASEM-prosjektet. Det viser seg at det er ulike nyanser i hvordan begrepet brukes, men felles er et ønske om å bruke kompetansebegrepet.

Kompetansebegrepet i Nordisk Ministerråd

I forbindelse med at livslang læring er et prioritert område for det nordiske utdannings- og forskningssamarbeidet i 2000–2004, er det utarbeidet en arbeidsgrupperapport «om barns og unges lyst til å lære for livet» i regi av Nordisk Ministerråd. Arbeidsgruppen ble nedsatt for å rette søkelys mot barns og unges beredskap for den livslange læringen og for å finne mulige insentiver som kan stimulere barns og unges lærelyst.

En forutsetning for arbeidet har vært at mål om livslang læring ikke kan nås uten at barn og unge utvikler visse kompetanser som gjør dem i stand til å lære for livet. Arbeidsgruppen viser til at dette på innholdssiden innebærer at barns og unges kompetanse i basisferdigheter (forstått som lesing, skriving, regning, bruk av kommunikative og teknologiske verktøy og mestring av

⁷ Brunei, Kina, Indonesia, Japan, Sør-Korea, Malaysia, Filippinene, Singapore, Thailand og Vietnam og femten EU-land: Østerrike, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Sverige og Storbritannia.

⁸ ASEM Basic Learning: Thematic Report 1: Ensuring Basic Skills for All, Working Group 1, Kbh 2002,

⁹ ASEMs nøkkelkompetanser er de samme som EU har diskutert i blant annet 6365/02 EDUC 27 Detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe (utvalgets oversettelse).

fremmedspråk) er helt grunnleggende og avgjørende for den enkeltes mulighet til å utvikle nye kunnskaper. På grunnlag av dette mener arbeidsgruppen at satsingen på å styrke basisferdigheter bør fortsette i de nordiske landene.

I arbeidsgrupperapporten vises det til følgende:

«Kompetanse innebærer at man har et sett av kunnskaper, holdninger og ferdigheter og evne til å mestre en utfordring eller utføre en aktivitet eller oppgave. Kompetanse manifesterer seg i individets aktiviteter i konkrete situasjoner. Måten individet bruker kompetansen på, påvirkes av den situasjonen det er en del av og de relasjoner individet har til andre.»

Arbeidsgruppen foreslår fem kompetanser som særlig viktige for livslang læring og mener at det vil være mest naturlig å arbeide med kompetansene i forbindelse med annet faglig innhold, men at de også kan utvikles separat. Arbeidsgruppen foreslår følgende kompetanser:

- *Kompetanse i basisferdigheter* – med basisferdigheter menes lese- og skriveferdigheter, regneferdighet, ferdighet i bruk av interaktive verktøy og mestring av engelsk som fremmedspråk.
- *Innovasjonskompetanse* – med innovasjonskompetanse menes evne til å utvikle ideer, finne måter å iverksette ideene på og å fullføre prosjekter. Entreprenørskap er en del av denne kompetansen.
- *Anvendelseskompetanse* – anvendelseskompetanse innebærer at individet er bevisst sin egen kompetanse og betydning av kontekst for å aktivisere kompetansen; dette innebærer at den enkelte er i stand til å tilpasse og anvende sin kompetanse i nye situasjoner.
- *Refleksjons- og dokumentasjonskompetanse* – innebærer at barn og unge utvikler evne til å reflektere over sin egen læring, sine egne læringsstrategier, sine egne forutsetninger for læring og kan utvikle strategier for å nå sine egne mål. De er i stand til å reflektere i praksis, men også over praksis og ta medansvar.
- *Dialogkompetanse* – innebærer at de enkelte barn og unge mestrer å delta aktivt i heterogene og homogene sosiale grupper.¹⁰ Dette innebærer en bevissthet om den kulturen man er en del av, og forståelse for sitt eget verdi-

grunnlag, samt evne til å sette seg inn i, forstå og respektere andres verdier og verdigrunnlag.

- Arbeidsgruppen understreker at kompetansene må være integrert i all opplæringsvirksomhet og gjenstand for vurdering, på lik linje med kompetanser av fagspesifikk art.

Oppsummering

Samlet sett fremgår det av denne gjennomgangen at det legges til grunn et bredt kompetansebegrep. Kompetansebegrepet deles inn i ulike kompetanser som i varierende grad omfatter ferdigheter, kunnskaper, holdninger, evner og kvalifikasjoner. Dette brede kompetansebegrepet er i stor grad sammenfallende med det helhetlige kompetansesynet som er lagt til grunn i den norske opplæringsloven og læreplanens generelle del. Graden av konkretisering og operasjonaliserbarhet varierer mellom de ulike bidragene. Imidlertid knytter samtlige arbeider sitt bidrag til perspektiver om livslang læring og behovet for å utruste og sikre at barn og unge har noen sentrale grunnleggende ferdigheter. I hovedtrekk dreier dette seg om lese-, skrive- og regneferdigheter, samt ferdigheter i et annet språk enn morsmålet og ulike kommunikative og teknologiske ferdigheter. Videre inneholder de fleste arbeidene andre viktige kompetanser knyttet til kultur, sosiale og etiske ferdigheter, entreprenørskap, å lære å lære og det å kjenne til og kunne anvende sin egen kompetanse. I samtlige arbeider understrekes det at definering og utvelgelse av sentrale kompetanser må stå i forhold til den konteksten kompetansene skal virke innenfor. Rapportene og utredningene stimulerer således til at bruk og videreføring av kompetansediskusjonene i de ulike land krever en tilpasning til nasjonale og lokale forhold.

8.3.1 Opplæring som forutsetning og forberedelse

Kompetansebegrepet er ikke uproblematisk å bruke som for eksempel målkategori, i og med at det ikke er entydig i sin form. Videre ligger det flere utfordringer i å bestemme begrepets innhold, konkretisere og operasjonalisere bruken av begrepet i praksis. Samtidig er det mye som taler for å anvende kompetansebegrepet om læringsutbyttet i norsk grunnopplæring.

Det er vist gjennom de internasjonale bidragene at kompetanse dekker et mangfold av forhold ved de menneskelige aktivitetene. Tidligere

¹⁰ Med mestre menes i denne sammenhengen at den enkelte kan utvikle relasjoner til medmennesker, og at de gjennom sosial interaksjon og dialog videreutvikler sin kompetanse.

har begreper som allmennkunnskaper og pensum vært førende for innholdet i opplæringen. Begrepene kan karakteriseres av en forståelse av læringsinnhold som det boklige og teoretiske, og således ensidig og begrensende for prinsippet om utvikling av hele mennesket. Gjennom erkjennelsen av at mennesket har bruk for mer enn ren teoretisk fagkunnskap, synes kompetansebegrepet å være hensiktsmessig, til tross for de utfordringene det representerer. Kompetansebegrepet gjør det mulig å anerkjenne kunnskaper, ferdigheter og holdninger ervervet på mange ulike måter (både gjennom det formelle opplæringssystemet og i mer uformelle læringssituasjoner) og på ulike tidspunkter i livet. På den måten understøttes perspektivet om livslang læring samtidig som bruken av begrepet kan bidra til en mer fleksibel og individuelt tilpasset opplæring.

Begrepet åpner også for differensiering av læringsinnhold, både på ulike nivåer og på forskjellige områder. Kompetansebegrepet tillater for eksempel nyansering og utmeisling av spesielle kompetanseområder. Som vist i de internasjonale bidragene gjør dette det mulig å løfte fram og legge vekt på bestemte grunnleggende ferdigheter. Det sikrer videre at barn og unge oppnår kompetansenivåer innenfor bestemte områder som er nødvendige for å fungere i dagens og fremtidens samfunn.

I utvalgets delinnstilling, NOU 2002: 10 *Første-klases fra første klasse*, og i denne hovedutredningens kapittel 7 om kvalitet, legges det til grunn at en for å kunne sikre at elever og læringer utvikler nødvendige kunnskaper, holdninger og ferdigheter, må vurdere hvilken kompetanse den enkelte har til enhver tid og ved avsluttet grunnopplæring. Et slikt utgangspunkt er i tråd med de internasjonale arbeidene som er nevnt ovenfor. Imidlertid er ikke dette helt uproblematisk sett i forhold til dagens læreplanverk med dets mangfold av målsettinger.

Dagens læreplaner kan på mange måter karakteriseres av at alt er like viktig og av at det er opp til den enkelte lærer å vektlegge de ulike målene.¹¹ For å kunne sikre barn og unge et nødvendig kompetansenivå innenfor helt sentrale områder, er det forhold som taler for å redusere antallet målsettinger og fremheve de viktigste kompetanseområdene som sentrum for opplæringen. Evalueringen av Reform 97 underbygger

også en slik slutning, jf. kapittel 12 *En god fortsettelse – om grunnskolen*.

Erfaringene fra evalueringen av Reform 94, målsettingen for livslang læring og endringer i samfunnet for øvrig tyder på at det er et behov for å avklare, oppdatere og presisere organiseringen av innholdet i opplæringen og den helhetlige kompetansen. Dette både for å styrke den felles begrepsforståelsen, operasjonaliseringen av denne, og eventuelt for å inkludere kompetanser med betydning for fremtiden.

8.3.2 Basiskompetanse som grunnlag for læreplaner

Ulike begreper for basiskompetanse

Bruk av kompetansebegrepet vil føre med seg at læreplanene må endres. En endring på alle nivåer vil være at målsettingen må reformuleres i klare kompetansemål. Bruken av kompetansemål i læreplanene medfører ikke nødvendigvis at formålsparagraf eller generell del av læreplanen omarbeides. Det er tidligere vist at innholdet i den generelle delen av læreplanen i stor grad stemmer overens med det kompetansebegrepet som er nedfelt i DeSeCo-utredningen. Men dersom en konkluderer med at noe må være viktigere enn noe annet i læreplanen, spesielt i forhold til livslang læring, må dette nedfelles i et begrep om basiskompetanse. Innholdet i et slikt basiskompetansebegrep vil ha konsekvenser for hvordan læreplanene i fagene blir utformet.

Et smalt basiskompetansebegrep som omfatter få elementer, vil kunne nedfelles i de nåværende læreplanene med relativt enkle grep. Dersom en velger et svært omfattende eller bredt basiskompetansebegrep med mange elementer, vil en radikal fremgangsmåte være å gi avkall på den nåværende inndelingen i læreplaner i fag, og i stedet meisle ut et antall kompetanseplaner. Det vil også finnes flere mellomløsninger mellom disse ytterpunktene som gjør det mulig å beholde læreplanene for både allmennfagene og yrkesfagene samtidig som en prioriterer basiskompetansen.

Et smalt basiskompetansebegrep

Den smaleste tilnærmingen vil trolig være å bruke begrepet basiskompetanse bare om den grunnleggende kompetansen som utvalget i delutredningen har valgt å utvikle prøver i. Dette vil si vekt på lesing, skriving og regneferdighet og tallforståelse, og første fremmedspråk, engelsk. Med

¹¹ Notat av Birkemo, Asbjørn: «Kvalitetsvurdering i skolen», 2002.

dette utgangspunktet kan en enten velge å lage en gjennomgående kompetanseplan for disse ferdighetene som går over alle trinn i grunnopplæringen, eller utheve basiskompetansen i de nåværende læreplanene for fag.

- Fordelen med et smalt basiskompetansebegrep er at de nåværende læreplanene ikke behøver store revisjoner. Endringene ville dessuten angå få læreplaner. Samtidig vil disse grunnleggende basiskompetansene kunne synliggjøres i de berørte læreplanene med en klar progresjon gjennom klassetrinnene. Spesielt tydelig ville dette bli om en valgte varianten med en egen plan for denne basiskompetansen. I så fall ville læreplanen for basiskompetansen kunne løsrives fra trinnstrukturen for øvrig.
- Ulempene ville være at et slikt avgrenset kompetansebegrep ville gi en svært bundet forståelse av hva som var nødvendige kompetanser. Selv om det ikke ville være vanskelig å utføre en slik revisjon teknisk, ville dette kanskje kunne betraktes som en overflatisk fremgangsmåte med et for innsnevret kompetansebegrep.

Et bredt basiskompetansebegrep

En annen mulighet er å velge seg et bredt innhold i basiskompetansen slik at den inneholder mange elementer. Et slikt begrep ville da omfatte svært mye av dagens innhold i læreplaner for de enkelte fag. Den mest naturlige konsekvensen for læreplanene i fagene ville derfor kunne være å avvikle alle læreplanene og i stedet lage planer for de delene av basiskompetansen som utvalget kommer fram til. Disse delene måtte i så fall defineres vidt.

- Fordelen med dette ville være at en fikk et nytt og samordnet kompetansesystem gjennom hele grunnopplæringen. Det vil være lettere å holde blikket rettet mot den kompetansen som det er bred enighet om nødvendigheten av i vårt nåværende samfunn, uten å skjele altfor sterkt til faglige bindinger og tradisjoner. Ofte er fagtradisjonene sterkt styrende i innholdet i ulike fag, selv om målsettingene for faget endrer seg over tid. Dette gjør at det historisk sett har vist seg vanskelig å endre fagenes innhold, til tross for at relevansen av dette innholdet har vist seg avtakende ut fra samfunnets og arbeidslivets behov. Denne fremgangsmåten ville gjøre det mulig å ta et nytt og friskt grep om innholdet i den nye grunnopplæringen.

- Ulempene er at dette ville innebære et kraftig brudd på nåværende læreplantradisjoner. Dette vil bringe skoler inn i en nytenkning som måtte medføre betydelige behov for etterutdanning og ny lærerkompetanse. Det ville også representere et betydelig brudd med skolenes hverdag og lærernes forutsetninger dersom undervisningen skulle baseres på basiskompetanser i stedet for fag. En slik vekt på basiskompetanse ville medføre at fagene måtte endres og omdefineres dersom de skulle erstattes med kompetansekategorier.

En mellomløsning med basiskompetansen i egne kompetansemål

Det finnes flere mellomveier mellom de to variantene som er presentert ovenfor. Felles for disse mellomløsningene er at en kan velge å beholde den nåværende strukturen med læreplaner i fag innenfor alle nivåene, samtidig som basiskompetansen blir nedfelt i læreplanene som klart definerte kompetansemål.

Selv om basiskompetansen derved splittes opp og vil gjenfinnes i de ulike læreplanene for fag, må disse koordineres på en slik måte at det i den praktiske hverdag i skolen vil være mulig å vektlegge helheten i basiskompetansen og tilpasse kravene til de ulike nivåene i opplæringen. Prinsippet er fortsatt slik at en må se fagene som det sentrale bruks- og øvingsfeltet for basiskompetansen.

- Fordelen med denne mellomløsningen er at det ikke er nødvendig å fullstendig endre strukturen på dagens læreplanverk, og planene kan være umiddelbart gjenkjennbare fra tidligere utgaver. Samtidig vil en kunne rette oppmerksomheten mot basiskompetansen og gjøre det klart at denne skal ha spesiell aktpågivenhet. En slik løsning kan fange opp innholdet i basiskompetansen slik den er beskrevet i DeSeCo og ASEM. Dette legger til rette for å delta i internasjonale utviklingsprosjekter for læreplaner. Denne løsningen gjør det mulig å samordne basiskompetansen i de ulike læreplanene slik at disse samlet blir tilstrekkelig vektlagt.
- Ulempen kan være at den gamle strukturen vil prege læreplanene slik at det er til hinder for en opplæring basert på kompetansemål istedenfor tradisjonell innholdsstyring.

Utvalget mener at en mellomløsning legger tilstrekkelig vekt på basiskompetansen slik at

denne kan danne utgangspunktet for både identitetsdanning og fortsatt læring, samtidig som en ikke endrer strukturene på en slik måte at læreplanene blir fullstendig ugjenkjennelige. Også innenfor slike læreplaner vil en kunne innarbeide den progresjonen som er nødvendig for at arbeidet med basiskompetanse skal gi utfordringer på alle nivåer.

Sterkere og gjennomgående vekt på kompetanse

Gjennomgangen ovenfor belyser noen av de utfordringene dagens opplæringssystem står overfor. Samlet sett taler disse for en vurdering av tenkningen omkring innholdet og organiseringen av opplæringen. Dagens organisering av grunnopplæringens innhold sett ut fra perspektiver og målsettinger om livslang læring tydeliggjør behovet for å identifisere barns og unges læringsutbytte og kompetansenivå. På den måten kan opplæringsvirksomheten sikre barn og unge de nødvendige grunnleggende kunnskapene, ferdighetene og holdningene.

Utvalget ønsker å bruke begrepet kompetanse om det elever og læringer skal ha lært i løpet av opplæringen.

«Kompetansebegrepet kan defineres som evnen til å bruke kunnskaper og ferdigheter effektivt og kreativt i menneskelige situasjoner – situasjoner som omfatter vanlige sosiale sammenhenger i tillegg til yrkesmessige eller fagspesifikke sammenhenger. Kompetanse kommer like mye fra holdninger og verdier som fra ferdigheter og kunnskaper.»¹²

Kompetansebegrepet legger vekt på praktisk bruk og anvendelse av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Dette innebærer vekt på elevers og læringers kompetanse til å overføre og anvende teoretisk kunnskap i ulike situasjoner.

Utvalget vil imidlertid understreke at utviklingen av tjenlige begreper og presist begrepsinnhold på kompetanseområdet er i sterk utvikling; ASEM-prosessen videreføres, og EU har flere arbeidsgrupper i sving for å følge opp Lisboa-prosessen, samtidig som utviklingen av indikatorer bearbeides videre i OECD-regi. Disse prosessene bør det tas hensyn til i det videre arbeidet med å utvikle nye læreplaner innenfor grunnopplæringen. Utvalget har derfor avstått fra presise avklaringer av begrepsinnholdet innenfor kompetanseområdet. I stedet har utvalget foreslått hvilke

områder som bør inngå i basiskompetansen. Utvalget mener derfor at en slik endelig innholdsavklaring bør foretas av læreplangruppene ved utviklingen av nye læreplaner.

Tidligere i dette kapitlet er det slått fast at læreplanens generelle del sammenfaller med den kompetansetenkningen det arbeides med internasjonalt. Dette viser at det helhetlige kunnskaps- og kompetansesynet som finnes i generell del, har vært forut for sin tid. Det er derfor mange gode grunner for å beholde generell del som en del av det norske læreplanverket.

Det foreligger imidlertid lite evalueringsmateriale om hvordan generell del fungerer i praksis, men noen tendenser synes å gjøre seg gjeldende:

- *Generell del* blir ut fra sitt menneskesyn vurdert som en positiv inspirasjonskilde for undervisningen.
- *Generell del* kan være vanskelig å forholde seg til som styringsdokument på grunn av den store spredningen av mål, og at de er vanskelige å nytte som vurderingsgrunnlag.
- *Generell del* er først og fremst et visjons- og intensjonsdokument og beskriver derfor ikke konkret skoleslagenes og fagenes rolle i opplæringen. Sammenhengen mellom generell del og læreplanene for fag blir derfor ikke alltid like tydelig.

EVA-94-forskningen har vist at det har vært vanskelig å integrere og operasjonalisere innholdet i generell del i den daglige opplæringsvirksomheten og i forbindelse med vurdering. Det er nødvendig å klargjøre sammenhengen mellom denne delen og læreplanene i de enkelte fag i det videre arbeidet med læreplanstrukturen. Slik kan generell del gjøres mer operativ og synlig i den daglige opplæringsvirksomheten. Dette kan skje ved at det blir laget en «bro» mellom generell del og læreplanene for fagene. Broen bør beskrive prinsipper og retningslinjer for grunnopplæringen som en helhet og hvilke konsekvenser dette vil ha for både læreplanverket og opplæringen. På den måten kan en oppnå at generell del får den effekten den er tenkt å ha.

Ved å utforme et felles, gjennomgående læreplanverk for grunnopplæringen som helhet gis det muligheter til å profilere fag som kan gi større læringseffekt tilpasset elevenes forutsetninger og interesser i de ulike aldersfasene. Alle læreplanene bør bygges opp med moduler.

Når utvalget ønsker å bruke kompetanse i forbindelse med opplæringsvirksomheten, er dette for å tydeliggjøre betydningen av målet for opplæ-

¹² Definisjon etter ASEM, utvalgets oversettelse.

ringen – at elever og lærlinger kan benytte seg av de kunnskapene, ferdighetene og holdningene de har lært i grunnopplæringen. Innføringen av kompetansebegrepet har konsekvenser for forventninger til opplæringsvirksomheten og hvilke erfaringer elever og lærlinger skal få gjennom opplæringsløpet. Utfordringen er å realisere de målsettingene kompetansebegrepet representerer i opplæringsvirksomheten.

Basiskompetanse

Ut fra nasjonale behov for informasjon om elevers og lærlingers kunnskaps- og ferdighetsnivå har utvalget i delinnstillingen NOU 2002: 10 *Første-klasesse fra første klasse* foreslått at det bør etableres nasjonale prøver i blant annet lesing, skriving, regneferdigheter og tallforståelse og engelsk. Dette fordi det er spesielt viktig å sikre at alle elever og lærlinger i kunnskapssamfunnet har det nødvendige kompetansenivået i disse sentrale ferdighetene.

Utvalget ønsker å videreføre dette i denne hovedutredningen. Lesing, skriving, regneferdigheter og tallforståelse inngår som en spesielt viktig del av den helhetlige kompetansen sammen med noen andre elementer innenfor en kjerne kalt basiskompetanse. Utvalget mener at basiskompetansen består av fem elementer:

1. Ferdigheter i lesing, skriving, samt regneferdigheter og tallforståelse
2. Ferdigheter i engelsk.
Disse omfatter grunnleggende og nødvendige ferdigheter for kommunikasjon, og regnes som sentrale verktøy for å tilegne seg annen type kunnskaper, ferdigheter og holdninger.
3. Digital kompetanse

«Digital (bruker)kompetanse defineres ofte som bruk av digitalt utstyr og holdninger til å ta i bruk teknologi i ulike sammenhenger. Det kan skilles mellom ulike typer digital kompetanse som brukerkompetanse, digitale vaner, superbrukerkompetanse. De digitale vanene signaliserer en beredskap til å ta i bruk ny teknologi. Begrepet digital opptrer i dagligtalen om teknologisk utvikling primært som en metafor for avansert teknologi, at enkelte teknologier som inkluderes i begrepet ikke er digitale er som oftest ikke noe problem.»¹³

Det økende omfanget av teknologi som en naturlig bestanddel av menneskets liv understreker betydningen av at opplæringsvirksomheten bidrar til elevers og lærlingers kjennskap og beredskap til å ta i bruk stadig ny teknologi. Opplæring til digitale kompetanse handler om å forberede seg for et sosialt og yrkesmessig liv, der mennesket stadig vil måtte forholde seg til nye og ulike teknologiske hjelpemidler. Internasjonal litteratur benytter begrepet «digital literacy». Det finnes ingen god norsk oversettelse av dette begrepet, og utvalget har valgt å bruke benevnelsen digital kompetanse. Utvalget vil understreke at den digitale kompetansen er knyttet til både dannelsesaspektet og ferdighetskravene ved opplæringen.

4. Læringsstrategier og motivasjon

Internasjonale undersøkelser viser at norske elevers læringsstrategier ikke er så gode som i utgangspunktet antatt.¹⁴ Læringsstrategier beskrives, sammen med selvoppfatning, som en del av det overordnede begrepet selvregulert læring.

«Selvregulert læring betyr å kunne utvikle kunnskap, ferdigheter og holdninger som fremmer fremtidig læring, og som kan tilpasses til flere situasjoner og kontekster enn der de ble lært. Selvregulert læring er avhengig av at elever ikke bare har visse kunnskaper og ferdigheter men at det også er villige til å bruke dem, gjennom å sette mål og omsette ønsker og ideer i praksis».¹⁵

Den selvregulerte læringen er avhengig av at elever og lærlinger har lyst til å lære og kan benytte ulike læringsstrategier som å kunne planlegge, sette mål, søke relevant kunnskap og sjekke læringen underveis. I litteraturen blir det vist til at disse strategiene må inngå i et nettverk av fagkunnskap. Dagens samfunn er preget av endringer og utfordringer både innenfor den private sfæren og i det generelle samfunns- og arbeidslivet.

5. Sosial kompetanse

Den sosiale kompetansen er spesielt viktig for individets deltakelse i ethvert miljø. I stor grad handler denne kompetansen om effektiv kommunikasjon, deltakelse i teamarbeid, språklige

¹⁴ PISA-undersøkelsen understreker dette spesielt, jamfør kap 12 om ungdomstrinnet.

¹⁵ Knain, Erik: Elevenes læringsvaner. Selvregulert læring som en viktig kompetanse på tvers av fag: Perspektiver og resultater, 2002.

¹³ Frønes, Ivar: Digitale skiller, 2002

ferdigheter og bevissthet om og respekt for andres kultur og tradisjoner. Et høyt sosialt kompetansenivå har også viktige effekter på personlige kompetanser som selvtillit, motivasjon, utholdenhet og initiativ. Sosial kompetanse handler om evne til medborgerskap og den enkeltes mulighet til å opptre som informert og aktiv deltaker på flere nivåer, både det lokale, regionale, nasjonale og internasjonale. I dagens samfunn med en stadig større grad av servicebaserte næringer har denne kompetansen svært mye å si for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

Innholdet i basiskompetansen består av elementer som går på tvers av fag. Dette betyr at basiskompetansens elementer omfatter kunnskaper, ferdigheter og holdninger som ikke er spesifikke for bestemte fag. Basiskompetansen er en nøkkel til den enkeltes tilegnelse av ny kunnskap og dannelsen av ens egen identitet. Basiskompetansen vil derfor være en viktig del i alle fag. At noen elementer som for eksempel skriving, lesing, regneferdigheter og tallforståelse naturlig vil ha sin tyngde innenfor enkelte fag, utelukker ikke at de skal være sentrale også i andre fag. Elementene i basiskompetansen vil derfor vektlegges i de fleste av opplæringens fag. På den måten vil opplæringen kunne holde fast på elementene i basiskompetansen gjennom hele opplæringen.

Det sentrale i denne sammenhengen er at læringsarbeid knyttet til utvikling av basiskompetansen må tilpasses de ulike fagene og trinnene i grunnopplæringen. Basiskompetanse i skriftlig bruk av språket for en seksåring er noe helt annet enn for eleven på siste trinn i videregående opplæring. Seksåringen skal trenes i det mest elementære ved skriftspråket, mens den basiskompetansen som forventes av en elev ved avslutningen av videregående opplæring, er at hun for eksempel skal kunne utforme en innholdsmessig avansert tekst med sikker språkføring.

Fagkompetanse

Fagkompetanse ivaretar både kunnskaps- og ferdighets- og holdningsdimensjonen i opplæringen, uttrykt som kompetanse. I dagens læreplanverk betraktes for eksempel kunnskap og ferdigheter som to atskilte begreper. Ved å integrere de to begrepene i kategoriene fagkompetanse vil en kunne få en mer aktiv læringsforståelse inn i lære-

planene. Fagkompetansen utvikles i første rekke gjennom arbeidet med fagene, og vil være knyttet til fagene slik de fremstår i læreplanene. I tillegg vil også basiskompetansen være beskrevet i de relevante fagplanene. Slik basiskompetanse er beskrevet, vil den inneholde faglig innhold på mange områder. Men siden basiskompetansen bare vil inkludere grunnleggende innhold, vil den faglig fordypningen være å finne som faglig kompetanse.

Fagene er både det fremste øvingsfeltet og anvendelsesområdet for basiskompetansen, samtidig som hvert fag har sin egenverdi. Fagkompetanse kan i mange sammenhenger sammenliknes med ekspertise innenfor et område. Det er viktig at det enkelte fag vurderes ut fra et slikt helhetlig fagperspektiv i grunnopplæringen, slik at det går klart fram av læreplanen hva det enkelte fag «er og hva det ikke er» (fagets formål). Hva «faget er», kan også bety et særlig hovedansvarsområde innenfor opplæringen som helhet, på ett eller flere trinn (for eksempel tillegges fagene kroppsøving og heimkunnskap et hovedansvar for et konkret forebyggende helsearbeid på ungdomstrinnet). Det at opplæringen skjer gjennom fag, innebærer en risiko for at elevene kan oppleve at vesentlige temaer og problemstillinger blir presentert som fragmenter istedenfor som helheter. For å unngå dette må opplæringen ivareta kravet til faglig integrasjon, dvs. tverrfaglige tilnærmingsmåter og samarbeid mellom fagene.

Innenfor de fleste fagområder skjer det en rivende kunnskapsutvikling som omfatter innhold, metoder, arbeidsmåter og -teknikker. Grenseflatene mellom fagene endres også kontinuerlig. Dette gjelder alle typer fag enten de har sine røtter i vitenskapene eller i det praktiske liv. En sentral oppgave for grunnopplæringen er å stå i nær kontakt med denne faglige utviklingen slik at den opplæringen som gis, er relevant.

Fagene i grunnopplæringen – skolefagene og lærefagene – skal være en arena for opplæring tilpasset elevers og læringers virkelighet og situasjon. Dette innebærer at skole- og lærefagene står i et spenningsforhold mellom det å bygge på og formidle oppdatert kunnskap og gi elever og læringer anledning til å skape sin egen kunnskap som bidrag til sin egen kompetanseutvikling.

Det å fornye og oppdatere fagene vil i fremtiden være en kontinuerlig utfordring for lærestedene for grunnopplæringen, for universitetene og høyskolene og for arbeidslivet.

8.4 Nordiske læreplaner

Det pågår en utviklingsprosess i Finland, Sverige og Danmark med tanke på å fornye læreplanverkene i de respektive landene. Forskerne Kirsten Sivesind, Azita Afsar og Kari Bachmann har på oppdrag fra Læringssenteret laget rapporten *Nordiske læreplaner*. Her vurderes og sammenliknes læreplanverkene i disse landene i tillegg til de norske ut fra følgende perspektiver:

- læreplanen som et legitimerende og formalt regulerende dokument
- læreplanen som et autoriserende og innholdsbeskrivende dokument
- læreplanen som et politisk normerende dokument
- læreplanen som et standardiserende dokument for sentral evaluering

Drøftingene deres gjelder først og fremst læreplanen som styringsdokument. Deres gjennomgang viser betydelige forskjeller mellom landene, både i struktur og innhold. For eksempel er svenske læreplaner i liten grad autoriserende og innholdsbeskrivende, mens de er et klart politisk normerende styringsdokument. I de finske læreplanene kommer presisering av lærestoff og innhold i bakgrunnen for utviklings- og virkningsorienterte innholdselementer. De danske læreplanene er både innholdsbeskrivende og formalt regulerende. De norske læreplanene bærer preg av å være både regulerende, innholdsbeskrivende og politisk normerende. Ingen av læreplanene bærer preg av å være et dokument som standardiserer for sentral evaluering.

Analysen viser at ulike tradisjoner fører til ulike læreplaner, og at det finnes ulike oppfatninger om hva som skaper god læring. Ifølge disse forskerne er kravet at en

«læreplan som skal ivareta spenningene mellom fortiden og fremtiden må derfor ivareta både form og materialitet, det vil si innhold, kvalifikasjoner og kunnskapskvaliteter».¹⁶

8.5 En fornyet læreplanstruktur

Det integrerte mennesket

I læreplanverkets generelle del heter det:

«Opplæringens mål er å ruste barn, unge og voksne til å møte livets oppgaver og mestre utfordringer sammen med andre. Den skal gi hver elev kyndighet til å ta hånd om seg selv og sitt liv, og samtidig overskudd og vilje til å stå andre bi.»

Sitatet gjenspeiler den sentrale tenkningen i norsk grunnopplæring om at den skal ha en bredere målsetting enn bare å gi elever og lærlinger fagkunnskaper og ferdigheter. Opplæringen skal i vel så stor grad omfatte aktiviteter som skal bidra til kjennskap, forståelse og utvikling av verdier og holdninger knyttet til identitetsdanning og medborgerskap. Målsettingene for dette er nedfelt i læreplanens generelle del gjennom de seks ulike «mennesketypene» som til sammen utgjør *det integrerte mennesket*.¹⁷

Det integrerte mennesket og de enkelte mennesketypene rommer blant annet de kompetansene som ASEM viser til. Dette understreker viktigheten av at ved innføringen av kompetansebegrepet bør læreplanens generelle del få en større plass i den praktiske anvendelsen av de kunnskapene, ferdighetene og holdningene elever og lærlinger har tilegnet seg.

Norsk grunnopplæring har lange tradisjoner for at læreplanen er et dokument som skal ivareta sentrale samfunnsverdier knyttet til kultur, sosiale forhold, etiske og moralske problemstillinger. Utvalget mener at den generelle delen i læreplanverket gjør dette på en god måte, men at implementeringen av innholdet ikke har fungert godt nok, jf. EVA-94-forskningen. Utvalget mener derfor at det er viktig at innholdet i læreplanens generelle del styrkes i opplæringen og at dette kommer til syne i et nytt læreplanverk.

Struktur og innhold i et nytt læreplanverket

Basiskompetansen tenkningen betyr at alle lærere, uansett fag, må se seg som ansvarlige for å utvikle og styrke basiskompetansen hos elevene. Læreplanverket må imidlertid bygges opp og få en slik utforming at det legger til rette for dette i praksis.

Strukturen på dagens læreplanverk for grunnskolen og for videregående opplæring er ulik. I grunnskolen er det utformet et «overgangsdokument» som knytter forbindelsen mellom læreplanens generelle del og læreplanene for fag, mens det i videregående opplæring er innført en kategori i de fagspesifikke læreplanene som heter «Felles mål for faget». Når det gjelder lærepla-

¹⁶ Læringssenteret: Nordiske Læreplaner 2003

¹⁷ Jamfør beskrivelse av disse tidligere i kapitlet.

nene i fag, er planene i videregående opplæring metodefrie – bortsett fra kravet til prosjektarbeid – mens det i grunnskolens planer er en rekke metodiske føringer. Innholdsmessig er læreplanene i grunnskolen mer styrende enn planene i videregående opplæring, selv om en rekke av læreplanene i videregående opplæring er svært detaljerte når det gjelder oppstilling av hovedmønter.

I argumentasjonen for å revidere læreplanene for grunnopplæringen har utvalget særlig vektlagt følgende behov:

- Læreplanene forankres i det helhetlige kompetansebegrepet, opplæringsloven, læreplanens generelle del, basiskompetanse og fagkompetanse.
- Presise kompetansemål for hva elevene og lærerlingene skal ha lært i grunnopplæringen.
- Tydeliggjøring av grunnleggende elementer i grunnopplæringen, beskrevet som en basiskompetanse som er gjennomgående i alle læreplanene for fag.
- Læreplanene bør ha færre temaer og gi større rom for fordypning.
- Gjennomgående læreplaner i hele grunnopplæringen.
- Modernisering av innholdet i mange av læreplanene i videregående opplæring.

Ut fra prinsippet om at grunnopplæringen skal være preget av sammenheng og konsistens, ser utvalget behov for å skissere en ny og felles struktur for et samlet læreplanverk for alle nivåene i opplæringen, som består av følgende tredeling:

1. Læreplanens generelle del – verdigrunnlaget og overordnede mål
2. Prinsipper for realisering av målene i læreplanverket
3. 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

Strukturen i læreplanene for fagene bygges opp slik at den er uavhengig av valg av tilbudsstruktur oppover på trinnene. En slik struktur vil gjøre det mulig å realisere en forenklet læreplanstruktur med gjennomgående læreplaner for hele grunnopplæringen. Her legges det nasjonale krav til kompetansemål og vurderingsordninger, mens det er skolens oppgave å organisere og gjennom-

føre opplæringen i samsvar med overordnede prinsipper. Utvalget mener at en slik struktur vil kunne balansere hensynet til nasjonal styring med nødvendig rom for lokal tilpasning. En gjennomført inndeling av fagene i moduler på alle trinn vil gi rom for fleksibilitet i organiseringen. Utvalget mener at læreplanene fortsatt skal være forskriftsfestet.

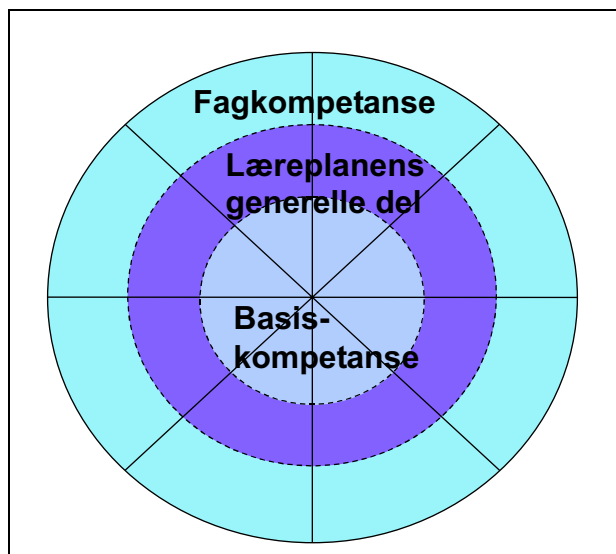
En modul omfatter et avgrenset fagområde og er et avsluttet opplæringsforløp. En modul har dermed både et nivå og et omfang. Modulene kan bygges sammen til fag, og samme modul kan gjenfinnes i ulike fag dersom de representerer kompetanse som er felles for ulike fagområder. Forutsetningen for modulstruktureringen er at det skal være mulig å ivareta et krav til både faglig bredde og faglig fordypning.

Utvalget mener at fagene er det fremste anvendelsesområdet og øvingsfeltet for utvikling av den helhetlige kompetansen. Det er innenfor en faglig sammenheng at anvendelsen av basiskompetansens elementer får et innhold og en mening. For å kunne bli et integrert menneske må elever og læringer utfordres og gis erfaringsarenaer der meninger, kreativitet, arbeid, samarbeid og miljøbevissthet i praksis kan prøves ut.

Utvalget holder fast på oppfatningene om at den helhetlige kompetansen består av kategoriene basiskompetanse og fagkompetanse. Læreplanene i fag og arbeidet innenfor de enkelte fag skal være det operative redskapet for realisering av den helhetlige kompetansen. Utvalget mener at ved at den helhetlige kompetansen bygger på disse kategoriene kan generell del i større grad realiseres i den daglige opplæringsvirksomheten enn tilfellet har vært inntil nå.

Illustrasjonen i figur 8.2 viser den helhetlige kompetansens bestanddeler (læreplanens generelle del, basiskompetanse og fagkompetanse). Sirkelen er delt inn i kakestykker som hver for seg skal illustrere ett fag.

Bruken av kompetansebegrepet vil innebære at dagens læreplaner må revideres slik at den helhetlige kompetansen nedfelles i kompetansemål. Utvalget mener at kompetansemålene skal legges til grunn i læreplanene for fag. For å kunne sikre den helhetlige kompetansen innenfor hvert fag må kravene til basiskompetanse og fagkompetansen nedfelles i tydelige og klare kompetansemål. For å få til god sammenheng mellom kompetansemålene, og sikre kontinuitet, rekkefølge og integrasjon i opplæringen, mener utvalget at revisjonen av læreplanene bør resultere i gjennomgående læreplaner for hele grunnopplæringen.



Figur: 8.2 Illustrasjon av den helhetlige kompetansen inndelt i bestanddeler

Læreplanene i hele grunnopplæringen må derfor gjennomgås med tanke på å endre dagens detaljerte læringsmål til mer overordnede kompetansemål. I tråd med definisjonen på kompetanse skal kompetansemålene klart og tydelig uttrykke forventet evne til praktisk bruk og anvendelse av de tilegnede kunnskapene, ferdighetene og holdningene. Videre må disse kunne dokumenteres og vurderes innenfor et vurderingssystem som vektlegger alle sider ved den helhetlige kompetansen.¹⁸

Om fag- og timefordeling og læreplaner

Antallet timer et fag skal ha, er oppgitt i en tabell over fag- og timefordeling. Tabellen angir det antallet timer faget skal ha i løpet av et år eller et hovedtrinn på skolen, men samtidig kan tallet ses på som et mål for omfanget av faget. Det oppstår lett en uoverensstemmelse mellom disse to størrelsene. Et godt eksempel på dette er at time- og fagfordelingen for allmenne, økonomiske og administrative fag oppgis til 1122 årstimer per år (tabell 13.2 i kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*), mens internasjonale sammenlignende statistikker opererer med 855 årstimer som et minimumsantall (kapittel 10 *Modeller og mønstre: grunnopplæringen i andre land*).¹⁹

¹⁸ Jamfør kapittel 18 Vurdering og dokumentasjon av læringsutbytte der dette videre er behandlet.

Det er som regel slik at en del timer avsatt til det enkelte fag går inn i ulike tverrfaglige arbeider og prosjekter uten at dette alltid spesifiseres. Prinsippet om tilpasset opplæring for alle, slik det nedfelles i neste kapittel, kan også gjøre det vanskelig å følge timefordelingen slavisk. Utvalget mener derfor at det kan være fordelaktig å bruke ulike mål for fagets omfang i læreplanen og den praktiske timefordelingen i skolen. Svært mange land bruker ulike poengsystemer eller vektall for å beskrive omfanget av et fag. Som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning gjennomføres det nå et system med studiepoeng for å bestemme omfanget og gjøre det internasjonalt sammenliknbart.

Utvalget mener derfor at det bør vurderes å innføre andre mål for fagomfang i forbindelse med revisjon av læreplanene for grunnopplæringen.

Utvalgsmedlemmene Grøndahl og Nielsen har en særmerknad om at systemet med nasjonalt angitt timefordeling i årstimer avvikes.

I nåværende forskrift § 1-1 er det åpnet for fleksibel progresjon og bruk av hovedmomentene i læreplanene når situasjonen tilsier det. Utvalget går inn for at denne fleksibiliteten også ivaretas i et fremtidig nytt læreplanverk for grunnopplæringen. Selv om læreplanverket er knyttet til trinn, må det være mulig å tilpasse den faglige kontinuiteten og rekkefølgen til elever som for eksempel trenger en tilpasset progresjon i ett eller flere fag. Trinnet blir dermed i første rekke et uttrykk for et kompetansenivå og ikke et forløp der elevene må følge en viss aldersprogresjon.

Utvalgsmedlemmene Grøndahl, Johansen og Nielsen har en særmerknad om at læreplaner ikke skal knyttes til årstrinn, men til gitte læringsmål og kompetansemål innenfor de forskjellige fagområdene i grunnskolen.

8.6 Særmerknader

Utvalgsmedlemmene Grøndahl og Nielsen foreslår at systemet med nasjonalt angitt fag- og timefordeling for grunnskolen avvikes. Stadig mer av opplæringen foregår som tverrfaglige prosjekter, og det er i denne sammenhengen mindre interessant å snakke om hvor mange årstimer som benyttes til å arbeide mot læreplanmål innenfor de enkelte læreplanene. De angitte årstimetallene

¹⁹ Eurydice: Key data on education in Europe 1999 – 2000, Luxembourg 2000.

er også etter mindretallets oppfatning en av barrierene for realisering av tilpasset opplæring i praksis. Timefordelingen er i mange tilfeller til hinder for elevenes læring og motivasjon for læring, idet elever må jobbe med læreplanmål de allerede har nådd, i stedet for å bruke tiden innenfor andre fag, eller til å arbeide med moduler i samme fag på et høyere nivå.

Disse medlemmene foreslår at skolene pålegges å tilby opplæring med samme omfang som i dag. Det totale omfanget reguleres gjennom årstimetall. Innenfor denne rammen kan skolene i samarbeid med elevene fritt disponere timene. Læreplanene alene erstatter årstimetallene som styringsverktøy for prioritering mellom ulike fag. Istedenfor årstimer blir omfanget av de ulike fagene bestemt av studiepoeng.

Læringssenteret får i oppgave å utarbeide en normalfordeling av fagenes andel av det totale omfanget, som en veiledning til skolene. Med bakgrunn i en slik normalfordeling skal Læringssenteret sikre at de enkelte læreplanene har et omfang som er realistisk å gjennomføre.

Utvalgsmedlemmene *Grøndahl, Johansen og Nielsen* støtter utvalgets forslag om nasjonale, kompetansebaserte læreplaner, men har en særmerknad til at læreplanene knyttes til årstrinn:

Utvalget har i sitt arbeid vektlagt tilpasset opplæring for alle som et viktig prinsipp. Ettersom elevenes modning har avgjørende betydning for læring, og det innenfor et årstrinn normalt er 2 – 4 års spredning i modenhetsnivå, er det viktig at læreplanene ikke har som utgangspunkt at alle som er født i det samme året kan og skal lære det samme til samme tid.

Læreplaner som ikke tar høyde for at elevene modnes i ulikt tempo, har skapt og vil skape

skoletapere og underyttere. Elever som ligger i den nedre delen av skalaen, risikerer å bli utsatt for læringsprosesser de ennå ikke har forutsetninger for å mestre. For altfor mange har dette resultert i både faglige og psykososiale problemer. Elever i den andre enden av skalaen har i mange tilfeller ikke fått utfordringer som er store nok ut fra modenhetsnivå og utviklingstempo. For en god del av disse elevene har dette virket demotiverende, ført til redusert lærelyst og enkelte til psykososiale problemer.

Lærere har tradisjonelt brukt mye av tiden på de elevene som ligger i den nedre delen av modenhetsskalaen. Så lenge de andre elevene lærer det som er læreplanens krav for årstrinnet, vil en slik prioritering være den mest naturlige.

For å oppnå økt læringsutbytte og en reduksjon av antallet elever med psykososiale problemer, ser disse medlemmene det som avgjørende at tilpasset opplæring ikke bare knyttes til metoder, men også til tempo og tidspunkt for innlæring. Først da mener mindretallet at man kan oppnå en reell, tilpasset opplæring. Læreplaner knyttet til årstrinn vil skape forventninger til elever som tilhører dette årstrinnet, selv om det åpnes for fleksibilitet innenfor hovedtrinnene.

En naturlig konsekvens av tilpasset opplæring vil etter mindretallets mening være nasjonale, kompetansebaserte læreplaner som ikke knyttes mot årstrinn, men mot gitte læringsmål og kompetansemål innenfor de forskjellige fagområdene. Mindretallet begrenser forslaget til å gjelde læreplanmål knyttet til basiskompetansen, samt til grunnskolen. Disse medlemmer vil imidlertid understreke at tilknytningen til basisgruppen bør være regulert av alder, og basisgruppene ikke må inndeles etter faglig progresjon.

Kapittel 9

En tilpasset opplæring for alle

Boks 9.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- Kravet om tilpasset opplæring for alle etter opplæringslovens bestemmelser forsterkes (§ 1-2), og nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår.
- Atferdsproblemer må løses gjennom utvikling av læringsmiljøet, samarbeid med foreldrene og eventuelt andre hjelpeinstanser. Atferdsproblemer er en pedagogisk og organisatorisk utfordring for skolen og skolens ledelse.
- Alle elevene skal tilhøre en basisgruppe. Størrelsen på denne skal i prinsippet gjenspeile forholdstallet mellom lærere og elever ved skolen, og til vanlig ikke være større enn 12. Sammensetningen skal gjenspeile mangfoldet i elevgruppen. Basisgruppen skal sikre den enkelte elev en individuelt tilpasset oppfølging. En basislærer skal ha ansvaret for gruppen.
- Elever/læringer med situasjonsbestemte behov vil ha rett til spesiell tilrettelegging av opplæringen. Slik tilrettelegging kan være bruk av assistent, IKT-verktøy, tilrettelagt tilgjengelighet til lærestedet, fysiske hjelpemidler eller andre spesielt tilrettelagte læremidler.
- Elever/læringer som har en individuell plan ut fra bestemmelser i helselovgivingen, kan

få enkeltvedtak om avvik fra gjeldende læreplan dersom dette er nødvendig. Dette enkeltvedtaket må bygge på en sakkyndig vurdering og angi hvordan vedtaket skal følges opp, jf. forslag 6.

- Skoleeier skal ha et kvalitetssikringssystem som kan dokumentere hvordan skolene iverksetter et inkluderende læringsmiljø og gir tilpasset opplæring til alle.
- Bestemmelsen i opplæringsloven § 5-6 om at skoleeier (hver kommune og hver fylkeskommune) skal ha en pedagogisk veiledningstjeneste (i dag pedagogisk-psykologisk tjeneste), videreføres. Private godkjente skoler og skoleeiere skal ha likeverdig tilgang til tjenesten. Tjenesten kan som før organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Denne veiledningstjenesten må 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 ressursene som brukes til spesialundervisning.

Utvalgsmedlemmene Karlsen og Lied har en særmerknad om at retten til spesialundervisning etter sakkyndig vurdering ikke må svekkes.

9.1 Innledning

Dagens grunnopplæring har som utgangspunkt at opplæringen skal tilpasses alle elever. Slik skal grunnopplæringen være tilrettelagt for å inklu-

dere alle. Utdanningssystemet settes imidlertid på harde prøver i denne prosessen, og det finnes både vanskeligheter knyttet til tilpasningen til de svakeste elevene og utfordringer knyttet til de faglig sterke elevene, i tillegg til at også andre for-

hold kan virke sterkt inn på muligheten for tilpasset opplæring for alle.

Skogen mfl. peker i sin synteserapport «Reform 97 og inkluderingsidéen» på det spesielt problematiske i at *alle* i norsk skole ikke alltid har betydd *alle*, men *de fleste* eller *flest mulig*.¹ En nærmere gjennomgang av dagens praksis lenger ut i dette kapitlet viser at enkelte elever bare integreres i fellesskapet i en liten del av den tiden de er på skolen.

Opplæringsloven levner ikke tvil om at alle har krav på tilpasset opplæring. På den annen side er ikke inkluderingsbegrepet drøftet som et krav til skolene/lærestedene. Perspektivet i dette kapitlet er å klargjøre hva som skal til for å ta inkluderingsbegrepet på alvor, både sosialt, faglig og kulturelt, ved å kreve tilpasset opplæring for *alle*, ment som *alle*. Denne gjennomgangen må klargjøre differensieringsmulighetene og dagens praksis. Det må også vurderes om det fortsatt er elever/lærlinger som må behandles spesielt slik at det må tas noen forbehold i inkluderingstenkingen, og i så fall om dette fortsatt skal gjenspeiles i lovgevingen.

Innenfor dagens skolepraksis har utgangspunktet vært at det ikke er problematisk å tilpasse opplæringen til en såkalt «normalelev», uten at dette begrepet vanligvis defineres nærmere. Men i praksis har det vist seg at jo større variasjonsbredde i elevgruppen, jo vanskeligere har det vært å få til tilpasset opplæring for alle.

Når det gjelder spesielt godt utrustede elever, blir det forutsatt at disse klarer seg bra, og det blir svært sjelden truffet spesielle tiltak utenom klassens rammer. Denne praksisen har fra tid til annen vært utsatt for kritikk, men denne kritikken har svært sjelden ført til spesielle tiltak.

I undersøkelsen til Birkemo fra ungdomstrinnet viste det seg for eksempel at svake elever hadde en gunstigere faglig utvikling enn flinke elever. Birkemo la vekt på at flinke elever representerte en viktig utfordring for skolen. Deres resultater nærmet seg gjennomsnittet og viste liten faglig gevinst fra 9. til 10. klasse.²

Når det gjelder elever som har hatt vanskeligheter med å tilfredsstille skolens krav, eller som har hatt konkrete funksjonsnedsettelse, så har denne gruppen vært utredet mange ganger, og

det finnes en lang tradisjon for ulike støttetiltak og definerte rettigheter. Det er spesielt praksisen på dette området som må analyseres nærmere om det skal være mulig å håndheve prinsippet om tilpasset opplæring for alle innenfor grunnopplæringsrammer.

Fra integrering til inkludering

Utviklingen har gått fra et begrep om integrering til et begrep om inkludering. Forskjellene mellom disse to begrepene kan klargjøres på følgende måte. (jf. bl.a. Tøssebo 1999³, NOU 2001: 22⁴). Integreringen handlet om å få alle barn inn i den vanlige skolen, men stilte ikke spesifikke krav til at en skulle gjøre noe med skolen som sådan. Integrering betød i høy grad å samle alle på ett sted. Søkelyset var rettet mot den som skulle integreres og de funksjonsnedsettelsene vedkommende representerte. Innenfor integreringstenkingen har diagnostisering en sentral plass. Et eksempel på dette er inndelingen av elever med «spesielle behov» som blir presentert i St.meld. nr. 23 (1997–98), og som er gjengitt lenger ut i dette kapitlet.

Inkludering handler i første rekke om miljøet. Det er et program for utvikling av skolen med det formål at den skal passe hele den menneskelige variasjonen. Det er i dette lyset at kravet om tilpasset opplæring må ses. Et krav som gjelder for alle elevene:

«...prinsippet skal komme til uttrykk i hele virksomheten i skolen, og det krever at alle sidene ved opplæringen, både lærestoff, arbeidsmåter, organisering og læremidler, blir lagt til rette med tanke på de ulike forutsetningene som elevene har. Tilpasset opplæring tilsier ulik behandling og fordypning i arbeid med lærestoffet og variasjon i art, vanskegrad, mengde, tempo og progresjon.»⁵

Dette innebærer blant annet å endre arbeidsformene på en slik måte at skolen blir i stand til å gi opplæring til elever med en betydelig utviklingshemming. I denne sammenhengen handler funksjonsnedsettelse om et forhold mellom individet og

¹ Skogen, Kjell, Kari Nes og Marit Strømstad: «Reform 97 og inkluderingsidéen. En vurdering av om innføringen av Reform 97 har ført til at skoler har utviklet inkluderende praksis, sosialt, faglig og kulturelt.» Notat 2003.

² Birkemo, Asbjørn: Læringsmiljø og utvikling. Universitetet i Oslo 2002.

³ Tøssebro, Jan: Epilog – refleksjoner over status innen norsk forskning om spesialundervisning. I Haug, Peder, Jan Tøssebro og Monica Dalen (red.): Den mangfoldige spesialundervisninga. Status for forskning om spesialundervisning. Oslo 1999.

⁴ NOU 2001: 22: Fra Bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer.

⁵ LS 2001: Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring.

omgivelsene. Dermed må oppmerksomheten rettes mot miljøet og skolens arbeidsformer. En inkluderende skole stiller store krav til skolen. Når en elev ikke fungerer, er spørsmålet: Hva er galt med skolen? I den tradisjonelle skolen har spørsmålet vært: Hva er galt med eleven?

The Indiana Inclusion Study legger i sluttrapporten vekt på å klarlegge undervisningspraksis og skolestruktur i skoler som betraktet seg selv som inkluderende.⁶ Inkludering er mer enn å plassere elevene fysisk sammen i samme klasse-rom. Spørsmålet er hva som utvikler og vedlikeholder en praksis som besvarer ulikheter både i sosiale eller emosjonelle og akademiske behov, og gjør alle lærerne ansvarlig for alle elevenes fremgang. Dette stiller også de samme kravene til skolestrukturen som helhet.

Cole mfl. trekker fram en del sentrale momenter som de mener sikrer akademisk, sosial og emosjonell inkludering av alle elevene:

- Støtte må organiseres og leveres fleksibelt og tilpasset.
- Mer individualisert instruksjon til den enkelte elev eller elevgruppe er formålstjenlig dersom det gjennomføres fleksibelt og ikke leder til isolasjon eller segregering.
- Å møte ulike elevgruppers behov krever et intenst samarbeid. Ingen enkeltlærer har alle redskaper som kreves for alle studenter. En samarbeidsstruktur må utvikles mellom klassetrinn, innholdsområder, foreldre, hjelpepersonale og administrasjon.
- Bruk av individualiserte planer (ICAN: Individualized Curriculum and Assessment Notebook) gir et redskap for å skape prosjekter som er både tverrfaglige, differensierte og representerer flere nivåer.
- Temaundervisning muliggjør differensiering samtidig som et fokus i læreplanen opprettholdes.
- Prosjektbasert undervisning gjør det mulig å engasjere elevene i et større spektrum av aktiviteter i opplæringen.
- Effektiv klasseromsledelse er avgjørende. Det er et felles ansvar for alle voksne å skape et miljø som møter elevene akademisk og sosialt. Miljøet må være forutsigbart, både i og utenfor klasserommet.
- Vurdering må brukes for å identifisere sterke og svake sider hos elevene, og til å endre

undervisningspraksis ut fra individuelle behov, ikke til rangering.

- Personalets holdning til en inkluderende skole og til å kunne møte alle elevenes behov vil være avgjørende for suksess.
- Administrativ støtte og ledelse er nødvendig for å kunne gi alle elevene støtte.
- Foreldre er mest tilfreds når de opplever en toveis kommunikasjon med skolen.
- Hele skolen må engasjere seg i inkluderingsstrategien, ikke bare enkeltklasser.
- En aldersblandet struktur og en samlet årsplan støtter opp under en inkluderende praksis. Aldersblandingen minker vektleggingen av det enkelte klassetrinn og øker i stedet fokus på elevens kontinuerlige fremgang.⁷

Samlet sett mener forfatterne at dette gir strategier som gjør det mulig å drive en inkluderende grunnopplæring der det er klart at inkludering er et krav til lærestedet og gjelder alle, i motsetning til integreringsbegrepet. Skogen mfl. oppsummerer sin forståelse av inkludering ut fra L97 og andre grunnlagsdokumenter på følgende måte:

- Det angår hele skolen som system – ikke bare særskilte elevgrupper.
- Alle elever skal tilhøre et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap.
- Å delta i det faglige fellesskapet, der alle får utnyttet sitt læringspotensiale, krever tilpassning av undervisningen når det gjelder forhold som mål, lærestoff/innhold, arbeidsmåter, vurdering og rammebetingelser.
- Å delta i det sosiale og kulturelle fellesskapet, der alle elever skal få lære i felles aktivitet med andre, og få være naturlige og selvfolgelige deltakere i et felleskap der mangfold betraktes som en berikelse. Inkludering forutsetter samarbeid og demokrati. Det gjelder elever så vel som tilsatte og foresatte.⁸

Tilpasset opplæring og spesialundervisning

En forståelse av skoleverkets nåværende praksis når det gjelder en tilpasset opplæring for alle, kan ses fra to utgangspunkter. Det ene er å se den vanlige skolen som premissgiver for spesialundervisningen. Spesialundervisningen er da et komplementært tiltak. Den enkelte skolens praksis og kvalitet avgjør dermed om behovet for spesialundervisning er stort eller lite. Det andre er å se spe-

⁶ Cole, Cassandra, Sandra Washburn og Jim Ansaldo: A shared responsibility for all students: Toward a definition of inclusive schools, Indiana University, Bloomington, IN 2002.

⁷ Ibid, side 4-6.

⁸ Skogen mfl. side 8.

sialundervisningen ut fra profesjonenes praksis. Spesialundervisningens posisjon er sterk, og det er knyttet klare profesjonsinteresser til dagens ordning.

Utviklingen innenfor det spesialpedagogiske området har nær sammenheng med den utdanningspolitiske tenkningen og utviklingen som har skjedd fra 1970-årene og utover. Haug, Tøssebro og Dalen peker på at det fra slutten av 1960-årene vokste fram en ny og omfattende interesse for tiltak for funksjonshemmete og spesialundervisning. Verdigrunnlaget skiftet også. Begreper som normalisering, integrering og desentralisering kom i fokus. Prinsippene om at alle barn, unge og voksne med nedsatt funksjonsevne skulle få spesialundervisning tilpasset evner, anlegg og interesser, og at denne undervisningen og opplæringen skulle skje i hjemmemiljøet og innenfor vanlige klasser eller grupper, ble mer og mer tydelig i denne perioden. Selv om begrepsbruken har endret seg, ligger denne tenkningen fortsatt til grunn for spesialpedagogiske tiltak.⁹

Begrepet tilpasset opplæring kom på dagsordenen tidlig i 70-årene. I dag har *alle* elever i norsk grunnopplæring krav på tilpasset opplæring. All opplæring skal derfor ta utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger og evner uansett hvilken bakgrunn eleven har. Av den totale elevgruppen finnes det en mindre gruppe barn og unge med spesielle opplæringsbehov. Dette er en svært uensartet gruppe, og den kan ha alt fra relativt enkle lese- og skrivevansker til tunge multiple funksjonsnedsettelse. Svært mange av disse elevene får sitt tilbud ved nærskolen sin, og mange skoler har lyktes med denne utfordringen. Mange kommuner har maktet å gjennomføre en politikk med få enkeltvedtak og med de fleste tiltak gjennomført innenfor de rammene skolene er tildelt. Andre kommuner har gjennomført tiltakene med utstrakt bruk av enkeltvedtak og øremerking av ressurser.

Uansett fremgangsmåte stiller prinsippet om tilpasset opplæring for alle store krav til den enkelte skole og det enkelte læresteds evne til å differensiere opplæringen. Kravet om tilpasset opplæring for alle inkluderer i dagens lovgiving en rett til spesialundervisning for noen elever/lærlinger. Denne retten til spesialundervisning har en sentral plass i norsk utdanningspolitikk, men det er en klar sammenheng mellom skolens

eller lærebedriftens evne til å tilpasse opplæringen til elevene/lærlingene og bruken av spesialundervisning. Det brukes mye ressurser til spesialundervisning, men samtidig har forskning vist at det ikke alltid er mulig å dokumentere resultater av denne innsatsen.

«Internasjonale undersøkelser dokumenterer at norsk skole har stor spredning i elevenes faglige nivå på den enkelte skole og i den enkelte klasse. Det tyder på at særlig de svakest presterende elevene ikke får godt nok utbytte av opplæringen. Flere norske undersøkelser viser at læringsmiljøet ikke er godt nok, og at mange elever blir plaget og mobbet i skoletiden. Mange skoler har tatt fatt i utfordringene og får mer god skole ut av ressursene de har til rådighet enn andre. Dette viser at det generelt er et betydelig rom for å bedre kvaliteten.»¹⁰

Ambisjonen må være å få mer igjen for ressursinnsatsen innenfor rammene av en inkluderende skole. Dette vil si at det må analyseres nærmere om de nåværende rammene rundt en tilpasset opplæring for alle gir de resultatene som forventes. Om så ikke er tilfellet, kan det være behov for noen nye grep og fornyet innsats for å nå målene om tilpasset opplæring for alle.

9.2 Lover og forskrifter

Barnehagene har en inkluderende praksis, men like fullt et fokus på å gi barn med særskilte behov spesielle rettigheter. Funksjonshemmete barn har derfor hatt en lovfestet fortrinnsrett til barnehageplass siden barnehageloven trådte i kraft i 1975. Barnet skal ha prioritet ved opptak såfremt det kan ha nytte av oppholdet. Etter opplæringsloven § 5-7 har barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom barnet har særlige behov for dette. Slik hjelp kan gis i barnehager eller andre steder eller gis av den pedagogisk-psykologiske tjenesten eller en annen sakkyndig instans.

I grunnopplæringen tas det utgangspunkt i et generelt krav som gjelder alles opplæring. I opplæringslovens formålsparagraf slås det fast at alle har rett til tilpasset opplæring:

«Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven og lærlingen»

⁹ Haug, Peder, Jan Tøssebro og Monica Dalen: Kunnskap om spesialundervisning, i Haug, P. mfl.: Den mangfaldige spesialundervisninga, Oslo 1999, s. 9–10.

¹⁰ UFD: Rundskriv F-120-02 av 11.10.02. Satsingsområder for utdanningssektoren i 2003.

(§ 1-2). I rundskriv F-087-99 av 21. desember 1999 om strategi for kvalitetsutvikling i grunnskolen er dette presisert slik:

«Arbeidet med kvalitetsutvikling skal bidra til at alle elever, også de med særlige vansker eller særlige evner på ulike områder, får opplæring som er bedre tilpasset deres evner og forutsetninger.»

Det slås fast at tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp som det er viktig å ivareta i lokale tiltak for kvalitetsutvikling. Dette prinsippet er generelt og gjelder både grunnskolen og videregående opplæring. Læreplanverkets generelle del og opplæringsloven uttrykker klart at opplæringen skal tilpasses den enkelte slik at elevene blir sosialt, kulturelt og faglig inkludert i fellesskapet i skolen.

Rettighetssiden er imidlertid mest eksplisitt utformet for elever og lærlinger med særlig behov for støtte i opplæringssituasjonen. Begrepet spesialundervisning er knyttet til særlige behov for opplæring. Slike særlige behov kan ha mange ulike årsaker som funksjonsnedsettelse, sosiale, utviklingsmessige eller atferdsmessige forhold.

I lovgivingen er retten til spesialundervisning knyttet til en sakkyndig vurdering. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten vurderer om eleven har særskilte behov, og hvordan behovene kan ivaretas. Spesialundervisning er en individuell rett for elever som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Det må foretas konkrete vurderinger av hva retten innebærer i hvert enkelt tilfelle. Det forutsetter at opplæringen skiller seg fra ordinær undervisning ved at den i større grad er tilpasset elevenes forutsetninger og behov, nærmere bestemt en individualisert tilpasning. Det betyr imidlertid ikke at opplæring skal gis atskilt fra den ordinære undervisningskonteksten, men at opplæringstilbudet skal være planlagt og gjennomført ut fra den enkeltes behov. Dette kommer til uttrykk ved kravet om at det skal utarbeides individuelle opplæringsplaner for hver enkelt elev som får spesialundervisning. Den individuelle opplæringsplanen er lovfestet i opplæringsloven for elever som mottar spesialundervisning (§ 5-5) etter sakkyndig vurdering.¹¹

I St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov* er forutsetningene for tilbudene til funksjonshemmete nedfelt på følgende måte:

- «Alle med særlege behov skal ha tilbud om tilpassa og inkluderande opplæring.

- For å gi kvar enkelt brukar eit kvalitativt godt tilbod må opplæringa differensierast og tilpassast individuelle føresetnader.
- Det spesialpedagogiske hjelpe- og støtteapparatet skal sikre tilgjengeleg hjelp av høg fagleg kvalitet nærast mogleg brukarane.
- Det er behov for ein gjennomgang av ansvars- og ressurstildelinga forvaltningsnivåa imellom.
- Det er behov for større samordning av tenestetilbod på tvers av sektorgrenser.»¹²

Her er det uttrykt en ambisjon om å forebygge, avdekke og gi støtte i forhold til ulike typer vansker hos elever og lærlinger, rettet både mot skolen eller lærestedet og mot det spesialpedagogiske støttesystemet, men det ligger også en klar erkjennelse av at samordningen mellom nivåer og sektorer kan forbedres. Samtidig glir inkludering litt i bakgrunnen og kan lett oppfattes som noe som gjelder *alle med særlige behov*, og ikke bare rett og slett *alle*.

Helselovgivingen

Fra helselovgivingen kommer kravet om individuelle planer for dem som trenger det mest. Individuell plan er hjemlet i pasientrettighetsloven § 2-5, der det heter:

«Pasient som har behov for langvarige og koordinerende helsetjenester, her rett til å få utarbeidet individuell plan i samsvar med bestemmelsene i kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern»

Jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-6 og lov om psykisk helsevern § 4-1.

Kravet til samordning er utformet slik i kommunehelsetjenesteloven § 6-2a.¹³

«Kommunehelsetjenesten skal utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud. Kommunehelsetjenesten skal samarbeide med andre tje-

¹¹ KUF: Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring, 10.03.2001. Denne veilederen omtaler regelverk, prosedyrer og prosesser knyttet til skolens arbeid med vurdering og tilmelding til pedagogisk-psykologisk tjeneste av elever med særskilte opplæringsbehov, pedagogisk-psykologisk arbeid med sakkyndig vurdering og skolens arbeid med individuelle opplæringsplaner. Kan skaffes hos LS.

¹² UFD: St.meld. nr. 23 (1997–98), s. 6 (nettutgave).

¹³ SHD: Lov om helsetjenester i kommunen av 19. november 1982.

nesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke pasientgrupper plikten omfatter, og om planens innhold.»

Med hjemmel i denne bestemmelsen skal det skje en koordinering av tilbudene mellom ulike etater for personer med funksjonsnedsettelse som har «behov for langvarige og koordinerte tjenester», og som i henhold til øvrige lover har rett til individuell plan – og som har rett til individuell opplæringsplan i henhold til opplæringsloven. Skolen vil ha plikt til å tilpasse seg elevens livssituasjon slik at hun eller han kan leve et aktivt og selvstendig liv.

En individuell opplæringsplan slik den er hjemlet i opplæringsloven, vil dermed være en del av en individuell plan slik den er omtalt ovenfor. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. halvår 2001.

Barnevernslovgivningen

Ut fra lov om barneverntjenester skal kommunen følge nøye med i de forholdene barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer (§ 3-1). Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer for å bidra til å løse barnevernsoppgavene (§ 3-2).

Befringutvalget¹⁴ understreket betydningen av det forebyggende arbeidet, ikke minst i kommunene, og trakk spesielt fram barnehagene og skolen som viktige arenaer for iverksetting av forebyggende tiltak. I utredningen ble betydningen av et oppvekstfaglig og oppvekstpolitisk perspektiv på barnevernet understreket som et alternativ til dagens familiefokus for at barnevernet skal fremtre som troverdig. For å oppnå dette mente Befringutvalget at barneverntjenesten måtte inngå et nært og forpliktende samarbeid med andre instanser, først og fremst skolehelsetjenesten og helsestasjonene, men også den lokale pedagogisk-psykologiske tjenesten, skoler og barnehager. Utvalget formulerte prinsippet om én dør inn til de kommunale barne- og ungdomstjenestene uansett om problemene primært hører hjemme i sosial-, helse- eller skolesektoren. Utvalget viste til at en samordning var godt i gang mange steder, og mente at denne måtte fortsette.

I St.meld. nr. 40 (2001–2002) *Om barne- og ungdomsvernet* understrekes det på samme måte at barneverntjenestene og de andre hjelpetjenestene skal tilpasse seg behovene hos brukerne og samordne sine tjenester.

9.3 Spesialundervisning i andre europeiske land¹⁵

Norge er et av de landene som har gått lengst i å integrere personer med funksjonsnedsettelse i den ordinære grunnutdanningen. Generelt er det en dreining i retning av mer integrering i alle europeiske land, men Spania, Italia, Hellas, Island, Portugal og Kypros har sammen med Norge de klareste målsettingene for en inkluderende integrering. Nederland, Belgia, deler av Sveits og Tyskland underviser de fleste elever med særlig behov for støtte i opplæringssituasjonen i spesialskoler, men Nederland er på vei over til et blandet system.

Danmark og Finland, sammen med mange andre land (blant annet Frankrike, Irland, Luxemburg, Østerrike, Storbritannia), har valgt et blandet system. I Danmark mottar 12–13 prosent av elevene i folkeskolen spesialundervisning. 2/3 av disse får støtteundervisning. Resten er funksjonshemmete elever eller elever med atferdsproblemer. Det legges stor vekt på å integrere elevene i ordinære skoler og klasser, men mange døve elever, og elever med autisme eller med psykotiske eller sterke kognitive funksjonsnedsettelse går på spesialskoler.

I Finland skal elever med behov for spesialundervisning i første rekke integreres i ordinære skoler og klasser, men elevene kan tas ut i spesialklasser. Men også i Finland finnes det spesialskoler, spesielt for elever med alvorlige multihandikap. Samlet mottar om lag 20 prosent av elevene spesiell støtte av et eller annet slag.

Sverige har et litt annet system. Utviklingshemmete elever får undervisning i særskoler. Disse skolene er ofte organisatorisk integrert med grunnskolen. En elev kan være integrert i en ordinær klasse, men følge særskolens undervisningsopplegg. De fleste elever med funksjonsnedsettelse får spesialundervisning i ordinær grunnskole, men hørselsskadde eller døve elever går i egne spesialskoler. Rundt 3,5 prosent av elevene får spesiell støtte.

¹⁴ NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge – Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.

¹⁵ Eurydice: Special Needs Education in Europe, Thematic Publication January 2003.

Definisjoner og kategorisering av ulike behov og funksjonsnedsettelse varierer svært mye mellom land. Det samme gjelder antallet som registreres enten det er til spesialskoler eller til en inkluderende undervisning i allmenne skoler. Ses alle europeiske land under ett, får ca. 2,1 prosent av elevene undervisning i spesialskoler eller spesialklasser på full tid. I tillegg er det en utvikling av spesialskoler og institusjoner til ressursenter for skoler, lærere, foreldre og andre. De fleste land gjør bruk av individuelle opplæringsprogrammer for elever med behov for særskilt støtte i opplæringssituasjonen.

9.4 Hvem får tilpasset opplæring i form av spesialundervisning?

I grunnopplæringen foreligger det mange utfordringer for at lærestedene skal være i stand til å gi alle elever/læringer en tilpasset opplæring. Mange tiltak er særlig rettet mot elever med «særskilte opplæringsbehov» og løses gjennom spesialundervisning. På den annen side vil det bak betegnelsen «særskilte opplæringsbehov» kunne skjule seg svært ulike forhold, og ikke minst store individuelle forskjeller. Oftest opptrer læringshindringer som gir seg utslag i fagvansker i norsk og matematikk, og atferdsvansker. Spesielle vansker knyttet til ulike funksjonsnedsettelse opptrer langt sjeldnere.

I tilstandsrapporten 2001 rapporterer statens utdanningskontorer at prinsippet om tilpasset opplæring i en inkluderende skole har stor oppslutning i både fylker, kommuner og skoler. Realiseringen av dette er imidlertid vanskelig. De fleste fylker og kommuner arbeider systematisk med å redusere omfanget av spesialundervisning etter enkeltvedtak og utvikle modeller og ordninger som i større grad gir tilpasset opplæring for flere av elevene i den ordinære opplæringen.

Barnehagen

Barn med behov for særlig støtte i opplæringssituasjonen har fortrinnsrett til opptak i barnehagen etter § 9 i barnehageloven. Barne- og familiedepartementet gjorde en undersøkelse om bruken av tilskuddet til funksjonshemmete barn i barnehagen i 2001. På grunnlag av denne rapporten regner departementet med at funksjonshemmete barn får plass i barnehagene uten særlig ventetid. Ifølge Statistisk Sentralbyrås statistikk var det

4051 barn med funksjonsnedsettelse i barnehage som var tatt opp etter denne fortrinnsretten.

Det finnes ikke oversikt over hvor mange barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagene med hjemmel i opplæringsloven, men andelen er mindre enn innenfor grunnskolen. En del kommuner gir uttrykk for at det finnes utfordringer ved samordning og organisering av ressurser i tilknytning til at rettighetene og ressursene til barna er knyttet til to lovverk. Uklarheter i dette regelverket har også medført en del rettssaker.

Grunnskolen

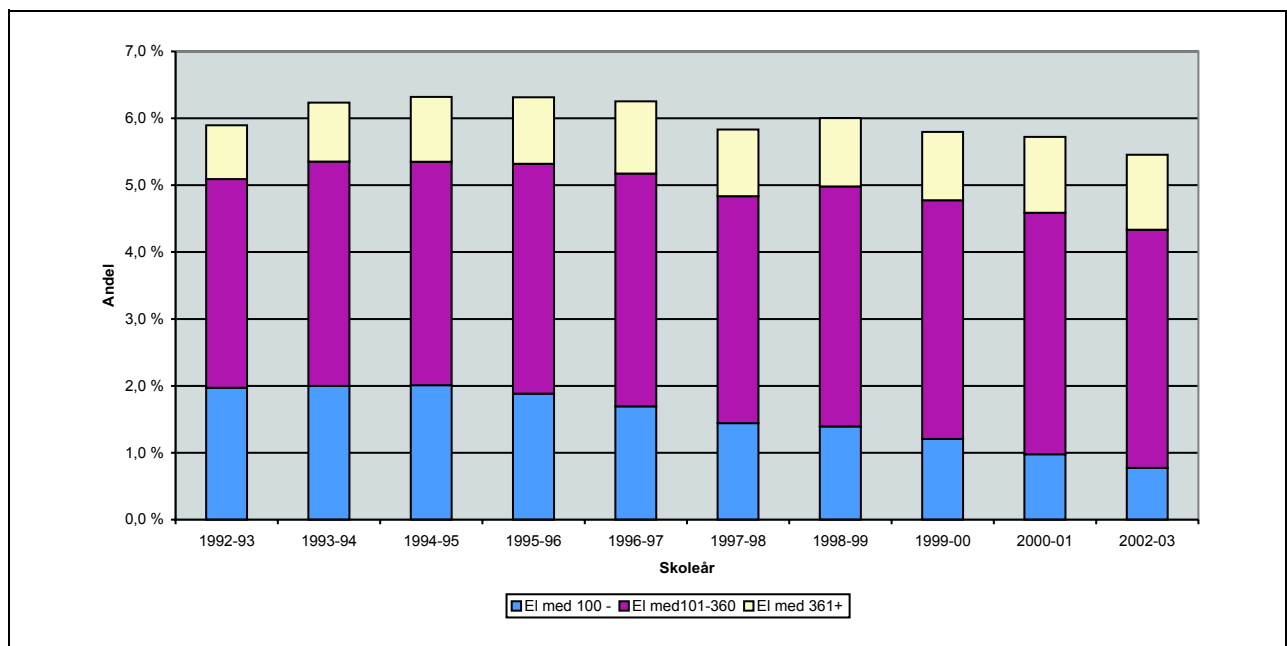
Det er rapportert om at i alt 32 652 elever i grunnskolen fikk spesialundervisning etter enkeltvedtak i skoleåret 2002/03. Dette utgjør 5,5 prosent av elevene. Av figur 9.1 fremgår det at det har skjedd en svak reduksjon over flere år fra 6,3 prosent i perioden 1994 til 1996. I samme periode har det skjedd en økning i antallet delingstimer. Denne økningen var for eksempel på 7 prosent i 2001. Antall elever som får ekstratimer med assistent i skolen, har også økt. Men til tross for at færre elever enn tidligere får spesialundervisning, var det for eksempel en økning på 2 prosent i antall undervisningstimer til spesialundervisning fra 2000 til 2001. Det betyr at elever som mottar spesialundervisning, får et større antall timer enn tidligere.

Figur 9.1 viser denne utviklingen tydelig. Andelen elever som får færre enn 100 timer spesialundervisning i året, har sunket fra 2 til 0,8 prosent i perioden 1992 til 2002.

Videregående opplæring

Innenfor KOSTRA registreres det ikke data som er knyttet til spesialpedagogiske tiltak i videregående opplæring. Samlet sett regner en likevel med at det er en noe mindre andel elever innenfor videregående opplæring som får spesialundervisning enn innenfor grunnskolen, selv om det er flere som søker seg inn i videregående opplæring på spesielle vilkår.

Læringssenteret skriver i Tilstandsrapporten for 2001 at reduksjonen i antall elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak, kan tyde på en utvikling i retning av at det i større grad er elever som har store behov for tilpasning i opplæringssituasjonen som tildeles ressurser til spesialundervisning. Det kan videre tenkes at en i kommuner og fylkeskommuner utvikler undervisningspraksis som gjør at også andre elever mottar



Figur: 9.1 Elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak

et opplæringstilbud ved hjelp av den ressursen som tildeles en enkelt elev. Det kan gjøres ved at det organiseres klasser og grupper rundt den ene eleven som mottar timer.

I St.meld. nr 23 (1997–98) ble gruppen «elever med spesielle behov» inndelt på følgende måte:

Synsvansker	2 prosent
Hørselsvansker	3 prosent
Motoriske vansker	4 prosent
Spesifikke fagvansker	33 prosent
Psykososiale vansker	26 prosent
Generelle lærevansker (psyk. utv. hemmet)	17 prosent
Språkvansker	11 prosent
Andre vansker	4 prosent

Av disse ble om lag 18 prosent definert som multifunksjonshemmete.

Den diagnostiske kulturen i skolen står sterkt. Forestillingen om normaleleven dominerer, og avvik knyttes til egenskaper hos den enkelte elev. Det er tilsvarende mindre fokus på hva det er med skolen som gjør at den ikke fungerer for deler av elevgruppen. Også mye av den spesialpedagogiske forskningen handler om hvilke vansker den enkelte elev har. Oversikten ovenfor indikerer at de to største gruppene vil være velegnet for tilpassingsstrategier innenfor skolens ordinære opplæring. Det samme kan gjelde gruppen med språkvansker. Dermed vil gruppen som trenger helt spesielle tiltak, være vesentlig redusert. Om en

skal komme bort fra et utgangspunkt i diagnostisk tenkning, må det i høyere grad fokuseres på hvordan den enkelte utdanningsinstitusjon kan tilrettelegge for den enkelte elev innenfor sine rammer for at eleven skal få den tilpassete undervisningen eleven har krav på.

En dansk undersøkelse har sammenliknet PISA-resultatene og spesialpedagogiske tiltak. Det viste seg at det ikke nødvendigvis var noe samsvar mellom svake prestasjoner i PISA-undersøkelsen og spesialpedagogiske tiltak. Mange elever med svake resultater fikk ikke spesialundervisning, mens på den annen side enkelte med gode PISA-resultater mottok spesialundervisning. Ut fra PISA-resultatene kan det ses på som relativt tilfeldig hvem som mottok spesialundervisning.¹⁶

Annen forskning dokumenterer at gutter er overrepresentert i spesialklasser og grupper, 75–80 prosent av elevene er gutter både i grunnskole og videregående opplæring.^{17 18} Det samme gjelder elever med opphold ved spesialskoler, institusjonsskoler og i spesialklasser ved vanlige skoler, der det gjennomsnittlig er 50 prosent flere gutter

¹⁶ Egelund, Nils i foredrag ved Universitetet i Göteborg 24.03.03. (Ikke publisert.)

¹⁷ Markussen, Eifred: Segregering til ingen nytte. I Haug, Peder, Jan Tøssebro og Monica Dalen (red.): Den mangfoldige spesialundervisninga. Oslo 1999.

¹⁸ Nordahl, Thomas og Terje Overland: Idealer og realiteter. Evaluering av spesialundervisningen i Oslo kommune. NOVA, Oslo 1998.

enn jenter (jf. SSBs grunnskolestatistikk 2000/2001). Atferdsproblematikk er et svært sentralt kjennetegn ved elever som mottar spesialundervisning. 40–50 prosent av elevene som mottar spesialundervisning, er definert som elever med atferdsproblemer av lærerne¹⁹. Det betyr at uansett hvilken vanskegruppe eleven tilhører, kan atferdsproblemet oppfattes som mer akutt enn elevens spesifikke diagnostiserte vanske. En annen tolkning kan være at gutter utfordrer det ordinære opplæringstilbudet i større grad enn jenter. Spesialundervisning kan dermed forstås som en løsning på skolens problem, mer enn på guttenes behov²⁰ (Fylling 1998). Samtidig har annen forskning antydning at jenter kan være underrepresentert i tallene fordi jenter bruker andre mekanismer for å utfordre systemet. De kan være stille, passive og tilbaketrukket, noe som fører til at skolen ikke blir oppmerksom på deres behov. Dette kan føre til at de ikke får den spesialundervisningen de måtte trenge.²¹

Noen forskere har pekt på feminisering av skolekulturen som en årsak til kjønnsforskjellene. Det store flertallet av lærerne er kvinner. Dette fører til at skolens vurdering tilpasses jentene, og at behovet for spesialpedagogiske tiltak dermed reduseres, mens gutter på sin side trigges sterkere av konkurranse, og at konkurranse som virkemiddel ikke på samme måte er legitimt i en feministisk kultur.²²

9.5 Hvilket tilbud får elevene?

Det finnes lite systematiske data fra barnehagene om hvilke tilbud barna får. Tidligere undersøkelser har vist usikkerhet hos personalet om hvilke pedagogiske virkemidler som er egnet i arbeidet, mens senere undersøkelser viser at personalet med mer kompetanse og erfaring er blitt mer målrettet i sitt arbeid, og at samarbeidet med PPT og foreldrene var blitt bedre. Det har også vist seg at de individuelle læreplanene har fokusert mest på

barnas individuelle treningsbehov og i mindre grad vært tilpasset de generelle planene for barnegruppen som helhet.²³

Noen elever med behov for særlig støtte i opplæringssituasjonen får tilpasset opplæring gjennom vanlig undervisning uten tilførsel av ekstra ressurser. Dalen og Skårbrevik viser at det totale antallet elever med behov for spesialundervisning ikke økte i perioden 1980 til 1995. Det lå hele tiden rundt 10–11 prosent, mens derimot andelen som fikk enkeltvedtak, viste kraftig økning fra ca. 3 prosent til 7 prosent. Forfatterne tilskriver økningen overgangen til nytt inntektssystem for kommunene og dermed behovet for å øremerke bruken av ressursene.²⁴

De øvrige elevene med behov for spesiell støtte i opplæringssituasjonen mottar spesialundervisning. Skårbrevik viser at cirka 28 prosent av timetallet er knyttet til enetimer, 21 prosent til gruppeundervisning, 29 prosent til assistent og 22 prosent til klasse med ekstra lærer. På papiret vil de fleste av disse ha tilhørighet i en vanlig klasse. Det betyr imidlertid ikke at elever er i klassen. Østrem (1998) viste at 60 prosent av elevene med enkeltvedtak som sies å gå i vanlig klasse, er mindre enn fem timer i klassen per uke, og Skårbrevik (1996) viste at om lag 70 prosent av spesialundervisningen som drives av lærer med formell kompetanse, foregår utenfor klassen.²⁵

Om lag 0,5 prosent av elevene i grunnskolen går i egne klasser eller skoler for spesialundervisning. Andelen som får denne formen for spesialundervisning, ser ut til å ha vært relativt stabil i de siste 20 årene.²⁶ Det ser imidlertid ut til at flere elever går i slike tilbud i de store byene. Det har skjedd en sterk nedbygging og en avvikling av statlige spesialskoler og skoler ved institusjoner. Det har likevel ikke ført til at færre elever på landsplan går i egne skoler eller klasser. Parallelt med nedbygging på statlig nivå har det foregått en nyetablering av spesialklasser, alternative skoler og forsterkede skoler. Det kan derfor være vanskelig å finne helt pålitelige data om antallet. I de fleste kommuner og fylker finnes det alternative opplæringstilbud for elever med blant annet pro-

¹⁹ Sørli, M.-A. og Nordahl, T.: Problematferd i skolen. Hovedfunn, forklaringer og pedagogiske implikasjoner. NOVA, Oslo 1998.

²⁰ Fylling, Ingrid: Bråkete gutter og flinke jenter. Kjønnsforskjeller i spesialundervisningen i et sosiologisk perspektiv. Nordisk Pedagogik Vol 18, nr. 3 1998, s. 142–153.

²¹ Fylling, Ingrid: Kjønnsforskjeller i spesialundervisningen. Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov. Bodø, Nordlandsforskning 2000.

²² Haug, Peder: «Eg fann, eg fann», innlegg på sluttkonferansen for evaluering av Reform 97, Oslo 26. mai 2003, Nordahl, Thomas: Kjønnsforskjeller i skolen, i Bedre skole, nr 1, 1997

²³ Vedeler, Liv: Spesialundervisning i barnehagen. I Haug, Peder, Jan Tøssebro og Monica Dalen (red.): Den mangfoldige spesialundervisninga. Oslo 1999.

²⁴ Dalen, Monica og Karl Johan Skårbrevik: Spesialundervisning på grunnskolen område 1975–1998. I Haug, P. mfl. (1999).

²⁵ Ibid.

²⁶ Haug, Peder: Myrlandet. Spesialundervisning i grunnskolen 1965–1991. Høgskolen i Volda 1998.

blematterferd. Alternative tilbud i grunnutdanningen er organisert på ulike måter. Noen tilbud er forankret i lokale skoler, mens andre tilbud er av mer selvstendig og frittstående karakter, fysisk, organisatorisk og økonomisk. Det er etablert alternative tilbud på alle nivåene i grunnutdanningen, men de fleste tilbudene er på ungdomstrinnet og i videregående opplæring (jf. *Tilstandsrapport* 2001).

Minoritetsspråklige elever er sterkt overrepresentert i spesialundervisningen. I Oslo kommune er det relativt sett mer enn dobbelt så mange minoritetsspråklige elever som norskspråklige elever som går i ordinær klasse og mottar spesialundervisning. Innenfor spesialklasser er det relativt sett nesten 4 ganger så mange elever som har minoritetsspråklig bakgrunn.²⁷ Det kan drøftes om dette er utslag av språklige og kulturelle forhold, mer enn det handler om elevenes spesialpedagogiske behov.

Innenfor videregående opplæring anvendes det i stor grad spesialklasser i form av 8- og 4-grupper. Markussen beskriver systemet som segregerende, og beskriver segregeringssaksa med at jo større problemer norske 16-åringer har med å lære og med å oppføre seg, jo mer blir de fjernet fra de ordinære klassene og plassert i spesialklasser med færre elever. Det var en klar sammenheng mellom karakterer fra ungdomsskolen og organisatorisk løsning. Jo færre opptakspoeng, jo større sjanse for spesialklasser.²⁸ Det viste seg i tillegg at også for elever som gikk i vanlige klasser, ble det meste av det spesialpedagogiske tilbudet gitt utenfor klassen (Kvalsund 1997, s. 230–32).²⁹

Fra mange hold, ikke minst fra funksjonshemmetes egne organisasjoner, er det argumentert sterkt for at lærernes kompetanse er avgjørende for å få til et godt opplegg for elever med behov for særlig støtte i opplæringssituasjonen. Det er derfor et paradoks at det er innenfor spesialpedagogiske tilbud at det mest anvendes lærere uten formell pedagogisk kompetanse. Skårbrevik³⁰ viser at 29 prosent av timene var knyttet til assistenter i skoleåret 1995/96, og Overland og Nordahl³¹ (1998) viser at antallet timer med assis-

tent og lærer var omtrent likt i grunnskolen i Oslo.

Innholdet i spesialundervisningen er hovedsakelig i fagene norsk, matematikk og engelsk. Så selv om lærerne mener at mye av problemene skyldes elevenes atferd, så er det pedagogiske svaret i stor utstrekning fagundervisning. Skårbrevik³² viste at 85 prosent av undervisningen var i disse fagene.

Selv om det er en klar tendens til at det arbeides systematisk med å redusere omfanget av enkeltvedtak, viser tabell 9.1 at det er store forskjeller og ulik praksis mellom kommuner, fylkeskommuner og skoler. Variasjonen i antallet elever som får enkeltvedtak, kan faktisk variere fra under 1 prosent til over 19 mellom kommuner. Den motsetningen som ligger i et generelt krav om tilpasning av opplæringen til alle elever og en spesiell øremerking av undervisningsressurser til de få, krever en bevissthet om skolens praksis som ikke alltid er enkel å håndtere. Beskrivelsen ovenfor tyder på at svært ulik praksis kan skjule seg bak samme merkelapp. Men det er også vist at bredden i problemene er svært store, noe som også vil gi ulik praksis.

Skoleeier har oppfølgingsansvar, og spesialundervisningsområdet må være en inkludert del av vurderings-, oppfølgings- og kvalitetsarbeidet på alle nivåer i fylker, kommuner og skoler. Utvalget viste i sin delutredning at over halvparten av kommunene og flere av fylkeskommunene ikke fulgte opp sine plikter som skoleeier på dette området. Dermed finnes det lite kunnskap om den faktiske kvaliteten på spesialundervisningen basert på eiernes vurderinger. For å forbedre ressursbruken har mange kommuner og fylkeskommuner delegert ansvaret for vedtak om spesialundervisning til skoleledere på den enkelte skole. Likeledes kan man ikke redusere antall enkeltvedtak uten å sikre de samme elevene tilpasset opplæring på en annen måte. En romslig ressurstildeling til differensiering og tilpasset opplæring mer generelt kan redusere behovet for sakkyndige vurderinger.

9.6 Effekter av spesialundervisningen

I en gjennomgang av spesialundervisningen i Norge trekker Solli³³ fram Gjessings hypoteser

²⁷ Nordahl, Thomas og Terje Overland: Idealer og realiteter. Evalueringen av spesialundervisningen i Oslo kommune. Rapport 20/98 NOVA. Oslo 1998.

²⁸ Markussen, Eifred: Segregering til ingen nytte? I Haug mfl. Oslo 1999.

²⁹ Her sitert fra Markussen, Ibid.

³⁰ Skårbrevik, Karl Johan: Spesialpedagogiske tiltak på dagsordenen. Volda: Møreforsking 1996.

³¹ Nordahl og Overland, ibid.

³² Skårbrevik, ibid.

³³ Solli, Kjell-Arne: Kunnskapsstatus vedrørende spesialundervisning i Norge 2002. Høgskolen i Østfold 2003.

Tabell: 9.1 Oversikt over variasjonen innenfor spesialundervisningen

		Andel elever med spesialunder- visning etter enkeltvedtak	Andel elever med spesialunder- visning i 100 timer eller færre	Andelen elever med spesialunder- visning i den kommunen som har størst andel	Andelen elever med spesialunder- visning i den kommunen som har minst andel
1	Østfold	5,2 %	0,4 %	8,5 %	0,0 %
2	Akershus	5,1 %	0,5 %	9,0 %	2,4 %
3	Oslo	6,2 %	0,9 %	6,2 %	6,2 %
4	Hedmark	5,8 %	1,3 %	10,9 %	2,6 %
5	Oppland	5,4 %	0,7 %	8,0 %	2,1 %
6	Buskerud	6,7 %	1,5 %	10,3 %	0,4 %
7	Vestfold	6,3 %	1,3 %	8,4 %	4,8 %
8	Telemark	4,6 %	0,4 %	11,7 %	1,9 %
9	Aust-Agder	7,3 %	1,1 %	11,3 %	4,8 %
10	Vest-Agder	5,7 %	0,7 %	9,4 %	2,3 %
11	Rogaland	5,0 %	0,7 %	9,6 %	1,4 %
12	Hordaland	5,4 %	0,8 %	17,2 %	2,3 %
14	Sogn og Fjordane	6,7 %	1,5 %	11,6 %	3,2 %
15	Møre og Romsdal	6,9 %	1,8 %	13,7 %	4,1 %
16	Sør-Trøndelag	6,8 %	1,4 %	11,7 %	4,4 %
17	Nord-Trøndelag	5,9 %	0,9 %	10,7 %	1,0 %
18	Nordland	6,7 %	1,3 %	19,3 %	0,0 %
19	Troms	5,5 %	1,1 %	15,4 %	0,0 %
20	Finnmark	5,8 %	1,1 %	17,1 %	3,3 %
	Landet	5,8 %	1,0 %	19,3 %	0,0 %

Kilde: GSI

om effekt (Gjessing 1974) og mener at nyere forskning ikke har avkreftet disse, selv om det er vanskelig å definere hva som er effekt i denne sammenhengen. Gjessing uttalte den gangen følgende:

- Enkelte barn profiterer på spesialundervisningen.
- For noen barn får ikke spesialundervisning virkninger i det hele tatt.
- Andre barn blir negativt påvirket av spesialundervisningen, og kan ta skade av den.³⁴

I en oppsummering som Norges forskningsråd har gjort av forskning om barnehager, oppsummerer Gulbrandsen mfl.³⁵ at barnehagen fremtrer som et miljø med uvanlig stor åpenhet for forskjellighet med relativt gode betingelser for inkludere-

ring. Det vises til konklusjoner fra Ytterhus' og Ytterhus' og Tøssebro's forskning som konkluderer med at barn i marginale posisjoner møter lite negative holdninger og aktiv avvisning fra de andre barna. Barn med tydelige tegn på funksjonsnedsetting ble snarere gjenstand for omsorg og solidaritet fra andre barn. Barn uten slike tydelige tegn var imidlertid mer utsatt i forhold til den sosiale dynamikken som i sin alminnelighet preger samvær mellom barnehagebarn. Men Vedeler peker på at det finnes lite forskning om utvikling av gode læringsmiljøer for tilpasset opplæring. Spesielt mangler det longitudinelle undersøkelser, både for å følge opp barna med «særskilte opplæringsbehov» og for å se på effekten av ulike læringsmiljøer og opplæringstiltak.³⁶

Det finnes en del undersøkelser i grunnsopplæringen om spesialundervisningens resultater og om elevenes opplevelse av sin situasjon i skolen.

³⁴ Gjessing, H.-J.: Om sanering av spesialundervisning, og om alternative tilbud, Skolepsykologi, 9, 1974, her tatt fra Solli.

³⁵ Gulbrandsen, Lars, Jan-Erik Johanson og Randi Dyblie Nilssen: Forskning om barnehager. En kunnskapsstatus. Norges forskningsråd, Oslo 2002.

³⁶ Vedeler, Liv: Spesialundervisning i barnehagen. I Haug mfl. (red.).

Det er imidlertid vanskelig å si noe absolutt om resultatene. De vil være situasjonsavhengige, og kan vanligvis ikke si noe om hvordan elevene ville hatt det i en annen situasjon. Disse studiene viser at elever innenfor spesialundervisning har lavere trivsel, motivasjon og arbeidsinnsats enn andre elever. De ser også ut til å fungere dårligere sosialt i forhold til medelever, og har ikke alltid en tilfredsstillende læringsmessig utvikling³⁷. Som nevnt ovenfor får elevene oftest tilbud om undervisning i enkelte sentrale fag utenfor klassen. Problemet kan imidlertid etter lærernes oppfatning være atferdsmessige. I mange slike tilfeller forsøker en å løse relasjonsproblemene ved å ta eleven ut fra den situasjonen der problemene finnes. I slike tilfeller skal en kanskje ikke forvente stor fremgang i de spesifikke fagene, og heller ikke i forhold til atferdsproblemene i den ordinære undervisningen.

I The Indiana Inclusion Study ble det fokusert mer på elevenes resultater og kriterier for en inkluderende skole.^{38 39} Studien sammenlikner elever med behov for særskilt støtte (lære vansker og milde mentale funksjonsnedsettelse) i inkluderende skoleklasser og -miljøer med tradisjonelle opplegg der elevene er mye ute av klassene til spesialpedagogiske opplegg. Resultatene viste at elever uten behov for særskilt støtte fikk bedre resultater i matematikk, mens ferdighetene i lesing lå på samme nivå som i tradisjonelle opplegg. For elevene med behov for særskilt støtte var resultatene i de to oppleggene ikke signifikant forskjellige, men en nærmere analyse av gjennomsnittet for gruppenes og elevenes individuelle fremgang viste resultater i favør av inkluderende skoler for elevene både med og uten funksjonsnedsettelse.

Det er også vist at hvilke elever som får spesialundervisning, er knyttet til klassens gjennomsnittlige nivå. Dette betyr at variasjonen mellom de elevene som får spesialundervisning, kan være betydelig, og det er ofte uklart hvilke kriterier uttaket har skjedd på. Nordahl⁴⁰ peker på at en ut

fra overrepresentativiteten av gutter og minoritetsspråklige, mye bruk av assistenter og en overvekt av atferdsproblematisk elever i spesialundervisningen kan hevde at spesialundervisningen har avlastningsfunksjon i forhold til den ordinære opplæringen. Når trykket blir for stort i den ordinære opplæringen i klasserommet, ser det ut til å oppstå et behov for spesialundervisningen, som gir lærere avlastning.

Dalen og Skårbrevik (1998) oppsummerer forskningen på grunnskolens område fram til 1998 og sier i forhold til elevenes utbytte:

«Resultatene fra like prosjekter er sprikende. Vi finner f. eks. ingen entydige svar på hvilke organiseringsformer som generelt gir det beste faglige utbyttet. Spredningen i evner, anlegg, arbeidsinnsats og motivering er like stor blant disse elevene som blant elever generelt.»⁴¹

Innenfor videregående opplæring er det gjort noen undersøkelser i kjølvannet av Reform 94. Markussen (1998) konkluderte med at elever med særskilt tilrettelagt opplæring i ordinære klasser har større sjanser til kompetanseoppnåelse enn de som har særskilt tilrettelagt opplæring i spesialklasser, alt annet likt. Og for det andre at ekstra hjelp og støtte i ordinære klasser (målt med omfang og type) i analysene ikke slår ut med signifikant effekt på kompetanseoppnåelse.⁴² Disse funnene blir bekreftet i en undersøkelse av Grøgaard (2002), som konkluderte med at integrerte elever kommer bedre ut i gjennomsnitt enn segregerte elever når det blir kontrollert for kjønn, alder, opptakskarakterer, diagnose og fylkestilhørighet. Allmennfageleven har den høyeste kompetanseoppnåelsen av alle, men forskjellen mellom integrerte elever på yrkesfag og de segregerte elevene er også statistisk signifikant.⁴³

Med utgangspunkt i kvalitative data bidrar Kvalsund mfl. (1998) til å forklare hvorfor det forfatterne beskriver som en kompetanseorientert differensieringsstrategi, ikke fører fram:

«Kjernen i denne strategien er elevens mangel på kunnskap, vanskaner han har, problema han har i å henge med. Den er avviksorientert. Derfor er det også eleven som må endre seg. For å ikke seinke resten av klassa eller bryte takta

³⁷ Skaalvik 1998 og Nordahl og Overland 1998. Her sitert fra Nordahl, Thomas: Elever med spesielle behov – hvem er de og hvordan ivaretas de? Innlegg på «fagseminar om tilpasset opplæring og spesialundervisning for elever med særskilte behov» i UFD 10.10.02.

³⁸ Waldron, Nancy og Cassandra Cole: The academic progress of students across inclusive and traditional settings, Bloomington, In 2000.

³⁹ Cole, Cassandra M., Sandra Washburn og Jim Ansaldo: A shared responsibility for all students: Toward a definition of inclusive schools. Bloomington, In 2002.

⁴⁰ Nordahl, ibid.

⁴¹ Dalen og Skårbrevik, ibid.

⁴² Markussen, ibid.

⁴³ Grøgaard, Jens B.: Integrerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring: Hvilke gir best resultater? Tidsskrift for ungdomsforskning, NOVA, 3; nr. 2 – 2002.

og skape uorden i arbeidet med dei andre får eleven – problemberaren – støtteundervisning utanfor den ordinære klassa. Det er det dominerande tiltaket, og det verkar udiskutabelt segregerande og stigmatiserande. Skule er forstått først og fremst som undervisning – i liten grad som læring.»⁴⁴

Grøgaard tar i sin undersøkelse også opp eventuelle konsekvenser for de øvrige elevene i klasser med integrering. Han konkluderer med at en økning i andelen elever med særskilte behov ikke reduserer de ordinære elevenes prestasjonsnivå. Det er heller slik at denne påvirkningen gir en beskjeden statistisk pålitelig økning i andelen ordinære elever som presterer bedre enn gjennomsnitt til VKI-eksamen. Integrasjon av elever med særskilte behov kan med andre ord gi en vinn-vinn-situasjon slik den praktiseres i norsk videregående skole. Dette forutsetter imidlertid at det ikke integreres for mange i hver gruppe, og at de nåværende ressurser beholdes.⁴⁵

9.7 Konsekvenser av en inkluderende skole – drøfting

I innledningen er det nevnt at det har skjedd en kraftig utvikling både ideologisk og faglig. Denne utviklingen har nedfelt seg i lovgiving og i praksis. De rettighetene som er fastslått i lovverket, blir iverksatt både i barnehagen og innenfor grunnopplæringen, jf. St.meld. nr. 23 (1997–98). Forskningen som er gjennomgått, viser at det kan være en betydelig avstand mellom ideologi og praksis når det gjelder tiltakene for barn og unge med behov for særskilt støtte i opplæringssituasjonen, samtidig som det er vanskelig å påvise at spesialundervisningen i sin nåværende form samlet sett har noen stor effekt. Det fremkommer også av forskningen på dette området at forskerne konkluderer annerledes enn den spesialpedagogiske fagkunnskapen om hvordan problemene kan løses.

Tilpasning og rettigheter

Det kan være vanskelig å se at dagens system med tildeling av spesialpedagogiske ressurser til enkeltelever fungerer slik at det stimulerer til fokus på skolemiljøet som helhet. Den dominerende spesialpedagogiske tenkningen i skolen har også sterkt fokus rettet mot den enkelte elevs vansker. Det samme gjelder rettighetstenkningen. Rettighetsstrategien ses i denne sammenhengen som et effektivt virkemiddel for å sikre utsatte grupper sosial anerkjennelse, ressurser og dermed verdige liv.

Et annet utslag av denne rettighetstenkningen viser seg gjennom at stadig flere elever med lærevansker har anlagt erstatningssøksmål mot sine hjemkommuner. Elevene hevder at det er skolen som har hovedansvaret for de vanskene de har hatt i utdannings- og arbeidslivet, fordi de ikke har fått det særskilt tilrettelagte opplæringstilbudet som de har krav på. Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen har sett nærmere på dommer i slike saker etter 1975, og peker på de fordelingsmessige konsekvensene av den skolepolitikken som utformes i rettssalene (Lundeberg 2002). I artikkelen pekes det på at rettspraksis viser et klart mønster. Dersom rettssalens sakkyndige kan klassifisere vanskene i definerte diagnoser, gis det erstatning. Dersom det sannsynliggjøres at vanskene har et sammensatt og uklart årsaksbilde, fritas skolen for ansvar. Dette styrker ifølge forfatteren en medisinsk influert diagnosetenkning som kan få konsekvenser for hvem som i fremtiden får gjennomslag for kravet om spesialundervisning.⁴⁶

Det er flere indikasjoner på at det nåværende spesialundervisningsbegrepet og -praksisen er tungt forankret i en tidligere integreringspraksis som har vist seg motstandsdyktig mot forandring. Det er derfor et paradoks at integreringen i praksis fører til segregering for mange elever. Denne praksisen forsterkes ved at sentrale rettighets spørsmål er nedfelt i lovgivingen som en rett til spesialundervisning. Spørsmålet blir dermed om denne praksisen kan endres slik at tilpasset opplæring blir en realitet, uten at rettighetssiden svekkes og de ressursene som i dag er knyttet til spesialundervisningen, reduseres.

Med fokus på læringsmiljøet ville en løsning være å oppheve rettighetssystemet og sette kref-

⁴⁴ Kvalsund, Rune: Innestengde i undervisningsrom – ute-stengde fra læring? I En læringskultur i utvikling – videregående opplæring ved et veiskille. Konferanserapport. Høgskolen i Lillehammer. Informasjonsserien 7/1998, Her fra Markussen, ibid.

⁴⁵ Grøgaard, ibid.

⁴⁶ Lundeberg, Ingrid Rindal: Ses vi i retten? Bergens Tidende (Nettutgaven 25.11.2002). Prosjekt: Sykeliggjøring av barndommen i fordelingen av knappe velferdsgoder? Rokkansenteret.

tene og ressursene inn i forhold til kravet om tilpasset opplæring for alle. Men som noe av den forskningen som er gjengitt foran i kapitlet peker på, er en forutsetning for at dette skal lykkes, at ressursene beholdes. I mange kommuner synes det som om en viktig grunn til å fokusere på rettigheten er å sikre ressurser til gjennomføring av nødvendige spesialpedagogiske tiltak. Skolelovgivingen har mange rettigheter nedfelt, og noen av disse foreslås nå opphevet (for eksempel klassetilhørighet). Trolig kan en rekke andre rettigheter også dempes og i større utstrekning omgjøres til plikter for skoleeier. På den annen side vil det være betenkelig å starte med å endre en sentral rettighet for de aller svakeste i skolesamfunnet. Den veien som det nå, riktignok i sakte tempo, er slått inn på, er å redusere spesialundervisningen for dem med minst behov og tilpasse deres tilbud innenfor skolens ordinære rammer. Ulempen med denne fremgangsmåten er at den vil øke presset for å få en diagnose. Det minst dramatiske vil være å fortsette denne utviklingen, men sett på bakgrunn av at resultatene av de spesialpedagogiske tiltakene i liten grad lar seg dokumentere, er det vanskelig å finne grunner for å fortsette dagens praksis.

Gruppestørrelse – basisgrupper

Mange lærere og skoleledere har ment at den tradisjonelle klasseorganiseringen er en viktig årsak både til atferdsproblemer og til problemer med å differensiere innenfor klassens rammer slik at opplæringen kan tilpasses alle elever/lærlinger. I Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) foreligger det et forslag om at klassebegrepet skal utgå, og at det i stedet for klasseforstanderen skal komme en kontaktlærer. Elevene skal ha tilhørighet til en annen type gruppe, men også denne skal være stabil over tid. Mange av de spesialpedagogiske utfordringene har vært knyttet til klassen som enhet. Dette er trolig en medvirkende årsak til at mye spesialundervisning skjer utenfor klassen, og at elever som får dette og skal tilhøre en klasse, like fullt tilbringer det meste av tiden utenfor klassen. Når skolene nå gis frihet til å organisere i andre grupper, vil det gi muligheter for å skape nye funksjonelle enheter som gjør det mulig å differensiere slik at tilpasningen til den enkelte elev blir mer reell. Det vil også øke mulighetene for varierte undervisnings- og organiseringsmåter.

Mange skoler har også nå brukt den muligheten de har til å skape mindre grupper, og i flere forsøk har en annen organisering av elevene/lær-

lingene vært brukt. En løsning i fortsettelsen kan være å basere størrelsen på basisgruppene på forholdstallet mellom lærer og elev. Dette har i de senere år ligget rundt 11 elever per lærer i grunnskolen. Gjennomsnittet var 11,6 elever per årsverk i skoleåret 2002/03 – ca. 12 elever på barne-trinnet og 9 på ungdomstrinnet. I videregående har forholdstallet vært lavere, men det er store forskjeller mellom de ulike studieretningene. Den kontaktlærerfunksjonen som er foreslått, kan utvikles videre til en basislærer med utvidete oppgaver. Basislæreren ville kunne gis et spesielt ansvar for å koordinere eller gjennomføre eventuelle spesialpedagogiske tiltak innenfor sin gruppe og ha ansvar for at inkluderende tiltak gjennomføres. I videregående opplæring vil basislæreren kunne ha et generelt oppfølgings- og veiledningsansvar for elevene/lærlingene i gruppen. Men det må være et ledelsesansvar å iverksette inkludering på både gruppe- og skolenivå i overensstemmelse med de kriteriene som er skissert foran.

Mål og innhold i opplæringen

Spesialundervisningen er i dag i hovedsak konsentrert om ekstra undervisning i fagene norsk, matematikk og engelsk. Utvalget har dessuten lagt vekt på at basiskompetansen er et sentralt redskap ved tilegnelsen av helhetlig kompetanse (jf. kapittel 8 *Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner*). Denne helhetlige kompetansen vil være den enkelte elevs eller lærlings samlede utbytte av grunnopplæringen. Innholdet i den helhetlige kompetansen bestemmes av innholdet i læreplanene. Selv om noen elever får særskilt tilrettelegging for å ha utbytte av opplæringen, vil de likevel kunne komme til å avslutte grunnopplæringen med mangelfull kompetanse på flere områder. Med et livslangt læringsperspektiv må det være spesielt viktig at alle elever tilegner seg den basiskompetansen som er nødvendig for å kunne lære i fremtiden. Skolens innsats må derfor først og fremst konsentreres om å tilrettelegge arbeidet med basiskompetansen på en slik måte at så å si alle kan tilegne seg denne. For alle elever er basiskompetansen et viktig redskap for å kunne tilegne seg den øvrige fagkompetansen. Det vil derfor være viktig å se basiskompetansen og fagkompetansen i sammenheng. Hovedmålsettingen må være at flest mulig tilegner seg helhetlig kompetanse, inkludert lyst og evne til å lære mer på egen hånd.

Til nå har elever med behov for spesialundervisning hatt individuelle opplæringsplaner. Disse

har vært svært forskjellige av karakter, og bruken har også variert. Samtidig har de vært nyttige for lærerteam som samarbeider, og for samarbeidet med foreldrene. Ett alternativ kunne være å la alle elevene få sin individuelle opplæringsplan. Et slikt tiltak kunne imidlertid virke byråkratiskapende selv om mange elever i praksis ville ha den samme planen. På den annen side pekte Indiana-studien på at det var verdifullt med et planleggingsverktøy som inkluderte et individuelt fokus. Et annet alternativ kunne være å la hver basisgruppe ha sin plan for basiskompetansen og i stedet tilføye et krav om individuell oppfølging. Basisgruppens plan måtte dermed ta høyde for den variasjonen som er i gruppen, og differensiere oppfølgingen av den enkelte i forhold til basiskompetansen i planen.

Også opplæringen innenfor fagkompetansen skal tilpasses den enkelte, men her er det rom for både arbeidsdeling og spesialisering som skal gjøre det mulig for den enkelte å få utløp for sine talenter. Spesiell tilrettelegging på dette området vil være et eksempel på tilpasning av læringsmiljøet til den enkeltes forutsetninger. Dette må ses i lys av andre endringer som mindre grupper og klarere gruppeledelse. Her kommer både studieplanlegging og ulike utdanningsvalg inn.

Denne tilnærmingen gir sterke rettigheter i forhold til basiskompetansen som er nødvendige for fortsatt læring og identitetsdannelse, samtidig som det stilles krav til omgivelsene. Innenfor denne rammen vil også kravene til fred og arbeidsro for alle elevene være sentralt. De avlastningsbehovene som i dag løses gjennom spesialpedagogiske tiltak, må da løses gjennom utvikling av læringsmiljøet på en slik måte at alle elever sikres et godt læringsmiljø.

Den enkelte skole har ansvaret for at opplæringen tilpasses den enkelte innenfor en inkluderende helhetstenkning. Den enkelte skole kan organisere denne opplæringen slik det er formålstjenlig ut fra de behovene som eksisterer i den samlede elevgruppen. Det blir dermed en organisatorisk differensiering som omfatter hele elevgruppen. På denne måten legges det til rette for å øke mulighetene for faglig mestring for alle elevene. Opplevelsen av faglig mestring har stor betydning for elevens eller lærerens selvbylde.

Atferdsproblemer

Mange lærere mener at avvikende atferd er et betydelig problem innenfor dagens skole. I flere undersøkelser gir også elevene selv uttrykk for at

det er mye uro og forstyrrelser, særlig på ungdomstrinnet.⁴⁷ Det synes ikke å være grunnlag for å hevde at omfanget av atferdsvansker blant norske barn og unge generelt har endret seg i en klar negativ retning, muligens med et unntak for de siste par årene. De fleste undersøkelsene som har gått over tid, viser relativt konstant omfang av atferdsproblemer, selv om formene og utslagene kan ha endret seg og skolemiljøenes forutsetninger for å mestre avvikende atferd kan variere. På den annen side synes det som om atferdsproblemer håndteres ved å fjerne særlig gutter med avvikende atferd fra klassesituasjonen, gjerne kombinert med undervisning i enkeltfag, eller ved å sette inn assistenter i klassene. I mange tilfeller har spesialundervisningen en avlastningsfunksjon. Kanskje kan den overvekten av gutter og minoritetsspråklige elever som får spesialundervisning, ha noe av sin begrunnelse her. Slike ordninger avlastar den enkelte skole, lærer, klasse, men handler ikke om den enkelte elevs behov.

I skolen eller på læresteder må tiltak treffes med utgangspunkt i læreren som leder av klassen eller elevgruppen. Atferden i gruppene må korrigeres, og det må settes inn tiltak på både skole-, gruppe- og individnivå. Tiltak som bare er rettet mot den enkelte elev, har vist seg å ha begrenset effekt. Atferdsproblemer, av både mer og mindre alvorlig omfang, kan forebygges og reduseres langt mer effektivt enn det ofte gjøres i dag. Det finnes elev-, klasse- og skolesentrerte tiltak som er lovende og i

NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge* gis det flere eksempler. Enkelte bredspektrede tiltaksmodeller som er arenaovergripende, er blant de mest lovende tiltakene vi i dag kjenner til, med hensyn til både å redusere problematferd og få til sosial kompetanseutvikling. Slike metoder må tas i bruk innenfor skolens ordinære rammer og som en del av arbeidet med å skape et godt læringsmiljø for alle elever og gjennomføres i samarbeid med hjemmet og andre hjelpeinstanser.

Kompetanse i skolen eller på lærestedet

Det kan likevel være viktig å peke på at en gjennomføring av tilpasset opplæring innenfor en inkluderende skole ikke forutsetter mindre bruk av variert kompetanse i grunnopplæringen. Det vil sannsynligvis være tvert imot. Tilpasningen av læringsmiljøet til den enkelte og læring med

⁴⁷ Ung i Norge 2002, NOVA.

utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger og evner vil kreve at det finnes høy kompetanse i alle læringsmiljøer som har elever eller lærlinger som krever en eller annen spesiell tilrettelegging. Den gode lærer eller instruktør som både behersker sitt fag og som i sin undervisning tar hensyn til elevens og lærlingens mangfold og egenart, må styrkes gjennom utdanning og oppbygging av ny kompetanse. Samtidig må en vurdere bruken av annen pedagogisk kompetanse i forhold til behov både hos den enkelte elev eller lærling og i forhold til det samlede miljøet på lærestedet. Det ligger verdifulle ressurser i elevenes og lærlingenes egen realkompetanse og i medlæringen mellom dem som lærestedet kan utnytte bedre.

Forskningen har vist at det utføres mye spesialpedagogisk arbeid av assistenter. Det er også uttrykt en viss bekymring for denne situasjonen i forhold til at assistentene ikke har den nødvendige spesialpedagogiske kompetansen. På den annen side vil mange oppgaver, spesielt i forhold til tyngre funksjonsnedsettelse, kunne dreie seg om andre oppgaver enn pedagogiske som krever annen alternativ supplerende kompetanse. I tillegg kan det være gunstig om lærerne avlastes for en rekke oppgaver som kan ivaretas av annet personale, slik at deres innsats kan konsentreres om pedagogiske oppgaver.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten har startet med å omdefinere sin rolle i tråd med den utviklingen som startet i Samtak-prosjektet.⁴⁸ I dette prosjektet, som er et utviklingsprosjekt for PP-tjenesten og skoleledelsen, har målsettingen vært å knytte PP-tjenesten sterkere til virksomheten i skole og banehage. Gjennom dette skulle skoler og barnehager settes bedre i stand til å håndtere de mest vanlige utfordringene i skolemiljøet: lese og skrivevansker, atferdsvansker og sammensatte læreversker. I fremtiden må den pedagogisk-psykologiske tjenesten få et tydelig ansvar for rådgiving om tilpasning av læringsmiljøet for den enkelte elev eller lærling. Diagnostisering av den enkelte vil likevel ikke helt forsvinne, men slike analyser skal nå inngå som en del av den totale rådgivingen til skolen eller lærestedet. Det er dermed et behov for å utvikle en mer for-

pliktende kommunikasjon mellom den pedagogisk-psykologiske tjenesten og skolen. Skolen må gi et gjensvar på den pedagogisk-psykologiske tjenestens anbefalinger, og dette kan være en del av skolens kvalitetssikring. (Se også kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen* og kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*.)

Foreldresamarbeidet

Samarbeidet mellom hjem og skole er behandlet i kapittel 22. I forbindelse med elever/lærlinger som krever spesielle tiltak, kan det her bare nevnes at dette stiller spesielle krav til samarbeidet. En individuell tilpasning krever individuell vurdering. Det krever videre at det finnes et grunnlag for samarbeidet. Individuelle opplæringsplaner har vært et slikt grunnlag for en del elever, men noen har ment at det bør utvikles individuelle kontrakter. Uansett bør foreldre ha stor innflytelse over utformingen av spesielle tiltak på skole eller lærested, og foreldrenes utdanningsrolle må utvikles fordi opplæringens suksess i mange tilfeller beror på felles anstrengelser fra både foreldre og skole eller lærested.

9.8 Utvalgets vurdering

Inkluderende opplæring

Utvalget tar utgangspunkt i en inkluderende skole som en grunnleggende forutsetning for at alle elever skal få en likeverdig grunnopplæring. Dette utsagnet skal ikke bare være et ideologisk utsagn, men en overordnet premiss i grunnopplæringens hverdag uansett hvem som er skoleeier.

Både lovverket og Læringssenterets veileder om spesialundervisningen åpner for «ny praksis», der det ordinære opplæringstilbudet utfordres og utvikles for å tilpasses elevers individuelle behov. Dette skal skje innenfor en inkluderende ramme som stiller strenge krav til læringsmiljøet. Forskningen viser at det er avstand mellom denne inkluderende ideologien og dagens praksis. Selv om det ut fra statistikken skjer en sakte endring for elever og lærlinger med lettere funksjonsnedsettelse, er det få andre endringer å se. Det kan virke som om de gode tiltakene (formell spesialundervisning) blir det bestes fiende (en inkluderende tilpasning).

⁴⁸ Lie, Terje, Jorunn Tharaldsen, Sverre Nesvåg, Espen Olsen og Olav Befring: På fruktene skal treet kjennes – Evaluering av Samtak. Rogalandsforskning, rapport RF 2003-028. Se også Samtaks nettsted: <http://samtak.ls.no>

Finnes det noen unntak for inkluderingen?

Selv om det har skjedd en sterk nedbygging og en avvikling av statlige spesialskoler og skoler ved institusjoner, har det ikke ført til noen stor reduksjon av antallet elever som går i egne skoler eller klasser. Parallelt med nedbygging på statlig nivå har det foregått en nyetablering av spesialklasser, alternative skoler og forsterkede skoler. Utvalget ser at det finnes en mindre gruppe elever med betydelige funksjonsnedsettelse som kan ha vanskeligheter med å gjøre bruk av et inkluderende skoletilbud. Det samme gjelder for en gruppe elever med rusproblemer og ulike psykiske problemer. Andelen av disse elevene utgjør ca. 0,4 til 0,5 prosent. Dette vil være elever med behov for sammensatt bistand som har krav på en individuell plan etter andre særlover (i helsevesenets eller barnevernets regi) der alle hjelpetilbud skal være koordinert. Inn i denne prosessen inngår en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste og en individuell opplæringsplan. Denne samordningen vil kunne forhindre dobbelt saksbehandling og byråkrati.

Om gjennomføringen av grunnopplæringen skal skje ved en ordinær skole eller andre spesialtiltak, vil avhenge både av funksjonsnedsettelsens art og av de aktuelle tilbudene. Uansett bør foreldrene vanligvis ha avgjørende beslutningsmyndighet for grunnskoleelever ut fra hovedregelen om at alle elever har rett til å gå på nærskolen sin (§ 8-1). På videregående opplæring vil eleven ha krav på å komme inn på sitt førstevalg (§ 3-1). Utvalget foreslår derfor ikke noen endringer for denne gruppen.

Atferdsproblemer

Nyere forskning peker på at spesialundervisningen har klare avlastningsfunksjoner. Det vises til blant annet overrepresentativitet av gutter og minoritetsspråklige, overvekt av elever med problematferd, samt mye bruk av assistenter. Dette kan være ordninger som avlastar den enkelte skole, lærer, klasse, men det handler ikke om den enkelte elevs behov. Når det gjelder atferdsproblemer i skolen, må det tas et annet grep. Utvalget mener at hovedtyngden av problemene på dette området ikke kan løses med tradisjonelle spesialpedagogiske virkemidler. Disse må løses innenfor rammene av gruppeledelse og skoleledelse. Tiltakene må omfatte både skolen, gruppen(e) og individet, og i mange tilfeller også hjemmemiljøet i samarbeid med andre samarbeidspar-

ter, både offentlige og frivillige. I mange tilfeller vil nøkkelen til forbedring ligge i å skape nye rammer for et motiverende læringsmiljø, med situasjonstilpassede arbeids-/læringsmetoder og arenaer. Det skulle derfor være mindre behov for enkeltvedtak på dette området, men større behov for å etablere et nært samarbeid mellom eleven og alle berørte parter. Utvalget viser her også til behovet for å samordne tiltak med barnevernet, og mellom ulike yrkesgrupper og profesjoner.

Basisgrupper og basislærer

Utvalget mener at det er nødvendig å se på den nåværende organiseringen av grunnopplæringen på skolenivå for å få et bedre grep om en inkluderende opplæring. Utvalget vil videre foreslå endringer i opplæringsloven og lov om frittstående skoler for å forsterke lovbestemmelsen om tilpasset opplæring.

Klassen som enhet og klassestyreren har stått sentralt i norsk skole. Disse to funksjonene forsvinner i sin nåværende form dersom Regjeringens forslag får flertall. Enkelte skoler prøver allerede ut modeller der de har årskullet eller de ulike trinnene eller ulike undergrupper i fokus. Da er muligheten for fleksibilitet og utnyttelse av kompetanse og kapasitet større ved blant annet bruk av smågrupper og storgrupper der også medelever nyttes som ressurser i læringssituasjonen.

Utvalget legger til grunn at det i forbindelse med forslaget om lovendringen som fjerner det tradisjonelle klassebegrepet, utvikles kriterier for gruppens størrelse og sammensetning. I prinsippet bør forholdstallet mellom lærere og elever legges til grunn for nye gruppedannelser, men gruppene bør vanligvis ikke være for store, helst ikke over 12. For å understreke disse gruppenes permanente karakter som den grunnleggende sosiale enheten i grunnopplæringen, vil utvalget foreslå betegnelsen basisgruppe for disse enhetene. Utvalget legger vekt på at basisgruppene må gjenspeile det sosiale og kulturelle mangfoldet som finnes på skolen. Gruppen må ha en plan som viser hvordan den vil arbeide med basiskompetansen på en inkluderende måte. Basisgruppen skal være den sosiale enheten for elevene, og det vil derfor være naturlig at en spesiell lærer har ansvaret for denne enheten.

I forslaget til endringer i opplæringsloven foreslås det kontaktlærer som betegnelse for den læreren som skal ha primærkontakten med denne gruppen. En del av de tidligere funksjonene som

klassestyrer ble samlet i denne funksjonen. Utvalget mener at denne lærerens ansvar bør utvides nettopp for å få et samlet fokus på basiskompetansen. Oppgaven som basislærer vil innebære koordinering og et særlig ansvar for å følge med i elevenes utvikling og resultatoppnåelse. Basislæreren får dermed ansvar for at basisgruppen har en samlet plan og koordinerer samarbeidet med andre lærere, og har ansvar for den psykososiale rådgivningen i samarbeid med rådgiver (jfr. kapittel 17 *Rådgivningstjenesten i grunnopplæringen*). Basislæreren vil også ha ansvaret for kontakten til foreldrene til elevene i basisgruppen. Mange skoler har allerede lærere som arbeider i team. Medlemmene i teamet kan for eksempel gis ansvar for hver sin basisgruppe. For øvrig har skolen full frihet til å gjøre bruk av fleksible organiseringsmåter i forbindelse med opplæringen. Basislærerens rolle vil også være forskjellig fra skolestarten og til slutten av videregående opplæring; fra en rolle som kontaktperson og koordinator til en rolle som veileder og «coach».

Sakkyndig vurdering

Sakkyndig vurdering innebærer ofte at diagnoser og ressurser til den enkelte elev blir sentralt, samtidig som det stilles krav om enkeltvedtak for å gi tilbud om spesialundervisning og ressurser til dette og eventuelle avvik fra læreplanen. Selve denne prosessen fjerner mange ganger fokus fra det overordnede kravet om tilpasset opplæring til alle, og forskningen peker på at dette kan gjøre målsettingen om inkludering uklar. Utvalget mener at den organiseringen som er drøftet ovenfor, vil gi et bedre grep om den pedagogiske ledelsen og dermed redusere behovet for individuelle sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak knyttet til den enkelte elev. I stedet kommer en sakkyndig vurdering og rådgiving i forhold til skolens læringsmiljø. Dette innebærer at lovgivingen må gjennomgå med sikte på å redusere adgangen til enkeltvedtak knyttet til spesialundervisning, og i stedet fokusere ytterligere på tilpasningskravet. Samtidig vil utvalget understreke at ressurser til det pedagogiske arbeidet ikke må reduseres. Utvalget mener at gjennomføring av en inkluderende tilpasning krever de samme ressursene som gjennomføringen av dagens spesialpedagogiske tiltak.

Utvalget vil understreke at den individuelle tilpasningen krever at det må tas hensyn til spesielle forhold som gjelder enkelte elever, som bruk av assistent, tilgang til undervisningsstedene, trans-

port, hjelpemidler etc. På dette området vil det fortsatt være behov for sakkyndige vurderinger.

Den pedagogisk-psykologiske tjenestens rolle

I tråd med utviklingen mot en inkluderende opplæring må også PP-tjenesten bevege seg mot en ny rolle. Det vil derfor være behov for å vurdere eksisterende struktur og organisering. Arbeidsinnsatsen må rettes mot å utvikle grunnopplæringen slik at det kan inkludere hele årskullet. Alle kommuner skal fortsatt ha en veiledningstjeneste (PPT) med et ansvar og et mandat for veiledning av den enkelte skole/lærested, både med offentlige og private eiere. Tjenesten må utvikles i retning av å være mer direkte rådgivende for hvordan skolen kan utvikle seg til et inkluderende lærested, og tilsvarende mindre opptatt av den enkelte elevens diagnose. Det vil også være av betydning å skape sterkere bånd og større forpliktelse mellom det enkelte lærested og veiledningstjenesten. Skolen/lærestedet må være forpliktet til å kvittere ut veiledningen, det vil si å gjøre rede for hva lærestedet har gjort i forhold til den. Skoleeier bør være ansvarlig for at lærestedet følger opp sine forpliktelser overfor elever og foreldre.

En plan for basiskompetansen med krav om individuell oppfølging i stedet for individuelle opplæringsplaner

Rett til individuelle opplæringsplaner er i dag knyttet til retten til spesialundervisning etter enkeltvedtak. I det siste året er det en tendens til at færre elever får spesialundervisning etter enkeltvedtak. Dette gjelder spesielt for elever med et årlig behov på mindre enn 100 timer spesialundervisning. De får dekket sitt behov innenfor de ordinære rammene eller kan få nytte ressurser som er tildelt en annen elev. Disse elevene har ikke lenger rett til en individuell opplæringsplan.

For å forhindre forskjellsbehandling, og for å kunne gi alle elever like rettigheter, har det vært foreslått at alle elever burde få en individuell plan. Enkelte skoler praktiserer dette allerede, og opplæringsboka kan også ses på som iallfall en del av en individuell opplæringsplan. Motforestillingene mot en slik løsning har vært et krav om at papirarbeidet i skolen skulle reduseres til fordel for mer direktekontakt med elevene. Utvalgets vurdering er at oppdelingen i basisgrupper vil gjøre det lettere å utvikle planer fordi antallet elever per lærer ville bli mindre. Utvalget anbefaler derfor at hver enkelt elev i samarbeid med lærer utvikler en

skriftlig arbeidsplan. Målet om individuell oppfølging må imidlertid ikke svekkes. Utvalget mener at et alternativ kan være å lage en fast plan for basisgruppen. Denne planen må fange opp hele bredden i basisgruppen og fokusere på basiskompetansen innenfor et helhetlig kompetansebegrep. Utvalget mener det bør være mulig å forenkle og standardisere planarbeidet gjennom gode IKT-baserte rutiner og systemer.

De individuelle opplæringsplanene som finnes nå, er utviklet på normalskolens premisser og beskriver ofte avvik fra ordningen til øvrige elever/læringer. Et nytt resonnement i forbindelse med individuell oppfølging må på plass, og dette må fungere så lite byråkratisk som mulig. Skolene er vant til å evaluere elevene/lærlingene, og denne evalueringen må skje i forhold til kriterier. Med økende fokus på elevenes helhetlige læringsutbytte vil en plan for hver basisgruppe danne grunnlaget for den individuelle oppfølgingen.

Innenfor disse rammene vil de individuelle rettighetene kunne omskrives til en plikt for skoleeieren til å tilpasse opplæringen og læringsmiljøet til den enkelte elev eller lærling innenfor en inkluderende ramme. Dette vil si en presisering av den nåværende bestemmelsen i opplæringsloven. Et spesialpedagogisk enkeltvedtak skal ut fra dette resonnementet være konsentrert om basiskompetansen og inneholde eventuelle avvik i læreplanen som er nødvendig for den enkelte elev eller lærling. Spesielt kan dette gjelde for elever/læringer med individuell plan ut fra bestemmelsene i helse- eller barnevernlovgivingen.

Utvalget legger til grunn at det må utvikles klare rammer for samarbeidet mellom skolen/

lærestedet og foreldre eller foresatte som utvikler foreldrenes utdanningsrolle. Det felles ansvaret som disse partene har for barnas og de unges utvikling, må nedfelles i en ansvarsfordeling og krav om samarbeid. Basisgruppens plan må ligge til grunn for samarbeidet mellom hjem og skole.

9.9 Særmerknader

Retten til spesialundervisning

Utvalgsmedlemmene Karlsen og Lied kan ikke slutte seg til utvalgets vurderinger og forslag om å fjerne retten til spesialundervisning for de elevene som ikke kan få tilfredstillende utbytte av opplæringen innenfor det ordinære tilbudet. Disse medlemmene mener at retten til spesialundervisning etter sakkyndig vurdering etter opplæringsloven, kapittel 5, ikke skal svekkes. Det tas inn en plikt for kommunen til å prøve ut og vurdere om den enkelte elev kan få sin rett til tilfredstillende utbytte av opplæringen ivaretatt innenfor det ordinære opplæringstilbudet, før prosessen med enkeltvedtak kan ta til. Dette innebærer en endring i fokus på hvordan tilpasset opplæring skal tilrettelegges i en inkluderende skole. Denne endringen må ikke gå på bekostning av de gruppene som har størst behov for hjelp og må derfor ikke innebære en svekkelse av rettighetene. Elevene må ha rett til å kreve at det settes tidsfrist for skolens utprøving og vurdering. Kommunene må samarbeide med elever og foresatte om opplegget og ha en plikt til å informere om rettigheten til eleven.

Del III
En forsterket grunnopplæring

Kapittel 10

Modeller og mønstre: grunnopplæringen i andre land

Utdanningsområdet har blitt gjenstand for større internasjonal oppmerksomhet enn tidligere, og sammenlikninger har omfattet både systemer og resultater. EU illustrerer denne utviklingen godt. Ved etableringen og de første tiår hadde ikke EU en felles utdanningspolitikk, mens det i løpet av 90-årene har kommet i sving mange prosesser som sikter mot å harmonisere politikken på utdanningsområdet også.

10.1 Opplæringens lengde, omfang og faser¹ i en del land

Som sammenlikningsgrunnlag for den norske grunnopplæringen har utvalget valgt å trekke fram en del land som har påvirket Norge utdanningsfaglig eller -politisk, og som vi tradisjonelt har hatt utdanningssamarbeid med. Dette gjelder i første rekke de øvrige nordiske land og en del angloamerikanske land, samt Frankrike og Nederland. Som fremste kilde for sammenlikningene i dette kapitlet er brukt OECDs publikasjon «Education at a Glance – OECD Indicators»². Denne utkommer årlig. Publikasjonen er en sammenstilling av utdanningsindikatorer fra OECD-landene. Disse indikatorene representerer en profesjonell konsensus om hvordan den nåværende tilstanden i utdanningssystemene internasjonalt kan beskrives.

Norden

Norge har gjennom Reform 97 forlatt den nordiske tradisjonen med skolestart for sjuåringer og sluttet seg til flertallet av land med skolestart for

seksåringer. Figur 10.1 viser at det nå kun er i Danmark, Finland og Sverige at alder for obligatorisk skolestart er så høy som sju år.³ Forskjellen i elevenes alder ved skolestart har medført at Norge har ett års lengre obligatorisk skole enn de øvrige nordiske landene. De nordiske landene⁴ har valgt å se det obligatoriske opplæringsløpet som en sammenhengende struktur⁵, riktignok inndelt i ulike trinn, der andre land har valgt en struktur som tydeligere skiller opplæringsløpet i barnetrinn (primary), ungdomstrinn (lower secondary) og videregående opplæring (upper secondary education). De faktiske forskjellene mellom landene når det gjelder overganger mellom trinn i det obligatoriske opplæringsløpet, er imidlertid noe mer uklare. Det er f.eks. svært vanlig at elevene følger et sammenhengende opplæringsløp, med felles lærerplaner, fram til avsluttet ungdomstrinn.⁶

Øvrige land

I halvparten av de europeiske landene trer barna inn i skolesystemet i tre–fireårsalderen eller tidligere, og de lysegrå feltene i figur 10.1 viser at de aller fleste land har et førskoletilbud i regi av det ordinære utdanningssystemet. Skoletilbudet er som regel frivillig fram til fem- eller seksårsalderen. I figuren er dette vist ved at obligatorisk skolegang (markert med svart ramme) ikke omfatter førskolen. Figuren viser lengden på barnehage i utdanningssystemet, grunnskole og videregående opplæring. Om vi bruker Norge som eksempel, er lengden på obligatorisk utdanning 10 år, og henholdsvis 93, 87 og 42 prosent av den aktuelle årsgruppen fullfører videregående opplæring det året som er angitt. At prosenten er lav for det siste året, skyldes at omtrent like mange har fullført før

¹ I flere europeiske land er utdanningssystemene i ferd med å bli reformert enten ved å forlenge det obligatoriske utdanningsløpet (Italia, Polen, Romania, Ungarn og Slovakia), endre inndelingen i det obligatoriske løpet eller omorganisere fagopplæringen (Finland, Nederland og Ungarn).

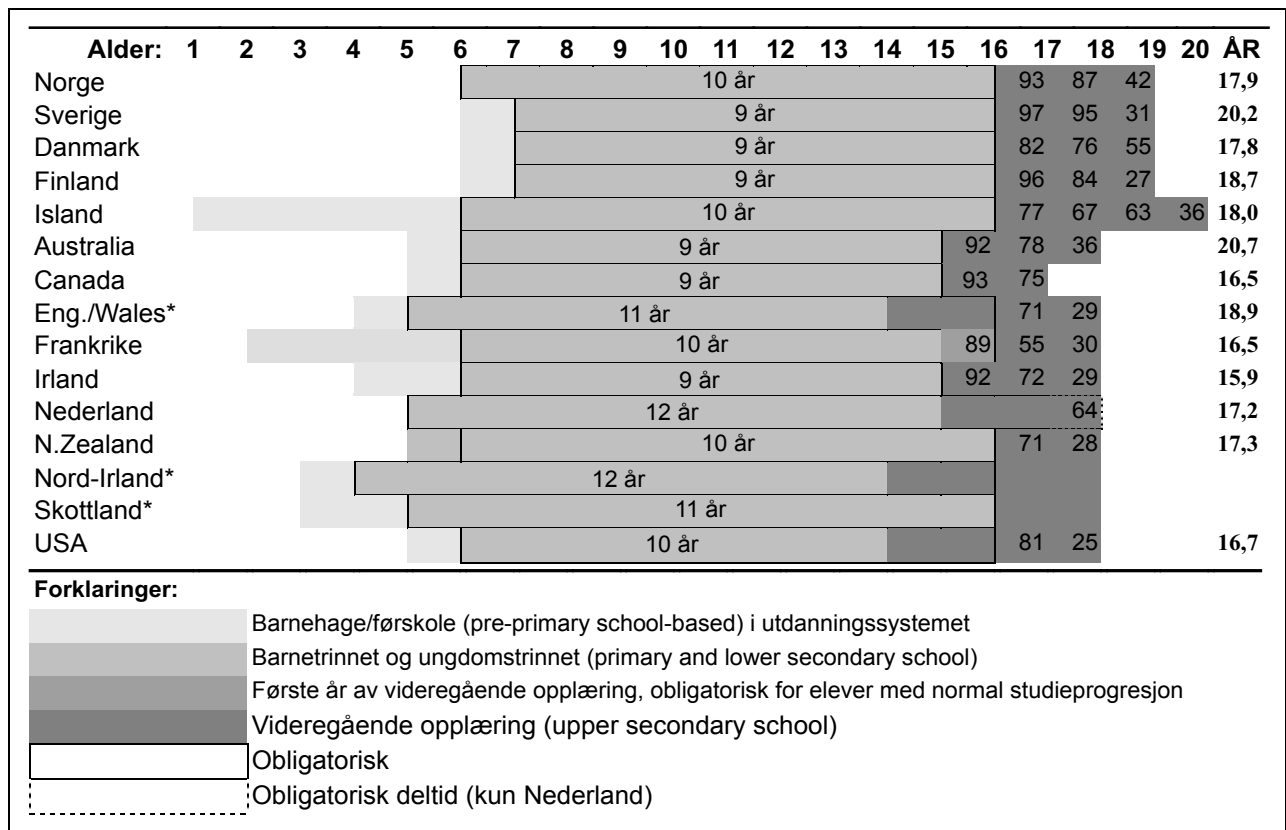
² OECD: Education at a Glance – OECD Indicators 2002 Edition

³ Dette er også tilfellet i Bulgaria, Estland, Latvia, Polen og Romania.

⁴ Dette gjelder også Portugal.

⁵ Det skiller riktignok mellom ulike trinn i Norge og Finland.

⁶ Eurydice: Key Data, 2002



Figur: 10.1 Lengden på obligatorisk utdanning (i svart ramme, antall obligatoriske år er angitt), samt deltagelse i videregående skole etter avsluttet obligatorisk utdanning (i % av aldersgruppen), samt forventet antall år i utdanning (ÅR) for et utvalg vestlige land.

fylte 19 år, som tabellen angir, og noe skyldes frafall. Tallet 17,9 år i tabellen indikerer det antall år dagens 5-åring vil bruke i utdanningssystemet dersom det nåværende utdanningsmønsteret fortsetter. I Norge vil kvinner bruke 1,1 år mer enn menn.

Lengden på den obligatoriske skolegangen er som regel 9 eller 10 år, og ender vanligvis med avsluttet ungdomstrinn. I enkelte land – slik som Nederland og England – dekker den obligatoriske skolegangen også deler av videregående opplæring. I figur 10.1 ser vi dette ved at den svarte rammen dekker hele eller deler av det mørkeste feltet som er videregående opplæring. Lengden på den obligatoriske utdanningen kan da komme opp i 12 år som i Nederland og Nord-Irland og 11 år i England og Skottland. I Frankrike er obligatorisk skolegang knyttet til elevenes alder og ikke skoletrinn. De fleste elever som fullfører ungdomstrinnet når de er 15 år gamle, må derfor ta et år av videregående opplæring som en del av det obligatoriske opplæringsløpet, som varer til 16 år. I figur 10.1 ser vi dette ved at den svarte rammen dekker det nest mørkeste feltet.

En indikator for kvaliteten i grunnskolen kan være forholdstallet mellom elev og lærer. Gjennomsnittet for barneskolen er i OECD-landene 17,7 elever per lærer.⁷ Blant de nordiske landene har Finland det høyeste antall elever per lærer med 16,9 og Danmark lavest med 10,4. Norge og Sverige ligger forholdsvis likt med henholdsvis 12,4 og 12,8 elever per lærer. De fleste andre land ligger nær gjennomsnittet, mens England ligger markert over med 21,2 elever per lærer.

På ungdomstrinnet har Norge det laveste forholdstallet med 9,9 elever per lærer. Finland har 10,7, Danmark har 11,4 og Sverige 12,8. Gjennomsnittet i OECD er 15 elever per lærer, og de fleste landene som Norge er sammenliknet med ellers, ligger nær gjennomsnittet eller noe over.

I de fleste land følger alle elever samme løp med felles mål og innhold fram til avsluttet ungdomstrinn, og det er heller ikke vanlig med opptaksprosedyrer eller tester mellom barne- og ungdomstrinnet. Det finnes imidlertid noen unntak.

⁷ OECD: Education at a Glance, Paris 2002. Table D2.2. (Lærere beregnet ut fra fulltidsekvivalenter.)

I Nederland⁸ blir elevene tilbudt plass på ulike programmer på ungdomstrinnet etter en vurdering av evner og ferdigheter når de er 12 år, dvs. ved utgangen av grunnskolen, men de undervises til dels i samme innhold. Skolestyret i grunnskolen foretar en vurdering av den enkelte elev. Vurderingen er i de fleste tilfeller basert på standardiserte tester, utviklet for å måle elevenes kunnskap og forståelse. 78 prosent av grunnskolene i Nederland benyttet slike tester i 1999. Testene gir grunnlaget for en tilråding, men det er foreldrenes valg som er avgjørende ved valget.

I England er flertallet av skolene (comprehensive schools) åpne for alle, men enkelte skoler, såkalte grammar schools, tar opp elever etter evner/ferdigheter. Gjennom et spesialistprogram har ungdomsskolene i England fått mulighet til å spesialisere seg i ett eller flere fagområder, for eksempel teknologi og musikk. Nærmere 40 prosent av alle ungdomsskolene i England har i dag en slik spesialiststatus. Disse skolene har mulighet til å reservere opptil 10 prosent av plassene til elever med særskilte ferdigheter.

I Nord-Irland er det vanlig at elevene skilles i grammar schools eller i secondary schools etter primary schools, dvs. fra de er 11 år. Voluntary schools i Irland, som blir drevet av den katolske kirke, har tradisjonelt hatt opptakskriterier på ungdomstrinnet. De oppfordres imidlertid fra staten om å slutte med denne praksisen. I enkelte delstater i Australia er det vanlig med opptaksprøver til high school. Dette representerer likevel unntak fra den mest vanlige praksisen i de fleste land med en direkte overgang for alle elevene.

I alle land er videregående opplæring delt i en akademisk/allmenn del og en yrkesrettet del, men etter ulike modeller. I over halvparten av alle OECD-landene går majoriteten av elevene i yrkesopplæringen eller har lærlingplass. I omtrent tre av fire OECD-land (i 2000 22 av 29 land) går majoriteten av elevene på studieretninger som gir dem adgang til høyere utdanning (såkalt tertiary⁹ type A level) (Education at a Glance 2002).

Selv om obligatorisk skolegang i de fleste land ender med avsluttet ungdomstrinn, viser figur 10.1 at over 90 prosent av elevene fortsetter i videregående opplæring. I figuren er prosentvis andel av årskullene som tar videregående opplæring, angitt. At deltakelsen reduseres for hvert år, skyldes delvis frafall, og (for det siste året) at elevene

fullfører før de fyller det antall år som er «typisk fullføringsalder». I de vestlige land fullfører 75–90 prosent av ungdommene videregående opplæring.

Det er ingen åpenbar sammenheng mellom lengden på obligatorisk skolegang og det faktiske omfanget av befolkningens deltakelse i utdanning. Til høyre i figuren er det angitt en forventning beregnet av OECD over antallet år som dagens 5-åringer vil bruke til utdanning. Forskjellene mellom land skyldes hovedsakelig forskjeller i deltakelse i videregående opplæring. Utdanning for barn som er yngre enn fem år, er ikke tatt med. Figuren viser at barn som begynner på skolen i Australia og Sverige, forventes å få den lengste utdanningen av landene som er representert i figuren (henholdsvis 20,7 og 20,2 år, som angitt til høyre i figuren), selv om disse to landene har en relativt kort obligatorisk skolegang (9 år).

England har delt det obligatoriske opplæringsløpet inn i fire «key stages», hvorav key stage 1 og 2 sammenfaller med barneskolen, key stage 3 med ungdomstrinnet og key stage 4 med første del av videregående opplæring. Australia har på tilsvarende måte delt opplæringsløpet i ulike «bands» (Band A–D). I Frankrike er opplæringen delt inn i ulike «cyclers» som løper over de mer tradisjonelle fasene i opplæringsløpet.

10.2 Studieforberedende opplæring (upper secondary education)

Et hovedskille i videregående opplæring går mellom yrkesforberedende og studieforberedende videregående opplæring. I det følgende er fremstillingen delt i to og behandler først studieforberedende, deretter yrkesforberedende opplæring.

På videregående opplærings nivå trer de nasjonale forskjellene mellom de ulike skole- og opplæringssystemene tydelig fram. Det forutgående obligatoriske skoleløpet er relativt likt organisert i alle landene i denne gjennomgangen, men i videregående blir ulikhetene flere og mer markante.

Videregående opplæring er ikke obligatorisk i noen av landene i vårt utvalg, med unntak av Nederland, der det er obligatorisk med deltidsutdanning hvis eleven slutter skolen i 16-årsalderen¹⁰.

⁸ Tilsvarende ordninger i Tyskland og Østerrike.

⁹ Med tertiær utdanning forstås utdanning som i tid kommer etter videregående opplæring (secondary education).

¹⁰ Det engelske skolesystemet blir behandlet ulikt med tanke på hva som defineres som upper secondary. Vi går ut ifra et skille der sixth form regnes som upper secondary, og behandler siste del av key stage 4 som lower secondary. Noen forstår key stage 4 som en del av upper secondary.

Eleven må da følge deltidsundervisning fram til 18-årsalder. Videregående opplæring følger direkte etter det obligatoriske opplæringsløpet i landene.

Frankrike har obligatorisk skolegang fram til 16 år. Ungdomstrinnet (lower secondary) avsluttes normalt i 15-årsalder¹¹. Dette betyr at det første året av den videregående opplæringen vil være obligatorisk for flesteparten av elevene. Det første året av den videregående opplæringen i Frankrike er uten felles læreplan, og elevene må velge generell eller yrkesfaglig retning.

Omfang på opplæringen

Elevene i videregående opplæring er i aldersgruppen 14–19 år. Skolegangens lengde varierer fra 2 til 4 år. England, Skottland, Nederland og New Zealand har 2-årige løp, mens Australia, Danmark, Finland, Norge, Irland, Frankrike og Sverige har 3-årige løp. Island er alene om å ha et 4-årig løp.

Data viser relativt stor variasjon i minimum timetall mellom landene, fra 677 timer per år på Island til 1045 per år i Skottland. Danmark ligger omtrent på gjennomsnittet med sine 900 timer per år, og Norge ligger under gjennomsnittet med 855 timer per år. Land med 2-årige opplæringsløp har gjennomgående flere undervisningstimer per år enn øvrigt land.¹²

Organisatoriske løsninger

De organisatoriske løsningene landene har valgt i videregående opplæring, varierer. I noen land er videregående opplæring organisatorisk og administrativt tett knyttet til ungdomstrinnet, i en helhetlig secondary school. Videregående opplæring og ungdomstrinnet er da som regel lokalisert på samme skole. Dette er vanlig bl.a. i England, Skottland, Irland, New Zealand og Canada. Andre markerer at det er et helt nytt løp, både ved at videregående opplæring organiseres som en egen enhet, og ved at den er lokalisert på et annet sted. Dette er vanlig i land der det obligatoriske utdanningsløpet er organisert som ett sammenhengende løp. Dette er tilfellet i Danmark, Island, Finland, Norge og Sverige.

¹¹ Hvis eleven har fulgt vanlig studieprogresjon. Den obligatoriske delen av utdanningen er i Frankrike knyttet til alder, ikke utdanningsnivå.

¹² Eurydice: Key data on education in Europe 1999–2000, Luxembourg 2000.

I videregående opplæring innebærer differensiering i stor grad at elevene selv velger fag og opplæringstilbud etter sine egne ferdigheter, evner og interesser. Det varierer imidlertid i hvor stor grad opplæringen er organisert i moduler, kurs eller nivåer i stedet for i tradisjonelle aldersklasser og etter om undervisningen gis i klasser.

Flere land har delt opp undervisningen i kurs/moduler der elevene kan velge mellom kurs på ulike nivåer, uavhengig av alder. Dette er gjort i England, Skottland, New Zealand, Finland, og til dels på Island. Her står elevene fritt til å velge kurs og å samle nok beståtte kurs til å motta vitnemål. I Skottland kan elevene, hvis de vil, samle inn nok poeng det første året, og gå inn i høyere utdanning ett år tidligere enn vanlig. Slik kan utdanningsløpet komprimeres. På tilsvarende måte er det i Finland valgfritt om man vil fullføre videregående opplæring på tre eller fire år, men tre år er et minimumskrav.

Lærere

Lærertettheten regnes som antall elever per lærer. Gjennomsnittet for landene i undersøkelsen ligger på om lag 14 elever per lærer. Danmark og Sverige ligger noe i overkant av gjennomsnittet. Finland har en lærertetthet på 17 elever per lærer, mens Canada skiller seg ut her med hele 20 elever per lærer. Storbritannia ligger under gjennomsnittet med 12,5 elever per lærer, og Island og Norge ligger godt under gjennomsnittet med henholdsvis 9,7 og 9,9 elever per lærer. Alle dataene er fra år 2000. Noen av forskjellene kan forklares ut fra at ikke alle land inkluderer yrkesfagopplæringen i disse tallene. Antall elever per lærer er generelt sett lavere i videregående opplæring enn i det obligatoriske opplæringsløpet.

Forholdstallet lærer–elever kan gi en indikasjon på opplæringens kvalitet, men det er usikkert hvor stor betydning denne faktoren har. Blant annet vil ulike organisatoriske forhold kunne forklare variasjonen mellom landene. I tillegg vil grad av integrering av elever med særskilte undervisningsbehov ha betydning.

Det er vanlig at lærerne i videregående opplæring er spesialister og bare underviser i ett eller noen få fag. Lærerne har som hovedregel universitetsutdanning (Eurydice Key Data, kap. G, Teachers). Flere land, bl.a. Danmark, nevner at de tilstreber at én lærer følger elevenes kurs/fag gjennom hele videregående opplæring.

Nasjonale krav til innholdet i opplæringen

De fleste land har utarbeidet lærerplaner, sentrale retningslinjer, kursplaner og liknende som gir føringer for undervisningen i videregående opplæring. Det er imidlertid store variasjoner mellom landene på dette området. Danmark, Frankrike og New Zealand har utarbeidet nasjonale lærerplaner, Finland og Sverige har utarbeidet retningslinjer/studieplaner fokusert på mål, mens England har utarbeidet nasjonalt anerkjente krav til kvalifikasjoner og krav til elevvurdering/eksamen. I England kan skolene selv bestemme innholdet i undervisningen, så lenge overordnede krav er tilfredsstillt. I Canada er det i tillegg tatt initiativ til å koordinere arbeidet med læreplan på tvers av provins/territorielle grenser.

De fleste land har regulerte krav til avgangseksamen, og hvilke fagområder som skal beherskes der. Dette innvirker på lære-/studieplaner uavhengig av om den er sentralt regulert eller ikke. Nasjonal eksamen vil således normere opplæringstilbudet ved skolene.

Studieprogrammer/linjer og fag.

I Danmark, Frankrike, Island, Irland, Nederland, Norge og Sverige følger elevene linjer/programmer. I linjene er kursene satt sammen som et helhetlig tilbud, og elevene mottar som regel samme undervisning. Innenfor linjene er det rom for valgfag, men innenfor begrensede rammer. I disse linjene går elevene i aldersbestemte klasser.

Andre land har en ordning der eleven kan velge tilnærmet fritt blant de fagene skolen tilbyr (blant annet New Zealand og Skottland). Det er relativt store forskjeller med hensyn til om det er en målsetting at skolen skal gi en generell eller en mer spesialisert kunnskapsplattform. I England blir elevene oppfordret til å velge færre fag det siste året i «sixth form» for fordypning. England skiller seg her fra de andre landene i utvalget. Generelt sett kjennetegnes videregående opplæring ved at det tilbys flere fag enn tidligere. Det er vanlig med økt spesialisering og økt valgfrihet. Samtidig fremheves det at faglig fordypning skal etterstrebes på dette nivået.

I Nederland er de to opplæringsløpene som fører fram til studier i høyere utdanning (HAVO og VWO), delt inn i fire fastsatte fagkombinasjoner siden 1998, og elevene må velge en av disse.

I New Zealand og Island beskriver man både nøkkelferdigheter og fagområder som skal prioriteres i opplæringen.

Fordeling valgfag/obligatoriske fag

De fleste land har en tredeling mellom obligatoriske fag (uavhengig av linje og program), obligatoriske spesialfag for den aktuelle linjen/programmet og valgfag. I videregående opplæring tilbyr alle landene valgfag på dette nivået. Det fremheves at elevene på dette nivået skal ha muligheter til å velge nye fag som de ikke har hatt før. Valgfagene representerer vanligvis både økt spesialisering og økt bredde, og gjennomgående for alle landene er at det tilbys nye fremmedspråk.

De fleste landene i utvalget har fastsatt krav om obligatoriske fag uavhengig av linje og retning. Svært mange land har morsmål som obligatorisk fag. Noen land har utpekt andre fag som obligatoriske, blant annet religion i England og faget Civics and citizenship i Australia. I Sverige er det hele åtte fag som er obligatoriske uavhengig av program.

Vurdering og vitnemål

Det gis en avsluttende vurdering i alle landene, som, hvis bestått, gir studiekompetanse til universiteter og høyskoler. I de fleste av landene er dette en nasjonal eksamen. I noen land, som Island og Canada, er det imidlertid egne eksamener ved den enkelte skole. Vitnemålet blir gitt på grunnlag av avsluttende eksamen som i Irland. I Finland tar elevene en avsluttende matrikuleringseksamen etter å ha mottatt vitnemål. Resultatene fra denne eksamenen teller sammen med vitnemålet ved opptak til høyere studier. Vitnemålet blir gitt på bakgrunn av vurderinger gjennom skoleåret. Det samme blir vitnemålet i Sverige. I Nederland baserer vitnemålet seg på resultatene fra de avsluttende eksamenene. Noen land praktiserer en kombinasjon. Eksempler på dette er Danmark, Norge, Storbritannia og Island.

10.3 Yrkesopplæringen

Utviklingstrekk i yrkesopplæringen

I alle landene vi har data fra har det vært foretatt til dels store endringer i yrkesopplæringen i 1990-årene. I Danmark slo man på begynnelsen av 90-årene sammen program og forenklet systemet. I andre halvdel av 90-årene ble de økonomiske linjene reformert med hensyn til struktur, organisering og pedagogikk, mens de tekniske linjene ble

endret i 1999. Samtidig innførte man en ny yrkesopplæringslov.

Mange europeiske land har gjort ulike endringer med det målet for øye å gjøre yrkesopplæringen og den allmennfaglige utdanningen mer likeverdige. I Frankrike tok man i 2000/2001 de første skrittene i en reform som har som formål å skape bedre forbindelser mellom yrkesfagopplæringen og allmennfagopplæringen i skolen, samt en tilnærming mellom undervisningsmetodene i skolen og bedriftene. I Finland (som i Norge) har man etablert en tettere forbindelse mellom allmennfag og yrkesfag, samtidig som man har ønsket å beholde særpreget ved de ulike opplæringene. I England har man etablert en felles struktur for kvalifisering og sertifisering som skal gi mulighet for å likestille yrkesrettet opplæring og allmennutdanning. I Irland og Island, land med tradisjonell vekt på allmenn videregående opplæring, har man lagt vekt på å utvikle yrkesopplæringen i videregående opplæring. I Nederland har man foretatt en tilnærming mellom allmennfag og yrkesfag på ungdomstrinnet, samtidig som det er blitt enklere å bytte mellom de praktiske og de teoretiske opplæringsløpene både på lower og på upper secondary. I Sverige og Skottland har man gått et skritt lenger i tilnærmingen, og slått sammen yrkesfag og allmennfag i ett enkelt sekundærnivåsystem. I dette systemet følger alle unge en felles kjerneundervisning (CEDEFOP 2002).

I Australia har yrkesopplæringen tradisjonelt vært «post-secondary», non-university og basert på et lærlingsystem. Tidlig i 90-åren vokste det fram en enighet i Australia om at det var behov for en enhetlig nasjonal innsats og strategi på området (ANTA 2002). Nå blir yrkesopplæring også gitt i videregående skoler.

Andel på yrkesfag

Andelen som tar yrkesfag (i forhold til dem som tar allmennfag), varierer sterkt mellom landene i utvalget. Det ser ut til å være en markant forskjell mellom de europeiske landene og landene i «den nye verden». I Nederland tar rundt 70 prosent yrkesfag, mens andelen i Canada og Australia ligger på rundt 10 prosent¹³. Andelen har imidlertid vært økende i disse landene gjennom 1990-årene, og det er et mål å øke denne ytterligere. I europeisk sammenheng er det bare Østerrike (rundt 80 prosent) som ligger over Nederland i andel som tar yrkesfag. Tyskland og Italia ligger omtrent på samme nivå som Nederland. I disse

landene har utdanningssystemene og arbeidsmarkedet tradisjonelt vært tett knyttet sammen.

Andelen som tar yrkesfag i forhold til allmennfag, ligger rundt 52 prosent i Sverige og Finland og rundt 57 prosent i Danmark og Storbritannia.

I europeisk sammenheng er andelen som tar yrkesfag, svært lav i Irland og på Island (henholdsvis 25 og 31 prosent). Dette kan ha sammenheng med at den videregående skolen i disse landene tradisjonelt har lagt stor vekt på allmenne/akademiske fag.

Et viktig trekk ved yrkesopplæringen i Irland er at yrkesopplæringen på dette nivået tradisjonelt har vært pre-vocational, det vil si opplæring som er ment å introdusere elevene til arbeidslivet og forberede dem til videre yrkesopplæring, heller enn å gi en selvstendig og endelig yrkesutdanning. Det samme gjelder Canada (Chart C2.2 Education at a Glance 2001). Imidlertid ble det i Irland innført et opplæringsløp på slutten av 1990-årene som resulterer i «Leaving Certificate Applied», som gir en mer selvstendig yrkesutdanning.

Det generelle inntrykket fra ulike policydokumenter er at yrkesopplæring er et satsingsområde fremover i de landene hvor andelen som tar yrkesfag, er lav.

Alder

I et flertall av landene påbegynnes yrkesopplæringen rundt 15/16 år. I England og Nederland har elevene anledning til å begynne med yrkesfag allerede i en alder av 14 år. Dette reflekterer for Nederlands og Englands vedkommende at landene starter med spesialiserte opplæringsløp tidligere. Også i Skottland har elevene yrkesfag allerede fra 14 år.

I Irland velger elevene mellom fire ulike typer skoler fra 12-årsalderen (junior cycle): voluntary secondary schools, vocational schools, comprehensive schools og community schools. Det er særlig de tre siste som i ulik grad tilbyr opplæring i yrkesfag. Voluntary secondary schools er drevet av katolikken og er tradisjonelt allmennfaglig/akademisk orienterte.

¹³ Det er noe usikkerhet knyttet til om tallene fra Canada og Australia er sammenliknbare med de europeiske tallene. De europeiske tallene er alle fra Key Data on Vocational Training in the European Union med tall fra skoleåret 1995/96 (dette er den nyeste versjonen). Tallene fra Canada og Australia er nyere, men det er usikkert om de omfatter det samme. Det er også til dels stor variasjon mellom de enkelte delstater.

På Island er elevene ofte i realiteten eldre enn 16 år når de begynner på en yrkesopplæring. Det er vanlig å gå ut i arbeidslivet etter den obligatoriske grunnopplæringen, og så på et senere tidspunkt ta den formelle yrkesopplæringen.

Lengde på opplæringen¹⁴

I Australia er yrkesopplæringen vanligvis plassert i 11. og 12. klasse, og er dermed 2-årig. I Finland var det inntil slutten av 1990-årene muligheter for både 2-årige og 3-årige opplæringsløp, men fra august 2001 er all yrkesopplæring 3-årig. Det samme er yrkesopplæringen i Sverige.

De fleste landene i utvalget tilbyr imidlertid varierende lengde på yrkesopplæringen. Danmark er et av landene som tilbyr størst variasjon i yrkesopplæringen, også med hensyn til lengde. Det er mulig å ta alt fra en månedskurs på såkalte «produksjonsskoler» til en 4-årig yrkesopplæring på egne yrkesskoler. Også på Island er det yrkesopplæring fra et semesters varighet til 10 semestre.

I Frankrike gis det opplæring på yrkesfaglige videregående skoler først i to år (med avsluttende eksamener), og deretter i to år til fram til en yrkesfaglig baccalauréat.

I Nederland er det i tillegg til to år på ungdomstrinnet (lower secondary) mulig å ta 1-, 3- eller 4-årig yrkesopplæring i upper secondary. Det er også mulig å ta yrkesopplæring på deltid. I England og Skottland er yrkesopplæringen enten på de to siste årene i det obligatoriske opplæringsløpet eller +2 år i post compulsory education. I begge landene er det også mulig å ta yrkesopplæring på deltid i såkalt Further Education Institutions ved siden av lønnet arbeid. I Irland er yrkesopplæringen på 3 år i junior cycle, og 2 år i senior cycle. Det er imidlertid mulig å velge å ta de to siste årene på 3 år i stedet.

I Canada legges yrkesopplæringen til de tre siste årene av high school (senior high school), men det gis også ettårig opplæring innenfor blant annet tømrer-, rørlegger- og murerfaget.

Organiseringen av og innholdet i opplæringen

De landene som er sammenliknet med Norge, har både skolebaserte og lærlingbaserte opplærings-systemer.

Yrkesopplæringen foregår både på egne skoler og på skoler der det også tilbys allmenne/akademiske fag (integrerte skoler). I Danmark, Frankrike og Finland er det egne yrkesskoler, mens man i Australia, Canada, Sverige og Skottland har integrerte løsninger. I Irland, Nederland og på Island tilbys yrkesopplæring både i integrerte skoler og i egne yrkesskoler. I Danmark, Finland, Island og ved de engelske technology colleges og liknende har man ordninger der næringslivet/arbeidslivets parter er representert i styrende organer på et eller annet nivå. I Irland har de lokale myndighetene tradisjonelt kun hatt innflytelse på de skolene som legger vekt på yrkesopplæring (vocational schools, men også community og comprehensive schools).

Skolene i de fleste landene i utvalget står fritt til selv å organisere undervisningen. I Finland arbeides det mye med modulisering av undervisningen, fleksible læringsmetoder, flere arbeidsmetoder og organisering på tvers av aldersklasser. Også i England, Skottland og Canada har flere skoler organisert undervisningen på tvers av aldersklasser, blant annet fordi de har en tradisjon for å dele undervisningen inn i nivåer.

I Danmark og Sverige tilbyr de skreddersydde individprogrammer for den enkelte elev i yrkesopplæringen i tillegg til de ordinære programmene. I Danmark er retten til dette også hjemlet i lov. Tilbudene har i stor grad vært beregnet på ungdom som ikke passet så godt inn i den ordinære opplæringen eller krevde særskilte tilpasninger av andre årsaker. En viss grad av slik tilpasning finnes i flere land. I Sverige vurderer man imidlertid å gjøre individuelle opplæringsprogrammer til normalordning for å unngå stigmatisering av enkeltelever.

Ellers går det fram av materialet at undervisningen i England, Australia og Nederland stort sett er tradisjonell klasseromsundervisning.

Generell studiekompetanse

I Danmark, England, Finland, Frankrike (yrkesfaglig baccalauréat), Skottland (i løpet av de nærmeste årene) og Sverige gir yrkesopplæringen generell studiekompetanse, men også her kan mange institusjoner ha spesielle opptakskrav. På Island tilbys tilpassede ekstrasfag slik at elever i

¹⁴ Dette er lengde på yrkesopplæringen innenfor secondary. Eventuelle påbygninger i post-secondary er ikke tatt med. Vi presenterer den totale lengden på opplæringen enten den foregår i skole eller i bedrift/lærlingordning. Videre omfatter det kun den lovregulerte opplæringen.

yrkesopplæringen også kan kvalifisere seg til universitets- og høyskoleutdanning. I Norge kan 6 allmennfag suppleres opp til sammen nivå som allmennfaglig studieretning gjennom et tilleggssår. I Irland gir to av tre sertifiseringer studiekompetanse, hvorav en er «Leaving Certificate Vocational». I Canada kreves det at man i senior high school tar særskilte kurs for å kvalifisere seg til universitetet, mens man i Nederland er nødt til å ha fullført ett av de teoretiske opplæringsløpene (VWO eller HAVO) for å få studiekompetanse til universitetene.

Oppsummering om yrkesopplæringen

- Stor variasjon i andelen elever som tar yrkesopplæring, fra 80 prosent til 0. Data tyder på at det er et særlig skille mellom europeiske og ikke-europeiske land.
- De fleste land har både skolebasert og lærlingbasert yrkesopplæring.
- Yrkesopplæringen er et satsingsområde i flere land.
- En utvikling i de fleste land mot å gjøre allmennfaglig/teoretisk videregående opplæring og yrkesopplæringen til likeverdige opplæringsløp.
- Men store variasjoner med hensyn til lengde og oppbygning av yrkesopplæringen.
- Det er større rom for deltakelse og innflytelse fra lokalt samfunns- og arbeidsliv i de tilfellene der man har egne institusjoner for yrkesopplæringen.
- Irland og Canada har tradisjonelt ikke tilbudt selvstendig yrkesopplæring på dette nivået.

10.4 Norge sammenliknet med andre land

Den generelle tendensen er at fullført videregående opplæring betraktes som et minimumsgrunnlag for livslang læring. Derfor er det et mål at flest mulig, helst alle, gjennomfører videregående opplæring fullt ut eller kommer så langt som mulig i retning av full kompetanse i løpet av det fastsatte antall år.

Undersøkelser som er gjort av OECD, viser at det er svært utslagsgivende for den enkelte elev om hun/han har fullført videregående opplæring. Fullføringen viser seg å ha en kumulativ virkning i forhold til andre goder. I Education at a Glance, OECD 2001, sies det: «Upper secondary forms a breakpoint in many countries beyond which addi-

tional education attracts particularly high premium» (s. 12)¹⁵. Men det er verdt å merke seg at yrkesopplæringen gir studiekompetanse i en del land.

Norden

Norge og Island skiller seg fra de øvrige nordiske land ved å ha skolestart for 6-åringene og 10 års skoleplikt. De øvrige nordiske land starter alle skolen det året elevene fyller 7 år, og har 9 års skoleplikt. Men alle de øvrige nordiske landene har svært høy deltakelse i førskoletilbudet for 6-åringer. Tilbudet er også gratis. Det er mulig å starte skolen både i Sverige og Danmark og Finland som 6-åring dersom foreldrene ønsker det, men dette er lite utbredt. Norge er det eneste landet som ikke har noe tilbud i utdanningssystemet før den obligatoriske skolestarten, men ca. 85 prosent av 5-åringene går i barnehagene. Den obligatoriske utdanningen avsluttes i alle de nordiske landene når elevene er 15/16 år og videregående utdanning er 3 år, unntatt på Island, der den er 4 år. Norge har også en sammenhengende struktur i utdanningsløpet, selv om denne strukturen, i likhet med Finland, er delt inn i trinn.

Yrkesutdanningen er noe annerledes organisert i Norge ved at de fleste fullfører videregående i bedrift. Både i Finland og Norge er det etablert en tettere forbindelse mellom allmenn- og yrkesfag, samtidig som særpreget er opprettholdt. I Sverige er allmenn- og yrkesfag samlet i et sekundært system. I Danmark skjer yrkesopplæringen i egne institusjoner.

Andre land

De landene som i likhet med Norge har 10 års skoleplikt, har alle skolestart for 6-åringene, og de som har lengre skoleplikt enn 10 år, starter alle skolegangen tidligere enn i Norge.

Den videregående utdanningen avsluttes i de nordiske landene og Frankrike (unntatt Island¹⁶) i alderen 18/19 år og i de øvrige landene ett år tidligere. Dette er et hovedskille mellom Norden og de øvrige landene. Lengden på den obligatoriske utdanningen i Norge ligger omtrent midt i laget.

¹⁵ I Norge har flertallet fullført denne fasen, slik at det å fullføre den ikke i seg selv kan være det utslagsgivende. Men hvordan man gjennomfører videregående opplæring (upper secondary), hvilken linje og med hvilke karakterer, er utslagsgivende for hvilke vilkår man vil få i det senere utdanningsløpet og i arbeidslivet.

¹⁶ Island avslutter ett år senere.

På videregående nivå er det imidlertid klare skiller mellom landene når det gjelder hvordan yrkesopplæringen er organisert. Mange andre land har en mer oppdelt struktur og skiller tydeligere både mellom de ulike nivåene og fremfor alt mellom studieforberedende og yrkesfaglig opplæring. Norge har klart å få til en felles hovedstruk-

tur for allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger som flere land arbeider i retning av.

Det er store likhetstrekk i hovedstrukturene i den internasjonale sammenlikningen som er trukket fram. Norge skiller seg ikke spesielt ut i forhold til de landene som her er valgt som sammenlikningsgrunnlag.

Kapittel 11

En sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen

Boks 11.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- Alle barn skal ha en lovfestet rett til heldags barnehagetilbud. Prisen for barnehageplass må være så lav at foreldrenes økonomi ikke blir utslagsgivende for om tilbudet benyttes eller ikke.
- 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 grunnsopplæringen samles i ett departement.
- Rammeplanen for barnehagene gjennomgås med tanke på barnehagene som en del av livslang læring og for å styrke overgangen til grunnskolen. Rammeplanens basiskompetanse skal ivaretas og ses i sammenheng med basiskompetansen i grunnskolen.
- Opplæringsloven § 2-1 videreføres slik den står i dag når det gjelder skolestart. Skoleeierne oppfordres til å vurdere organiseringen av skolestarten. I dette arbeidet må foreldrene tas med på råd.

Utvalgsmedlemmene Ommundsen og Seim har særmerknad til at barn skal få gratis kjernetid.

en helhetlig sammenheng. I 1996, 21 år etter at den første lov om barnehager kom, fikk barnehagene en felles rammeplan¹ som gav retningslinjer for barnehagenes innhold og oppgaver. Målet var å gi barnehagens personale og samarbeidsutvalg en forpliktende ramme å arbeide etter i planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens innhold. Arbeidet skal skje i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Rammeplanen bygger på et uttalt syn på barn og barndom: Barndommen er en livsfase med egenverdi i menneskets livsløp. Småbarnsalderen er ikke en periode som kun dreier seg om å tilegne seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter for å kunne ta del i de voksnes samfunn så raskt som mulig. Barndom er vekst ut i fra egne forutsetninger.

Barnehagepedagogikk kjennetegnes ved omsorg og tilsyn, oppdragelse og opplæring. Rammeplanen bygger på et helhetlig læringssyn, ved at barn lærer gjennom alt de opplever og erfarer.

I planen benyttes begrepet basiskompetanse som uttrykk for det barn tilegner seg av grunnleggende kompetanse som de kan ta med seg og utvikle videre i livet (livslang læring). Begrepet basiskompetanse innbefatter utvikling av sosial handlingsdyktighet og språk- og kommunikasjonsevne i vid forstand. Det er fastsatt forpliktende mål knyttet til barnas utvikling av basiskompetanse og følgende fagområder:

- samfunn, religion og etikk
- estetiske fag/aktiviteter
- språk, tekst og kommunikasjon
- natur, miljø og teknikk
- fysisk aktivitet og helse

Barnehagens rammeplan er tilpasset skolestart for 6-åringer, men er ikke systematisk bygd sammen med læreplanen for grunnskolen.

11.1 Barnehagen i Norge

Rammeplan for barnehagen

Norske barnehager har lang tradisjon for å se omsorgen for barna og deres læring og utvikling i

¹ Barne og familiedepartementet (1995): Rammeplan for barnehagen. (Q0903 B/N/S).

Tilgjengelighet og kvalitet

Totalt hadde 192 000 barn i alderen 0–6 år plass i norske barnehager i 2001. Vel 40 prosent av barna går i private barnehager. Dette gir en dekningsgrad for aldersgruppen 1–5 år på 63,3 prosent. Den fylkesvise variasjonen er forholdsvis stor, fra 55,8 prosent i Østfold til 72 prosent i Sogn og Fjordane. Av 5-åringene går 85 prosent i barnehagen siste året før skolestart, og dekningsgraden for aldersgruppen 3–5 år er over 80 prosent.²

Andelen minoritetsspråklige barn med barnehageplass er lavere enn gjennomsnittet. For å sikre at de aller fleste foreldre gjør bruk av barnehagetilbudet for sine barn, har mange land gjort et korttidstilbud gratis for foreldrene. I Norge er dette blitt forsøkt gjennom det såkalte *5-åringsprosjektet*, som var et forsøk med gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Målet med prosjektet var å få flere barn med innvandrerbakgrunn til å begynne i barnehage, for på denne måten å legge til rette for bedre integrering og språkopplæring. Gamle Oslo ble brukt som lokaliseringsssted fordi andelen barn med innvandrerbakgrunn var høyere her enn i noen annen bydel, og bruken av barnehage lavere enn i noen annen bydel i Oslo. Ifølge NOVAs evaluering av prosjektet³ var forsøket effektivt fordi nesten alle som fikk tilbudet om barnehage, takket ja. På den annen side var tallet på etnisk norske barn i forsøksbarnehagen lavt, og det ble derfor stilt spørsmål ved kvaliteten på norskopplæringen i barnehagen. Evalueringsrapporten sier ingenting om barnas fremskritt i norsk.

Norge har i likhet med de øvrige nordiske land fått gode vurderinger av OECDs eksperter (Country Note 1999)⁴. De nordiske barnehagene har klare fellestrekk og er utviklet innenfor en felles nordisk tradisjon. OECD har særlig løftet fram synet på at barndommen har en verdi i seg selv, og ikke bare er en forberedelse til skolegang og voksenliv. De norske barnehagene kombinerer pedagogikk og omsorg. Barn med særskilte behov er integrert i barnehagenes vanlige aktiviteter. OECDs vurdering er at Norge har høy kvalitet på tilbudene, også for barn under tre år.

Når OECD oppsummerer den norske barnehagepolitikken, pekes det imidlertid på en del sentrale problemfelter som:

- høy foreldrebetaling
- ingen aldersgrupper har rett til gratis-tilbud
- mange har fortsatt ikke barnehageplass
- barnehagene har lav pedagogdekning
- lite langsiktig forskning
- har i liten grad tatt inn over seg at vi er blitt et flerkulturelt samfunn
- den kristne formålsbestemmelsen kan være en utfordring når det gjelder barn som har annen religiøs bakgrunn

I de senere år har det vært politisk enighet om målene for barnehagepolitikken, men uenighet om virkemidler for å nå målene. Særlig har spørsmål knyttet til finansieringsordning og foreldrebetaling vært sentrale. Flertallet i Stortinget⁵ inngikk i juni 2002 en avtale om full behovsdekning innen 2005 og om lag 80 prosent offentlig driftsstøtte til alle barnehager. Fra det tidspunkt full behovsdekning er nådd, foreslås det i avtalen innført en lovfestet rett til barnehageplass. Avtalen omfattet også en nedtrappingsplan for foreldrebetalingen til 2500 kroner fra august 2003 og 1500 kroner fra august 2004.

Det foreligger nå et vedtak om at alle som ønsker det, skal få tilbud om barnehageplass i 2005. Full behovsdekning er anslått til 80 prosent av barna i alderen ett til fem år. I 2001 var dekningsgraden 63 prosent, og cirka 85 prosent av femåringene var i barnehagen det siste året før skolestart. Det foreligger ikke planer om å gjøre barnehagen obligatorisk, men i desember 2002 ble et forslag til endring i barnehageloven sendt på høring. Lovfestet plikt for kommunene til å tilby et tilstrekkelig antall plasser, lovfestet krav om samordnet opptak, og hjemmel for å kunne fastsette nærmere regler om foreldrebetaling er blant forslagene i høringen.

I statsbudsjettene for 2002 og 2003 er statstilskuddet økt for at foreldrebetalingen skal kunne reduseres til gjennomsnittlig 2500 kroner, men det ble ikke gjort noe vedtak om maksimal foreldrebetaling for 2003. Flertallet som sto bak barnehageforliket i Stortinget, har imidlertid vedtatt at maksimalprisen i barnehagene fra 2004 skal være 2500 kroner. Gjennomsnittet for en barnefamilie med 500 000 i bruttoinntekt var i august 2002 om lag 2900 kroner for en heldagsplass i kommunal

² Statistisk sentralbyrå: Barn i barnehager. Endelige tall 2001.

³ NOVA-rapport 3:2002 *Gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Evaluering av et forsøk*

⁴ Barne- og familiedepartementet (2001): OECD – Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy – Background Report and OECD Country Note (Q-0997E).

⁵ Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet.

barnehage, men variasjonen mellom kommuner er stor, fra rundt 2000 kroner til 3800 kroner.⁶

Som del av et prosjekt om kvaliteten i norske barnehager har Søbstad (2002) gjort en undersøkelse i 5 barnehager om foreldrenes syn på kvaliteten. Foreldrene til 4- og 5-åringene ble bedt om å angi hva de mente er viktig for barnet sitt i barnehagen.⁷ Foreldrene fikk krysse av så mange svar som de ville. Antallet foreldre som krysset av for følgende forslag, er angitt i prosent etter synkende andel.

At barnet:

– får leke med andre barn	97 prosent
– lærer seg å omgås landre mennesker	81 prosent
– har det morsomt sammen med andre barn og voksne	79 prosent
– får omsorg og trygghet fra de voksne	73 prosent
– får være med å oppleve naturen	64 prosent
– får lære noe som en forberedelse til skolen	52 prosent
– får være med på forskjellige kulturelle arrangementer	39 prosent
– andre svar	10 prosent

De tre høyest prioriterte momentene handler alle om sosialt samspill, og viser at foreldrene prioriterer dette området svært høyt. Dette er også i overensstemmelse med prioriteringene i Rammeplanen for barnehagene. På fjerde plass kommer det som tradisjonelt har vært hovedfundamentet i norsk barnehagepedagogikk: omsorg og trygghet. Det kan være verdt å merke seg at skoleforberedelse bare er rangert på 6. plass, og at det er halvparten av foreldrene som trekker fram dette området.

Dersom foreldrene tvinges til å avgi bare ett svar, viste Norsk Opinions undersøkelse i 2002 at nær 40 prosent av foreldrene svarte at barnehagen er bra for barnas utvikling og læring.⁸

I Søbstads undersøkelse ble også et utvalg av 4- og 5-åringene intervjuet, og 94 prosent av disse gav uttrykk for at de likte å gå i barnehagen, mens 4 prosent svarte nei.⁹

⁶ Eibak, Elisabeth Eng: Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, august 2002, SSB Notater 2002/69.

⁷ Søbstad, Frode: Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen. Første rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten», DMMHs publikasjonsserie nr. 2/2002, Trondheim, s. 35–36.

⁸ Her sitert fra Søbstad 2002, s 36, se note 7.

Personalet i barnehagene

Barnehageloven krever at styrer og pedagogiske ledere i barnehagene er førskolelærere. En oversikt fra Statistisk sentralbyrå over ansatte og årsverk i barnehager etter stilling i årene 1990-2000 viser at andelen styrere med godkjent førskolelærerutdanning har ligget på rundt 80-84 prosent i hele perioden, med en stigning til nesten 87 prosent i 2000. Antallet pedagogiske ledere har vært noe lavere i hele perioden, men har steget til 86 prosent i 2000. Samlet hadde i 2001 88 prosent av styrerne og de pedagogiske lederne i barnehagen førskolelærerutdanning. Av det totale antallet ansatte i barnehagene utgjør dette 32 prosent. De fleste ansatte i barnehagene er kvinner. Kun 7 prosent av alle ansatte er menn. En del av personalet som ikke er førskolelærere, har fagutdanning som barne- og ungdomsarbeidere. De fleste av disse arbeider som assistenter i barnehagene.

Tall fra Barne- og familiedepartementet (BFD) viser at det i 2000 manglet 2225 førskolelærere i barnehagene, men at det likevel hadde skjedd en positiv utvikling fra tidligere år på grunn av økt utdanningskapasitet. Departementet håper at muligheten til å få opptak på grunnlag av realkompetanse skal gi en ytterligere positiv utvikling. Ifølge departementet ble 1816 studenter tatt opp i førskolelærerstudiet på grunnlag av realkompetanse i 2001.

Til tross for en relativt positiv utvikling viser tall fra Utdanningsforbundet at søkningen til førskolelærerutdanningen har sunket dramatisk fra midten av 1990-årene, da antallet søkere lå rundt 4000-6000 og til 2002, da antallet søkere var 1963. Med tanke på Stortingets barnehageforlik, som blant annet innebærer at det skal bygges 40 000 nye barnehageplasser innen 2005, kan det være grunn til bekymring dersom lekkasjen av førskolelærere til skolen blir for stor. Utdanningsforbundet oppgir at 8900 førskolelærere arbeidet i grunnskolen skoleåret 2000/2001.¹⁰

11.2 Barnehager i andre land

OECD offentliggjorde i 2001 rapporten «Starting Strong»¹¹ der førskoletilbudet i en del OECD-land blir beskrevet og vurdert. Et blikk på utviklingen i

⁹ Ibid. s. 23.

¹⁰ Utdanningsforbundet: Faktaark 2002:3.

¹¹ Starting Strong. Early Childhood Education and Care. OECD 2001.

andre land viser at de aller fleste har tilbud om ett eller to års offentlig finansiert førskoletilbud. Dette er ikke obligatorisk, men blir i flere land betraktet som en del av den obligatoriske opplæringen.¹²

For barn over tre år gis tilbudene i regi av skolemyndighetene. De er gjerne undervisningsorientert, og tar ikke høyde for familienes behov for tilsyn og omsorg når foreldrene er i arbeid eller under utdanning. Alder på førskolebarna varierer med alder for skolestart. De nordiske landene skiller seg ut, med tilbud som kombinerer omsorg og læring i samme institusjon for barn både under og over tre år.

Av rapporten går det fram at barnehager er et område som prioriteres stadig høyere i OECD-landene. I de fleste land er behovet ikke på langt nær dekket, særlig når det gjelder barn under tre år. En omfattende utbygging står på dagsordenen. Stadig flere land er bevisste på at det trenges offentlige investeringer for å få fart på utbyggingen.

Når det gjelder politikktutforming, peker OECD på en del sentrale trekk:

- I mange land er barnehageplass en lovfestet rettighet fra tre år. (Finland og Sverige. I Danmark er kommunene forpliktet til å gi et tilbud.
- Trenden går i retning av full dekning for barn over tre år, og sikter mot å gi alle barn minst to års rett til gratis, offentlig finansiert korttidstilbud før skolestart. Alle barn har en lovfestet rett til et skolebasert, gratis tilbud fra 30 måneder i Belgia, tre år i Italia, fire år i Nederland, Storbritannia og Sverige, seks år i Danmark og Finland. Landene prøver å utvikle mer fleksible systemer som tilfredsstiller lokale behov og strategier for å inkludere barn med særskilte behov.
- Definisjoner av kvalitet varierer mellom ulike land og mellom ulike interessegrupper.
- I de fleste land dekker regjeringen den største andelen av kostnadene, mens foreldre dekker ca. 25–30 prosent.

OECD løfter i «Starting Strong» fram noen faktorer som har vist seg å kjennetegne en fremgangsrik barneomsorgspolitik (education and care):

- at det finnes et helhetlig ansvar og tilbud som kombinerer omsorg og læring for barn i alderen 0-8 år

- at barnehage er et tilbud for alle barn i samfunnet, og særlig for barn som trenger særskilt støtte
- at finansieringen er stabil og i hovedsak offentlig
- at barnehagevirksomheten har nær tilknytning til utdanningssystemet, men med sin egen spesifikke karakter og sine egne tradisjoner
- at personalet er velutdannet
- at virksomheten fortløpende følges opp og vurderes og at det finnes en langsiktig plan for forskning

11.3 Overgangen mellom barnehage og grunnskole

Rammeplanen for barnehagen og læreplanverket for grunnskolen fremhever betydningen av et formalisert samarbeid mellom barnehage og skole for å sikre barn en god overgang mellom de to arenaene. Barnehage og skole reguleres av ulike lovverk og har ulike pedagogiske tradisjoner. I Norge har det vært tradisjon for å se på barnehagepolitikken som en del av familie- og likestillingspolitikken. Samtidig ses barnehagene som det første, frivillige tilbud i rekken av institusjoner som legger grunnlaget for livslang læring.

Før 1997 var det etablert et relativt nært samarbeid mellom barnehager og skoler i de aller fleste kommuner. Skolestart for 6-åringene medførte at samarbeidet ble mindre systematisk fordi skolen overtok de aller fleste skoleforberedende aktiviteter og utførte disse i egen regi uten særlig medvirkning fra barnehagene. Rammeplanen for barnehagene ble tilpasset den situasjonen at 6-åringen skulle begynne i skolen, men læreplanene for grunnskolen er utviklet senere enn rammeplanen, og innholdselementene i barnehagens rammeplan er ikke systematisk videreført i 1. klasse.

Tidspunkt for overgangen mellom barnehage og grunnskole

Årskullet er det dominerende kriteriet når man skal velge tidspunkt for de ulike overgangene i grunnopplæringen. Tilhørighet til et årskull er et så tungt strukturelt kriterium at ethvert forsøk på å bryte ut av dette i grunnskolen – enten ved å hoppe over et år, begynne et år før eller senere – oppfattes som avvik og forutsetter særskilt søknad og behandling i kommunene.

¹² Tabell 1, kapittel 12 i rapporten viser omfanget av førskoletilbud i regi av det ordinære utdanningssystemet.

I opplæringsloven § 2-1 3. ledd finnes følgende bestemmelse om skolestart:

«Grunnskoleopplæringa skal til vanleg ta til det kalenderåret barnet fyller 6 år. Dersom det etter sakkunnig vurdering er tvil om barnet er komme tilstrekkeleg langt i utviklinga si til å starte i skolen, har barnet rett til å utsetje skolestarten eitt år dersom foreldra krev det. Etter sakkunnig vurdering og med skriftleg samtykke frå foreldra kan kommunen i særlege tilfelle vedta å utsetje skolestarten eitt år. Dersom foreldra søker om det eller samtykkjer, kan kommunen etter sakkunnig vurdering la eit barn ta til på skolen eitt år før når det innan 1. april har fylt 5 år.»

Norske barn begynner på skolen i august det året de fyller 6 år. Lovteksten er ikke til hinder for å starte på andre tidspunkter så lenge elevene får minst 38 ukers undervisning innenfor en ramme av 45 uker i løpet av skoleåret. Noen kommuner i Norge tilbyr elevene å begynne på skolen den dagen de fyller 6 år uansett når på året det er. Andre får begynne når det måtte passe, men før 20. august det året eleven fyller 6. Atter andre tilbyr skolestart mellom 1. april og 20. august. Hovedpoengene med denne fleksibiliteten er:

- a) Eleven begynner på skolen når tiden er moden etter en vurdering som skolen og foreldrene foretar.
- b) Alle elever skal få en individuell skolestart og gis individuelt tilrettelagt opplæring fra 1. dag.

En nyere undersøkelse¹³ viser en tendens til at barn født i løpet av de to siste kvartaler i året får flere skoleproblemer enn de som fødes i løpet av de to første kvartalene, målt etter henvisninger til den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Det viser seg at det ikke er noen tilsvarende tendens hos utvalget av barn som ikke var begynt på skolen. Forfatterne peker dermed på at problemet er skolestart, at det er et strukturelt problem og krever strukturelle løsninger, siden problemet er vedvarende opp gjennom klassene og har vist seg ikke å kunne løses gjennom spesialpedagogiske tiltak.

Boks 11.2 Fleksibel skolestart i Hå kommune

Hå kommune i Rogaland har fra 2000 prøvd ut fleksibel skolestart. I 2001 besluttet kommunestyret i Hå at foreldre som ønsket det, kan velge dato for barnets skolestart i samarbeid med skolen. Vanligvis starter barna på skolen den uken de fyller seks år, men foreldrene kan også velge andre tidspunkt dersom skyssordninger, motivasjon, venner, anbefaling fra barnehage eller andre forhold tilsier det.

Målet med ordningen er at barna skal oppleve et godt og personlig møte med skolen, og at dette skal være starten på et 10-årig individuelt skoleløp. Lærerne får bedre tid til å bli kjent med hvert enkelt barn, og siden barnet kommer inn i en etablert gruppe der elevene har kommet forskjellig i læringsarbeidet, må skolen fra første dag lage individuelle læringsplaner.

Skolene samarbeidet tett med barnehagene, og barna har med seg en portfolie fra barnehagen som viser hvilke interesser barnet har og hva barnet mestrer språklig, motorisk, begrepsmessig og sosialt. Portfolien brukes gjennom hele skoleløpet.

Både foreldre og lærere uttaler seg positivt om ordningen med fleksibel skolestart, og bruken av ordningen er økende. Lærerne opplever at «sosialisering» av gruppene går enklere, og at de kommer fortere i gang med målrettet læringsarbeid for den enkelte elev.

På de skolene der en har hatt ordningen lengst, er den i ferd med å bli normalordningen, som godt over 50 prosent av foreldrene velger.

11.4 Vurderinger

Barnehagene

Utvalget vil peke på at dagens barnehagetilbud kombinerer omsorg og læring og gir sosial trening og erfaring som et godt utgangspunkt for skolen. Utvalget vil her vise til rammeplanen for barnehagen.

Utvalget mener at det siste året i barnehagen kan bli mer læringsorientert, og at barnehagen må være mer fokusert mot barnets overgang til skolen, uten at dette skal komme i konflikt med barnehagens helhetlige læringssyn og lek som et

¹³ Watten, Veslemøy, P. mfl.: Fødselsdagen og skoleproblemer, *Spesialpedagogikk* nr. 7, 2002, s. 4–10.

bærende læringsprinsipp. Dette manglende fokus på barnehagen som et godt utgangspunkt for grunnopplæringen kan ha sin årsak i at det er to forskjellige fagdepartementer som er ansvarlig for henholdsvis opplæringen og barnehagene. Utvalget mener det er grunn til å vurdere hvor hensiktsmessig denne ordningen er, fordi barnehagene i stadig større grad betraktes som et viktig grunnlag både for grunnopplæringen og for læring i et livslangt perspektiv. Det vises her til OECDs gjennomgang av norsk barnehagepolitikk og påpekning av dette punktet.

Utvalget mener at barnehageopphold er et viktig grunnlag for livslang læring for alle, men at utfordringen nå ligger i at barnehagen kan velges bort, dels av foreldre som ikke har råd eller som av andre grunner ikke ønsker å ha sine barn i barnehage, og dels av kommuner som ikke har etablert tilstrekkelig mange barnehageplasser til å dekke behovet. Dette betyr at grunnlaget for livslang læring kan være ganske ulikt ved skolestart. Utvalget vil her særlig peke på det uheldige i at andelen som ikke benytter barnehage, ser ut til å være større blant minoritetsspråklige. Både nyere og eldre forskning viser at læringsresultater blant minoritetsspråklige barn er betydelig bedre blant dem som har gått i barnehage.¹⁴

Utvalget mener at det offentlige har en viktig rolle i å tilby barnehageplass til alle, og at lavere priser kan bidra til at flere foreldre velger barnehage for sine barn. Det vil derfor være et riktig skritt på veien å lovfeste en plikt for kommunene til etablering av nye plasser.¹⁵ Det er like fullt et spørsmål om dette er tilstrekkelig for å sikre alle barn en barnehageplass slik at fundamentet ved skolestart kan bli mer likt for alle enn det er i dag. Utvalget mener at når barnehagene anses som et viktig utgangspunkt for grunnopplæring, må det sikres at alle barn får ta del i tilbudet, i hvert fall en del av dagen. Utvalget vil derfor gå inn for en ordning med kjernetid på 20 timer per uke som skal være gratis.

Utvalgsmedlemmene Ommundsen og Seim har særmerknad til at barn skal få gratis kjernetid.

Utvalget vil peke på at en lav andel av barnehagens samlede personale har pedagogisk utdanning, og at utbygging av barnehager vil måtte få konsekvenser for rekruttering av faglært personale.

Overgangen til skolen og småskoletrinnet

Kvalitetsutvalget er i sitt mandat bedt om å 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 foreldre.

Opplæringsloven § 2-1 slår fast at opplæringen normalt skal ta til det året barnet fyller seks år. Gjennomgangen viser at de fleste kommuner har skolestart for alle i august det året de fyller seks år, men at noen kommuner har innført ordninger der barna starter på skolen den dagen de fyller seks eller når foreldrene ønsker det, eller andre fleksible ordninger.

Opptak til skolen flere ganger per år har konsekvenser for arbeidet både i barnehagene og på skolene. For det første må barnehagene kontinuerlig forberede barn til skolestart, samtidig som de tar imot nye, mindre barn etter hvert som de store går over i skolen. Barnehagene må – sammen med skolen, foreldrene, eventuelt andre instanser – vurdere hvert enkelt barns modenhet og utvikling. En slik ordning kan ha både positive og negative sider:

Fordeler:

- Ordningen kan føre til et tettere samarbeid mellom barnehagene og skolen.
- Overgangen fra barnehagen til skolen kan bli smidigere enn i dag.
- Barnet kan få en bedre og mer individuelt tilrettelagt opplæring fra første dag på skolen.
- Barnets utviklingsnivå, interesser og behov kan bli mer synlig for alle.
- Ved at barnehageplasser blir ledig kontinuerlig gjennom hele året, kan man få et løpende opptak til barnehagene, i stedet for et hovedopptak om høsten, slik som i dag. Dette kan innebære at foreldre lettere vil få innvilget barnehageplass etter endt fødselspermisjon, og «gapet» mellom fødselspermisjonens opphør og tildeeling av barnehageplass behøver ikke bli så stort.

Ulemper:

- Små barn er avhengige av kontinuitet og trygge rammebetingelser. Ordningen med stadige oppbrudd i barnegruppene kan føre til uro i barnehagene, for både barna og personalet.
- Ordningen kan vanskeliggjøre det langsiktige, kontinuerlige arbeidet i barnehagene som rammeplanen legger opp til.
- Barna som skal over i skolen, kan føle det tryggete å komme dit samtidig med andre barn, gjerne barn de har gått sammen med i barnehage.

¹⁴ Bakken, A.: Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2003/1.

¹⁵ Jamfør forslag i St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*.

Ut fra en samlet vurdering av fordeler og ulemper vil utvalget anbefale at det overlates til kommunene å fatte beslutninger knyttet til skolestart og samarbeidet mellom barnehage og skole slik loven åpner for i dag.

Utvalget vil imidlertid peke på at de alternative modellene som er blitt utprøvd på dette området, gir både skolene og barnehagene unike muligheter til å samordne virksomheten pedagogisk og kan sikre hvert enkelt barn en tett og tilrettelagt oppfølging fra skolens første dag. Gjennom slike samordninger kan også barnehagens tradisjonelt gode samarbeid med foreldrene videreføres i skolen. Ordningens fordeler og ulemper må derfor gjøres kjent, og kommunene bør oppfordres til å vurdere sin organisering av overgangen mellom barnehage og grunnskole.

Utvalget mener at innholdet i dagens rammeplan for barnehagene er godt egnet som et fundament for livslang læring. Likevel mener utvalget at rammeplanen bør revideres med tanke på barnehagene som et utgangspunkt for livslang læring,

og for å få et klarere fokus på sammenhengen mellom barnehage og skole. Revisjon av rammeplanen for barnehagene må gjøres parallelt med en revisjon av læreplanene for grunnskolen.

11.5 Særmerknad

Utvalgsmedlemmene Ommundsen og Seim kan ikke gi sin tilslutning til at minoriteter eller en bestemt aldersgruppe skal få preferanser til barnehageplasser eller til gratisplasser. Barnehagene har fått en sentral og viktig plass i kvalifiserings-systemet til det norske samfunnet. På denne bakgrunn anbefaler mindretallet at alle foreldre skal ha en rettighet til barnehageplass for deres barn fra fylte tre år. Denne rettigheten skal omfatte hel-dagsopphold i barnehagen. Den skal være betinget av subsidierte priser slik at familienes økonomi ikke skal være avgjørende for om foreldrene benytter denne rettigheten eller ikke.

Kapittel 12

En god fortsettelse – grunnskolen

Boks 12.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- Basiskompetanse skal være gjennomgående i all opplæring fra 1. årstrinn.
- Årstimetallet på småskoletrinnet økes slik at det tilsvarer årstimetallet på mellomtrinnet. Det økte timetallet på småskoletrinnet skal benyttes til grunnleggende matematikk-, lese- og skriveopplæring, samt fysisk aktivitet.
- Minoritetsspråklige elever gis spesiell oppfølging i forbindelse med den første lese- og skriveopplæringen.
- Skolene skal ha faglige ressurspersoner innenfor norsk, matematikk og engelsk.
- Det legges til rette for en periode med variert fysisk aktivitet midt på dagen de dagene elevene ellers ikke har fysisk trening. På småskoletrinnet inngår fysisk aktivitet i den utvidede årsrammen.
- Lekpregede aktiviteter på småskoletrinnet skal ta utgangspunkt i kompetansemål i læreplanen.
- Skolefritidsordningen blir en integrert del av skoledagen ved at skolen og SFO har felles standarder for et godt lærings- og samhandlingsmiljø.
- Det stilles kompetansekrav til ansatte i SFO.
- Kontakten mellom det kommunale hjelpeapparatet og SFO sikres i forskrift til opplæringsloven.
- 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 timefordeling.
- Begrepet *livsvid læring* og begrepet *realkompetanse* tas i bruk på ungdomstrinnet gjennom aktiv bruk av elevenes kompetanse som oppnås gjennom aktiviteter utenom skolen.

Det vises ellers til forslag om obligatorisk 2. fremmedspråk og økt timetall i matematikk på ungdomstrinnet i kapittel 14 *Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnopplæringen*.

12.1 Innledning

Det ble innført obligatorisk skole for alle barn i Norge i 1739. Fra 1889 var grunnskolen sjuårig, i 1960 ble den niårig, og i 1997 ble den utvidet til ti år. Av tabellen under fremgår utviklingen i antall elever, skoler, klasser, samt elever per klasse for perioden 1998–2002.

Høsten 2002 var det over 610 000 elever i grunnskolen. Disse elevene var fordelt på 29 500

klasser ved 3260 grunnskoler, dvs. i gjennomsnitt 20,1 elever per klasse. Dette var mer enn 10 000 flere elever enn foregående skoleår og 32 000 flere elever enn i skoleåret 1997/98 da 6-åringene begynte i skolen og grunnskolen ble utvidet med ett årskull. I de siste ti årene har antallet elever i grunnskolen økt med 117 000 elever totalt.¹

Elevene starter på skolen det året de fyller seks år. Den norske grunnskolen bygger på prin-

¹ Jamfør tabell 4.2 om fremskriving av befolkningsutviklingen.

Tabell: 12.1 Elever, klasser og skoler i ordinære kommunale grunnskoler, 1998/99 til 2001/02

Nivå	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02
Grunnskole				
Elever	559 523	570 695	580 208	588 521
Klasser	28 106	28 482	28 820	29 074
Skoler	3 203	3 188	3 168	3 148
Elever per klasse	19,9	20,0	20,1	20,2

Kilde: St.prp. nr. 1 (2002–2003)

sippet om likeverdig og tilpasset opplæring for alle i ett skolesystem som er bygd på det samme læreplanverket. Alle barn og unge skal få del i et felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag.

Grunnskoleopplæringen i Norge er desentralisert, og elevene går derfor på skoler med svært ulik størrelse. Skoleåret 2000/01 var 1230 av de norske skolene (39 prosent) fådelte. 11 prosent av elevmassen går på disse fådelte skolene.

Det er generelt mange små skoler i Norge. Skoleåret 2000/01 hadde 37 prosent av alle grunnskoler under 100 elever. Om lag 10 prosent av grunnskoleelevene gikk på disse skolene. Kun 22 prosent av grunnskolene hadde på samme tidspunkt over 300 elever, men hele 47 prosent av elevmassen gikk i disse skolene.²

Grunnskolen er delt inn i tre hovedtrinn:

- småskoletrinnet (1.–4. klasse)
- mellomtrinnet (5.–7. klasse)
- ungdomstrinnet (8.–10. klasse)

Vanligvis skjer opplæringen på samme sted for småskoletrinnet og mellomtrinnet. Det finnes noen få eksempler på at småskoletrinnet er organisert for seg selv som en grendeskole, ofte sammen med barnehage.

Selv om det ikke er noe organisatorisk skille mellom småskoletrinnet og mellomtrinnet, er det i læreplanen for grunnskolen lagt vekt på at det skal være mulig å gi det enkelte trinn enhet og egenart tilpasset aldersgruppen. Småskoletrinnet skal ifølge læreplanen være preget av lek og aldersblanding og gradvis gå fra temaorganisering til en mer fagdelt organisering.

På mellomtrinnet skal fagene tre mer tydelig fram.³ Det skal fokuseres på fagenes egenart, mens arbeid på tvers av fag skal være et samordnende bindeledd mellom fagene. Opplæringen

skal også være med å utvikle sosiale evner og utvide og utvikle sosiale relasjoner.

I de fleste norske kommuner er barnetrinnet og ungdomstrinnet klart atskilt, selv om det finnes ganske mange kombinerte skoler. Det vanligste mønsteret er at flere barneskoler rekrutterer til samme ungdomsskole. Ungdomstrinnet skal legge vekt på faglig fordypning og stille større faglige krav. Prinsippene for vitenskapelige arbeidsmåter skal være et redskap for å vinne ny kunnskap og innsikt og for analyse og kritisk vurdering. Opplæringen skal også medvirke til læring gjennom praktiske og handlingsrettede oppgaver. Elevene skal stimuleres til selvstendighet, konsentrasjon og samarbeid, samtidig som de skal ha medansvar for planlegging, gjennomføring og vurdering av felles oppgaver og sin egen læring.

Mål og læreplan

Mål og prinsipper for opplæringen i grunnskolen er nedfelt i læreplanverket (L97), som omfatter:

- Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring, generell del
- Prinsipper og retningslinjer for opplæring i grunnskolen
- Læreplaner for fag

Læreplanene for fag angir et sentralt fastsatt fellesstoff som alle elever i utgangspunktet skal arbeide med.⁴ Fellesstoffet øker i omfang gjennom hele skoleløpet, og er størst på ungdomstrinnet. Fellesstoffet, som kommer til uttrykk i læreplaner for fag, skal utdypes og utfylles lokalt og tilpasses individuelt.

Prinsipper og retningslinjer for opplæringen i grunnskolen er broen mellom den generelle delen av læreplanverket og læreplanene for fagene.

² Aktuell utdanningsstatistikk nr. 7/2001 Grunnskolen i Norge, nøkkeltall 2001.

³ Jamfør L97 side 74.

⁴ Jamfør L97 side 68.

Denne delen av læreplanverket handler om prinsipper og retningslinjer for opplæringen og virksomhet knyttet til:

- skolen som uttrykk for samfunnsmessig fellesskap
- lokal og individuell tilpasning av opplæringen
- hjem-skole-samarbeidet
- skolen og lokalsamfunnet
- lokalt utviklingsarbeid for å realisere målene i læreplanverket
- lokalt arbeid med læreplanverket
- hovedtrinnenes egenart der opplæringen tilpasses elevenes alder og modning, arbeidsmåter, læremidler og vurdering

Opplæring etter Det samiske læreplanverket (L97S)

Samisk kultur, tradisjon og samfunnsliv er del av den felles norske og nordiske kulturen som alle elever skal bli kjent med. I områder definert som samiske distrikt og etter bestemte kriterier ellers i landet gis opplæringen etter Det samiske læreplanverket (L97S). For de samiske elevene skal denne opplæringen sikre trygghet i egen kultur, utvikle samisk språk og identitet, gi mulighet til aktiv deltakelse i samfunnet og til å skaffe seg

utdanning på alle nivåer. Det gis statlig støtte til utarbeiding av lærebøker på samisk.

Fagene i grunnskolen

Fagene i grunnskolen er:

- kristendoms-, religions- og livssynskunnskap
- norsk
- matematikk
- samfunnsfag
- kunst og håndverk
- natur- og miljøfag
- engelsk
- musikk
- heimkunnskap
- kroppsøving
- tilvalgsfag

Tilvalgsfag omfatter ett av disse tre alternativene:

- tilvalgsspråk
- tilvalg språklig fordypning
- tilvalg praktisk prosjektarbeid

Innenfor tilvalgsspråk skal eleven få tilbud om opplæring i tysk eller fransk. Skoler som har mulighet til det, kan også tilby opplæring i andre

Tabell: 12.2 Fag- og timefordeling i grunnskolen

	1.–4. klasse Småskoletrinnet	5.–7. klasse Mellomtrinnet	8.–10. klasse Ungdomstrinnet	Samlet timetall for grunnskolen
Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap ¹	266	266	247	779
Norsk	1026 ²	589	532	2147
Matematikk	532	437	418	1387
Samfunnsfag	190	285	380	855
Kunst og håndverk	228	380	228	836
Natur- og miljøfag	152	247	342	741
Engelsk	95	266	342	703
Musikk	152	228	114	494
Heimkunnskap	38	114	114	266
Kroppsøving	228	266	304	798
Tilvalgsfag			304	304
Klasse- og elevrådsarbeid			95	95
Frie aktiviteter	247			247
Brutto årstimer	3154	3078	3420	9652
Skolens og elevenes valg	152	114	152	418
Finsk/samisk som andrespråk		1111		

¹ Ny revidert læreplan fra 01.08.02.

² Timetallet i norsk ble økt med 114 årstimer for 2–4. klassetrinn fra skoleåret 2002/03.

språk. Elevene kan velge bare ett tilvalgsspråk. Som alternativ til tilvalgsspråk kan eleven få tilbud om fordypning i språk som de allerede har et grunnlag i (norsk fordypning, tegnspråk og engelsk fordypning). Det tredje alternativet er en aktivitetsorientert virksomhet som planlegges i samarbeid med elevene.

Tabell 12.2 over gir en oversikt over den totale fag- og timefordelingen i grunnskolen. Timene for fag er fordelt som årstimer (undervisningstimer på 45 minutter).

Det er avsatt tid på alle hovedtrinn til skolens og elevenes valg innenfor det totale rammetimetallet. Disse timene disponeres lokalt fra timetallsrammen på hovedtrinnet og skal være rimelig fordelt mellom de praktiske og teoretiske fagene.⁵

På småskole- og mellomtrinnet skal klasse- og elevrådsarbeid disponeres lokalt fra timerammen for ulike fag og aktiviteter. Det skal minst brukes 40 årstimer på småskoletrinnet og 75 årstimer på mellomtrinnet til klasserådsarbeid.

På ungdomstrinnet er det avsatt egne timer til klasse- og elevrådsarbeid.

For døve elever er det utarbeidet læreplaner for tegnspråk som førstespråk, tegnspråk fordypning og tilpassede planer i norsk, engelsk og drama og rytmikk.

*Organisering av opplæringen*⁶

Alle elever har rett til å høre til en klasse. For bestemte deler av opplæringen kan elevene organiseres på andre måter. Organiseringen skal til vanlig ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Hver klasse skal ha en klassestyrer med særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremålene som gjelder klassen, blant annet kontakten med hjemmene.

Ifølge opplæringsloven § 8-3 om klassesdelings-tall for grunnskolen er hovedregelen at en klasse ikke skal ha mer enn:

- 12 elever når det er fire årskull eller mer i klassen
- 18 elever når det er tre årskull i klassen
- 24 elever når det er to årskull i klassen
- 28 elever når det er ett årskull i klassen i 1.–7. klassetrinn

⁵ Jamfør L97, side 82.

⁶ Bestemmelser knyttet til organisering av grunnopplæringen finnes i opplæringsloven kapittel 8.

- 30 elever når det er ett årskull i klassen i 8.–10. klassetrinn

Hovedregelen gjenspeiler situasjonen i Norge med relativt mange fådelte skoler.

Med departementets høringsnotat av 13. november 2002 om lokalt handlingsrom i organiseringen av grunnopplæringen ble det lagt fram forslag til endringer i opplæringslovens bestemmelser om klassesdeling. Begrunnelsene i høringsnotatet var behovet for å øke det lokale handlingsrommet ved å gjøre regelverket mer fleksibelt, blant annet for å kunne møte de utfordringene den norske grunnopplæringen står overfor. Departementet foreslo at de gjeldende paragrafene 8-2, 8-3 og 8-4 i opplæringsloven ble opphevet, og at det ble vedtatt en ny § 8-2 med følgende ordlyd som gjelder for både grunnskolen og den videregående opplæringen:

«§ 8-2 Organisering av elevane i grupper

Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk forsvarleg. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosialt tilhør. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør.

Kvar elev skal vere knytt til ein lærar (elevkontakt) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremåla som gjeld eleven, blant anna kontakten med heimen.»

I departementets merknad til den nye paragrafen heter det at skolene selv, innenfor skoleeiers rammer, vil kunne bestemme hvordan opplæringen skal organiseres, deriblant om det skal være faste elevgrupper, hvilken størrelse de skal ha, hvor ofte de skal endres, og hvordan de skal brukes i de forskjellige opplæringssituasjonene.

På bakgrunn av høringsuttalelsene, der et flertall stilte seg positivt til forslagene,⁷ går departementet i Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) inn for at loven i det vesentlige blir endret i samsvar med høringsutkastet.⁸

⁷ Mens utdanningsgruppens hovedorganisasjon, Skolenes Landsforbund og LO stilte seg negative til forslaget, uttalte de fleste høringsinstansene seg stort sett positivt til forslaget, men mange var opptatt av at forslaget ikke måtte føre til at sparehensyn fikk for stor vekt. Utdanningsforbundet mente at forslaget burde utsettes til et annet system for sikring av minste lærerressurs i skolene ble innført.

⁸ Se også kapittel 4 *En opplæring for sin tid*.

12.2 Reform 97

Innledning

Begrunnelsen for innføringen av Reform 97 var i korthet at levekårene for de minste hadde endret seg radikalt i det siste hundreåret. Fra et liv der de kom nær innpå de voksnes virke og lærte å ta del i familiens praktiske arbeid, var barna nå i en lengre periode enn noen gang stengt ute fra arbeidslivet, fjernere fra de voksnes verden og i en verden med nye medier der de møtte mangfoldige og motstridende verdiimpulser.⁹

Regjeringen varslet i begynnelsen av 1990-årene en reform i grunnskolen som skulle sikre at skolen kunne møte disse endringene i barns og unges liv. Reformen ble derfor ikke omtalt bare som en reform, den var fire reformer i ett:

- en familiereform, som ved å bygge ut skole og skolefritidsordninger skulle gi trygghet for barna og dere trivsel og vekst mens foreldrene var på arbeid
- en barnereform, som gav skolen medansvar for barnas oppvekstkår
- en skolereform, med skolestart fra seks år og en utvidelse av skolen til ti år
- en kulturreform, der en større del av nærmiljøet skulle bli en del av skolens hverdag

12.2.1 Skolestart for 6-åringer

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1992–93) *...vi smaa, en Alen lange; Om 6-åringer i skolen – konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold* ble det i Innst. S. nr. 234 (1992–93) gitt tilslutning til innføring av obligatorisk skole fra det året barn fyller seks år fra skoleåret 1997/98.

En viktig begrunnelse for reformen var at tidligere skolestart ville kunne motvirke utslagene av forskjeller i læringsevne og læringsvilje som skyldes ulike oppvekstvilkår og sosial bakgrunn. Barn med innvandrerbakgrunn ville blant annet ha fordel av å være sikret et norskspråklig miljø og tilpasset opplæring ett år tidligere. I motsetning til skoleforberedende tiltak i barnehagene, som var frivillige, ville ett års tidligere skolestart sikre at alle barn ble omfattet av reformen. Dessuten ville et pedagogisk opplegg som var obligatorisk, gi de beste muligheter for kontinuitet og sammenheng

i innholdet fra 6-årsalderen og resten av skoleløpet.

Forut for forslaget om skolestart for 6-åringer lå en rekke forsøk og utredninger. Fra 1986 ble det gjennomført et statlig prosjekt med forsøk i 42 kommuner med pedagogisk tilbud til 6-åringer. Tre ulike organisasjonsmodeller ble prøvd ut:

- tilbud til 6-åringer gitt i barnehagen
- tilbud til 6-åringer gitt i skolen
- tilbud til 6-åringer gitt i et samarbeid mellom barnehage og skole

Forsøkene gav ikke noe entydig svar på hvilken opplæringsarena som var den mest hensiktsmessige for 6-åringene, men de gav viktige pedagogiske erfaringer i skolen om betydningen av blant annet lekpedagogikk og skapende aktiviteter, aldersblandede grupper, faglig samvirke med barnehagen og samarbeid mellom førskolelærer og lærer.

Forsøkene dannet grunnlaget for den politiske debatten omkring tilbudet til 6-åringene. Debatten var preget av uenighet om når barna burde begynne i et obligatorisk opplæringsløp, hvor de burde begynne (barnehage eller skole), og om hva de burde lære.

12.2.2 Tiårig obligatorisk grunnskole

I St.meld. nr. 40 (1992–93) foreslo regjeringen en utvidelse av grunnskolen fra 9 til 10 år. Dette forslaget var også grundig utredet i forkant.

Våren 1992 ble det nedsatt et utvalg¹⁰ som fikk i mandat å utrede følgende alternative skoleløp for dem som begynner i grunnskolen som 6-åringer:

- 13-årig samlet skoleløp, hvorav 10 år i obligatorisk skole
- 12-årig samlet skoleløp, hvorav 9 år obligatorisk skole
- 12-årig samlet skoleløp, hvorav 10 år obligatorisk skole

Utvalget tilrådte:

- Et 13-årig skoleløp med 10-års obligatorisk grunnskole når alder for skolestart senkes til 6 år. Tilrådingen bygde på en samlet vurdering av barns og unges oppvekstvilkår og behov, sammenhengen mellom modning og læring, trekk ved samfunnsutviklingen som utfordrer skolen, og sammenlikninger med andre land.

⁹ St.meld. nr. 29 (1994–95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan.*

¹⁰ Magnussenutvalget, ledet av Annbjørg Opland Magnussen: *Da klokka klang – skolestart for seksåringer – konsekvenser for resten av skoleløpet*, Oslo 1992.

- At det pedagogiske innholdet for 6-åringer bør ha elementer fra både barnehagens og skolens pedagogikk.
- At den obligatoriske skolen utvides til 30 timer i uken for de yngste skolebarna for å gi plass til andre aktivitets- og arbeidsformer med mulighet for lengre arbeidsøkter, bedre tid til samvær på tvers av alder og tid til fordypning i lek og selvvalgt virksomhet.

Over 260 høringsuttalelser viste stor tilslutning til utvalgets anbefalinger. I St.meld. nr. 40 (1992–93) sluttet også Regjeringen seg til utvalgets vurderinger av at en senking av alderen for skolestart måtte følges av en utvidelse av grunnskolen fra ni til ti år. Hvis ikke ville en oppleve en nivåsenkning av kompetansen etter fullført skole. Meldingen begrunnet dette med at modning har en avgjørende betydning for læring, og at det ikke kunne forutsettes at en 9-årig grunnskole gav samme sluttkompetanse dersom elevene på alle trinn ble ett år yngre.

Regjeringen gikk i St.meld. nr. 40 (1992–93) ikke inn for en utvidelse av skoledagen til 30 uke-timer i hele grunnskolen. Det var heller ikke flertall for dette på Stortinget. I Innst. O. nr. 36 (1993–94) gikk et flertall bestående av representantene fra Arbeiderpartiet og SP inn for et uketimetall på 20 for småskoletrinnet. Høyre gikk inn for 30 timer uken og ville komme tilbake til dette punktet i de enkelte budsjetttrunder. SV gikk også inn for et uketimetall på 30 timer, med den begrunnelsen at dette ville gjøre det enklere for skolene å legge til rette for lek.

Den politiske drøftingen om skolestart for 6-åringer og en utvidelse av den obligatoriske grunnskolen var preget av ulike ideologiske ståsted i synet på institusjonaliseringen av barndommen. Mens et flertall på Stortinget kunne slutte seg til skolestart for 6-åringer i 1993¹¹, ble det i denne omgangen ikke flertall for en utvidelse av grunnskolen. I stedet ble saken sendt på høring høsten 1993 og fikk overveldende oppslutning.

På denne bakgrunnen ble saken på ny sendt til Stortinget. Igjen var motstanden stor mot obligatorisk grunnskole for 6-åringer, og de ulike partiene hadde i tillegg ulike syn på grunnskolens lengde. Imidlertid utarbeidet Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti et kom-

promiss som gjorde 10-årig obligatorisk grunnskole mulig. Kompromisset innebar at det første året for 6-åringene skulle være et førskoleår som i høy grad var preget av førskolens pedagogikk. Videre innebar kompromisset at hele småskoletrinnet skulle preges av en «ny pedagogikk» eller en «overgangspedagogikk». Dette betydde at pedagogikken skulle ta opp i seg det beste fra barnehagen og småskolen.

Kompromisset om at 6-åringenes egne behov skulle danne grunnlaget for tilbudet, som skulle være preget av fri og naturlig lek og førskolepedagogisk tenkning og arbeidsmåter, åpnet for at førskolelærerne fikk anledning til å undervise i 1. klasse. Med relevant ettårig etterutdanning fikk førskolelærerne i tillegg anledning til å undervise på hele småskoletrinnet (1.–4. klassetrinn).

12.2.3 Skolefritidsordningene (SFO)

De første norske fritidshjemmene, som ble etablert i 1950-årene, var ikke knyttet til skolen, og antallet var lenge svært begrenset. Så sent som i 1984 var tallet bare 4000 mot 67 000 i Sverige og 58 000 i Danmark. En oversikt fra Statistisk Sentralbyrå fra 1992 viste at over 50 000 barn hadde behov for tilsyn ut over ordinær skoletid.¹²

Mot slutten av 1980-årene ble fritidshjemmene erstattet av skolefritidsordningen, og antallet plasser (for barn 1.–3. klasse) steg fra 11 000 i 1989 til 51 000 i 1993 og ytterligere til 71 000 plasser i 1995.

Grunnskolen fikk med innføringen av reformen et særlig ansvar for å utvikle et godt læringsmiljø for barna. En side ved dette var at grunnskolen skulle være knyttet til nærmiljø og lokalsamfunn og være en levende kulturinstitusjon i lokalsamfunnet. Grunnskolen fikk også et medansvar for oppvekstmiljøet til barna og skulle gi barn i alderen 6–9 år tilbud om omsorg og tilsyn ut over skoledagen dersom barna og foreldrene ønsket det.

I omtalen av SFO i St.meld. nr. 40 (1992–93) la Regjeringen vekt på omsorg og gode vilkår for lek, sosial læring og deltakelse i kulturvirksomheter. Bruk av utearealer i nærområdet ble pekt på som verdifullt for å skape variasjon for barna, men også for å skape gode muligheter for fysiske utfoldelser og uformell læring. Stortingsmeldingen omtalte særlig SFOs betydning for barn med sær-

¹¹ Arbeiderpartiet, Høyre og FrP dannet flertallet for senket skolestart, mens KrF, SP og SV med ulike argumenter gikk imot.

¹² St.meld. nr. 40 (1992–93) *...vi smaa, en Alen lange; Om 6-åringer i skolen – konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold.*

skilte behov og la vekt på at barn med funksjonshemminger og barn som har det sosialt vanskelig, skal prioriteres ved opptak til SFO.

I opplæringsloven § 13-7 er alle kommuner pålagt å gi et tilbud om SFO, men kapasiteten eller tilgjengeligheten til ordningen er ikke nærmere definert. Loven stiller krav om at arealene til en skolefritidsordning, både ute og inne, skal være egnet for formålet. Loven stiller også krav om at SFO skal ha vedtekter om nærmere bestemte forhold, og at når en SFO er knyttet til en skole, skal ordningen til vanlig være underlagt rektor. Vedtektene skal omfatte eierforhold, hvem som er opptaksmyndighet, opptakskriterier, opptaksperiode og oppsigelse av plassen, foreldrebetaling, leke- og oppholdsareal, daglig åpningstid og årlig åpningstid, bemanning og ledelse. Loven fastsetter videre at kommunen skal godkjenne og føre tilsyn med private SFO som får statstilskudd.

Loven fastsetter at SFO blir finansiert gjennom statlig og kommunalt tilskudd og egenbetaling fra foreldrene. Ordningen er nærmere regulert i forskriften til loven, og pålegger blant annet kommunene å betale for

«lokale, m.a. husleige, lys, varme, reinhold og vaktmeister, utstyr, uteareal og dei administrative kostnadene i samband med skolefritidstilbødet».

I Ot.prp. nr. 67 (2002–2003)¹³ foreslår departementet at loven blir endret slik at statstilskuddet til SFO kan innlemmes i rammetilskuddet. Departementet går videre inn for at det ikke lenger skal fastsettes noen grense for hva som kan kreves i foreldrebetaling for å dekke de utgiftene kommunene har til SFO. Departementet foreslår derfor at det i den nye lovteksten bare står at kommunene kan kreve at utgiftene til SFO blir dekket gjennom egenbetaling fra foreldrene.

12.2.4 Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen

Det tredelte læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (L97) var klart i august 1996. L97 videreførte de bærende prinsippene for grunnskolen som var lagt til grunn for Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (1994–95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan*. De generelle målene og prinsippene var:¹⁴

- Lik rett til opplæring for alle uavhengig av hjemsted, kjønn, sosioøkonomisk bakgrunn, etnisk tilhørighet eller funksjonsdyktighet
- En opplæring som medvirker til et felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag hos alle, og som sikrer behovet for kompetanse både hos den enkelte og i samfunnet
- En opplæring der innhold, struktur, arbeidsmåter og omsorg sikrer at barn og unge får nytte evnene og anleggene sine, blir motiverte til innsats og får interesse for videre opplæring
- En opplæring som er best mulig tilpasset de lokale forholdene og alderen og forutsetningene til elevene
- En opplæring som gir god faglig og pedagogisk sammenheng mellom barnehagen, grunnskolen og den videregående opplæringen
- En skole som gir rom for lokal tilpasning av arbeidsmåter, organisering av opplæringen og skolefritidsordningen
- En skole som legger til rette for samordnet og helhetlig innsats for lærings- og oppvekstmiljøet
- En skole som tar medansvar for oppvekstmiljøet og gir barn i alderen fra seks til ni år tilbud om omsorg og tilsyn utover skoledagen og skoleåret så langt barn og foreldre ønsker det og trenger det – der skolefritidsordningen gir funksjonshemmede og sosialt vanskeligstilte barn gode vilkår for å ta del i samvær med andre
- En skole som benytter ressursene fleksibelt og er en sentral kulturinstitusjon i nærmiljøet ved at den sammen med foreldrene bygger ut samarbeidet med andre etater, kulturinstitusjoner, med nærmiljøet og frivillige organisasjoner.

St.meld. nr. 29 (1994–95) presiserte at grunnskolelæreformen skulle bidra til en fornyelse av grunnskolen som innholdsmessig bygger bro mellom barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Meldingen betonte at grunnskolens organisering og innhold skulle bygge på prinsippene om progresjon, fagdifferensiering og økende faglig fellesstoff med høyere alder (den omvendte pyramiden), og at hvert trinn skulle ha sitt pedagogiske særpreg. Småskoletrinnet fra 1.–4. klasse skulle preges av gjensidig påvirkning av både førskolepedagogikk og grunnskolens opplærings-trinn. Mellomtrinnet fra 5. til 7. klasse skulle gi større anledning til fordypning og konsentrasjon, mens ungdomstrinnet fra 8. til 10. klasse skulle forberede ungdommen for videregående opplæring, og det skulle føres en mer analytisk og kritisk tilnærming til lærestoffet.

¹³ Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr.61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Om større handlefrihet i grunnopplæringa.

¹⁴ Jamfør forordet i L97.

De bærende prinsippene om progresjon, fag-differensiering og økende faglig fellesstoff skulle gjenkjennes lett i hver enkelt fagplan. Fagplanene for grunnskolen kom derfor til å beskrive fellesstoffet mer konkret for hvert årstrinn enn tidligere. Der M87 angav lærestoffet i 3-årsbolker og gav skolene frihet til selv å organisere innholdet på de ulike årstrinn, angir L97 i utgangspunktet at alle elevene skal følge det samme skoleløpet og møte de samme fag og emner.

Læreplanen for grunnskolen legger opp til at opplæringen ordnes i en gradvis overgang fra temaorganisert innhold til mer skolefaglig organisering. Samtidig sier L97 klart at en gjennom hele skoleløpet skal utnytte sammenhenger og strukturer mellom fag og fagområder. Temaorganisering på småskoletrinnet skulle bidra til å binde sammen barnas erfaringer fra barnehagen og forberede dem på arbeidsformer de ville møte senere i skoleløpet. Temaorganiseringen skulle videre ivareta grunnlaget for aldersblanding av barna, slik at ulike alderstrinn kunne lære av hverandre. Til slutt ga temaorganisering gode muligheter for å knytte lek, bevegelse og aktiviteter sammen med læring.

På mellomtrinnet skulle barna i økende grad møte fagene, samtidig som oppgaver og problemstillinger skulle gå på tvers av fag. Prinsippet om klarere fagdeling, som var en endring fra M87, kom tydelig fram her, men L97 understreket likevel at arbeid på tvers av fag, temaorganisering og prosjektarbeid skulle være et samordnende bindeledd mellom fagene. Læreplanen betonte videre viktigheten av at barna i økende grad fikk medbestemmelse over sin egen læringssituasjon, og la her vekt på at ulike arbeidsmåter og metoder ville gi barn med ulike forutsetninger og behov allsidige muligheter for å lære.

12.2.5 Ungdomstrinnet

Forarbeidet til og debatten om Reform 97 fokuserte i høy grad på 6-åringenes inntog i skolen, betoningen av lekpedagogikk på småskoletrinnet og en utvidelse av den institusjonaliserte barndommen for de yngste med SFO-ordninger. Det kan være grunn til å hevde at dette var rimelig fordi de strukturelle endringene i reformen i størst grad skjedde ved skolestart; for første gang i norsk skolehistorie ble grunnskolen utvidet for de yngste. *Innholdet* i Reform 97 omfattet imidlertid ungdomstrinnet i like stor grad som småskolen, og iverksetting av reformen skjedde over tre år med suksessiv iverksetting i ett klassetrinn per

hovedtrinn hvert år. Ungdomstrinnet ble dermed omfattet av reformen fra første steg i iverksettingen.

L97 deler læreplanene for fagene inn i tre hovedtrinn: småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Når det gjelder ungdomstrinnet, omtaler L97 dette som følger:

- Opplæringen på ungdomstrinnet skal bygge på og videreutvikle det elevene kjenner fra tidligere trinn, og ta sikte på god sammenheng og overgang mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring.
- Ungdomstrinnet skal legge vekt på faglig fordypning og stiller større faglige krav. Opplæringen skal gi god progresjon og være relevant og aktuell for den livsfasen elevene er i.
- Opplæringen skal legge vekt på arbeid på tvers av fag og gi elevene erfaring med prosjektarbeid.
- Oppgaver skal knyttes til interesser, utfordringer og det som er aktuelt for elever på dette alderstrinnet.
- Det skal være et stort innslag av praktiske aktiviteter i opplæringen. Opplæringen skal medvirke til læring gjennom praktiske og handlingsrettede oppgaver.
- Elevene på ungdomstrinnet skal få utnytte og utvide interessene sine til faglig fordypning og få innvirkning på valg av lærestoff. Elevene skal stimuleres til selvstendighet, konsentrasjon og samarbeid.

I forarbeidet til Reform 97 ble det fra flere hold bemerket at innføring av lengre obligatorisk grunnskole kunne medføre skoletretthet blant elevene på ungdomstrinnet.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen la i sin behandling av St.meld. nr. 29 (1994–95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan* til grunn at det på ungdomstrinnet ville bli en utfordring å gi undervisningen en praktisk tilnærming, og at det måtte gis større muligheter til å få opplæring direkte knyttet til arbeids- og næringslivet og i etablererkunnskap og entreprenørskap. Videre la komiteen vekt på at læreplanene burde legge til rette for og oppmuntre til arbeid på tvers av fag. Samtidig understreket komiteen at det måtte gis økte muligheter til teoretisk og annen faglig fordypning for dem som ønsket det. Komiteens bemerkninger var en erkjennelse av at noen lærer best gjennom praksis, mens andre lærer best gjennom en teoretisk tilnærming.

L97 tar opp disse prinsippene og presiserer at

opplæringen på ungdomstrinnet skal legge vekt på arbeid på tvers av fag og skal gi elevene bred erfaring med prosjektarbeid. Blant annet skal elevene det siste året i grunnskolen gjennomføre et prosjektarbeid som skal vurderes skriftlig. Det står videre at det skal være et stort innslag av praktiske aktiviteter i opplæringen, og at både temaorganisering av undervisningen og prosjektarbeid skal bidra til å binde sammen ulike fag slik at elevene kan se sammenhenger og oppleve ulike tilnærminger til fagene. Variert bruk av arbeidsmåter og læremidler er også ment å skulle engasjere og motivere for mer læring. I L97 er det særlig lagt vekt på at man i utvelgelsen av temaer må legge vekt på elevenes interesser og erfaringer og på det nærmiljøet skolen befinner seg i.

Klarere faginndeling ble tydeligere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. På dette trinnet slo St.meld. nr. 29 (1994–95) fast viktigheten av at ungdommen ble godt forberedt på de utfordringene som ventet dem i videregående opplæring og senere i livet. Dette var en av begrunnelsene for at de nye læreplanene for fag fikk tilnærmet lik struktur som læreplanene for fag i videregående opplæring. Samtidig gjorde meldingen det klart at ungdommens utvikling varierte i både takt og retning, og at spredningen i evner og forutsetninger var stor. Det var derfor viktig at arbeidsmåter og organisering varierte, og at skolen ivaretok elevenes behov for mer praktiske innslag i skolen.

St.meld. nr. 29 (1994–95) la vekt på at læreplanene skulle ha praktiske innslag i alle fag. Dette kan ses som et svar på den kritikken høringsutkastet til meldingen ble utsatt for. I høringsutkastet foreslo departementet blant annet å styrke språkopplæringen ved å innføre tilvalgsspråk på ungdomstrinnet. Når høringsuttalelsene uttrykte bekymring for at dette kunne svekke tilbudet til teorisvake og skoletrette elever, endret departementet betegnelsen fra tilvalgsspråk til tilvalgsfag, som omfattet tre alternative valgmuligheter:

- tilvalgsspråk (minst ett fremmedspråk i tillegg til engelsk)
- språklig fordypning (fordypning i språk elevene allerede kjenner til)
- praktisk prosjektarbeid (kan knyttes til utplasing i arbeidslivet)

Om *praktisk prosjektarbeid* sier L97 at tilvalget skal gi elevene mulighet til å opparbeide en allsidig handlingskompetanse og forberede seg til aktivt virke og utvikle evnen til å hankses med og løse praktiske utfordringer. Virksomheten kan tilrettelegges på skolen eller i samarbeid med nær-

miljøet eller arbeidsplasser i lokalsamfunnet. Virksomheten kan samordnes med skolens og elevens valg og prosjektarbeid (som arbeidsform, som alle elever skal gjennomføre).

L97 omtaler *prosjektarbeid som en arbeidsform* der elevene med utgangspunkt i et problemområde, en problemstilling eller en aktuell oppgave definerer og gjennomfører et målrettet arbeid fra idé til ferdig produkt, konkret resultat eller praktisk løsning. Resultatet skal presenteres for andre. Prosjektarbeid kan gjennomføres både innenfor og på tvers av fag. L97 slår fast at elevene i det siste året i grunnskolen skal gjennomføre et prosjektarbeid som skal vurderes skriftlig.

Med innføringen av reformen ble den tidligere valgfagsordningen erstattet av tilvalgsfag og skolens og elevens valg. Skolens og elevens valg har som mål

- å gi den enkelte skole muligheter til å velge lokale satsingsområder
- å gi elevene muligheter til å foreta valg av aktiviteter ut fra sine egne interesser

L97 presiserer at skolens valg skal veie tyngst på barnetrinnet, og at ungdomstrinnet i økende grad legger vekt på at elevenes valg utformes i samarbeid med elevene ut fra de målene som er gitt i læreplanen. Timer til skolens og elevens valg disponeres lokalt fra timetallsrammen på hovedstegget, rimelig fordelt mellom de praktiske og teoretiske fagene.

12.3 Oppsummering av forskningsrapporter knyttet til evalueringen av Reform 97

Med utgangspunkt i de vedtatte planene og intensjonene med Reform 97 fikk Norges forskningsråd i 1998 i oppdrag å organisere en forskningsbasert evaluering av Reform 97. Et eget programstyre for evalueringen inviterte forskningsmiljøer til å komme med innspill og satte på denne bakgrunn sammen en programplan for evalueringen. Målet for programmet var:

- å kartlegge endringer og utvikling som gir bakgrunn for videre planlegging, justering og oppfølging av Reform 97
- å vurdere om de løsningene som er valgt, er egnet til å realisere de målene som er satt opp for Reform 97
- å peke på sterke og svake sider og utilsiktede positive og negative virkninger ved Reform 97

- å få fram forslag til bedring av Reform 97, og tiltak knyttet til disse

Evalueringen av Reform 97 består av 24 ulike prosjekter som tar for seg ulike sider ved grunnskolen etter Reform 97. Forskningen spenner fra læreplananalyse i en rekke fag til lokale forhold som påvirker reformgjennomføringen.

De endelige resultatene fra evalueringen av Reform 97 presenteres ikke før denne innstillingen er gått i trykken. Utvalget har imidlertid hatt anledning til å møte noen av forskerne og er kjent med enkeltfunn i noen av rapportene. Utvalget har derfor i beskjednen grad kunnet basere sine forslag på evalueringen av Reform 97. Utvalget har i sine forslag til forbedring av kvaliteten i grunnopplæringen lagt sterk vekt på resultatkvaliteten og den enkeltes læringsutbytte. Prosjektene i evalueringen av Reform 97 har i mindre grad knyttet sine beskrivelser og observasjoner til faktiske læringsresultat. Det fremgår imidlertid av de rapportene som har koblet sin evaluering til faktisk læringsresultat, at nivået synes å være stabilt, og at det ikke ser ut til at ny læreplan for grunnskolen har ført til noen gjennomgående endring i elevenes prestasjonsnivå. Det pekes imidlertid på kjønnsmessige prestasjonsforskjeller, og at det er store variasjoner mellom klasser når det gjelder prestasjoner i norsk og matematikk.

Nedenfor følger en gjennomgang av noen inntrykk fra evalueringen som utvalget er blitt kjent med i slutfasen av sitt arbeid. Utvalget understreker at man på ingen måte pretenderer å gi et fullstendig bilde.¹⁵

- Det synes ikke enkelt å gi entydige svar på hvordan tilstanden i norsk grunnskole er. Et hovedinntrykk synes å være at det er store variasjoner både i forventninger til skolen, i opplevelser av skolen og i de resultatene som oppnås i skolen.
- Det gis et inntrykk av at målet om tilpasset opplæring er vanskeligere å realisere enn tidligere antatt. Det kan stilles spørsmål ved om alle elevgrupper får tilstrekkelig utbytte av opplæringen.
- Tilpasset opplæring har stor tilslutning blant lærerne, men i praksis viser det seg at formen på differensieringen har mer preg av variasjon

i individuell hjelp til elevene enn av variasjon i oppgaver og vanskegrad i lærestoffet.

- Et gjennomgående trekk i flere av rapportene er at det foregår mye spennende læringsarbeid, at arbeidsmåter varierer, særlig på småskoletrinnet, og at det er god kontakt mellom de voksne og elevene.
- Arbeidsmåtene varierer, men det synes å mangle systematisk refleksjon rundt de ulike arbeidsmåtenes læringspotensial. Dette gjelder både lekpregede aktiviteter og tema- og prosjektarbeid, og fører til at mange av aktivitetene ikke har et klart mål for hva elevene skal lære. Det understrekes i rapportene at det er *hvordan* arbeidsmåtene brukes, ikke *hvilke* arbeidsmåter, som er det viktige. Barnetrinnet preges i større grad enn ungdomstrinnet av hyppige skifter mellom temaer og aktiviteter, men det er ikke alltid klart hva som er de ulike aktivitetenes hensikt.
- Det ser ikke ut til at lek systematisk benyttes som et pedagogisk middel i opplæringen.
- Barnetrinnet ser ut til å ha større variasjon enn ungdomstrinnet når det gjelder variert bruk av organiserings- og dokumentasjonsformer. Likevel bærer også barnetrinnet preg av lite bruk av prosjektarbeid, elevforsøk og feltarbeid i fag der dette ville være naturlig.
- Uklarhet og utydelige krav synes å være et trekk ved læringsaktivitetene. Lærernes tilbakemeldinger til elevene er positive og generelle med få substansielle oppfølgingskommentarer.
- Graden av systematisk opplæring i konkrete basisferdigheter synes å innta en relativt liten andel av de totale undervisningsaktivitetene på småskoletrinnet.
- Ungdomstrinnet er karakterisert med langt mer tradisjonelle strukturer knyttet til fag, tidsbruk og dokumentasjonsformer enn de andre trinnene. Ungdomstrinnet preges ikke desto mindre av omstilling og nytenkning sammenliknet med tidligere studier, både når det gjelder organisering av skolens aktiviteter, typen av aktiviteter og samarbeid mellom lærerne og mellom lærerne og elevene.
- Lærerne er stort sett positive til de nye læreplanene, men en gjennomgående tilbakemelding er at de er for detaljerte. På ungdomstrinnet ser det ut til at dette til en viss grad hindrer større bruk av tema- og prosjektarbeid.
- Lærerne er mer organisert i team eller arbeidslag, det er mer rom for diskusjon rundt læringskvalitet.

¹⁵ Hovedfunnene er presentert i oppsummerende rapporter fra de ulike prosjektene. Rapportene skal inngå i en synteserapport som publiseres sommeren 2003.

- Det ser ut til å være en spenning mellom kunnskapsmålene i læreplanen og de elevaktive arbeidsmåtene som planen anbefaler.
- Lærebøker ser ut til å være det dominerende læremiddelet, men også læreplanen har fått en større betydning for lærernes planlegging av opplæringen.
- Skolene ser ikke ut til å klare å trekke med de elevene som ikke er funksjonelt tospråklige på en god nok måte.
- Det pekes på klare sammenhenger mellom rektors rolle som leder av reform- og fornyelsesarbeidet og skolens evne til å absorbere endring.
- Skoleeiers rolle som iverksetter av reformarbeid, oppfølging og vurdering synes å gi avgjørende positive utslag for kvaliteten på reformarbeidet.
- Kompetanseutvikling og oppfølging av lærerne over tid med muligheter for etterutdanning både i fag og fagdidaktikk synes vesentlig for at nye læringsmetoder skal feste seg og ha effekt på elevenes læring.

12.4 Drøfting

Reform 97 ble til under omfattende prosesser i flere år før den ble innført. Deler av reformen var implementert allerede før Stortinget fattet de endelige beslutningene. Dette dreide seg blant annet om skolestart for 6-åringer og skolefritidsordningen, som i realiteten var innført i flertallet av kommunene før 1997.¹⁶ Gjennomgangen nedenfor gir et bilde av hvordan og i hvilken grad intensjonene i Reform 97 er blitt realisert. Gjennomgangen er i hovedsak basert på forskning knyttet til evalueringen av Reform 97 og internasjonale sammenliknende studier av elevers prestasjoner i ulike fag.

12.4.1 Skolestart for 6-åringene

Med Reform 97 kom alle 6-åringer inn i den obligatoriske skolen. Med unntak av noen kommuner, som har forsøk med fleksibel skolestart (jmfør kapittel 11 *En sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen*), begynner barna i august det året de fyller seks år.

Reformen ble igangsatt etter en langvarig politisk prosess og er tuftet på et politisk kompromiss i Stortinget som innebærer at leken skal være et viktig pedagogisk virkemiddel gjennom hele småskoletrinnet. Dette la grunnlaget for førskolelærernes muligheter til å undervise på småskoletrinnet.

Leken er omtalt en rekke steder i L97, og det er gjort rede for hvordan denne kan danne utgangspunkt for arbeidet på småskoletrinnet, og at lek her skal utgjøre en sentral arbeidsmåte i opplæringen. L97 kan på denne bakgrunnen sies å ha et unikt trekk, internasjonalt sett.¹⁷

Den førskolepedagogiske tradisjonen og skoletradisjonen har hatt ulik oppfatning og forståelse av lekens særtrekk. I førskolepedagogikken er lek med stor frihet sterkt fremhevet, mens skolens tradisjon har vært mest opptatt av lekbetonte aktiviteter i de praktisk-estetiske fagene og under barns lek i friminuttene. Begrepet læring har også vært oppfattet ulikt i de to tradisjonene. Skolen har gjerne knyttet læring til problemløsning og progresjon, og til systematiske øvinger i undervisningen, mens barnehagen har vært opptatt av at barna lærer grunnleggende fysiske og sosiale ferdigheter og blir trygge på seg selv. I L97 er det et poeng at de to tradisjonene supplerer hverandre med hensyn til forståelse av begrepene lek og læring, og med tanke på en felles forståelse av arbeidet i grunnskolen.

I tilknytning til innføringen av reformen ble det satt i gang en rekke forskningsprosjekter som tok sikte på å belyse ulike aspekter ved forholdet mellom lek og læring. Noen av funnene fra denne forskningen er oppsummert i Lillemyr (2000): *Kunnskapsstatus Reform 97*.¹⁸

- I den første tiden på skolen er det viktig at barnet opplever seg selv på en positiv måte. På mange måter vil sosial trygghet gi grunnlag for utvikling av kognitiv kompetanse og dermed for læring. Det blir derfor viktig med en avveining mellom sosiale og mer konkrete læringsmål i den første tiden på skolen.
- Begrepene lek og læring er sentrale i denne sammenhengen, og de må avklares. Ett forhold som kan gi leken legitimitet i skolen, er at elevene lærer gjennom lek. Det kan være at de

¹⁶ Haug, Peder 1994: Formulering og realisering av utdanningspolitikk. Om det politiske arbeidet med å innføre skolefritidsordninger og skule for 6-åringar. Møreforskning, Volda.

¹⁷ Lillemyr, O.F.: *Kunnskapsstatus i Reform 97 – med vekt på tidsrommet 1985–1999*. Dronning Mauds Minne – Høgskole for førskolelærerutdanning. Trondheim 2003 – kommer i synteserapport sommeren 2003.

¹⁸ Lillemyr, O.F.: *Kunnskapsstatus Reform 97 – ved vekt på tidsrommet 1985–1999*. Dronning Mauds Minne – Høgskole for førskolelærerutdanning. Trondheim 2000.

gjennom lek lærer noe mer, eller lærer noe enda bedre.

- Det er viktig å være lydhør for hva barnet forstår med lek og læring: hva barnet selv tenker om å lære, og om hva det liker ved lek.
- Hvordan barn kan lære gjennom lek, avhenger av lærerens pedagogiske grunnsyn.
- Det er behov for å utvikle en ny lærerrolle, der faglig, yrkesetisk, didaktisk, sosial og endringskompetanse inngår.

En studie av skoledagen for 6-åringene i Oslo¹⁹ fokuserte på de nye lærerrollene etter reformen. Studien vurderte hvordan barnehagens og skolens tradisjoner knyttet til syn på barn, syn på kunnskap, lærerrollen og leken ble samordnet og forent i den nye skolen. Studien konkluderte med at utdanning som førskolelærer og erfaring fra barnehage ikke nødvendigvis førte til mer lek og frie aktiviteter i klasserommet. Det var snarere en førskolelærer og en allmennlærer sammen som skapte den balansen mellom frie aktiviteter, temaer og skoleinnretning som L97 foreskriver:

«Det kan se ut til at verken institusjon eller profesjon alene har avgjørende betydning for innretningen av innholdet for 6-åringene i dag. Samspillet mellom en førskolelærer og en allmennlærer i klasserommet og måten de organiserer elevenes tid på, står sentralt. En førskolelærer og en allmennlærer kan på mange måter og ut fra mange forståelser betraktes som et ideelt lærerteam når det gjelder samlet kompetanse. Alle klassestyrerne i denne undersøkelsen hadde ulik erfaringsbakgrunn og påvirket variasjonene av innhold og aktiviteter i 1. klasse.»

Evalueringen av Reform 97²⁰ viser at skolene blander skolens og barnehagens tradisjon og på mange måter kan sies å være på vei til å bringe sammen det beste fra barnehagens og skolens tradisjoner, men at det til en viss grad ser ut til at det er de to tradisjonenes «ytterpunkter» som er blitt integrert i skolen. Det kan dermed virke som at lek ikke systematisk benyttes som pedagogisk virkemiddel i læringen.

12.4.2 SFO

Opprettelsen av SFO kan ses som en konsekvens av samfunnsutviklingen. Tokarrierefamiliene har behov for andres tilsyn med barna fordi deres arbeidsdag er lengre enn skoledagen hos de minste skoleelevene. Denne økende institusjonalisering av barndommen ble møtt med skepsis blant mange i begynnelsen av 1990-årene, men debatten stilnet etter hvert av. Skolefritidsordningen ses i dag som et eksempel på hvordan nye tilbud som skal dekke småbarns behov, har fått økt tilslutning i 1990-årene.²¹

Nord-Trøndelagsforskning (NTF) publiserte i 2002 en rapport om kvaliteten ved SFO-tilbudene.²² Rapporten belyste følgende problemstillinger:

- Hvordan er kvaliteten i de tilbudene skolefritidsordningene gir, og i hvilken grad drives SFO etter Stortingets intensjoner slik dette er nedfelt i stortingsmeldingene?
- Hvilke aktiviteter vektlegges, og hvilken form er disse gitt?
- Hvordan er samspillet mellom SFO, hjemmet og andre viktige subsystemer (arenaer) der barn ferdes?
- I hvilken grad lykkes man med integrering/inkludering av barn med særlige behov i SFO?

Evalueringen avdekket at de ansatte og foreldrene hadde nokså sammenfallende syn på hvilke aktiviteter som var viktige:

- å gi barna tilsyn og omsorg
- barns egeninitierte aktiviteter
- frilek
- sosial læring

På den annen side ønsket majoriteten av representanter fra hjelpeapparatet og foreldrene til barn med særskilte behov fastere struktur og planlagte aktiviteter. Forskerne i evalueringsprosjektet viste til at barn med særskilte behov i større grad enn andre trenger faste strukturer for å kunne utvikle kompetanse.

Flere foreldre, både foreldre til barn med særskilte behov og andre, uttrykte at mer tid til leksehjelp var ønskelig fordi den tiden barna hadde på ettermiddagen, gjerne var fylt med andre aktivite-

¹⁹ Germeten, S.: (1999): Evaluering av Reform 97. På vei mot ny grunnskole i Oslo. Delrapport II: Nærstudier av fem 1. klasser, skoleåret 1998–99. Oslo: HiO-rapport, 1999 nr. 8.

²⁰ Klette, V. mfl.: *Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Utgis som del av synteserapport sommeren 2003.

²¹ Telhaug, A.O.: Utdanningsreformene – Oversikt og analyse. Didakta Norsk Forlag 1997.

²² Kvellø, Ø. og Wendelborg, C.: Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen – Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø, Nord-Trøndelagsforskning, NTF-rapport 2002:4.

ter, samt at barna etter endt skoledag og tid på SFO var for slitne til å kunne konsentrere seg om lekser.

Det ser ikke ut til at SFO i særlig grad imøtekommer dette ønsket. Forskningen avdekket at aktivitetene i SFO preges av:

- høy grad av frilek
- liten grad av tilrettelegging for leksehjelp
- lite kontakt mellom SFO og de lokale tilbyderne av kultur- og fritidsaktiviteter

I føringer for SFO benyttes følgende ordlyd for de gruppene av barn som skal prioriteres ved opp- tak:

- barn med funksjonshemninger
- barn som har det sosialt vanskelig

Inkludering av barn med særskilte behov var et sentralt prinsipp for Regjeringen da den planla SFO. SFO ble sett på som en mulighet til å gi positive og sosiale utfordringer som kunne virke forebyggende for barn som hadde det sosialt vanskelig.

Evalueringen viste imidlertid at de ansatte ikke var kjent med innholdet i begrepet inkludering og ikke kunne redegjøre for hvordan inkludering skulle foregå. Dette betyr ikke nødvendigvis at inkludering ikke foregår, men det kan være en viss fare for at inkluderingen av disse gruppene er tilfeldig og usystematisk. Dette inntrykket forsterkes ved at SFO i liten grad inngår i det kommunale hjelpeapparatets forebyggende planer.

Det er ikke gitt konkrete statlige føringer på den kompetansen de ansatte i SFO skal ha, bortsett fra at kommunene må vurdere personalbehovet ut fra lokale behov, og at behovet for faglig kompetanse påvirkes av hvor mange barn som deltar, oppholdstiden og barn med særlige behov. Forskningen viste følgende:

- Rundt 11 prosent av personalet i undersøkelsen har førskole- eller lærerutdanning.
- Rundt 17 prosent har fagbrev i barne- og ungdomsarbeid.
- Rundt 72 prosent er registrert som «annet personale». Av annet personale oppgir drøyt halvparten at de har «annen relevant utdanning», mens altså nesten 35 prosent av personalet i undersøkelsen ikke har relevant utdanning.

Det er ulike oppfatninger om hvilken kompetanse de ansatte i SFO bør ha. Igjen kan en si at det dreier seg om hvilke forventninger en har til SFO: Blant foreldregruppen mener rundt halvparten at formell kompetanse er viktig, og igjen er det forel-

dre til barn med særskilte behov som er mest opp- tatt av formalkompetanse hos de ansatte.

Når det gjelder samspillet mellom SFO, hjem og andre viktige arenaer der barn ferdes, viser forskningen følgende:

- Det er forholdsvis lite kontakt mellom SFO og hjem. Henvendelser fra SFO til foreldrene dreier seg stort sett om at planer over aktiviteter i SFO sendes til hjemmet kvartals- eller halvårsvis. Både foreldrene og SFO-ansatte mener at foreldrene kan påvirke innholdet i SFO. Begge parter er enige i at foreldrene i liten grad benytter seg av denne muligheten. Foreldre til barn med særskilte behov benytter seg imidlertid i større grad av denne muligheten til å påvirke enn øvrige foreldre.
- Det er lite formelt samarbeid mellom SFO og skole.
- SFO-ansatte føler at skolekulturen preger samarbeidet. Det er dermed ujevn status- og definisjonsmakt mellom de to arenaene.
- Det er lite kontakt mellom det kommunale hjelpeapparatet og SFO. Bistand fra hjelpeapparatet overfor SFO er ikke sikret i lovs form, slik som for skole eller barnehage. Det sparsomme samarbeidet vurderes imidlertid av SFO-ansatte som å være av god kvalitet.

Forskningen avdekket stor variasjon i kvaliteten ved tilbudene. Noen SFO ble av forskerne karakterisert som rene oppbevaringsarenaer for barn. Disse var preget av et høyt antall barn per ansatt, ansatte som ikke hadde oversikt over hvem som var til stede på SFO, og fri og nokså vill lek. De gode SFO var preget av ro, høy kvalitet på omsorgen fra de voksne, rolige barn som hadde lengre lekeintervaller. De ansatte hadde tid til å tilrettelegge og holde god kontakt med barna. Forskerne knyttet aktiviteter og kvalitet i SFO i særlig grad til personaltettheten. En hovedkonklusjon fra forskerne var at SFO i liten grad oppfyller intensjonene med å bidra til helhet i barns oppvekstmiljø, slik at man sikrer et planmessig godt arbeid med barna. Forskernes oppsummering av kvaliteten på SFOs tilbud, og i hvilken grad SFO drives etter de intensjonene som er nedfelt i stortingsmeldinger, er følgende²³:

- SFO lykkes i å skape rom for utfoldelse og fri lek.

²³ Kvello, Ø. og Wendelborg, C.: Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen – Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø, Nord-Trøndelagsforskning, NTF-rapport 2002:4. Se rapportens side 170.

- Foreldre mener jevnt over at barna trives godt i SFO.
- De fleste informant- og respondentgruppene er fornøyde med SFO.
- SFO har i liten grad et forebyggende, sosialpedagogisk perspektiv.
- Nesten ingen SFO er knyttet til det kommunale forebyggende arbeidet.
- SFO har i liten grad knyttet seg til de lokale kultur- og fritidsaktivitetene.
- SFO har i liten grad lyktes i å skape sterke, aktive lenker til omliggende systemer som de kommunale kultur- og fritidsaktivitetene, skole, hjelpeapparatet og hjemmet.
- Personalets formalkompetanse samt personaltettheten i SFO indikerer vansker med å utføre en del av det primær- og sekundærforebyggende arbeidet som skal ligge til ordningen.

Evalueringen av SFO viser relativt store kvalitetsforskjeller i ordningen, og at SFO i varierende grad imøtekommer de kravene til ordningen som er uttalt i de politiske dokumentene. Det kan derfor synes som et paradoks at denne forskjellen ikke kommer til syne i de ansattes og foreldrenes vurdering av SFO. Til tross for betydelige variasjoner mellom SFO viser forskningen at graden av tilfredshet er nokså stabil i foreldregruppen. En forklaring på dette kan være foreldrenes forventninger til hva SFO skal være; det er ikke forventet at SFO skal være et sted for å lære. En annen forklaring kan knyttes til foreldrenes kunnskaper om og engasjement i SFO. Kontakten mellom SFO og foreldrene er relativt beskjeden. Et økt foreldreengasjement ville sannsynligvis ført til at foreldrene i større grad kunne påvirke innholdet i SFO.

Synet på om SFO fungerer etter brukernes behov, varierer etter hvem man spør. Barna ser ut til å trives i SFO, og foreldrene er rimelig fornøyde med ordningen. Imidlertid viser det seg at foreldrene til barn med særskilte behov skilte seg ut som mindre fornøyd enn andre foreldre. Denne gruppen mener at SFO bare i liten grad ivaretar barnas behov.

Det må kunne hevdes at SFO er av varierende kvalitet, og at ordningen ikke fyller kravene til tilstrekkelig inkludering og differensiering for alle barna. En forklaring på dette kan være at SFO ikke i tilstrekkelig grad ses som en del av det helhetlige oppvekstmiljøet til barna og ikke godt nok inkluderes i planer for oppfølging av barn med særskilte behov.

12.4.3 Samhandling og arbeidsmåter

Læreplanene i L97 legger vekt på at elevene skal være aktive, handlende og selvstendige. Variasjon i arbeidsmåter som blant annet tema- og prosjektarbeid i hele grunnopplæringen og praksisorientering på ungdomstrinnet skal bidra til dette og samtidig bidra til at opplæringen tilrettelegges for den enkelte. Prosjektarbeid er i L97 omtalt som en arbeidsform der elevene definerer og gjennomfører et målrettet arbeid fra ide til produkt.

Tema- og prosjektarbeid

Mange skoler har i de siste årene tilrettelagt for tema- og prosjektarbeid med stor grad av elevmedvirkning. Tilretteleggingen synes å være i samsvar med læreplanens intensjoner om samarbeid, utvikling av evne til refleksjon, å kunne se kunnskap i sammenheng og individuell tilrettelegging av arbeid.²⁴

På den annen side viser det seg at det er utfordringer knyttet til disse arbeidsmåtene. For det første viser evalueringen av reformen²⁵ at hver fjerde lærer i ungdomsskolen mener det er vanskelig å forene prinsippene om tema- og prosjektarbeid med fagplanenes relativt spesifiserte læringsmål som skal nås etter en fast progresjon. På spørsmål om hva som er mest forpliktende for deres arbeid, svarer mer enn hver tredje lærer i de rene ungdomsskolene at spesifiserte læringsmål og fast progresjon er mer forpliktende enn prinsippene om tema- og prosjektarbeid. Ungdomsskolens fokus på prøver, karakterer og eksamen kan bidra til å forklare at opplæring i fag blir prioritert fremfor tverrfaglige tema- og prosjektarbeid. Denne spenningen mellom læreplanenes detaljerte mål og dens intensjoner om mer variasjon i arbeidsmåtene bemerkes av flere forskningsprosjekter. Gjennomgående ser det ut til at lærerne er positive til læreplanene, men at de vurderer dem som for detaljerte.²⁶

Tema- og prosjektarbeidsformen innebærer nye utfordringer for lærerens rolle som tilrettelegger, formidler, veileder og grensesetter. I en situasjon der elevene kan medvirke i utarbeidelse av problemstilling og gjennomføring, oppstår en for-

²⁴ Blichfeldt, J.F.: *Mot en ny samarbeidsstruktur*. Synteserapport fra delprosjekt *Lære for livet?* Evaluering av R97, område 2: Samarbeid, leing, oppvekst, læringsmiljø og læringsresultat.

²⁵ Rønning, W.: *Likeverdig skole i praksis*. Nordlandsforskning – rapport nr. 18/2002.

²⁶ Klette, V.: *Klasserommets praksisformer etter Reform 97* (utgis som del av synteserapport sommeren 2003).

handlingssituasjon mellom lærer og elev som gir elevene større definisjonsmakt. Ulike lærere/lærerteam forholder seg ulikt til hvordan denne endrede definisjonsmakten «ansvar for egen læring» kan eller bør håndteres. I noen tilfeller tolker lærerne den nye rollen slik at de skal avstå fra å styre elevene, og når «alt flyter» og arbeidet ikke går som det skal, konkluderes det med at elevene ikke er modne nok til å ta ansvar for sin egen læring. Avhengig av lærernes faglige sikkerhet, motivasjon/innstilling og erfaring gir altså denne arbeidsformen muligheter både til tettere oppfølging og bedre kontakt med elevene, men også til en viss grad mulighet til å abdisere.²⁷ Det kan dermed se ut til at fagdidaktisk kompetanse er en sentral faktor for en vellykket gjennomføring av prosjektarbeid.

Forskerne finner mye god kontakt mellom lærerne og elevene, der lærerne viste stor vilje til toleranse, forhandling og respekt overfor ulike elevgrupper.

Variasjon i arbeidsmåter

Barnetrinnet, og særlig småskoletrinnet, preges av variasjon i bruk av arbeids-, organiserings- og dokumentasjonsformer. Ungdomstrinnet preges av mindre variasjon i arbeids- og organisasjonsmønstre og langt mer tradisjonelle strukturer knyttet til fag og tidsbruk, samt dokumentasjonsformer. Elevrollen her fremstår som mer ensformig. Et annet synlig trekk ved læringsaktivitetene i klasserommene som er særlig synlig på ungdomstrinnet, er at det gjennomgående virker som om lærerne kvier seg for å stille eksplisitte og klare faglige krav til elevene. Lærernes tilbakemeldinger til elevene er gjennomgående positive og generelle, men med få substansielle oppfølgingskommentarer.²⁸

Selv om småskoletrinnet preges av mange og hyppige skifter mellom temaer og aktiviteter, synes det ikke alltid å være klart hva som er de ulike aktivitetenes hensikt. Lærernes intensjoner med læringsaktivitetene er svakt forankret hos elevene, og slik sett kan en si at relasjonen mellom «å gjøre noe» og «å lære noe» fremstår som utydelig. Forskerne fant i tillegg at systematisk opplæring i konkrete basisferdigheter hadde en

relativt beskjeden plass blant undervisningsaktivitetene på småskoletrinnet.

Det generelle inntrykket er derfor at mange lærere gjør litt av alt, og at det er lite systematisk og oppsummert refleksjon rundt de ulike aktivitetenes læringspotensial. En klar anbefaling fra forskerne i evalueringen av reformen er derfor å fokusere på behovet for økt systematisk kunnskap når det gjelder lærernes bruk av de ulike læringsaktivitetene og forholdet mellom læringsaktivitet og læringsmål.

Nyskaping

Som en del av satsingen på entreprenørskap som utdanningsmål og opplæringsstrategi initierte KUF i 1998 prosjektet *Entreprenørskap på timeplanen*.²⁹

Begrepet entreprenørskap har røtter i økonomisk teori. I sin mest generelle betydning betyr entreprenørskap utvikling av ny forretningsmessig virksomhet. I prosjektet har begrepet entreprenørskap imidlertid fått en utvidet betydning i forhold til sitt tradisjonelle økonomiske innhold som økonomisk nyskaping eller etablering av ny økonomisk virksomhet. Her er ikke entreprenørskap begrenset til den økonomiske sfæren og til å skape bedrifter og arbeidsplasser. Den utvidete betydningen går i retning av en mer generell nyskaping eller nyskaping både i økonomisk, sosial og kulturell sammenheng, i hjem, skole og samfunn.

Prosjektet ser ut til å ha lyktes med å skape alternative opplæringsarenaer og mer elevaktive arbeidsformer. Skolene har arbeidet med å utvikle friere arbeidsformer generelt, elev- og ungdomsbedrifter og undervisnings- eller læringsopplegg knyttet til lokalmiljø og arbeids- og næringsliv spesielt. Rapporten konkluderer med at til tross for at det varierer hvor omfattende prosjektet er på ulike skoler, og selv om det finnes sparsomt med data med hensyn til kvaliteten på arbeidsformene, har prosjektet utvilsomt bidratt til skoleutvikling i den retningen man ønsket. På den annen side viser rapporten at det ikke er belegg for å si at entreprenørskapsskolene skiller seg ut fra andre skoler når det gjelder tilrettelegging for og gjennomføring av friere arbeidsformer generelt. Sammenliknet med prosjektet *Likeverdige skole i praksis*³⁰ viser det seg at mange skoler på landsbasis synes å være positive til kravene i L97 om mer elevaktive

²⁷ Blichfeldt, J.F.: *Mot en ny samarbeidsstruktur*. Synteserapport fra delprosjekt *Lære for livet?* Evaluering av R97, område 2: Samarbeid, leing, oppvekst, læringsmiljø og læringsresultat.

²⁸ Klette, V.: *Klasserommets praksisformer etter Reform 97* (utgis som del av synteserapport sommeren 2003).

²⁹ Karlsen, E.: *Entreprenørskap på timeplanen*. Nordlandsforskning – NF-rapport nr. 10 2003.

³⁰ Rønning, W.: *Likeverdige skole i praksis*. Nordlandsforskning, rapport nr. 18/2002.

arbeidsmåter, men har i varierende grad gjennomført endringer i både organisering og arbeidsformer. Utbredelsen av elevbedrifter og ulike prosjekter rettet mot arbeids- og næringsliv synes imidlertid å være spesifikt for entreprenørskapskolene. Dette viser at prosjektet har lyktes med å utvide antall læringsarenaer og bruken av dem.

12.4.4 Motivasjon og læringsmiljø

Motivasjon

Motivasjon ses som en sentral faktor for læring. De politiske grunnlagsdokumentene fra reformen var opptatt av 6-åringenes utviklingsnivå og deres evne til å tilegne seg kunnskap. Det var mindre fokus rettet mot at 6-åringene kan være på svært ulike nivåer både følelsesmessig, sosialt og kognitivt, og at hva barn kan lære på de forskjellige alderstrinnene, varierer sterkt med de individuelle forskjellene, med tidligere læring og med den måten oppgavene presenteres på.

PIRLS 2001³¹ illustrerer hvordan barna i varierende grad har tilegnet seg leseferdigheter før de begynner på skolen:

- 75 prosent av elevene kan gjenkjenne og skrive bokstavene i alfabetet.
- 56 prosent kan skrive enkeltord.
- 53 prosent kan lese enkeltord.
- 25 prosent kan lese setninger.

Barnas tidligere erfaringer innvirker på deres motivasjon og forventninger til hva skolen er. Der som barna har forventninger til å møte noe nytt på skolen, men møter mange av de samme læringsformene i skolen som i barnehagen, uten å bli forklart hvilke læringsmål aktivitetene har, kan aktivitetene på skolen oppleves som lite motiveerende for læring.

Det er ikke bare barnas aller tidligste erfaringer med skolen som er viktig for videre motivasjon og lærelyst. Når fagene trer tydeligere fram på mellomtrinnet, må både arbeidsmåter og læremidler bidra til å skape interesse og engasjement for det enkelte fag og for videre læring. I Thuens og Brus undersøkelse³² fra våren 1998 oppgir 14 prosent av elevene i sjette klasse og 25 prosent av

elevene i niende klasse at skolearbeidet er lite meningsfylt, og henholdsvis 24 og 40 prosent av elevene oppgir at skolearbeidet er lite interessant. Undersøkelsen avdekket at andelen elever som finner skolearbeidet lite meningsfylt, øker jo eldre de blir. Likevel er det grunn til å merke seg at også en fjerdel av sjetteklassingene synes skolearbeidet er lite interessant. Forskerne finner videre at meningsfylt skolearbeid er en av de miljøfaktorene som ser ut til å ha størst betydning for å dempe konsentrasjonsproblemer og uro (jmfør kapittel 5 *Barn og unge*).

Konsentrasjon og uro

Konsentrasjonsproblemer og uro er etter hvert blitt oppfattet som et betydelig omfattende problem i mange norske skoler. Konsekvensene for elevene er uheldige arbeidsvaner, ofte med dårlig læringsutbytte som resultat. Tendensen til økende uro og konsentrasjonsproblemer ser ut til å øke jo lenger opp i grunnskolen man kommer. I Thuens og Brus undersøkelse svarte 21 prosent av niendeklassingene at de hadde problemer med å konsentrere seg i timene, eller at de hadde fått irrettesettelse for uro. I sjette klasse var svarprosenten ni som sa at de hadde slike vansker. Sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse i 1995 ser det ut til at problemene øker mest på ungdomstrinnet, og at konsentrasjonsproblemer øker med alder over tid. PISA-undersøkelsen 2000 viser også at læringsmiljøet i norske skoler, i form av uro i klassen og umotiverte og udisiplinerte elever, er blant de dårligste i OECD. Blant OECD-landene er Norge et av de landene som skårer dårligst på dette området.

Ifølge spørreundersøkelsen fra 1998 ser konsentrasjonsproblemer ut til å variere med arbeidsmåte, der individuelt arbeid og arbeid med prosjekt og i grupper førte til mer konsentrert arbeid, mens klasseundervisning fra lærer til alle elevene førte til mest uro. Forskjellene var større i ungdomsskolen enn på barnetrinnet, og antyder at undervisningen på ungdomstrinnet bør bli mer elevaktiviserende.

Flere forskningsprosjekter i evalueringen av Reform 97 viser til sammenhengen mellom elevaktiviserende arbeidsmåter og motivasjon for arbeidet i skolen.³³ Når forskningen samtidig

³¹ Progress in International Reading Literacy Study. *Slik leser 10-åringene i Norge. En kartlegging av leseferdigheter blant 10-åringene i 2001*. Senter for leseforskning, Stavanger 2003. Se også note 46.

³² Thuens, E. og Bru, E. (1999): *Læringsmiljø og konsentrasjon blant elever i 6. og 9. klasse*. Rapport. Stavanger: Senter for atferdsforskning.

³³ Se blant andre Tveita, J.: *Det bortkomne faget... Naturfaget tilbake i norsk grunnskole*. Synteserapport for prosjektet *Natur- og miljøfaget etter Reform 97, en evaluering ut fra et elevperspektiv* og Christophersen J. m.fl: *Evaluering av samfunnsfag i Reform 97 – Synteserapport*. Høgskolen i Bergen.

avdekker sammenhenger mellom arbeidsmåter, motivasjon og uro, kan det være grunn til å rette ekstra oppmerksomhet mot dette problemfeltet.

Dersom uro får en for dominerende plass i skolehverdagen, kan dette medvirke til å ødelegge læringsmiljøet. Det finnes i dag forskningsbasert kunnskap om hva som er effektive og inefektive tiltak og strategier i forhold til alvorlige og mindre alvorlige atferdsproblemer. Det synes å være faglig enighet om behov for

- økt kompetanse om ledelse på ulike nivåer, både blant rektorer, inspektører og lærere
- mer fokusert ressursbruk, spesielt i forhold til forskningsbaserte tiltak som skal implementeres og/eller videreutvikles lokalt
- bedre samordning av innsats på ulike nivåer og i ulike sammenhenger
- bedre informasjonsspredning om gode, kunnskapsbaserte tiltak
- mer fokus på internasjonalt samarbeid og erfaringsutveksling

I de siste årene har det vært rettet økt oppmerksomhet mot forhold knyttet til vold og mobbing på skolene, og hvilke konsekvenser dette får for elevenes læringsmiljø. Innsats mot mobbing og vold har derfor fått en sentral plass, blant annet i form av et manifest mot mobbing der Regjeringen sammen med Kommunenes Sentralforbund, Foreldreutvalget i grunnskolen, Utdanningsforbundet og Barneombudet har et klart mål for arbeidet mot mobbing, der en felles visjon om nulltoleranse inngår. Videre har alle landets kommuner fra høsten 2003 fått tilbud om å benytte Olweusgruppens tiltaksprogram³⁴ mot mobbing og antisosial atferd og programmet ZERO fra Senter for atferdsforskning.³⁵

Sammenhengen mellom fysisk aktivitet og læring

Det har i de siste årene vært rettet mye oppmerksomhet mot at barns oppvekstsituasjon er forandret etter IKT-teknologiens inntog, og at barna er blitt stadig mer inaktive. Barn sitter flere timer foran både TV- og PC-skjermen, og det er etter hvert blitt vanlig at barn blir kjørt til skolen. Undersøkelser omkring aktivitetsnivået til norske barn viser at en 10-åring sitter på rumpa ti timer per dag i snitt. Blant 9-åringer og 15-åringer

har snittvekten økt med over tre kilo siden 1975. Et annet bekymringsfullt trekk ved barns oppvekstsituasjon er knyttet til motorikk og styring av bevegelser. Barn får stadig dårligere grov- og finmotorikk. Undersøkelser i osloskolene viser at en fjerdedel av førsteklasingene ligger etter den forventede motoriske utviklingen.

I skoleåret 1993/94 ble det gjennomført systematisk sansemotorisk trening ved to skoler i Bærum kommune. Prosjektet avdekket at mer enn en tredjedel av 6-åringene ikke hadde aldersadekvate sansemotoriske ferdigheter da de begynte 6-årstilbudet. 30 minutters trening i gymsal fire dager i uken og tur/skitur med vekt på allsidig bevegelsesaktivitet en dag i uken gav lærerne erfaring i at trening gir økt selvtilit.³⁶

Sammenhengen mellom fysisk aktivitet og evne til å lære er verken lett å beskrive eller forske på fordi den er nokså sammensatt. Noen har basis i nevrologiske og fysiologiske forklaringsmodeller, andre i psykologiske og sosial-psykologiske teorier. Det finnes ingen entydig og enkel forklaring på denne sammenhengen, og de fleste konkluderer med at det er en indirekte sammenheng.

12.4.5 Læremidler

L97 slår fast at læremidler skal være motiverende og aktiviserende og medvirke til at elevene utvikler gode arbeidsvaner. De skal være til hjelp i selvstendig arbeid og i samvirke mellom elevene. Læremidlene skal ta hensyn til variert og tilrettelagt opplæring og må velges ut fra det.

I en undersøkelse utført av Nordlandsforskning³⁷ vurderer halvparten av skolene læremiddelsituasjonen som tilfredsstillende, med fådelte barneskoler som de mest tilfredse og fulldelte kombinerte skoler som minst tilfredse.

God tilgang på et bredt utvalg av læremidler er en viktig forutsetning for å kunne drive tema- og prosjektarbeid på en kvalitativt god måte, og forutsetter at elevene har tilgang på mange, ulike og tilpassede læremidler. Ved innføringen av reformen var innkjøp av nye lærebøker og anskaffelse av datamaskiner prioritert på skolene. Likevel mener fortsatt mange lærere at mangel på datamaskiner hemmer arbeidet med innføring av L97.

³⁴ Se Læringssenterets nettsider: Olweus kjerneprogram mot mobbing og antisosial atferd

³⁵ Programmet tar sikte på å bygge opp kompetanse, arbeide med holdninger, innføre rutiner og iverksette konkrete tiltak i skolemiljøet.

³⁶ Bærum kommune 1994: Prosjektrapport nr. 3/94 – *Regelmessig sansemotorisk trening i seksårstilbudet*.

³⁷ Rønning, W.: *Likeverdige skole i praksis* Nordlandsforskning rapport nr. 18/2002.

Lærebøkene ser ut til å være det dominerende læremiddelet og brukes ofte på en lang rekke områder i planlegging og undervisning av en stor andel lærere. Sammen med læreplanen ser lærebøkene ut til å danne utgangspunktet for utarbeidelsen av års- og halvårsplaner blant lærerne og kan sies å være det viktigste hjelpemiddelet i lærernes arbeid.³⁸ Evalueringen viser at ungdomstrinnet i noe mindre grad enn barnetrinnet benytter alternative læremidler i opplæringen.

12.4.6 Læringsresultater

Deltakelse i internasjonale undersøkelser om læringsutbytte og mer systematikk i fremstillingen av resultatene i norsk grunnopplæring startet på 1990-tallet.

Det er for eksempel foretatt flere internasjonale sammenlikninger som måler læringsutbytte. OECD-landene dominerer disse undersøkelsene.

- I 1990–91 deltok Norge i IEA-undersøkelsen³⁹ i morsmål. Denne tok for seg leseferdighetene blant 9- og 14-åringer. Norge skåret godt over middels for 9-åringene, men bare middels for 14-åringene.
- I 1995 gjennomførte IEA TIMMS-undersøkelsen i matematikk og naturfagkunnskap.⁴⁰ Den viste at norske elever i det som nå er 4. og 8. klassetrinn, lå omkring gjennomsnittet i naturfag og under gjennomsnittet i matematikk. Særlig dårlig var matematikkresultatene i 4. klasse. For avgangstrinnet i videregående skole lå imidlertid resultatene helt i toppen, særlig i naturfag.
- PISA-undersøkelsene fra 2000⁴¹ er den mest omfattende internasjonale undersøkelsen så langt og måler funksjonell kompetanse i lesing, naturfag og matematikk blant femtenåringer innenfor OECD og enkelte andre land. Undersøkelsen gir også informasjon om holdninger, motivasjon og læringsstrategier. PISA-undersøkelsen viste at Norge skårer rundt gjennomsnittet av deltakerlandene i undersøkelsen, og dårligere enn de andre nordiske landene (unntatt Danmark).

- Sammenliknet med leseundersøkelsen fra 1991 (IEA) har Norge forbedret seg noe, men det viser seg også at avstanden mellom de svake og de flinke har økt.

Læreplanen slår fast at skolen ikke bare skal gi elevene en faglig skolering som setter dem i stand til å fungere tilfredsstillende i samfunnsliv og yrkesliv. Den skal også gi dem en sosial og personlig ballast som gjøre dem skikket til å leve som aktive samfunnsborgere. Undersøkelser om elevenes «demokratiske beredskap og vilje til engasjement» i 9. klasse og 2. klasse i videregående opplæring (CIVIC) viser at norske elever skårer godt over middels, både i de delene som måler kunnskaper og ferdigheter om demokrati og politikk, og i de delene som måler holdninger og engasjement.

I de siste årene har det vært et økende fokus på elevenes læringsutbytte i grunnskolen. Særlig har det vært uttrykt bekymring for elevenes leseferdigheter. Nasjonale kartleggingsprøver i leseferdighet har vist at 3.-klassingene i 2000 og 2001 leste noe dårligere enn 2.-klassingene i 1994 og 1997.⁴² Resultater fra nyere kartleggingsprøver viser stabile resultater i 2. klasse i forhold til 2000 og en tendens til positiv utvikling i 3. klasse, men resultatene er fremdeles svakere enn i 1994.⁴³ Videre viser de norske resultatene av den internasjonale undersøkelsen PIRLS 2001⁴⁴ at leseferdigheten blant norske 10-åringer preges av store forskjeller mellom elever i samme klasse. Det er en tydelig sammenheng mellom spredning i klassen og klassens gjennomsnittlige leseferdighet. Det vil si at i klasser med et høyt gjennomsnitt er spredningen mindre enn i klasser med lavt gjennomsnitt. Gode klasser kjennetegnes altså av mange gode lesere.

Antall timer per uke som brukes til norskundervisning (lesing, skriving, tale, litteratur- og andre språkferdigheter) er i følge undersøkelsen så varierende at det blir misvisende å operere med et gjennomsnitt. Noen lærere rapporterer at de bruker 3 timer i uka på slik norskundervisning i en vanlig uke, mens andre lærere rapporterer om opptil 15 timer i uka.

³⁸ Hopmann, S.: *Hvordan formidles læreplanen? En komparativ evaluering av læreplanbaserte virkemidler – deres utforming, konsistens og betydning for læreres praksis*. Synteserapport. Evaluering av Reform 97 2003.

³⁹ The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

⁴⁰ Third International Mathematics and Science Study.

⁴¹ Programme for International Student Assessment.

⁴² *Skolen vet best*. Utdannings- og forskningsdepartementet 2002.

⁴³ Kartlegging av leseferdigheter i 2. og 3. klasse våren 2002, utført av Senter for leseforskning ved Høgskolen i Stavanger.

⁴⁴ Mullis mfl.: PIRLS 2003 International Report: IEAs Study of Reading Literacy Achievement in Primary School. Rapporten finnes på nett <http://isc.bc.edu/pirls2001.html>

Videre viser undersøkelsen at norske elever skårer lavt sammenliknet med andre land. Totalt deltok 150 000 elever i 35 land i undersøkelsen. Mens svenske elever kommer best ut i denne testen, ligger de norske elevene litt under gjennomsnittet. 17 av landene i undersøkelsen er OECD-land. Sammenliknet med disse landene ligger Norge nest sist. Hovedinntrykket i undersøkelsen er at det i svensk skole arbeides mer systematisk med lærings- og lesestrategier enn i Norge.

Resultatene fra PIRLS viser noe av den samme tendensen som vi har sett i PISA-undersøkelsen for 15-åringer: at det er stor spredning i læringsresultater blant elevene. PIRLS 2001 viser at Sverige kombinerer et godt resultat i leseferdigheter med liten spredning i resultatene.

Gode klasser ser ut til å kjennetegnes ved at det arbeides mer systematisk med lesing og lesestrategier. Et av resultatene fra evalueringen av Reform 97 viste til forskjeller mellom klasser når det gjaldt tilnærming til den første lese- og skriveopplæringen.⁴⁵ I klasser med et høyt innslag av skriftspråkstimulerende aktiviteter synes det som om lærerne i større grad vektlegger et planmessig og strukturelt opplegg. Forskerne viste til at denne forskjellen kan få konsekvenser for elevene, særlig de som strever med å tilegne seg skriftspråklig kompetanse.

Prosjektene i evalueringen av Reform 97 har i mindre grad koblet sine beskrivelser og observasjoner til faktiske læringsresultater. De rapportene som behandler dette, har til hensikt å vurdere eventuelle endringer i læringsutbytte fra tiden før L97. Rapportene gir ikke et entydig bilde av læringsresultatene. I matematikk ser elevene etter reformen ut til å greie enkelte deler av faget bedre, og enkelte deler av faget noe dårligere, sammenliknet med elever fra 1995.⁴⁶ I natur- og miljøfag er det ikke mulig å konkludere med noen endring av betydning fra tiden før reformen.⁴⁷

Ett funn ser imidlertid ut til å bekrefte andre undersøkelser om læringsutbytte: Jenter presterer bedre enn gutter i norsk. Dette vises tydelig i

prosjektet som fokuserer på norskfaget. En av konklusjonene er at norsk skriveopplæring ser ut til å være klart kjønnsdelt. Videre viser forskningen til store forskjeller mellom klassene når det gjelder prestasjoner i norsk og matematikk. Forskjellene gjelder alle klassetrinn.⁴⁸

Elevenes utbytte av skolen kan forklares gjennom en rekke faktorer. Det viser seg at ulike faktorer gjør seg gjeldende på ulike klassetrinn og i ulike fag. Progressiv pedagogikk ser ikke ut til å ha nevneverdig betydning. Det er imidlertid påvist at elevenes motivasjon i form av selvoppfatning og forventninger om å meste har betydning for prestasjonene på tvers av fag og klassetrinn.⁴⁹

I diskusjonen rundt leseopplæring har det vært hevdet at mange høyskoler ikke har prioritert begynneropplæringen i lesing og skriving.⁵⁰ Utdannings- og forskningsdepartementet har imidlertid som et resultat av de siste års fokus på leseferdigheter satt i gang tiltak for å øke leselysten og bedre leseresultatene blant norske barn:

- Kartleggingsprøver i leseferdighet på 2. og 7. klassetrinn.
- Økt timetall i norsk på småskoletrinnet fra skoleåret 2002/03.
- Styrking av basisfagene (lesing, skriving og regning) i den nye lærerutdanningen, inkludert grunnleggende lese- og skriveopplæring.⁵¹
- Plan for styrking av leseferdigheter, blant annet kompetanseutvikling i bruk av skolebibliotek.
- Stipend for videreutdanning av lærere i norsk med vekt på lesing og skriving.
- Samarbeid med Kulturdepartementet omkring formidling av litteratur (Den kulturelle skolesekken).
- Det vil bli lagt fram en egen stortingsmelding om kultur og kulturformidling i tilknytning til skolen, der blant annet litteratur, bibliotek, lesing og leselyst får bred omtale.

⁴⁵ Klette, V.: *Klasserommets praksisformer etter Reform 97* (utgis som del av synteserapport sommeren 2003).

⁴⁶ Brekke, G. mfl.: *Endringer og utvikling ved R97 som bakgrunn for videre planlegging og justering – matematikkfaget som kasus*. Rapport som publiseres i synteserapport sommeren 2003.

⁴⁷ Tveita, J. mfl.: *Det bortkomne faget... Naturfaget tilbake i norsk grunnskole*. Synteserapport for prosjektet *Natur- og miljøfag etter Reform 97, en evaluering ut fra et elevperspektiv*. Høgskolen i Nesna.

⁴⁸ Evensen, L.S.: *Kvalitetssikring av læringsutbyttet i norsk skriftlig*. Sammendragsrapport, mars 2003.

⁴⁹ Imsen, G.: *Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte*. Synteserapport fra prosjektet *Læringsmiljøets betydning for elevenes utbytte av skolen*. April 2003. Program for evaluering av Reform 97.

⁵⁰ Tønnesen, L.K.B.: *Den nye småskolen – bakgrunn og utforming*. Høgskoleforlaget 2002.

⁵¹ I arbeidet med ny rammeplan for allmennlærerutdanningen skisseres det krav til studentene om å kunne bruke resultater fra kartleggingsprøver sammen med faglig og didaktisk kunnskap for å tilpasse opplæringen til elevenes ulike behov.

12.4.7 Minoritetsspråklige elever

Av rundt 40 000 minoritetsspråklige⁵² elever i norske grunnskoler får omtrent 18 600 opplæring i morsmålet sitt, eller fagundervisning på morsmål. Det blir gitt morsmålsundervisning på mer enn 100 språk.⁵³

Etter forskrift til opplæringsloven har kommunene plikt til å gi minoritetsspråklige elever nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge vanlig undervisning.

Et spørsmål som har gått igjen i debatten om læringsresultater blant minoritetsspråklige, har vært hvorvidt opplæring i lese- og skriveopplæring på morsmålet har gunstig virkning for læringsresultatene. Flere utenlandske studier viser at minoritetsspråklige elever som har mottatt undervisning i morsmålet i de første årene, har bedre utviklingsforløp, og at formell opplæring i morsmålet er den faktoren som klarest er relatert til akademisk suksess. I Norge er det imidlertid lite forskning på dette feltet. En relativt fersk studie⁵⁴ avdekker at tilbudet om lese- og skriveopplæring på morsmålet har vært mest omfattende i de første skoleårene, men den kan ikke entydig konkludere med morsmålsopplæringens betydning for læringsresultater blant minoritetsspråklige. Studien slår imidlertid fast at opplæring i morsmålet parallelt med opplæring i norsk ikke bidrar til språklig forvirring med påfølgende dårlige resultater, slik det tidvis har vært hevdet.

Den klareste anbefalingen i studien er at det bør forskes mer på dette området. Om det hersker tvil om sammenhengen mellom morsmålsopplæring og læringsresultater, er det ingen tvil om at språklige minoriteter gjennomsnittlig oppnår betydelig dårligere skolerresultater enn majoriteten. Resultatene av de foreliggende studiene er imidlertid såpass entydige at utvalget vurderer det som noe uansvarlig å vente på ytterligere studier eller forskning før den tospråklige satsingen ved skolestart blir intensivert.

En av de siste og mest omfattende studiene av minoritetsspråklige elever i grunnskolen (småskoletrinnet) fokuserer på hvilke forhold som har betydning for elevenes aktive deltakelse i temaorganiserte opplæringsaktiviteter og elevenes

læringsutbytte.⁵⁵ Undersøkelsen tar utgangspunkt i to skoler, én med et stort innslag minoritets elever (65 prosent) og én med et mindre innslag (23 prosent). Studien slår fast at barn med norskspråklig bakgrunn har bedre læringsutbytte enn minoritetsspråklige, og at en og samme undervisningsmodell virker forskjellig på ulike elevgrupper i L97-skolen. Studien avdekker videre store forskjeller i læringsresultat mellom elever i den minoritetsspråklige gruppen. Elever som har utviklet simultan tospråklighet gjennom barnehagen, på skolen og i fritiden, deltok mer aktivt i og hadde mer nytte av opplæringen. Elever som ikke hadde utviklet simultan tospråklige evner i førskolealder, hadde mindre utbytte av opplæringen.

De to skolene i studien varierte med hensyn til elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Skolen med størst innslag av minoritetsspråklige lå i et område med lav sosioøkonomisk status. På denne skolen hadde så mye som 60 prosent av elevene dårlig utbytte av opplæringen, mot 18 prosent av dem med norsk bakgrunn. Dette betyr at i en slik kontekst er sannsynligheten for å mislykkes tre ganger større blant minoritetsspråklige enn blant dem med norsk bakgrunn.

Rapporten konkluderer likevel med at L97 ser ut til å lykkes for et stort flertall av norskspråklige elever og funksjonelt tospråklige elever. Skolen har imidlertid ikke klart å trekke med de elevene som ikke er funksjonelt tospråklige, og konkluderer med at enspråklig undervisning på norsk for disse elevene ikke fremmer et godt læringsutbytte. Rapporten anbefaler at skolene og lærerne gis læring og veiledning til opprettelsen av varierte og tilpassede tospråklige opplæringsmodeller på skolenivået og klasseromsnivået for ulike elevgrupper.

12.4.8 Endringer i grunnskolen

En rekke forskningsprosjekter har tidligere pekt på at reformer i utdanningssystemet ikke nødvendigvis fører til store endringer av den daglige praksisen i klasserommet, og at årsaken til dette blant annet har vært at endringene har skjedd innenfor de strukturene og rammene som har preget skolen i lang tid. For eksempel har klassen vært det rådende prinsippet for inndeling av elevene, skoledagen har vært organisert som bolker på 45 minutter, friminuttene på ti, læreboken har

⁵² Elever med et annet morsmål enn norsk og samisk.

⁵³ SSB Utdanningsstatistikk 2001.

⁵⁴ Bakken, A.: Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner. Tidsskrift for ungdomsforskning nr. 1/2003.

⁵⁵ Øzerk, K: *Språklige minoriteter i L97-skolen*. Inngår i synteserapport som kommer sommeren 2003.

Boks 12.2 Demonstrasjonsskoler

Demonstrasjonsskoler er skoler som over tid har utmerket seg på nasjonalt prioriterte områder. Intensjonen med demonstrasjonsskoler er at disse skal bidra med erfaringer fra det lokale initiativ og fra utviklingsarbeid overfor andre skoler gjennom ulike arbeidsformer.

Demonstrasjonsskolene 2002–04 har utmerket seg innenfor ett eller flere av disse områdene:

- opplæring i prioriterte fag (lesing, skriving, matematikk og engelsk)
- læringsmiljø
- skoleanlegg

For perioden 2003–05 er det valgt 20 demonstrasjonsskoler og 10 lærebedrifter som skal være gode eksempler på det å heve kvaliteten på utdanningen. Demonstrasjonsskolene får 500 000 kroner hvert år i inntil to år, mens lærebedriftene får 50 000 kroner for hver lærling, begrenset oppad til 500 000 kroner for hver lærebedrift per år i inntil to år.

dominert som læremiddel, klasserommet har hatt pulter og plass til rundt 30 elever, alle fagene er blitt undervist gjennom hele året, osv. Så lenge disse strukturene består har det vært hevdet at det er vanskelig å få til endringer av skolens virksomhet.⁵⁶

Dette bildet kan se ut til å ha endret seg betydelig i de siste årene. Forsøk med arbeidstidsbestemmelser, reglene for klasseorganisering, regler om fag- og timefordeling, fritak for karakterer på ungdomstrinnet, samt ordningen med bonus- og demonstrasjonsskoler viser at mange skoler er i ferd med å utvikle seg til lærende organisasjoner. Betegnelsen forsøk i denne sammenhengen betyr at det er gitt dispensasjon fra bestemmelser i opplæringsloven etter søknad fra den enkelte skole. Oversikter over forsøk viser at totalt 273 grunnskoler har søkt om fritak fra lov- og regelverk.⁵⁷ Av disse er

- 64 forsøk med alternative eksamens- og vurderingsformer

- 20 forsøk med fritak for karakterer
- 73 forsøk med avvik fra regler om fag- og timefordeling
- 129 forsøk med avvik fra klasseorganiseringsregler

Ordningen med demonstrasjonsskoler illustrerer også at mange skoler driver lokalt utviklingsarbeid. Våren 2002 søkte 239 skoler om å få komme med i ordningen, som innebærer at de blant annet brukes som besøks- eller hospiteringsskoler for skoleledere og lærere som deltar i etter- og videreutdanning.

At kulturen for endring og utvikling ved mange skoler har endret seg i de siste årene blir bekreftet gjennom evalueringen av Reform 97. I forhold til observasjonsstudier gjort på begynnelsen av 1970- og 1980-årene ses nå dels store endringer i måten skoledag og skoleår er organisert og tilrettelagt på, med til dels store variasjoner i den praktiske utformingen. Ved enkelte skoler finnes det radikale eksempler på endringer av fag- og timeplanorganisering. Endringene synes å være godt i tråd med L97 og synes i hovedsak å innebære følgende:

- organisering i lengre perioder (bolker) med fast midtpausetid, ellers fleksibel pausetid gjennom uken, snarere enn 45 minutters perioder med atskilte fag
- større mulighet for å se fag i sammenheng (tverrfaglig eller gjennomgående tema) over lengre tidsperioder (1–6 uker)
- tillempling av normalarbeidstid for lærerne, lokalt tilrettelagte avtaler for tilstedeværelse

Disse endringene synes å være direkte relatert til endringer i pedagogisk tilrettelegging, fordi en annen organisering av skoledagen på en bedre måte legger til rette for læringsarbeid gjennom tema- og prosjektarbeid. Særlig på ungdomstrinnet synes disse endringene å være markante.⁵⁸ En undersøkelse om forsøk med alternative arbeidstidsordninger viser til at lærerne får mer tid til å følge opp elevene og gi bedre tilpasset opplæring når skolen organiseres annerledes.⁵⁹

Endringene må også ses i tilknytning til endrede arbeids- og samarbeidsformer mellom lærerne og mellom lærerne og elevene. Den store

⁵⁶ Haug, P.: *Ungdomsskolen – ein flik av ein større sak*, Greppe-
rud, G. (red.): *Tre års kjedsomhet? Om å være elev i ungdoms-
skolen*. Gyldendal Akademisk 2000.

⁵⁷ <http://fut.ls.no/resultat.asp>

⁵⁸ Blichfeldt, J.F.: *Mot en ny samarbeidsstruktur*. Synteserapport
fra delprosjekt *Lære for livet?* Evaluering av R97, område 2:
Samarbeid, leiing, oppvekst, læringsmiljø og læringsresultat.

⁵⁹ Bungum, B. mfl.: *Tid til en kollektiv og attraktiv skole*. Evalu-
ering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstids-
ordninger i skoleverket. SINTEF IFIM 2002.

forskjellen i samarbeidet mellom lærerne synes å være at de organiserer seg i team- eller arbeidslag, og at lagene kan være organisert rundt et trinn eller rundt én eller flere klasser. Også her synes endringene å være store på ungdomstrinnet. Mens forholdet mellom lærerne tidligere var preget av at arbeidet var individuelt tilrettelagt, med begrenset faglig samarbeid og lite synlighet overfor hverandre, er bildet i dag preget av større synlighet, omfattende samarbeid og større grad av kollektivt ansvar.

Evalueringsrapporten konkluderer med at de endringene som er observert i studien, er i godt samsvar med mål og retningslinjer i L97.

Evalueringsrapportene i evalueringen av reformen kan også tyde på at L97 over tid har bidratt til den utviklingen som er observert. En sammenlikning av resultater fra ulike undersøkelser⁶⁰ tyder på at læreplanen har virket over tid. En langt større andel lærere svarer i 2002 at L97 har ført til at deres arbeid er endret, enn de gjorde i 1998.⁶¹

12.4.9 Oppsummering

- Flere internasjonale sammenlikninger viser at Norge bare skårer middels i sentrale basisferdigheter sammenliknet med andre land.
- Norske elevers kunnskaper og ferdigheter varierer mye fra klasse til klasse. Norge kjennetegnes dessuten ved stor spredning i læringsresultater.
- Gode læringsresultater ser ut til å ha sammenheng med bevisst og systematisk arbeid med læringsstrategier, og med elevenes motivasjon i form av selvoppfatning og forventninger om å mestre.
- Norske klasserom preges etter hvert av variasjon i arbeidsmåter, men det er forskjell mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet i hvilken grad variasjon i arbeidsmåter er tatt i bruk. På ungdomstrinnet ser det ut til at relativt spesifiserte læringsmål hindrer at lærerne tar i bruk mer variasjon i arbeidsmåtene.
- Det ser ut til å være lite systematisk refleksjon rundt de ulike aktivitetenes læringspotensial.
- SFO er av varierende kvalitet, og ordningen fyller ikke kravene til tilstrekkelig inkludering og differensiering for alle barna.

⁶⁰ Ulike utvalg av lærere er stilt de samme spørsmålene på ulike tidspunkter i reformen.

⁶¹ Hopmann, S.: *Hvordan formidles læreplanen? En komparativ evaluering av læreplanbaserte virkemidler – deres utforming, konsistens og betydning for læreres praksis*. Synteserapport. Evaluering av Reform 97 2003.

12.5 Utvalgets vurderinger

12.5.1 Barnetrinnet

Økt fokus på basisferdigheter

Det er utvalgets oppfatning at en god skolestart er svært viktig for all videre læring, både i grunnopplæringen og i et livslangt læringsperspektiv. Det er i skolens første år grunnlaget legges for å tilegne seg kunnskaper, ferdigheter og holdninger som skal gi elevene et positivt selvbilde og lærelyst som skal vare hele livet. Dette er etter utvalgets mening helt avgjørende for at alle elever skal oppnå et best mulig helhetlig læringsutbytte.

Utvalget har tidligere særlig pekt på at ferdigheter i lesing, skriving og regning samt tallforståelse er grunnleggende for tilegnelse av andre typer kunnskaper. Utvalget har også merket seg at evalueringen av Reform 97 tyder på at det er grunn til å styrke opplæringen i basisferdigheter både i innhold og omfang på hele småskoletrinnet. For begynneropplæringen vil det derfor først og fremst være grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter samt tallforståelse som må stå i fokus. Utvalget viser videre til behovet for å styrke basisferdighetene i hele grunnopplæringen (jf. kapittel 8 *Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner*).

Styrking av basisferdigheter i begynneropplæringen står etter utvalgets mening ikke i motsetning til lekens betydning for læring og utvikling hos barn. Men utvalget vil understreke at lek bør være én av flere arbeidsformer også på småskoletrinnet, og at lekpregede aktiviteter på småskoletrinnet skal ta utgangspunkt i kompetansemål i læreplanen. Lærernes kunnskaper om sammenhengen mellom læring og lek bør gis større oppmerksomhet. Utvalget vil her vise til forskning som peker på hvor viktig et positivt selvbilde og sosial trygghet er for barns utvikling og sosiale samkvem med andre, og at kropp og bevegelse spiller en sentral rolle i utviklingen av selvbildet hos barn siden deres hverdag for en stor del består av «kroppslige aktiviteter».⁶²

I perspektivet livslang læring er det første møtet med skolen særdeles viktig med tanke på motivasjon og mestring. Derfor må alle elever bli møtt med utfordringer og omsorg som stemmer med deres forutsetninger. Utvalget har i sin argumentasjon og i sine forslag lagt opp til en smidig

⁶² Moser, T. mfl.: *En sunn psyke i en sprek kropp? Om betydningen av fysisk aktivitet for psykisk helse fra et empirisk-kvantitativt ståsted*. Høgskolen i Vestfold.

overgang mellom barnehage og skole. Det vises til kapittel 11 *En sterk start – om barnehagen og overgangen til grunnskolen*. En styrking av opplæringen i basisferdigheter forutsetter også nødvendige forskjeller mellom barnehagen og skolen. Det gjelder både innhold og arbeidsformer.

Fysisk aktivitet

Utvalget har merket seg at dagens barn og unge ikke får den fysiske aktiviteten som er nødvendig, og at aktivitetsnivået blir redusert med alderen. Det er derfor helt nødvendig å sette inn tiltak som kan bøte på dette. Derfor vil utvalget gå inn for at det skal legges til rette for en time med fysisk aktivitet hver dag.

En time med fysisk aktivitet hver dag må være tilrettelagt slik at aktiviteten har klare mål tilpasset de ulike aldersgruppene. Det innebærer at det må være én eller flere lærere som har ansvaret for planleggingen og oppfølgingen av disse timene. Det må særlig legges til rette for motiverende aktiviteter. I småskolen bør det først og fremst legges til rette for allsidig bevegelsesutvikling (sansemotorisk trening).

Ressursrammene for dette arbeidet må det forhandles om mellom partene. På småskoletrinnet mener utvalget det vil være naturlig at fysiske aktiviteter ses i sammenheng med ressurser avsatt til frie aktiviteter.

Tilpasset opplæring og varierte arbeidsmåter

L97 fremhever at tilpasset opplæring forutsetter variasjon i arbeidsmåter for å ta hensyn til elevenes ulike evner og forutsetninger. Evalueringen av Reform 97 peker på at arbeidsmåter ikke alltid er forankret i opplæringens mål, og at opplæringens mål ikke alltid er tydelig uttrykt.

Utvalget vil klart understreke at tilpasset opplæring som prinsipp skal gjennomsyre hele grunnopplæringen. Dette er ikke nytt. I L97 heter det at «Individuell tilpassing er nødvendig for at alle elevane skal få eit likeverdig tilbod» (s. 58). Imidlertid synes det som om praksis svikter. Reformevalueringen kan tyde på det. Utvalget har foreslått flere grep for å sikre at den enkelte elev får det beste utbyttet av opplæringen, jamfør kapittel 8 *Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner* og kapittel 9 *En tilpasset opplæring for alle*. Utvalget tror ikke at strukturelle endringer som for eksempel basisgrupper og mer flytende grenser mellom trinnene er tilstrekkelige virkemidler for økt læringsutbytte. Det må trolig en hold-

ningsendring til i hele grunnopplæringen og i lærerutdanningen der oppmerksomheten på elevenes læringsutbytte skjerpes. En slik perspektivforskyvning, der fokus til dels flyttes fra læringsprosess til læringsresultat, kan bidra til økt interesse både for den enkeltes læringsforutsetninger og for hvilke arbeidsmåter som gir både godt læringsutbytte, lærelyst og læringsglede.

Utvalget vil presisere at barn møter på skolen med ulikt utgangspunkt. Forskjellene mellom seksåringers utvikling kan være betydelige. Dette må grunnskolens barnetrinn vise hensyn til og ta utgangspunkt i når barna kommer til skolen. Dette vil også være viktig for barnas motivasjon. Barn som allerede kan lese, eller forventer å få lære å lese, må møte et lærerteam som legger til rette for dette. Utvalget viser her til forslag til ny rammeplan for lærerutdanningen som omhandler grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring, og mener at økt fokus på dette i lærerutdanningen er av grunnleggende viktighet.

Etter hvert som elevene introduseres for fagenes egenart, må opplæringen opprettholde den lærelysten som elevene møter på skolen med. Særlig på mellomtrinnet vil det være viktig å fremme elevenes interesse og forståelse for egenarten til fagene og fagområdene. Den interessen som skapes for fagene på dette trinnet, er av avgjørende betydning for elevenes holdninger til og motivasjon for fagene på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Utvalget vil her vise til at holdninger og motivasjon er av avgjørende betydning for elevenes helhetlige læringsutbytte (jamfør kapittel 5 *Barn og unge*).

Utvalget vil vise til at Reform 97 i stor grad har vært fokusert på småskoletrinnet, og at dette kan ha gått ut over mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Til en viss grad gjenspeiles dette i utdanningsforskningen, som i liten grad eksplisitt har tatt for seg elevenes alder og utviklingsnivå, arbeidsmåter og metoder på mellomtrinnet. Utvalget vil presisere at mellomtrinnet er et viktig tidspunkt for å gripe tak i elevenes engasjement og interesser for fagområder. Trinnets egenart bør derfor få økt oppmerksomhet både blant utdanningsplanleggere og utdanningsforskere.

Når det gjelder tilpasset opplæring, må minoritetsspråklige elever nevnes særskilt. Evalueringen av reformen peker på at den norske grunnopplæringen ikke er i stand til å gi en stor del av denne gruppen tilpasset opplæring i den grad at de har utbytte av opplæringen. Dette ser utvalget alvorlig på. Minoritetsspråklige elever utgjør en stor og sammensatt elevgruppe, med et mangfold

av kulturer, språk og oppvekstbakgrunn. Foreldrenes utdannings- og kulturbakgrunn preger deres syn på hva en god skole er, og dette kan være konfliktfylt i forhold til norsk skoletradisjon.

Utvalget mener at minoritetene har ført til stor grad av berikelse på mange områder i det norske samfunnet. Grad av inkludering og gjensidig forståelse vil variere fra sted til sted, og det vil være fordeler og ulemper både for minoritetene selv og for samfunnet uansett gruppestørrelse og geografisk plassering. Det må imidlertid være et klart krav til norsk grunnopplæring at den gir minoritetsspråklige barn en tilpasset opplæring som fører til et godt læringsutbytte og gir mestring og motivasjon for livslang læring.

Økt oppmerksomhet mot læringsutbytte

Evalueringen av Reform 97 viste at det som er viktig ved variasjon i arbeidsmåter i opplæringen, er hvordan de brukes, og hvordan de knyttes til mål for opplæringen. Det betyr at de arbeidsmåtene lærerne og elevene tar i bruk, må ha klar tilknytning til og sammenheng med de kompetansemålene som er beskrevet i læreplanene (jmfør kapittel 8 om kompetanse). Evalueringen av Reform 97 avdekker imidlertid at en del av lærerne mangler kompetanse for å undervise i blant annet tema- og prosjektarbeid, og at disse arbeidsmåtene ikke er godt nok knyttet til læringsmål. Utvalget vil derfor presisere at variasjon i arbeidsmåter er en suksessfaktor i forhold til elevenes motivasjon, trivsel og læring, og at lærernes kompetanse til å ta i bruk disse arbeidsmåtene må få økt oppmerksomhet. Det er særlig viktig at lærerne knytter systematisk vurdering av arbeidsmåter og metoder til elevenes læringsresultater.

Gjennomgangen i kapittel 7 *Kvalitet* viser at det er samlet lite informasjon om sammenhengen mellom undervisning og læring og resultatet av læring. Dette vises etter utvalgets mening også i evalueringen av Reform 97, som i liten grad retter oppmerksomhet mot hvilke arbeidsmåter som ser ut til å fremme best læring. Utvalget ser at dette kan være en komplisert oppgave, der mange variabler vil virke inn på resultatet. Utvalget mener imidlertid at det må satses på systematisk innhenting av informasjon som kan påvise sammenhenger mellom arbeidsmåter og gode læringsresultater.

Mer tid til opplæring

Utvalget mener at økt fokus på basiskompetanser, kombinert med variasjon i arbeidsmåter for å imø-

Boks 12.3 Lengre skoledag og integrert skole og SFO ved Darbu skole

Ved Darbu skole i Øvre Eiker kommune går alle småskoleelevene like lenge på skolen som barna på mellomtrinnet. Småskoleelevene har SFO-tid midt på dagen tre dager i uken. Skolen bruker noe lærerressurser i SFO-tiden og får tilbake assistentressurser i skoletiden på slutten av dagen. Sambruk av ressurser fører blant annet til åpen skole om morgenen, større voksentetthet, bedre tid til spising, lek og formingsaktiviteter, leksehjelp med lærer til stede, og lese- og skrivetrening to skoletimer før utedag starter.

Sambruk av ressursene, god bruk av assistentene og mindre utgifter til skyss gjør at dette tilbudet er gratis alle skoledager.

tekomme kravet om tilpasset opplæring for alle, i hovedsak kan realiseres innenfor skolens tradisjonelle rammer. Utvalget har imidlertid merket seg at det skjer en interessant utvikling mange steder mot løsere organisatoriske rammer både i forhold til tid og rom, og ser at en slik utvikling gjør realiseringen av målene i L97 enklere. Utvalget vil her vise til forslag om basisgrupper i kapittel 9 *En tilpasset opplæring for alle*.

Utvalget mener at målene om en god og tilpasset begynneropplæring med økt vekt på basisferdigheter forutsetter mer tid enn det dagens fag- og timefordeling på småskoletrinnet gir rom for. En økning i årsrammen på småskoletrinnet vil etter utvalgets mening gi både tilpasset opplæring og bedre læringsresultat. Utvalget har lagt opplæringsfaglige synspunkter til grunn for sitt forslag om utvidelse av årsrammen på småskoletrinnet. En utvidelse av årsrammen med økt vekt på opplæringen i basisferdigheter, bør imidlertid ikke innebære at elevene fullstendig fritas for hjemmearbeid. Utvalget vil understreke foreldrenes viktige rolle i barnas læring og mener at elevenes arbeid hjemme vil bidra til både økt læring og inkludering av foreldrene i barnas læring. Det vises her til kapittel 22 *Samarbeidet hjem-skole*.

SFO

Utvalget viser til gjennomgangen av skolefritidsordningen og vil særlig rette oppmerksomheten mot tilretteleggingen for barn med særskilte

behov. Utvalget mener at personalet i SFO bør ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi barn med særskilte behov et godt tilrettelagt tilbud.

Gjennomgangen av SFO foran viste at det er lite formelt samarbeid mellom SFO og skolen og mellom SFO og det kommunale hjelpeapparatet. Videre viste gjennomgangen at det er nokså tilfeldig om aktivitetene i SFO er preget av pedagogisk tankegang, og at kvaliteten ved SFO varierte. Utvalget vil peke på at barna oppholder seg ved SFO forholdsvis mange timer per dag, og at det er viktig at SFO bidrar til å nå målet om at barnas oppvekstmiljø skal ses i en helhetlig sammenheng. Utvalget vil derfor gå inn for at det legges opp til et tettere samarbeid mellom skolene og SFO og mellom det kommunale hjelpeapparatet og SFO. Kommunene må etter utvalgets mening ta et helhetlig ansvar for SFO og utvikle rammeplaner for disse.

En måte å knytte SFO og skolene tettere sammen på kan være ved å organisere skoledagen slik at elevene har SFO-aktiviteter midt på dagen, jamfør eksemplet i boks 12.3. Utvalget mener at en slik alternativ organisering kan bidra til mer effektiv utnyttelse av skolens samlede personalressurser, for eksempel ved at skolens assistenter har ansvaret for barna den tiden de er på SFO. Dette vil frigjøre tid for lærerne til samarbeid og planlegging.

Utvalget vil i den sammenhengen bemerke to forhold. Familier vil ha ulike behov for integrerte SFO-løsninger. Kommuner vil organisere sine SFO på forskjellig måte. Noen kommuner har for eksempel et betydelig innslag av private SFO. Utvalget har lagt kvalitetshensyn til grunn for sine vurderinger. Derfor mener utvalget at det uavhengig av organisatoriske forhold må være mulig å oppnå bedre og jevnere kvalitet i SFO-tilbudet.

12.5.2 Modernisering av ungdomstrinnet

Ungdomstrinnet har en sentral plass i grunnopplæringen i overgangen mellom barnetrinnet og videregående opplæring. Det er på dette trinnet den faglige fordypningen skjer, og det er her elevene for første gang får anledning til å velge mellom enkelte fag og dermed aktivt må ta stilling til sine egne evner og interesser. Samtidig kan trinnet sies å være i en særstilling fordi elevenes alder i høy grad preges av puberteten og utprøving og leting etter egen identitet.

L97 legger vekt på at ungdomstrinnet skal møte en heterogen elevgruppe og være aktuelt for den livsfasen elevene er i. Opplæringen skal

preges av et stort innslag av praktiske aktiviteter og skal bidra til at elevene får utnytte og utvide interessene sine.⁶³

Utvalget slutter seg til de sentrale prinsippene som er omtalt i L97 under ungdomstrinnet, og vil vise til at det foregår mye positiv aktivitet som kan bidra til å motivere elevene til fortsatt læring, og som kan gi dem inspirasjon og hjelp til å foreta valg. Gjennomgangen i teksten foran viser imidlertid en differensiert opplæring, der noen skoler legger til rette for et mangfold av arbeidsmåter, mens andre skoler ensidig benytter mer tradisjonelle undervisningsformer. Dette blir særlig synlig sammenliknet med barnetrinnet, som i større grad enn ungdomstrinnet har variasjon i arbeidsmåter og mer utradisjonell organisering av opplæringen. Utvalget vil presisere at bruk av tradisjonelle arbeidsmåter i seg selv ikke medfører dårligere læring, men at variasjon i arbeidsmåter må knyttes til økt bevissthet rundt hvilke arbeidsmåter og metoder som fører til best læringsresultater.

Utvalget ser ungdomstrinnet både som en del av grunnskolen, men like mye som et overgangstrinn og bindeledd i en samlet grunnopplæring. Det kan muligens anføres at fornyelsen av ungdomstrinnet er kommet noe i skyggen av 6-åringenes inntog i skolen, og at ungdomstrinnet fortjener en gjennomgang av både innhold og arbeidsformer.

I evalueringen av Reform 97 så langt utvalget kjenner den, er det gjort noen observasjoner knyttet til ungdomstrinnet. Disse er det redegjort for tidligere. Når utvalget foreslår til dels betydelige endringer i dagens ungdomstrinn, skyldes det flere forhold. Utvalget ser behovet for å øke læringsutbyttet, styrke elevenes motivasjon og lærelyst og modernisere arbeidsformene, blant annet gjennom nærmere kontakt med arbeidslivet. Kunnskap om ungdom og forskjellige læringsveier, og ikke minst de unges fortrolighet med teknologi, har påvirket utvalgets forslag.

Utvalget har lagt følgende prinsipper til grunn:

- Ungdomstrinnet skal innholdsmessig og organisatorisk knyttes sterkere til videregående opplæring.
- Ungdomstrinnet skal preges av økte valgmuligheter og tilby begynnende spesialisering og fordypning.
- Ungdomstrinnet skal utvikle elevenes evne til sortering og valg og bevisstgjøre dem om fremtidige utdannelses- og yrkesmuligheter.

⁶³ Jamfør L97 side 74.

Boks 12.4 Læring gjennom selvstendige valg

Lindeberg skole i Oslo startet skoleåret 2001/02 et treårig prosjekt i 8. klassetrinn med følgende visjon:

«Læring gjennom selvstendige valg og praktiske tiltak hvor elevene bygger opp sin kompetanse gjennom erfaring. Vi får en ungdomsskole som fremmer det skapende, samarbeidende og arbeidende menneske.»

Målet for prosjektet:

- Elevene skal få tilhørighet til en klasse ut fra andre kriterier enn de tradisjonelle, det vil si mer rettet mot elevenes interesser.
- Elevene skal få innflytelse på innholdet i sin egen skolehverdag.
- Elevene skal ved å velge base lære å se konsekvensen av sine egne valg.

Skolen organiserer elevene i baser som elevene selv har valgt, der de har seks til åtte undervisningstimer per uke. Øvrig undervisning gis på tvers av trinnet. Klassestyreransvaret er fordelt på alle lærerne. Fag- og timeplan endres regelmessig for elever så vel som for lærere.

- Ungdomstrinnet skal ta i bruk flere og nye opplæringsarenaer som lokalmiljø, lokale bedrifter og videregående skoler.
- Ungdomstrinnet skal legge til rette for nyskapende aktiviteter.
- Ungdomstrinnet skal stimulere elevene til læring og engasjement utenom skolen.
- Ungdomstrinnet skal gi elevene økt grad av innflytelse og medbestemmelse i sin egen opplærings situasjon.

Tilknytning til videregående opplæring

For å kunne tilrettelegge opplæringen for den enkelte og for å bidra til økt elevengasjement, mener utvalget at ungdomstrinnet i større grad enn i dag må knyttes til videregående opplæring, både når det gjelder læreplanenes innhold, arbeidsmåter og opplæringsarena. Tettere tilknytning til videregående opplæring kan skje på flere måter. Utvalget vil nedenfor skissere to forslag til tettere tilknytning og en smidigere overgang mel-

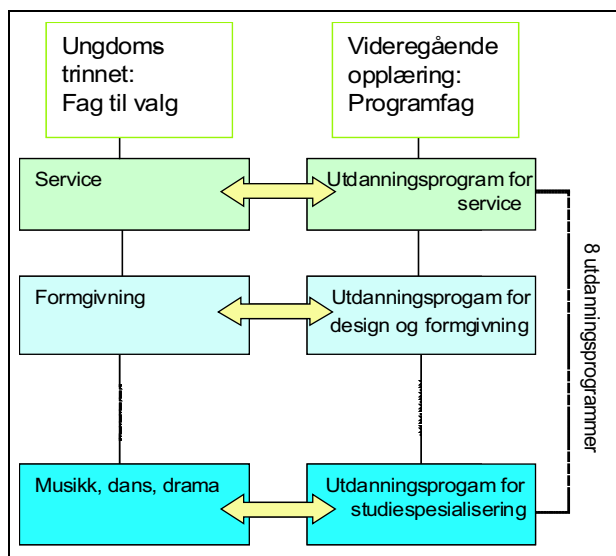
lom grunnskolens ungdomstrinn og videregående opplæring.

1. Økte muligheter for valg på ungdomstrinnet

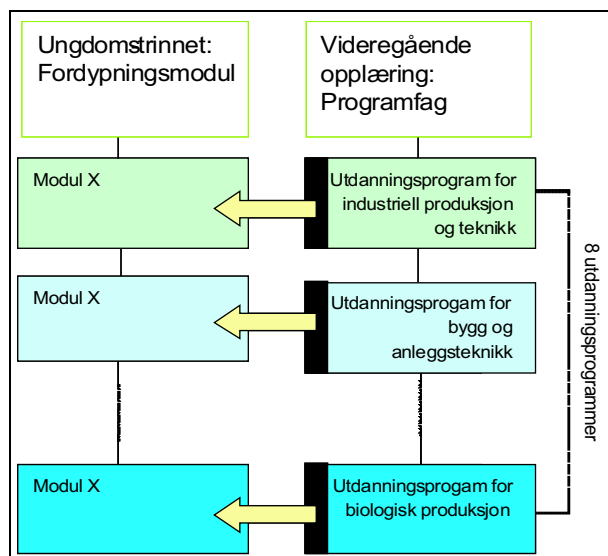
Utvalget mener at økt elevengasjement er en forutsetning for en kvalitativt god ungdomsskole som gir økt læringsutbytte og motivasjon for livslang læring. Både innhold i og organisering av ungdomstrinnet må tilrettelegges for at elevene kan engasjere seg i sin egen læring.

Etter utvalgets mening er større valgfrihet en nødvendig forutsetning for økt elevengasjement. Utvalget ønsker derfor å utvide valgmulighetene for elevene på ungdomstrinnet, men ønsker ikke å gå tilbake til ordningen med valgfag. I stedet skal valgene knyttes til områder med reelt faglig innhold i forhold til den helhetlige kompetansen. Utvalget foreslår derfor at elevene på ungdomstrinnet velger *programfag* som har samme tematiske ramme som programfagene innenfor de utdanningsprogrammene som elevene skal orientere seg mot når de skal over i videregående opplæring (jf. kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*). På denne måten knyttes ungdomstrinnet til videregående opplæring. Elevenes senere utdanningsvalg vil være basert på deres egen erfaring med ett eller flere fagområder fra videregående opplæring. Utvalget vil gå inn for følgende:

- Programfagene skal gjenspeile de åtte utdanningsprogrammene som foreslås i kapitlet om videregående opplæring, men de skal ikke erstatte de kompetansemålene som ligger i læreplanene for det aktuelle faget i videregående opplæring.
- Det lages egne læreplaner/kompetansemål for programfagene på ungdomstrinnet.
- Programfagene deles i moduler etter samme prinsipp som andre fag.
- Programfagene kan ha både en teoretisk og en praktisk innretning, og opplæringen bør knyttes til så vel elevbedrift som andre samarbeidsformer med lokalt næringsliv.
- Utformingen av programfagene skjer lokalt i samarbeid med videregående skoler og lokalt næringsliv.
- Det blir opp til den enkelte skole i samarbeid med aktuelle samarbeidsparter å avgjøre hvor mange programfag elevene skal få velge mellom.
- Programfagene skal ha et omfang på 200 årstimer over to år, og erstatter dagens ordning med skolens og elevens valg. Utvalget anbefaler at omfanget av tid til programfa-



Figur: 12.1 Illustrasjon av forholdet mellom utdanningsprogram i videregående opplæring og programfag på ungdomstrinnet



Figur: 12.2 Illustrasjon av forholdet mellom fordypningsmodul på ungdomstrinnet og programfag i videregående trinn 1.

gene legges opp slik at arbeid med programfag organiseres over hele dager.

2. Fordypningsmodul

Elevene på ungdomstrinnet er ulike med hensyn til evner og interesser. Utvalget mener at en godt tilpasset opplæring for alle må ta hensyn til dette og sørge for at alle elever møter situasjoner der de blir utfordret og får vist hva de kan mestre. Utvalget vil derfor foreslå at elevene på ungdomstrinnet får muligheten til å velge moduler fra videregående opplæring trinn 1 (jmfør kapittel 13 *Fordypning og spesialisering - om videregående opplæring*). På denne måten kan teoretisk interesserte elever få flere utfordringer, og elever med praktisk interesse får prøve ut sine evner og anlegg. Videregående skoler vil på sin side få en utmerket anledning til å markedsføre sine tilbud overfor elever på ungdomstrinnet. Ordningen skal

- gi alle elever utfordringer
- stimulere til økt interesse og bevisste utdanningsvalg
- koble elevene tettere til lokalt arbeidsliv
- være motiverende for livslang læring

Utvalget vil gå inn for følgende:

- Elever som velger fordypningsmodul, og som velger å fortsette på samme utdanningsprogram i videregående opplæring, skal ikke måtte ta om igjen modulen i videregående opplæring.

- Modulen godskrives i videregående opplæring, slik at eleven enten kan velge videre fordypning eller velge en annen modul.
- Valg av modul fra videregående opplæring skal ikke låse elevene til senere valg. Modulen skal ikke telle ved inntak til videregående opplæring.
- Elever som ønsker en fordypningsmodul fra videregående opplæring, må ta denne utenfor den årsrammen som er fastsatt for grunnskolens ungdomstrinn.

Et nyskapende og kreativt ungdomstrinn

Utvalget mener det er flere grunner til at ungdomstrinnet må være nyskapende og kreativt. For det første har bruk av andre opplæringarenaer og mer elevaktiviserende arbeidsmåter vist at elevene engasjerer seg sterkere i opplæringen og tar mer ansvar for sin egen læring. Det vises her til prosjektet *Entreprenørskap på timeplanen*. For det andre vil utvalget vise til den usikkerhet som knyttes til fremtidens behov for kompetanse og arbeidskraft, og mener at opplæringssystemet har et særlig ansvar for å fremme ungdoms evne til å tenke kreativt og nyskapende. Ikke minst vil nyskaping gjennom bruk av teknologi være et krav til fremtidens arbeidstakere. Da må opplæringens innhold og organisering gjenspeile disse kravene.

Etter utvalgets oppfatning er ikke teknologi tilstrekkelig synlig i norsk grunnopplæring. Vi lever

Boks 12.5 Teknologi og design ved Rosenberg skole

Rosenborg skole i Trondheim har hatt erfaring med faget teknologi og design siden 1997. Faget er innført som obligatorisk på lik linje med norsk, engelsk og matematikk. Timetallet er 150–180 timer i ungdomsskoletiden.

Faget har økt elevenes motivasjon for skole betraktelig. Teknologi og design bidrar til å avteoretisere matematikken og gjør den til et nyttig redskap slik at den matematiske forståelsen blir større.

Teknologi og design har bidratt til bedre differensiering av opplæringen, slik at behovet for spesialundervisning er blitt mindre. Skolen har fått bedre undervisning til en «billigere penge».

Rosenborg skole har revidert noe av L97 og skrevet egen fagplan for teknologi og design. Faget har ført til økt søkning til tekniske fag i videregående opplæring. Når Rosenberg skole ønsker at faget skal gjøres obligatorisk, er det ut fra følgende argumenter:

- Faget øker skolemotivasjonen.
- Nasjonen har behov for teknologisk høyt utdannede mennesker.
- Faget øker den generelle allmenndannelsen i et demokratisk og teknologisk samfunn.
- Faget øker forståelsen og bedrer resultatene i realfag.

i en tidsalder der teknologien griper inn på omtrent alle områder innenfor både arbeidsliv og privatliv. Det er et paradoks at dette ennå ikke har fått en tydeligere konsekvens for opplæringen av barn og unge. Fagområdet har ikke hatt noen klar tradisjon i norsk skole, og det er på tide å bryte dette mønsteret. Andre land har innført teknologi eller teknikk som obligatorisk fag i en eller annen form. I England er faget *Design and Technology* obligatorisk med 2–3 timer per uke over ti år.

Utvalget er kjent med at flere skoler har opprettet et eget fag som ved hjelp av teknologi og praksisrettet opplæring gir elevene praktiske erfaringer og kunnskaper om teknologiens betydning for vårt liv. Gjennom prosjekter skal elevene lage sine egne produkter. Ved å delta i hele prosessen erfarer elevene veien fra ide til ferdig produkt.

Utvalget ser det nye faget i nær sammenheng med kunstfagene. elever er opptatt av kunst og formgivning, blant annet ved hjelp av IKT. Utvalget vil oppfordre til at organiseringen av opplæringen tar hensyn til at faget er nær beslektet med flere andre fag.

Utvalget vil gå inn for følgende:

- Teknologi og design opprettes som et fag som skal imøtekomme kravet om mer praksisrettet opplæring.
- Omfanget skal være minimum 150 årstimer over tre år, men faget bør organiseres slik at omfanget øker gjennom ungdomstrinnet.
- Teknologi og design må ses i sammenheng med andre fag.
- Faget er godt egnet som et tverrfaglig prosjekt og som en øvingsarena for basiskompetanse.
- Særlig realfagene styrkes gjennom faget teknologi og design.
- Det lages en egen læreplan for faget med overordnede kompetansemål, men det må være opp til den enkelte skole å utforme mer detaljerte mål og måter å organisere faget på.
- Faget egner seg godt som samarbeidsprosjekt med lokale bedrifter. Faget bør kunne organiseres slik at det får en lokal utforming innenfor nasjonalt gitte rammer.

Livsvid opplæring

Fleksibilitet i form av individuell oppfølging og varierte arbeidsmåter innebærer at elever kan møte samme lærestoff på forskjellige opplæringsarenaer og på forskjellige måter. Tilpasset opplæring krever således økt fleksibilitet i organiseringen av opplæringen, og at opplæringssystemet tenker nytt og kreativt når det gjelder samhandling og samarbeid med andre opplæringsaktører utenfor skolen. Arenaene rundt skolen bør bli mer aktivt dratt inn i skolens undervisning.

Utvalget mener at det bør bli større aksept for at elevene har andre læringsarenaer enn skolen. Mange elever driver med aktiviteter utenfor skolen som etter utvalgets mening er relevante for kompetanseoppnåelse i et livslangt læringsperspektiv. Det finnes i dag ikke noe system som skaper aksept for at elevenes kompetanseoppnåelse på andre områder enn skolens kan inngå som en del av elevenes helhetlige læringsutbytte. Utvalget mener begrepet *livsvid læring* bør introduseres i grunnopplæringen som et uttrykk for den realkompetansen elevene oppnår i organisasjonslivet, idrettslag og liknende. En slik realkompetanse

innenfor noen områder bør benyttes mer aktivt og systematisk i grunnopplæringen.

Begrepet realkompetanse er blitt brukt om den kompetansen som er blitt tilegnet i ikke-formelle og uformelle sammenhenger, for eksempel på arbeidsplassen eller i organisasjonslivet (jmf. kapittel 16 *Grunnoppplæring for voksne*). I arbeidet med realkompetanse hos voksne har formålet vært å etablere prosesser og systemer som kan dokumentere og verdsette denne realkompetansen, med den hensikt å anerkjenne den som likeverdig med formell kompetanse. Realkompetansen kommer da som erstatning for formalkompetansen. Den som er blitt vurdert, kan få fritak eller avkorting for hele eller deler av et formelt utdanningsløp.

I prinsippet kunne en tenke seg denne tenkningen implementert i grunnopplæringen også. Dersom en elev kan dokumentere at et kompetansemål er nådd på en annen arena, kunne eleven få fritak for undervisningen på dette feltet.

Utvalget er kommet fram til en noe annen vinkling på anvendelse av prinsippet om realkompetanse på ungdomstrinnet. Utvalget mener imidlertid at det er flere grunner til at selve filosofien bak realkompetansetenkningen bør bli en integrert del av hele grunnopplæringen. Det er flere grunner for at denne kompetansen bør brukes mer aktivt gjennom hele grunnopplæringen:

- Økt oppmerksomhet på elevenes realkompetanse kan bidra til bedre tilpasset opplæring.
- Økt oppmerksomhet på elevens realkompetanse kan bevisstgjøre både eleven selv og lærerne om alternative læringsveier.
- Økt oppmerksomhet på realkompetanse kan stimulere elevene til aktiviteter utenfor skolen, for eksempel organisasjonsarbeid, politikk, og lignende.
- Oppmerksomhet på at «andre kompetanser» kan gi den enkelte elev større innsikt i egne sterke sider og økt selvtillit.
- Økt oppmerksomhet på elevenes realkompetanse gir skolen anledning til å gi elevene meningsfulle utfordringer, for eksempel knyttet til det å bruke elevene mer aktivt i læringsarbeidet, enten sammen med jevnaldrende, eller som hjelpelærer for yngre elever. Det er god læring i å lære bort til andre, foruten at det gir en motiverende anerkjennelse.

Rent praktisk må en mer aktiv bruk av elevenes realkompetanse starte med en kunnskap om denne kompetansen. Hva er den enkelte interessert i, hva er eleven god i? Dernest handler det

om å ta kompetansen systematisk i bruk og bygge videre på den. Utvalget vil imidlertid peke på at økt oppmerksomhet på elevenes realkompetanse ikke betyr at den erstatter noen av kompetansemålene i grunnopplæringen. Det er snarere snakk om realkompetanse som et supplement; elevene har en ressurs og noen kunnskaper og ferdigheter som systematisk tas i bruk i opplæringen.

Flere opplæringsarenaer

Fremstillingen foran har pekt på et ungdomstrinnet der elevene trives sosialt, men der de synes fagene er kjedelige og lite inspirerende.

Utvalget mener at ungdomstrinnet slik det er beskrevet foran, kan sies å mangle opplevelser som kan inspirere og engasjere elevene, utfordre deres nysgjerrighet og lærelyst. Utvalget vil peke på flere viktige arenaer for opplevelse og inspirasjon.

For det første må skolen i større grad ta i bruk sitt nærområde og lokalmiljø i opplæringen. Der småskoletrinnet varierer arbeidsmåter og tar i bruk skolens nærområder for eksempel ved ute-dag, synes ungdomstrinnet i større grad å benytte mer tradisjonelle arbeidsformer. Dette ser ut til å være gjennomgående i alle fag, også i de fagene som det kan være naturlig å finne alternative arbeidsmåter i. Utvalget vil her særlig peke på natur- og miljøfag som et fag med muligheter for varierte arbeidsformer. På barnetrinnet er dette faget populært, ikke minst de praktiske delene av faget.⁶⁴ Ungdomsskoleelever har selv pekt på behovet for å benytte flere opplæringsarenaer i dette faget:

«siden naturfag handler om natur hadde det vel ikke gjort noe om vi gikk ut i den!»⁶⁵

På samme måte bør samarbeid mellom ungdomsskole og kulturskole settes i system for å skape arenaer for realisering av kulturelle ferdigheter og identitet.

For det andre vil utvalget peke på skolebiblioteket som det læremiddelet som kan gi elevene både kunnskaper og opplevelse. Utvalget vil her peke på skolebibliotekets sentrale rolle for barns og unges lesestimulering og vil uttrykke bekymring for at tilbudet om skolebibliotek varierer sterkt mellom kommuner og fylkeskommuner. Skolebiblioteket spiller en sentral rolle for barn og

⁶⁴ Tveita, J. mfl.: *Natur- og miljøfag etter Reform 97, en evaluering ut fra et elevperspektiv* i Synteserapport.

⁶⁵ *Stemmeskifte – en rapport fra ordsiftet om ungdomsskolen*. Utgitt av Barneombudet.

unges fritidslesing og bør fungere som et verktøy for økt leselyst og lesestimulering. Utvalget vil her vise til departementets tiltaksplan for å stimulere leselyst og leseferdighet (*Gi rom for lesing*), som blant annet legger vekt på kompetanseutvikling i bruk av bibliotek. Utvalget støtter dette tiltaket.

På ungdomstrinnet må skolebiblioteket spille en sentral rolle som arbeidsredskap og et sted med lett tilgjengelig informasjon som elevene kan benytte i prosjektarbeid og liknende aktiviteter. Dette krever et godt utrustet skolebibliotek med god PC-dekning og tilgang til Internett i tillegg til en egen bokstamme. Utvalget mener derfor at skolebiblioteket må bygges ut til en arena der elevene kan møtes til både faglig og sosialt samvær, og at skolebiblioteket må knyttes til det lokale folkebiblioteket.

Mer engasjement og flere aktiviteter

Utvalget har tidligere pekt på at økt elevengasjement er en forutsetning for en kvalitativt god ungdomsskole som gir økt læringsutbytte og motivasjon for livslang læring. Dette krever at elevene selv disponerer deler av sin tid til selvstudium eller andre aktiviteter.

Utvalget har videre pekt på viktigheten av at elevene i større grad tilbys muligheter for fysiske aktiviteter på skolen. Å være i god form er i seg selv verdifullt, men gir også mer energi til de aktivitetene som skal gjennomføres i opplæringen. Etter hvert som elevene blir eldre, bør det etter utvalgets mening legges til rette for mer egentrening med veiledning. Samtidig må aktiviteten legges opp slik at alle blir motivert og får oppleve gleden ved å være fysisk aktiv. I et livslangt læringsperspektiv må hovedmålet være at aktiviteten legger grunnlag for livslang fysisk trening. En mulig måte å organisere dette på kan være å innføre midt-tid på ungdomstrinnet hver dag, der det blir lagt til rette for at elevene driver med fysiske aktiviteter under veiledning. Det vises ellers til forslag om innføring av begrepet fysisk trening (jamfør kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*).

Lokale løsninger

Utvalget har foran foreslått hvordan ungdomstrinnet kan moderniseres ved gjennomgående, modulbaserte læreplaner, programfag, valg av moduler fra videregående opplæring, prinsippet om livsvid læring og faget teknologi og design,

som skal kombinere teori og praksis. I tillegg er 2. fremmedspråk gjort obligatorisk, og årsrammen for matematikk er utvidet med 38 årstimer. Forslagene kan synes omfattende, særlig med tanke på skolens totale aktiviteter og de rammene aktivitetene skal skje innenfor. Utvalget mener imidlertid at forslagene lar seg gjennomføre innenfor dagens rammer, og at endringene ikke skal føre til en utvidelse av den totale årsrammen på ungdomstrinnet. Utvalget mener at forslagene på ungdomstrinnet må sees i sammenheng med flere av forslagene på barnetrinnet. En gjennomgang av læreplanen med sikte på å unngå overlapping, en eventuell reduksjon av antall tema i fagene og en mer læringsorientert skolestart vil etter utvalgets mening bidra til å gi rom for at forslagene på ungdomstrinnet skal kunne realiseres innenfor dagens rammer. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at den videre oppfølgingen av forslagene på ungdomstrinnet ses i sammenheng med den totale styrkingen i form av økt årsramme på småskoletrinnet og økt vekt på basiskompetanse gjennom hele grunnopplæringen.

For at man skal få til en hensiktsmessig organisering av ungdomstrinnet mener imidlertid utvalget at planleggingen av aktivitetene må skje innenfor noe mer utvidede rammer enn i dag, slik at det blir mulig å legge timeplan over 35 timer i uken. Dette skal imidlertid ikke innebære at elevene får lengre undervisningstid enn de har i dag. Utvalget er klar over at skoler vil ha forskjellige muligheter for å realisere en utvidet dag, for eksempel på grunn av skoleskysse.

Utvalget mener at hver skole – i samarbeid med skoleeier og lokale aktører – må få vide fullmakter til å organisere opplæringen på ungdomstrinnet. Hvilke programfag som kan opprettes, må bestemmes lokalt. Dette avhenger av skolens størrelse, lokalmiljøet, beliggenhet i forhold til videregående skoler og det lokale næringslivet. Utvalget vil i den sammenhengen understreke de mulighetene som IKT åpner for som kommunikasjonsmiddel og læringsvei. Utvalget ser gjerne for seg at deler av programfag kan tas som fjernundervisning.

Tettere tilknytning mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring vil etter utvalgets mening føre til en bedre overgang mellom grunnskolen og videregående opplæring. Utvalget vil imidlertid peke på det dilemmaet at de to skoleslagene har to forskjellige skoleeiere. Dette kan føre til utfordringer for organiseringen av overgangen.

Kapittel 13

Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring**Boks 13.1 Utvalgets forslag***Utvalget foreslår:*

- Basiskompetansen skal være gjennomgående i all opplæring fra 1. årstrinn.
- Videregående opplæring skal som normalordning være 3 år som i dag og gi yrkesopplæring eller studiespesialisering.
- Det etableres en hovedmodell med 8 utdanningsprogrammer med tilhørende programområder:
 1. Utdanningssprogram 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.
- Det må arbeides videre for å oppnå målsettingen om at all yrkesopplæring skal avsluttes med fag- eller svennebrev.
- 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. Dersom elevene velger et programområde som bygger på et annet utdanningsprogram, skal dette være mulig uten at elevene må ta et ekstra år for å oppnå dette.
- Fylkeskommunene må gi muligheter for ny opplæring til dem som har tatt program for studiespesialisering, men som ønsker å ta yrkeskompetanse.
- Fullført videregående opplæring skal gjøre elevene generelt studieforberedt uavhengig av utdanningsprogram. Kravet om generell studiekompetanse bortfaller.
- Fylkeskommunen har ansvar for å gi nødvendig teoriopplæring til de lærlinger som tar hele opplæringen i bedrift når bedriften ikke kan gi slik opplæring.
- Kvalitetsportalen gjøres også gjeldende for fagopplæringen.
- 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 økonomi og informasjonsbehandling utgår og økonomidelen samordnes med det nye matematikkfaget.
- Faget samfunnslære erstattes av faget samfunnslære og politikk og plasseres på Vg1
- Faget kroppsøving får benevnelsen fysisk trening og utvides med 37 årstimer hvert år.

Boks 13.2 (forts.)

- Alle elever i videregående opplæring som ikke har læretid, bør få mulighet til å tilegne seg noe av fagkompetansen i for eksempel en bedrift eller høyere utdannings- og forskningsinstitusjon.
- Prinsippet om livsvid læring og realkompetanse legges til grunn ved at den kompetansen som elevene oppnår gjennom aktiviteter utenfor skolen, tas i bruk i opplæringen.
- Elever kan ta fag eller deler av fag i høyere utdanning eller fagskolen samtidig med videregående opplæring.
- Oppfølgingstjenesten i alle fylkeskommuner skal i et bredt samarbeid med tverrfaglige

team ha et spesielt ansvar for oppfølgingen av ungdom med store og sammensatte problemer.

Det vises ellers til forslag om 2. fremmedspråk og økt timetall i matematikk fellesfag i videregående opplæring i kapittel 14 *Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnopplæringen*.

Utvalgsmedlemmene Holden, Ommundsen og Seim har en særmerknad til begrepet generell studieforberedthet og kan ikke gi sin støtte til det.

13.1 Omfang

Videregående opplæring omfatter all kompetanse-givende opplæring mellom grunnskolen og høyere utdanning. Ungdom mellom 16 og 19 år har lovfestet rett til tre års videregående opplæring. Elever som har rett til spesialundervisning, har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når eleven trenger det i forhold til opplæringsmålene for den enkelte. Retten gjelder også for elever som har rett til opplæring i og på tegnspråk eller rett til opplæring i punktskrift.

Fylkeskommunen har lovfestet plikt til å følge opp ungdom mellom 16 og 19 år som ikke er under opplæring eller i arbeid gjennom Oppfølgingstjenesten (OT).

Fra høsten 2000 har også voksne som er født før 1. januar 1978, lovfestet rett til videregående opplæring.

13.2 Tilbudsstrukturen i videregående opplæring

Videregående opplæring er tilgjengelig over hele landet for å ivareta et likeverdig skoletilbud for alle. Tidligere fantes det en rekke ulike skoletyper som gav videregående opplæring av ulik lengde, men fra 1976 har Norge hatt en felles videregående opplæring for både studieforberedelse og yrkesopplæring.

Tilbudsstrukturen i videregående opplæring består av 15 studieretninger som tilsvarer antallet grunnkurs:

- Allmenne, økonomiske og administrative fag (AA)
- Musikk, dans og drama (MD)
- Idrettsfag (IF)
- Helse- og sosialfag (HS)
- Formgivingsfag (FO)
- Naturbruk (NA) (grønn og blå variant)
- Hotell- og næringsmiddelfag (HN)
- Byggfag (BY)
- Tekniske byggfag (TB)

Tabell: 13.1 Elever og lærlinger, klasser og skoler i fylkeskommunal videregående opplæring, 1998-99 til 2001-02

Videregående opplæring	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
Elever	164 078	160 244	155 440	153 902
Skoler*	560	537	520	503
Lærlinger	32 350	31 446	29 945	29 623

* Fylkeskommunale og private skoler

Kilde: St. prp. nr. 1 (2002-2003)

- Elektrofag (EL)
- Mekaniske fag (ME)
- Kjemi- og prosessfag (KP)
- Trearbeidsfag (TR)
- Salg og service (SA)
- Medier og kommunikasjon (MK)

Grunnkursene tilsvarende det første året i videregående opplæring. Studieretningene for allmenne, økonomiske og administrative fag, idrettsfag og musikk, dans og drama gir generell studiekompetanse, mens de resterende 12 studieretningene normalt fører fram til yrkeskompetanse.

En «vifte» av videregående kurs I (VKI – som tilsvarende det andre året i videregående opplæring) bygger på hvert grunnkurs. Det er i alt 103 VKI som bygger på de yrkesfaglige grunnkursene (tall fra Læringscenteret per 1.januar 2002).

Videregående kurs II (VKII) tilsvarende det tredje året i videregående opplæring. Elevene på de studieretningene som fører fram til studiekompetanse, får tre års opplæring i skole. Tilsvarende opplæring gis på noen av de studieretningene som fører til yrkeskompetanse (for eksempel hjelpeleier). Til sammen omfatter denne yrkesfaglige opplæringen 27 kurs.

I Norge er fagopplæring i arbeidslivet en integrert del av videregående opplæring. Det innebærer et delt opplæringsansvar mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet, jmfør *Felleserklæring og Handlingsplan for etablering av et nytt system for fag- og yrkesopplæringen* mellom LO og NHO i 1990. Hovedmodellen for fagopplæringen benevnes 2+2 modellen. Det vil si 2 år i skole som elev og 2 år i bedrift som lærling. Av de to årene i bedrift er ett år opplæring og ett år verdiskaping.

Hvis det ikke er mulig å skaffe nok læreplaser, må fylkeskommunen gi tilbud om VKII i skole. Den avsluttende fag-/svenneprøven vil være den samme som om opplæringen hadde foregått i lærebedrift.

I tillegg til dette finnes det særløpsfag og avviksfag som ikke følger hovedmodellen:

- Særløpsfag er definert som fag der man tegner lærekontrakt med lærebedrift etter gjennomført grunnkurs.
- Avviksfag er lærefag som avviker fra hovedmodellen. Det er mange varianter av avviksfagene. Det kan være 2+2,5 eller 3+1,5 eller 3+1 eller 3+2 (flyfag). Felles for avviksfagene er at alle har samme opplæringstid, og at elevene har rett til opplæring i 3 år. For avviksfagene er det dermed verdiskapingstiden som varierer,

og om elevene tegner lærekontrakt etter videregående kurs I (VKI) eller videregående kurs II (VKII).

Små og verneverdige fag

Noen fag har fått betegnelsen små og verneverdige fag fordi:

- det er få utøvere i faget
- det er behov for et begrenset, men stabilt antall nye utøvere i faget
- fagene ofte har verneverdige teknikker og arbeidsoperasjoner i seg, som er tuftet på handlingsbåren kunnskap
- fagene ofte er lokalisert til landsdeler eller regioner og omfatter i dag ca. 30 fag
- det er opprettet et eget sekretariat for små og verneverdige fag. Dette sekretariatet er lagt til De Sandvigske Samlinger på Maihaugen, Lillehammer.

Landslinjer og landsdekkende linjer

Landslinjer og landsdekkende linjer er linjer som ikke finnes i alle fylker. Alle kan søke disse tilbudene, og søkere fra hele landet står likt ved inntak.

Staten finansierer landslinjene. I dag omfatter landslinjene 11 ulike kurs, fordelt på 29 skoler med en samlet opptakskapasitet på 1408 elevplasser.

Landsdekkende linjer er kurs som det ikke er grunnlag for å ha i mer enn ett eller noen få fylker, og som opprettes etter avtale mellom fylkeskommunene. Landsdekkende linjer omfatter 22 kurs fordelt på 19 skoler.

Et kjennetegn ved disse tilbudene er at de først og fremst fungerer som tilbud for den regionen de videregående skolene hører til.

13.3 Innholdet i opplæringen

Videregående opplæring bygger på et bredt, helhetlig kompetansesyn som skal sikre et felles nasjonalt kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag, oppfylle nasjonale kunnskapsbehov og gi et godt grunnlag for liv og arbeid, nasjonalt og internasjonalt.

Læreplanverket i videregående opplæring består av:

Generell del, som er felles for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring.

Fagspesifikk del består av:

- Felles mål for det enkelte kurs/fag som bygger bro mellom generell del av læreplanverket og læreplan for det enkelte fag eller kurs.
- Mål og hovedmomenter. Målene beskriver den kompetansen som skal nås i faget eller deler av fag. Hovedmomentene inneholder en nærmere presisering av hvilke teknikker, metoder, kunnskaper, teorier og holdninger som trengs for å oppfylle disse målene. Målene i læreplanene skal beskrives slik at det er mulig å vurdere i hvilken grad elever/lærlinger har nådd målene.

Læreplanen er inndelt i moduler, men på en slik måte at helheten i opplæringen skal ivaretas. Dette gir i prinsippet muligheter for å få definert og dokumentert mindre deler av opplæringen.

Læreplanene gir i tillegg bestemmelser for vurdering. Dette gjelder primært bestemmelser som er knyttet til eksamen og fag-/svenneprøver.

Fagkretsen består av tre hoveddeler:

- felles allmenne fag¹
- studieretningsfag
- valgfag – alle skoler skal ha tilbud om valgfag som elever fra alle studieretninger skal ha tilgang til

Ved Stortingets behandling av St. meld. nr. 33 (1991-1992) *Kunnskap og kyndighet – Om visse sider ved videregående opplæring* ble følgende prinsipper lagt til grunn for læreplaner for videregående opplæring:

- Læreplanene skal være nasjonale styringsdokumenter.
- Læreplanene, som er modulinndelte, skal fastsette mål og hovedmomenter for opplæringen slik at lokale og regionale forvaltningsorganer og det enkelte lærested får mer frihet til å organisere opplæringen så de nasjonalt fastsatte målene blir nådd.
- Det skal være en klar sammenheng mellom generell del av læreplanen og de fagspesifikke læreplanene. Læreplanen skal bygge på et helhetlig kompetansesyn.
- Læreplanen skal være grunnlag for planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen.
- Samme læreplan skal gjelde for ulike målgrupper. Tilpasning til ulike målgrupper skal skje lokalt.
- Læreplanene skal kunne stå imot forandring.

¹ Som felles allmenne fag tilbys også tegnspråk som 1. språk, samisk som 1. eller 2. språk og finsk som 2. språk.

- Læreplanstrukturen skal bygges opp slik at alle utdanningsveier i videregående opplæring gir gode muligheter for å nå fram til generell studiekompetanse.

Prinsippene ble bekreftet og videreført i St.meld nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring*.

13.4 Kompetanseoppnåelse etter videregående opplæring

Videregående opplæring kan føre fram til tre ulike former for formell kompetanse: yrkeskompetanse, studiekompetanse eller kompetanse på lavere nivå.² 3-årig videregående opplæring skal normalt føre fram til yrkes- og/eller studiekompetanse, eller kompetanse på lavere nivå (opplæringsloven § 3-3).

Yrkeskompetanse dokumenteres gjennom fag- eller svennebrev eller vitnemål som dokumenterer at en person har bestått en utdanning og oppnådd en yrkestittel. Den kompetansen kan nås gjennom

- et opplæringsløp etter hovedmodellen
- et opplæringsløp med full opplæring i bedrift
- et opplæringsløp der opplæring i bedrift erstattes med opplæring i skole dersom man ikke får læreplass
- et treårig løp i skole for de fagene som ikke er lærefag
- § 3-5 i opplæringsloven, der kravet for å gå opp til fagprøve er at kandidaten har en godkjent praksis som tilsvarer 25 prosent mer enn fastsatt læretid

Studiekompetanse, som gir generell adgang til universiteter og høyskoler, kan nås gjennom

- fullført og bestått tre år på en av de tre studieretningene som fører til studiekompetanse
- fullført og bestått allmennfaglig påbyggingsår etter å ha fullført og bestått minst grunnkurs og VKI på en yrkesfaglig studieretning
- fullført og bestått allmennfaglig tillegg etter å ha fullført og bestått enten fag-/svennebrev eller tre års yrkesfaglig opplæring
- fullført og bestått formgivingsfag og VKI og VKII tegning, form og farge på studieretning for formgivingsfag
- fullført og bestått grunnkurs, VKI og VKII naturforvaltning på studieretning for naturbruk

² NIFU-rapport 3/2002: Seks år etter.

- fullført og bestått grunnkurs medier og kommunikasjon og VKI og VKII medier og kommunikasjonsfag

Kravene til generell studiekompetanse, som stilles til elever fra de yrkesfaglige studieretningene, omfatter kunnskaper tilsvarende et bestemt nivå (fastslått i årstimer) innenfor følgende fagområder:

– norsk	524 årstimer
– engelsk	187 årstimer
– samfunnsfag (samfunnslære og nyere historie)	225 årstimer
– matematikk	187 årstimer
– naturfag	187 årstimer

Ordningen med kompetanse på lavere nivå ble vedtatt i Stortinget i forbindelse med innføringen av Reform 94. Avgrensningen av kompetansen ble gitt i evalueringsforskriften (KUF 1995/1997 § 3-5). Forskriften presiserte at ordningen, som da ble kalt delkompetanse, var en formell kompetanse man oppnådde dersom man hadde vært elev i videregående opplæring i tre år eller mer. Da opplæringsloven ble endret i 2000, ble begrepet delkompetanse erstattet med begrepet kompetanse på lavere nivå, og kravet om at man måtte ha gått i videregående opplæring i tre år for å oppnå kompetanse på lavere nivå, ble fjernet.

13.5 Reform 94

13.5.1 Utgangspunktet

NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*³ dannet grunnlaget for nittiårenes første store reform i norsk grunnopplæring. Blegenutvalgets mandat var blant annet å vurdere strukturen i videregående opplæring, og hvordan en best kunne sikre alle et tilbud om opplæring som ga studiekompetanse og/ eller yrkeskompetanse.

Blegenutvalget beskrev strukturen i videregående opplæring som uoversiktlig, oppsplittet og ressurskrevende, med mange ulike opplæringsløp. I skoleåret 1990/91 var det for eksempel registrert elever på rundt 500 ulike kurstyper i den videregående skolen, hvorav ca. 190 var underlagt lov om fagopplæring i arbeidslivet. Ett

grunnkurs kunne føre videre til flere VKI, eller ett VKI kunne bygge på flere grunnkurs. Fra noen grunnkurs var det bare mulig å gå videre gjennom å tegne lærekontrakt. Dette førte til at elevene beveget seg horisontalt i systemet, uten nødvendigvis å få tilbud om opplæring som førte dem videre og fram til formell kompetanse. Særlig på de yrkesfaglige studieretningene førte dette til dårlig gjennomstrømning. Utvalget illustrerte dette ved en gjennomstrømningsmodell for kullet av 16-åringer i 1988. Hovedinntrykket i modellen var følgende:

- Nesten alle 16-åringer søkte om plass i videregående skole. Elever som søkte til yrkesfaglige studieretninger, opplevde hard konkurranse med de voksne om plassene.
- Elever på studieretning for allmenne fag og handels- og kontorlag var stort sett sikret et treårig løp.
- På de øvrige studieretningene var det et vesentlig misforhold mellom prosenten elever på grunnkurs og videregående kurs I. Dette var særlig synlig i den største av de yrkesfaglige retningene, handverks- og industrifag, der 20 prosent av elevkullet startet høsten 1988. Høsten 1989 var kullets størrelse nesten halvert på VKI, til 11 prosent.
- Svært få elever under 19 år tegnet lærekontrakt. Høsten 1990 hadde fire prosent av kullet fått lærekontrakt.
- Mange elever tok flere grunnkurs og brukte dermed langt tid på å fullføre utdanningen. 11 prosent av 1988-kullet begynte på sitt andre grunnkurs høsten 1989.
- Mange elever begynte på nytt grunnkurs etter å ha fullført studieretning for allmenne fag. Disse elevene befant seg 5-6 år i videregående opplæring.
- Mange elever avbrøt opplæringen underveis, og en del av disse gikk ut i arbeidsledighet eller ble sosialklienter.
- Folkehøyskolen representerte et interessant alternativt tilbud til ordinær videregående opplæring.

Utvalget konkluderte med at det trengtes vesentlige strukturelle endringer for at videregående opplæring skulle være rustet til å møte fremtidens utfordringer. Det dreide seg om:

- å sikre alle som begynte i videregående opplæring, formell kompetanse
- å sikre god sammenheng mellom nivåene og mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift

³ Heretter Blegenutvalget.

- å sikre at alle grupper av elever, uansett evner og anlegg, skulle kunne utvikle sine muligheter

13.5.2 Hovedtrekkene i Reform 94

Som et resultat av Blegenutvalgets vurderinger ble Reform 94 innført som en rettighetsreform, en strukturreform og en innholdsreform. De generelle utdanningspolitiske prinsippene for reformen er presentert i Innst. S. nr.200 (1991-92), som behandlet St.meld. nr. 33 (1991-92) *Kunnskap og kyndighet – om visse sider ved videregående opplæring*.

Ved innføringen av Reform 94 vedtok Stortinget at ny tilbudsstruktur skulle bygge på følgende prinsipper:

- å sikre nødvendig bredde og spesialisering
- å bidra til å øke gjennomstrømningen
- å ivareta muligheten til et desentralisert utdanningstilbud
- å bidra til at ungdom kan bo hjemme lengst mulig

Blegenutvalget påpekte at videregående opplæring var i en mellomposisjon mellom den basale opplæringen og den spesialiserte opplæringen i høyere utdanning og i arbeidslivets etterutdanning. Opplæringen skulle bygge videre på det faglige, pedagogiske og verdimessige fundamentet som er lagt i grunnskolen, samtidig som videregående opplæring skulle legge et fundament for høyere utdanning og yrkesutøvelse i arbeidslivet. Målet var å gi ungdommen muligheter til å ta i bruk sine talenter og utvikle dem lengst mulig. Samtidig skulle det legges til rette for kompetanseutvikling for voksne. For å nå disse målsettingene vedtok Stortinget følgende:

- rett til videregående opplæring for 16–19-åringer med rett til å velge ett av tre prioriterte grunnkurs
- at det skulle utarbeides et felles lovverk for grunnskolen, videregående opplæring, fagopplæring og voksenopplæring
- at det skulle utvikles en tilbudsstruktur i videregående opplæring som skulle være enkel og oversiktlig, som skulle gi muligheter for rask gjennomstrømning, og som skulle gi muligheter til å opprettholde et desentralisert tilbud
- at det skulle være 13 grunnkurs og ca. 35 til 55 videregående kurs I
- at læreplanverket skulle være tilpasset den nye tilbudsstrukturen, som definerte klart den nasjonale kompetansen, og som sørget for god

faglig og pedagogisk sammenheng mellom de ulike utdanningsområdene

- at det skulle utvikles gode samarbeidsmodeller mellom skole og bedrift i yrkesopplæringen
- at det skulle innføres en oppfølgingstjeneste i alle fylkeskommuner

13.6 Forskningsbasert evaluering – resultater og konsekvenser

13.6.1 Hovedtemaer i forskningen

Innføringen av reformen ble fulgt opp av en bred forskningsbasert evaluering (følgeforskning) fra 1994 til 1998. Sju forskningsinstitusjoner evaluerte reformen i lys av fire hovedtemaer:

- dimensjonering og kapasitet
- gjennomstrømning og kompetanse
- organisering og samarbeid
- innhold og tilrettelegging

Forskningsrapportene ble publisert årlig gjennom hele innføringsperioden. Evalueringen hadde følgende hovedformål:

- Evalueringen skulle finne ut i hvilken grad sentrale mål for reformen ble innfridd.
- Evalueringen skulle gi kunnskap om og innsikt i en form som gjorde det mulig raskt å kunne ta beslutninger om justeringer og korrigeringer med tanke på endringer eller forbedringer i forhold til målene for reformen.

I tillegg skulle evalueringen gi kunnskaper om selve gjennomføringen av reformen ut fra oppsatte mål, innenfor rammen av en målstyrings-tenkning. Evalueringen skulle dessuten legges opp på en slik måte at de som ble involvert, eller hadde kunnskapsbehov knyttet til reformen, kunne lære av denne kunnskapen og de prosessene som fremkom gjennom evalueringen.⁴

I løpet av evalueringsperioden ble det publisert mer enn 40 rapporter og tre antologier⁵, som sammenfattet de viktigste forskningsresultatene. På oppdrag fra departementet, og siden på oppdrag fra Læringssenteret, videreførte noen av forskningsmiljøene sine prosjekter etter avslutningen av reformgjennomføringen i 1998.

⁴ Reform – politikk – fag: Sluttrapport fra Oppfølgingsgruppen for evalueringen av Reform 94, utgitt av KUF i 1999.

⁵ Blichfeldt m.fl. 1996: *Utdanning for alle?* Tano Aschehoug, Lødding og Tornes 1997: *Idealer og paradokser*. Tano Aschehoug, og Kvalsund mfl. 1999: *Videregående opplæring – ved en skilleveg?* Tano Aschehoug

Oppsummeringen av status og vurderingen av behov for justeringer ble behandlet av Stortinget i Innst. S. nr. 246 (1998-99), etter Stortingets behandling av St. meld. nr. 32 (1998-1999) *Videregående opplæring*. På bakgrunn av dette er det iverksatt oppfølgende tiltak på en rekke områder. De viktigste blir omtalt nedenfor.

13.6.2 Gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse

Gjennomstrømning

Med Reform 94 fikk all ungdom som var født etter 1978 rett til tre års videregående opplæring (retts-elever⁶). For alle som ønsket det, skulle opplæringen føre fram til enten studiekompetanse, fag- eller svennebrev eller annen yrkeskompetanse. Ungdom med behov for særskilt tilrettelagt opplæring fikk utvidet tid til å oppnå kompetanse. De som siktet mot fag- eller svennebrev, fikk ikke rett

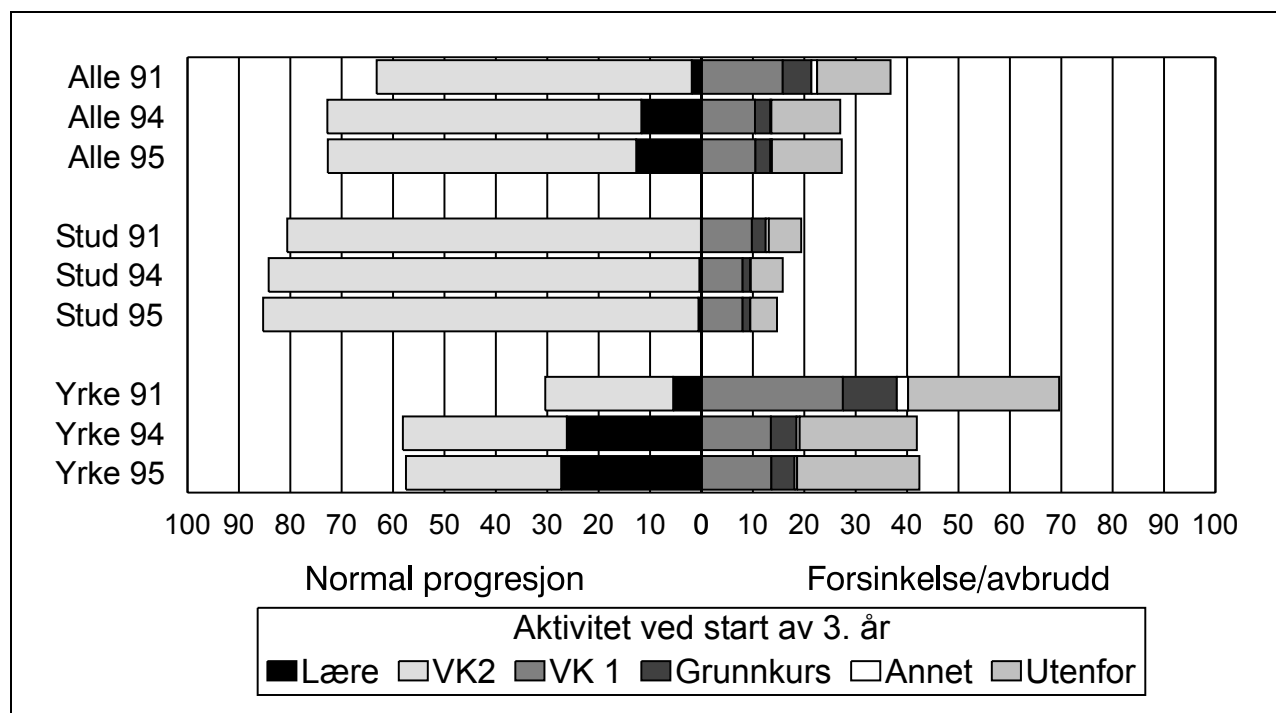
til læreplass, men fylkeskommunene fikk plikt til å skaffe alternative opplæringstilbud i skole til rettselever som ikke fikk læreplass i bedrift.

Den treårige retten til videregående opplæring og retten til å få oppfylt ett av tre ønsker om grunnkurs gjorde overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring enklere for ungdommen, og sikret alle opplæring ut over grunnskolen, uansett bosted, kjønn, evner og sosial bakgrunn. Evalueringen av reformen viste at fylkeskommunene la stor vekt på å oppfylle elevenes ønsker, og at nærmere 90 prosent av elevene fikk oppfylt sitt førsteønske de første årene etter reformen.⁷ En av tankene bak dette var at når elevene fikk oppfylt sitt førsteønske, ville dette i seg selv være en motivasjon til å gjennomføre videregående opplæring.

Gjennomstrømningen i videregående opplæring ble betydelig bedret etter reformen, særlig på de yrkesfaglige studieretningene. Her økte gjennomstrømningen med rundt 100 prosent i de tre første årene etter innføringen. Figur 13.1 illustrerer den store forskjellen i gjennomstrømning på yrkesfaglige studieretninger når en sammenlik-

⁶ I NIFUs rapport 3/2000 Seks år etter drøftes begrepet rettsselev versus ikke-rettsselev (side 30). Noen elever ble i 1994 betraktet som rettsselever i praksis, selv om de var født før 1978. Dette var elever som hadde begynt skolen et år senere eller hadde brukt lengre tid i grunnskolen. Alderskriteriet skilte altså ikke entydig mellom rettsselever og ikke-rettsselever. Begrepet voksne er i evalueringen benyttet synonymt med ikke-rettsselever.

⁷ Vibe mfl.: Etter halvgått løp – Rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter reform 94, NIFU-rapport 1/97.



Figur: 13.1 Grunnkurselever med rett til opplæring fra 1994 og 1995 sammenliknet med 9. klassinger som startet rett på grunnkurs i 1991. Situasjonen ved starten på tredje opplæringsår.

ner rettselevene fra de to første reformkullene med elever som gikk ut av grunnskolen i 1991, og som begynte i grunnkurs samme høst.

NIFU fulgte i undersøkelsen 1995-kullet fram til og med skoleåret 1997/98, og viste forløpet i en tilsvarende periode for 1991-kullet og 1994-kullet. Figuren viser at progresjonen i videregående opplæring blant elever som kom rett fra grunnskolen, er forbedret etter Reform 94. Det mest slående er den store forskjellen mellom 1991-kullet og reformkullene, ikke minst på de yrkesfaglige studieretningene. Her medførte reformen en fordobling av andelen som fulgte «normal» progresjon. Som en forklaring på dette viser NIFU til de nye læreplassene som ble tilgjengelige for de unge etter reformen, samt tilbudsstrukturen som ikke lenger hindret noen i å komme videre.

Tilstandsrapporten fra Læringssenteret for 2001 slår fast at den bedrede gjennomstrømningen har vært stabil i årene etter reformen. Noe av dette kan forklares med at elevene i høy grad fikk oppfylt sitt førsteønske når det gjaldt valg av grunnkurs. Hovedårsaken til den bedrede gjennomstrømningen må likevel sies å være at tilbudsstrukturen i videregående opplæring gjennomgikk en forenkling, slik at det ikke lenger fantes strukturelle hindringer for dem som ville ha fagopplæring, samt at arbeidslivet stilte et betydelig antall læreplasser til disposisjon for de unge lærlingene.

Bedret gjennomstrømning var et av hovedmålene med reformen, og må kunne sies å være oppnådd. Men det er også klart at mulighetene til å nå kompetanse i videregående opplæring etter reformen i høy grad var knyttet til hvorvidt en hadde rett til opplæring eller ikke. Dette illustreres godt når man sammenlikner gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse blant rettselever og voksne (ikke-rettselever) jamfør figur 13.2 og kapittel 16 *Grunnopplæring for voksne*.

Tall fra elevtellingen i Statistisk sentralbyrås statistikkbank viser at det var 48 143 elever på grunnkurs i 2000, mens det var 39 725 elever på videregående kurs I i 2001, altså en differanse på 8418 elever. Forklaringen er ikke at det skjer et stort frafall av elever fra grunnkurs til videregående kurs I, men at tallet på elever som søker omvalg, er blitt betydelig. Det er særlig de yrkesfaglige studieretningen som har høy grad av forskjell på elevtall på de to trinnene, for eksempel følgende:

- Mekaniske fag har 37 prosent færre elever på videregående kurs I sammenliknet med grunnkurs.

- Elektrofag har 27 prosent færre elever på videregående kurs I sammenliknet med grunnkurs.
- Helse- og sosialfag har 26 prosent færre elever på videregående kurs I sammenliknet med grunnkurs.

Det er flere årsaker til denne høye graden av omvalg. En årsak kan være at elevene har gjort erfaringer som innebærer at de vil endre utdanningsvei. En annen årsak kan være at elevene ikke har fått oppfylt sitt primære ønske om opplæringstilbud og av den grunn velger på nytt. Det viktige i denne sammenhengen er at den nåværende strukturen i liten grad legger til rette for en smidig overgang mellom ulike kurs, og at det fører til at elevene må begynne på nytt når de endrer utdanningsløp og på den måten blir et år forsinket i fullføringen av videregående opplæring.

Kompetanseoppnåelse

Tilbudsstrukturen før reformen hadde flere blindveier. Dette gjorde veien til yrkeskompetanse vanskelig, unødig lang og i noen tilfeller umulig. Oppbygging av ny struktur var hovedtiltaket for å bote på dette problemet. For å sikre en effektiv gjennomstrømning ble det i tillegg satt begrensninger for hvordan retten til videregående opplæring kunne tas ut.⁸ Dette skulle legge et visst press på elevene til å fullføre innen rimelig tid.

I løpet av reforminnføringen kom det imidlertid kritikk mot disse begrensningene, som ble oppfattet som for lite fleksible for

- minoritetsspråklige
- elever som av ulike årsaker trenger lengre tid, men som ikke har fått en sakkyndig vurdering
- elever som ombestemte seg i forhold til valg av studieretning eller kurs
- elever som hadde vært i kontakt med Oppfølgingstjenesten

Dette førte til at uttaksrammen for retten ble utvidet med et år etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring*. Senere har NIFUs rapport *Seks år etter* vist at dette har vært et viktig tiltak for å gi flere muligheter for å oppnå kompetanse. Det viser seg at

⁸ Ved innføringen av rett til videregående opplæring ble det besluttet at retten normalt måtte tas ut fire år (fem år for dem som følger hovedmodellen i fagopplæring) etter at grunnskolen er avsluttet.

dersom man tar tiden til hjelp, øker sjansene for at man oppnår kompetanse.

For elever og lærlinger som av ulike årsaker ikke oppnår full kompetanse, vedtok Stortinget i 1993 at videregående opplæring, i tillegg til studie- og yrkeskompetanse, også skulle kunne lede fram til dokumentert delkompetanse. Opprinnelig ble det stilt krav om at den som ikke hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse etter mer enn tre år i videregående opplæring, kunne få dokumentert sin delkompetanse. Dette ble endret i 2000, da opplæringsloven ble revidert.

Figur 13.2 ovenfor gir et bilde av den samlede kompetanseoppnåelsen for det kullet som startet i videregående opplæring høsten 1994.

Den samlede kompetansen for ungdomskullet som helhet ble bedret etter reformen. Figur 13.2 viser følgende:

- Rundt 55 prosent av rettselevne oppnådde studiekompetanse
- Rundt 25 prosent oppnådde yrkeskompetanse
- Rundt 20 prosent oppnådde kompetanse på lavere nivå, hvorav halvparten sluttet før de hadde vært i videregående opplæring i tre år, mens den andre halvparten hadde stryk i ett eller flere fag etter å ha gått i videregående opplæring i tre år eller mer.

I figuren har NIFU sammenliknet grad av kompetanseoppnåelse for rettselever og ikke-rettselever fra det første kullet elever etter Reform 94. I rapporten *Seks år etter* opererer NIFU med to definisjoner av begrepet kompetanse på lavere nivå:

- kompetanse på lavere nivå 1: elever som sluttet i videregående opplæring før de har vært der i tre år
- kompetanse på lavere nivå 2: elever som har gått i videregående opplæring minst tre år uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse

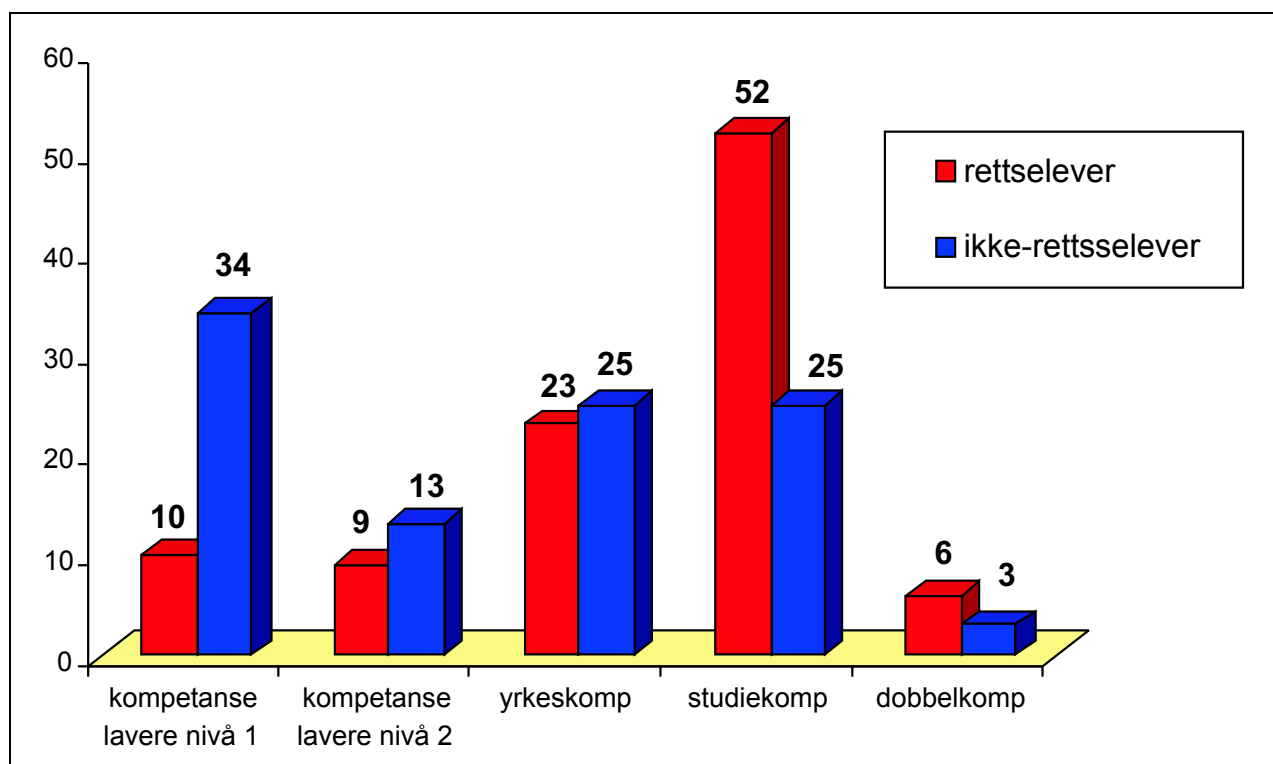
Det fremgår av figuren at langt flere ikke-rettselever enn rettselever oppnår kompetanse på lavere nivå, og at andelen med studiekompetanse og dobbeltkompetanse er dobbelt så stor blant rettselevne sammenliknet med ikke-rettselevne.

13.6.3 Fagopplæring

Et bredt samarbeid

I partenes identifisering av problemområder var fagopplæringen et sentralt punkt i drøftingene i Blegenutvalget. Det dreide seg om sentrale problemområder som:

- antallet læreplasser for ungdom



Figur: 13.2 Kompetanseoppnåelse for 1994-kullet

Kilde: NIFU-rapport 3/2002: Seks år etter

- dimensjonering av tilbud
- gjennomstrømming
- voksnes muligheter for å få fagopplæring

I tilknytning til Blegenutvalgets innstilling utarbeidet LO og NHO i 1990⁹ en felles erklæring og handlingsplan for etablering av et nytt system for fag- og yrkesopplæringen. LO og NHO påpekte den store betydningen en vel fungerende fagopplæring har for den enkelte, for bedriftenes utvikling og for samfunnet.

Handlingsplanen skisserte noen sentrale prinsipper som fagopplæringen skulle revideres etter.

Planleggingen og gjennomføringen av reformen foregikk i nært samarbeid med partene i arbeidslivet, ut fra en felles målsetting om å tilby en opplæring som skulle ivareta samfunnets og arbeidslivets behov for kompetanse og elevenes og lærlingenes forventninger til skole og arbeidsliv. Både partene og departementet understreket behovet for å etablere utdanninger som kunne gi elevene og lærlingene kompetanse til å takle et samfunn i kontinuerlig endring. Reform 94 tok derfor sikte på et bredt tilbud som skulle legge grunnlaget for utvikling og ny læring i samsvar med skiftende behov.

Reformen la til rette for utvidet samarbeid mellom skole og arbeidsliv. Skolen og lærebedriftene skulle dele oppgavene mellom seg. Hver av dem skulle ta seg av den delen av opplæringen som de hadde størst kompetanse i. I lærefagene skulle derfor den grunnleggende opplæringen foregå i skole, mens den avsluttende spesialiseringen skulle foregå i bedrift. Fagopplæringen ble erklært som et felles løft mellom partene og utdanningsmyndighetene og de nasjonale og fylkeskommunale organene, der partenes flertall ble opprettholdt.

Rekruttering til yrkesfag

Et av målene med reformen var å få lagt flere fag inn under lov om fagopplæring i arbeidslivet (nå opplæringsloven). Dette ble gjort med flere fag, blant annet med tradisjonelle jentefag innenfor helse- og sosialsektoren. Dette førte til et økt antall jenter på yrkesfag, men økningen var i høy grad konsentrert rundt de typiske fagene som er dominert av jenter innenfor helse- og sosialfag (se avsnitt om kjønnsmessige forskjeller i valg av studieretning).

Et annet mål med reformen var at rekrutteringen til yrkesfaglige studieretninger skulle styrkes. Evalueringen av reformen og aktuell statistikk viser at rundt halvparten av søkerne til videregående opplæring søker en studieretning som normalt fører frem til yrkeskompetanse.

Økt søkning til yrkesfaglige studieretninger er likevel ikke noen garanti for økt rekruttering av fagarbeidere til arbeidslivet. Reformen innebar også bedre muligheter for elever som valgte yrkesfag, å bygge opp studiekompetanse.

Dette kan illustreres ved å se på grunnkurset medier og kommunikasjon, som ble etablert i 2000. I Læringssenterets tilstandsrapport for 2001 ble det vist til en markert økning i søkningen til yrkesfaglige studieretninger. Økningen ble tilskrevet økningen i søknader til de to nye grunnkursene som ble opprettet høsten 2000: salg og service og medier og kommunikasjon. Ser man på søkningen til VKI på studieretningen medier og kommunikasjon, vises det imidlertid tydelig at de fleste på studieretningen søker seg til det VKI som fører fram til generell studiekompetanse (medier og kommunikasjonsfag), mens bare et fåtall søker grafisk produksjon, som fører fram til yrkeskompetanse. For å kunne fylle opp klasser på VKI grafisk produksjon var det derfor nødvendig å ta inn elever fra grunnkurs mekaniske fag høsten 2001.¹⁰

Fra næringslivet blir det hevdet at ungdom med både studie- og yrkeskompetanse er attraktive arbeidstakere, og at det er viktig å kommunisere disse mulighetene til ungdom.¹¹ OECD-rapporten *Thematic review of the Transition from Initial Education to Working Life* (1997) understreket at overgangen til arbeidslivet fra studieretninger som gir generell studiekompetanse, var et av de områdene Norge burde se nærmere på når det gjaldt å forbedre overgangen fra utdanning til arbeid.

Flere fylkeskommuner gir i dag muligheter for at lærlinger kan ta de resterende felles allmenne fagene mens de går i lære, slik at de oppnår både studiekompetanse og yrkeskompetanse i løpet av de fire årene i videregående opplæring. Ett eksempel på dette er tilbudet om tekniske og allmenne fag (TAF). Tilbudet startet som et forsøksprosjekt i 1992 og har gitt ungdom i de fylkeskommunene som har denne opplæringen, mulighet til å oppnå dobbel kompetanse etter fire år i

⁹ Finnes som vedlegg til NOU 1991: 4: *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*.

¹⁰ Tilstandsrapport fra Læringssenteret 2001.

¹¹ Jf. fagseminar om fagopplæring 25.11.02, initiert av Utdannings- og forskningsdepartementet.

videregående opplæring. I tillegg til fagbrev får ungdommen studiekompetanse med fordypning i matematikk og fysikk.¹² Denne ordningen er nå tatt i bruk innenfor andre yrkesfaglige fagområder, der en kombinerer allmennfag og yrkesfag.

Stor økning i antallet læreplasser for ungdom

Intensjonen om betydelig større rekruttering til yrkesfag førte til et enormt behov for nye lærekontrakter. Før reformen var det 4000-5000 løpende lærekontrakter årlig, og bare et fåtall av disse var for ungdom under 18 år.¹³ Hvis hovedmodellen skulle fungere, måtte antallet lærekontrakter økes betraktelig for de yngste elevene.

For å nå målet om et betydelig større antall læreplasser for ungdom ble de økonomiske rammene for opplæring i bedrift bedret. Departementet innførte et nytt tilskuddssystem som bestod av et basistilskudd i den perioden lærlingene fikk opplæring i bedrift og et kvalitetsikringstilskudd til lærebedriftene når lærlingene hadde bestått fagprøven. Det øremerkede tilskuddet til lærebedrifter ble innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene i januar 2002. Det øremerkede tilskuddet gjaldt i hovedsak tilskudd for voksne lærlinger over 21 år og kvalitetssikringstilskudd for lærlinger som følger modellene i R94. Fylkeskommunene har dermed overtatt hele finansieringsansvaret for finansiering av tilskudd for lærlinger (med ett lite unntak – ekstraordinært tilskudd for lærlinger med særskilte behov).¹⁴

De første årene etter reforminnføringen gjorde partene i arbeidslivet en stor innsats for å sikre læreplasser til ungdommen. I 1996 (da det første reformkullet skulle ut i lære) opplevde man et rekordhøyt antall nye lærekontrakter.¹⁵ Det positive med dette, bortsett fra at de yngste fikk læreplass, var at dette ikke så ut til å gå ut over de voksnes mulighet til å skaffe seg læreplass. NIFU konkluderer med at reformen må ha hatt en svært sterk mobiliserende effekt i norsk arbeidsliv når det gjelder å fremskaffe opplæringsplasser i bedrift, både i privat og offentlig virksomhet.

Antallet lærekontrakter ble etter reformen anslått til rundt 30 000, og målet om økt antall læreplasser ble betraktet som nådd. St.meld. nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring* viser imidlertid til at årene for reforminnføringen var preget av oppgangskonjunktur i arbeidslivet, og at det kan ha påvirket den gode rekrutteringen av lærlinger til arbeidslivet. Meldingen viste til mulighetene for at denne trenden kunne snu i nedgangstider, og bebudet en beredskap for særlige tiltak overfor bedriftene hvis læreplasstilgangen for de unge begrenses.

I årene etter innføringen av reformen har det vist seg vanskelig å tilpasse forholdet mellom tilbud og etterspørsel etter læreplasser på en god måte. Enkelte fag har vært mer populære enn andre, mens andre fag har slitt med å få lærlinger. Dette misforholdet mellom dimensjonering av tilbud i fylkeskommunene og arbeidslivets behov for arbeidskraft har vist seg vanskelig å forutse. Det har blant annet vært drøftet om fylkeskommunenes innfrielse av elevenes førstevalg kan være noe av årsaken til den til dels store avstanden mellom arbeidslivets behov for arbeidskraft og elevenes studievalg. På den annen side har arbeidslivet ikke vært fullt ut i stand til å forutse sitt eget behov for arbeidskraft.

Dette problemfeltet kan knyttes til diskusjonen om bredere tilbud til ungdommen, som gjør at de ikke låser seg til et smalt opplæringsløp tidlig i opplæringen. Problemfeltet må også knyttes til det generelle behovet for en bredere kompetanse som gjør det mulig å bygge ut opplæringen ut fra skiftende behov i arbeidslivet.

13.6.4 Innhold og tilrettelegging

Nye læreplaner – ny praksis?

Selv om læreplanverket ble fullstendig fornyet med Reform 94, viste det seg at implementeringen av de nye læreplanene tok tid, og måten læreplanene var oppbygd på, førte med seg en del utilsiktede konsekvenser.

- Forutsetningen om at de felles allmenne fagene i de yrkesfaglige studieretningene skulle yrkesrettes, er ikke blitt realisert som forventet.
- Detaljeringsgraden i mål og hovedmomenter varierer fra læreplan til læreplan. Særlig er læreplanene for noen av de yrkesfaglige studieretningene detaljerte og har et innhold som fort blir foreldet.
- I vedlegg til læreplanene om fag- og timefordeling er det angitt en prosentvis fordeling av

¹² I TAF-ordningen skjer opplæringen i nært samarbeid mellom skole og bedrift. Skolene står for den opplæringen som fører fram til studiekompetanse, mens bedriftene har ansvaret for den praktiske opplæringen som fører fram til fagbrev. Bedriftenes motivasjon for å delta i TAF-ordningen er at de ønsker å sikre rekrutteringen av velkvalifiserte medarbeidere til fremtidens utfordringer.

¹³ Jf. gjennomstrømningsmodell i Blegenutvalgets innstilling.

¹⁴ Jamfør rundskriv F-12-02.

¹⁵ NIFU-rapport nr. 1/97 Etter halvgått løp.

teori og praksis, som sannsynligvis har bidratt til et inntrykk av at læreplanene fortsatt er inn delt i yrkesteori og yrkespraksis.

- Modulbegrepet er gitt svært ulikt innhold i de ulike læreplanene
- Selv om det i stor grad er overlapping mellom de ulike kursene/fagene på VKI-nivå når det gjelder innhold, er det liten fleksibilitet, bl.a. med hensyn til overgang mellom kursene.
- Innføringen av Reform 94 har bekreftet et generelt internasjonalt aspekt ved utdannings-systemet, nemlig at det tar tid før nye læreplaner fører til endret praksis, og at innføring av nye læreplaner må suppleres med andre virke midler for at endring skal skje og feste seg.

Vurdering

Med Reform 94 var ambisjonen å innføre et vurderingssystem som i størst mulig grad skulle fange opp hele bredden i elevenes og lærerens kompetanse. I forbindelse med reformen ble det også utarbeidet en felles forskrift for opplæring i skole og opplæring i arbeidslivet. Nytt i forskriften var:

- individuell vurdering av elever og lærere som ikke avsluttes med karakter
- skole- og bedriftsbasert vurdering (jmfør kapittel 18 *Vurdering og dokumentasjon av læringsutbytte*)

Nye roller og arbeidsmåter i opplæringen

Eleverdeltakelse, tverrfaglige og prosjektorienterte arbeidsmåter, kobling mellom teori og praksis og differensiering av opplæringen ble i begrenset grad vektlagt før Reform 94. Med innføringen av reformen ble det tradisjonelle lærings- og kunnskapssynet utfordret, og med det lærernes og elevenes «gamle» roller og arbeidsdelingen mellom dem. Elevene fikk i økende grad ansvar for sin egen læring og mulighet til å påvirke sin egen læringsprosess.

Det viste seg i reformperioden at de nye prinsippene og begrepene i læreplanene generelt hadde oppslutning blant skoleledere, lærere og elever, men at konkretiseringen av prinsippene i praksis var vanskeligere. Forskerne¹⁶ pekte på at lærerne var positive til begrepet «ansvar for egen læring», men at når det kom til konkretisering av

begrepet, mente de at mange elever ikke hadde forutsetninger for å ta et mer selvstendig ansvar.

Elevene på sin side hadde en oppfatning av at ansvar for egen læring dreide seg om å leve opp til skolens forventninger om å gjøre lekser og følge med i undervisningen. At det også handlet om å utvikle læringsmål for klassen og seg selv, var det få som hadde forestillinger om.¹⁷

Likevel viste forskningen til en utvikling mot endrede arbeidsmetoder og et mer aktivt arbeid på skolene med læringsmiljøet. Blant annet ble det vist til at de nye læreplanene ble brukt i økende grad i reformperioden. Endringene som forskningen rakk å registrere i reformperioden var likevel ikke store, og det ble også vist til at en gruppe lærere i liten grad var blitt påvirket av innholdsreformen og så ut til å holde fast ved de tradisjonene de hadde forholdt seg til gjennom sin lærergjerning.

Forskerne forklarte dette med at lærernes oppfatninger om innholdsreformen er forankret i et mer omfattende grunnsyn om hva kunnskap er, hva som gir god læring, og hvordan en skole bør organiseres for god læring. At innholdsmessige endringer handler om å endre kultur og tenkesett, og dermed tar lengre tid å gjennomføre enn strukturelle endringer, er en faktor som en også må ta med i betraktningen når en skal vurdere innholdsreformen.

Tilpasset opplæring

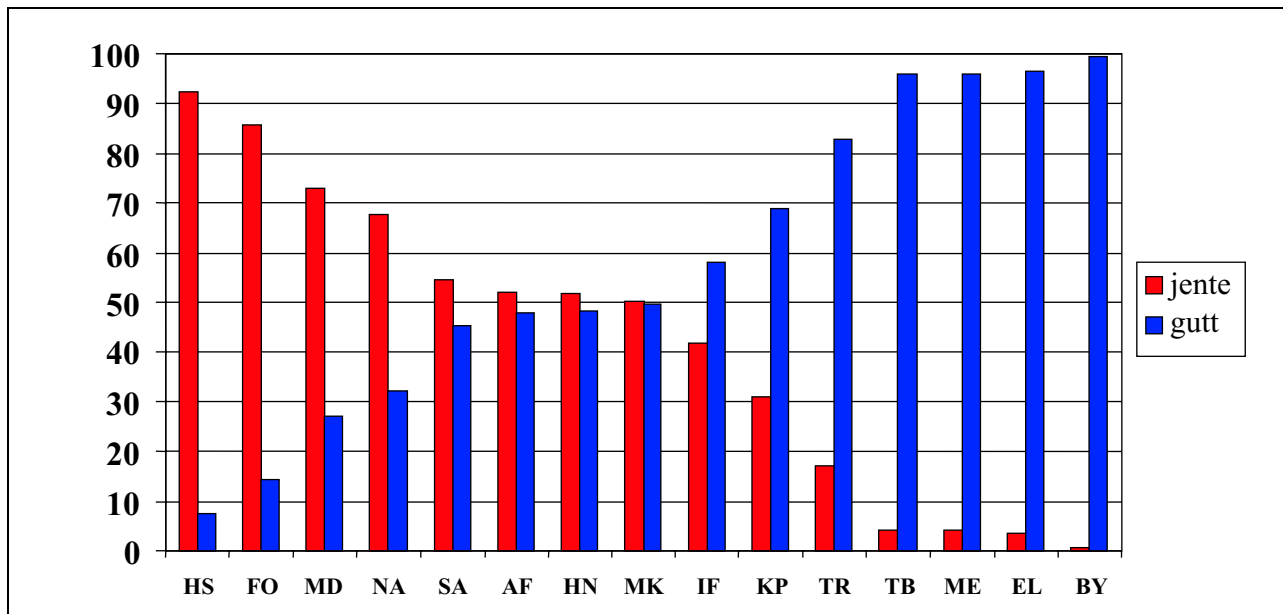
Med retten til videregående opplæring kom omtrent hele kullet av ungdommer inn i videregående skole. En forutsetning for å kunne gi opplæring til ungdom med ulike evner, motivasjon og interesser var å imøtekomme et økende behov for differensiering både når det gjaldt tempo, organisering, metodikk og læremidler.

Pedagogisk og organisatorisk differensiering og målet om tilpasset opplæring ble vurdert som en av reformens store utfordringer. Vurderinger fra statens utdanningskontorer i 1997-98 viste at mange fylkeskommuner definerte differensiering som spesialpedagogiske tiltak rettet mot elever med rett til spesialundervisning.

Dette korresponderte med funn fra forskerne i evalueringen av reformen, som påpekte det paradoksale i at en elev måtte defineres som avviker før systemet har ordninger og rutiner for å inklu-

¹⁶ Lars Monsen 1998: Evaluering av Reform 94 – innholdsreformen – fra måldokument til klasseromspraksis, forskningsrapport nr. 42/1998, Høgskolen i Lillehammer.

¹⁷ Lars Monsen 1997: Evaluering av Reform 94 – innholdsreformen – skolens arbeid med læringsmiljøet, forskningsrapport nr. 37/1997, Høgskolen i Lillehammer.



Figur: 13.3 Kjønnsfordelingen i søkningen til grunnkurs blant elever som gikk i tiende klasse skoleåret 2001/02 i sju østlandsfylker (N=11 140). Jamsfør avsnitt 13.2 for en fullstendig oversikt over de ulike grunnkursene

Kilde: Prosjekt bortvalg og kompetanse, NIFU 2002

dere og integrere vedkommende når opplæringen i utgangspunktet skulle tilpasses den enkelte: Differensieringsproblemet har i flere år nå blitt sett på som en av innholdsreformens store utfordringer, og da ikke bare i forhold til elever med krav på særskilte tiltak.¹⁸

Forskerne viste til at skolene benyttet ekstraundervisning eller laget egne opplegg for enkelte elever, slik at disse ville oppnå delkompetanse. Lærerne syntes det var vanskelig å utvikle sin undervisning slik at elever i samme klasse kunne følge ulike opplegg. Forskerne konkluderte blant annet med at dersom en skulle komme videre i retning av differensiering av undervisningen slik det omtales i læreplanverket, må det utvikles mer konkret og praktisk gjennomførbare modeller som skoler kan bruke for sitt utviklingsarbeid på dette området.

13.6.5 Valg, muligheter og gjennomstrømning

Kjønnsmessige forskjeller i valg av studieretninger

Gutter og jenter har vist et tradisjonelt mønster i sine valg til videregående opplæring både før og etter reformen. Det er en overvekt av jenter på de

studieretningene som fører til studiekompetanse, samt på studieretningene helse- og sosialfag og formgivingsfag, mens de er nesten fraværende på studieretningene for byggfag, elektrofag og mekaniske fag.

Den skjeve kjønnfordelingen har ført til økt oppmerksomhet om forholdet, og det er blant annet satt i verk egne prosjekter som skal bidra til utradisjonelle valg. Likevel viser det seg at det tradisjonelle søkemønsteret har holdt seg stabilt etter reforminnføringen. Figur 13.3 nedenfor gir en illustrasjon på søkemønsteret til ulike studieretninger i videregående opplæring:

Evalueringen av reformen poengterte at det viktigste virkemiddelet for en jevnere kjønnfordeling i fagopplæringssystemet som helhet var opprettelsen av nye lærefag i jentedominerte sektorer, det vil si omsorgsfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget.¹⁹ Dette var imidlertid ikke et virkemiddel for å utjevne den skjeve kjønnfordelingen innenfor de ulike studieretningene. Når antallet jenter økte på yrkesfaglige studieretninger som en følge av reformen, skjedde det gjennom rekrutteringen nettopp til helse- og sosialfag, mens guttene dominerte i de tradisjonelle mannsyrkene.

¹⁸ Lars Monsen 1998: Evaluering av Reform 94 – innholdsreformen – fra måldokument til klasseromspraksis, forskningsrapport nr. 42/1998, Høgskolen i Lillehammer.

¹⁹ Michelsen mfl. 1998: Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Serie B 1998-3. Sluttrapport. Bergen: AHS.

Konklusjonene i evalueringen av reformen, som blant annet viste at ungdommen valgte utdanning og yrke mer tradisjonelt enn på mange tiår, og at det norske arbeidsmarkedet er et av de mest kjønnsdelte i Europa, førte til at departementet satte i gang prosjektet *Bevisste utdanningsvalg*, (jmfør kapittel 17 *Rådgivningstjenesten i grunnopplæringen*).

Minoritetsspråklige i videregående opplæring

Det ble ikke innført spesielle rettigheter for minoritetsspråklige i tilknytning til Reform 94. Disse elevene hadde rett til å få opplæring tilpasset sine behov på lik linje med andre elever.

Evalueringen av reformen viste imidlertid at minoritetsspråklige møtte flere barrierer i videregående opplæring enn majoriteten av ungdom, og at dette fikk negative konsekvenser for gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse blant noen av disse elevene og lærlingene. Evalueringen²⁰ viste blant annet følgende:

- Andelen innvandrere til videregående opplæring økte etter reforminnføringen, men det var færre søkere fra innvandrerungdommen enn fra majoriteten av ungdom (92 prosent versus 84 prosent i 1997).
- Innvandrerungdommen hadde større tilbøyelighet enn majoriteten til å søke allmennfag. Forskerne ved NIFU antydte at dette kunne ha sammenheng med at det fantes tilrettelagte kurstilbud innenfor disse studieretningene.
- Innvandrerungdommen hadde dårligere progresjon enn majoriteten av elevene. Elever som gikk i egne treårige løp, hadde best progresjon, og jentene hadde gjennomgående bedre progresjon enn guttene.
- Innvandrerungdom hadde dårligere sjanser til å få læreplass enn majoriteten av ungdom. Forskningen viste at innvandrerungdom måtte ha langt bedre karakterer fra grunnkurs og VKI enn majoriteten av ungdom for å få læreplass. Et positivt unntak var omsorgsfagene, der minoritetsspråklige jenter fikk tilbud om læreplass på lik linje med andre søkere.
- Andelen med kompetanse på lavere nivå er relativt større blant minoritets elevene enn blant majoritets elevene.

Elever og lærlinger med behov for særskilt tilrettelagt opplæring

Reform 94 medførte to betydelige endringer for elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring: innføring av rett til inntak og muligheter til å oppnå kompetanse på lavere nivå. Disse elevene hadde før reformen stått lengst bak i køen; de var ikke sikret å bli tatt inn i videregående opplæring, og de var ikke sikret dokumentasjon på kompetanse hvis de kom inn.²¹

Etter Reform 94 valgte opp mot 96 prosent av avgangskullene fra grunnskolen å begynne i videregående opplæring. En del av disse elevene var elever som krevde en eller annen form for ekstra oppfølging, og som etter sakkyndig vurdering hadde fått rett til særskilt tilrettelagt opplæring. Særskilt tilrettelagt opplæring kan forstås som en ekstra tilførsel av ressurser til elever som har særlige behov i sitt læringsarbeid.

I forbindelse med Reform 94 er det særlig to forskningsprosjekter som har sett på disse elevenes vei inn i og ut av videregående opplæring, hvilke tilbud de fikk og hva tilbudene hadde å si for deres muligheter til å oppnå kompetanse:

- Møreforskning var en av sju forskningsinstitusjoner i følgeforskningen. I sitt forskningsprosjekt fulgte forskerne særvilkårselever fra 1995-kullet i seks fylker. Elevene ble fulgt både gjennom, ut av og noen ganger tilbake til videregående opplæring i perioden høsten 1995 til våren 1998.
- FAFOs prosjekt i perioden 1994 til 1999 fulgte elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring i seks fylker.

Møreforskning kalte disse elevene særvilkårselever.²² Forskerne viste til at disse elevene sjelden skilte seg særlig fra andre elever, men at de i større grad enn andre hadde ulike typer problem, både somatiske, psykiske og sosiale.

Det var ikke bare elevenes gjennomstrømning i videregående opplæring som ble avdekket gjennom forskningen. Den viste også at elevgruppen var kjønnsmessig skjevt sammensatt (i gruppen de fulgte, var det 63 prosent gutter og 37 prosent jenter), og at det sterkt kjønnsdelte mønsteret som finnes ved valg av studieretning, var enda tydeligere i gruppen særvilkårselever. Data fra

²⁰ Se NIFU-rapport 2/97, 4/98 og 19/98.

²¹ Markussen 2000: Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående opplæring – hjelper det? FAFO-rapport 341/2000.

²² Kvalsund: Inkludering eller ekskludering? Særskilt tilrettelagt opplæring under Reform 94, i Kvalsund m.fl. 1999: Videregående opplæring – ved en skilleveg? Tano Aschehoug.

inntakskullet i 1995 viste at 44 prosent av guttene på særvilkår i de seks fylkene befant seg på mekaniske fag, mot 17 prosent på landsbasis blant guttene med ordinære vilkår. Tilsvarende var antallet jenter på helse- og sosialfag 45 prosent i gruppen på særvilkår, mot 23 prosent på landsbasis blant jenter på ordinære vilkår. Videre var gruppen sterkt underrepresentert på allmennfaglige studieretninger.

Evalueringen av reformen avdekket at de ulike overgangene i videregående opplæring innebar en større risiko for særvilkårselevne enn andre. Det var i overgangene mellom grunnkurs og VKI eller i overgangen til VKII eller læretid i bedrift at forskerne fant store bevegelser i kullet, både bevegelse ut av videregående opplæring, men også horisontal bevegelse mellom ulike studieretninger eller ulike former for tilrettelegging. Særlig var bevegelsene store mellom det første og andre skoleåret. Bare to tredjedeler av elevene fortsatte på den samme studieretningen etter det første året.

Ifølge forskerne kunne den horisontale vandrings uttrykke en form for fleksibilitet i systemet i den forstand at elevene fikk prøve ulike tilbud, men de påpekte samtidig at den også kunne være et uttrykk for en noe tilfeldig planlegging og uryddig tilrettelegging for elevene. Den ensidige kanaliseringen til noen få yrkesfag er neppe et uttrykk for elevenes egne, aktive valg og kan kanskje bidra til å forklare noe av den horisontale vandrings mellom studieretningene etter første skoleåret.

De store bevegelsene i overgangsfasene i videregående opplæring førte ikke nødvendigvis eleven ut av opplæringen for godt. Møreforskings undersøkelse viser at en del av elevene som forsvant ut av opplæringen, kom inn igjen på et senere tidspunkt.²³

Etter å ha fulgt elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring i en periode på fem år, fant forsker Eifred Markussen følgende resultater for elevenes grad av kompetanseoppnåelse:

- 20 prosent av elevene som fikk opplæring i egne klasser, oppnådde studie- eller yrkeskompetanse.
- 48 prosent av elevene som fikk opplæring i ordinære klasser, oppnådde studie- eller yrkeskompetanse.

- 75 prosent av de ordinære elevene i studien oppnådde studie- eller yrkeskompetanse

Videre viste Markussen at andelen av dem som oppnådde kompetanse på lavere nivå II var:

- dobbelt så stor blant dem som hadde særskilt tilrettelagt opplæring i egne klasser, sammenliknet med særskiltelever som hadde opplæring i ordinære klasser (65 mot 32 prosent)
- dobbelt så stor blant dem som hadde særskilt tilrettelagt opplæring i ordinære klasser sammenliknet med ordinære elever (32 mot 18 prosent)

Markussen viser i sin undersøkelse at særskilt tilrettelagt opplæring i høy grad ble organisert i segregert form. For det første ble egne klasser brukt i stor utstrekning, og for det andre ble en betydelig del av ekstra hjelp og støtte til dem som hadde tilhørighet i ordinære klasser, gitt i segregert form (enetimer og smågrupper utenfor klassen).

Resultatene av Markussens analyser kan sies å vise at de segregerende virkemidlene innenfor særskilt tilrettelagt opplæring ikke har hatt den planlagte og ønskede effekt. Det ser snarere ut til at de virker mot sin hensikt og reduserer sjansen for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse (jamfør kapittel 9 *En tilpasset opplæring for alle*).

13.6.6 Oppfølgingstjenesten (OT)

I forbindelse med innføringen av reformen ble det opprettet en fylkeskommunal oppfølgingstjeneste som skulle følge opp rettselever som unnlot å søke til, ta imot opplæringsplass eller møte opp til videregående opplæring. Ungdom som avsluttet opplæringen før de hadde brukt opp retten sin, ble også omfattet av tjenesten. OT er hjemlet i opplæringsloven § 3-6, og tjenestens formål, målgruppe og oppgaver står nærmere beskrevet i forskrift til opplæringsloven, kapittel 13. Forskriften slår fast at ungdom i målgruppen som ikke tar imot tilbud gjennom OT, og som ikke er i utdanning eller arbeid, skal kontaktes og gis tilbud hvert skoleår så lenge de er omfattet av den lovfestede retten til videregående opplæring. OT har primært tre oppgaver:

- å ha oversikt over ungdom som til enhver tid befinner seg utenfor videregående opplæring
- å ha kontakt med disse ungdommene
- å tilby veiledning og/eller formidle dem til et egnet opplærings- og eller arbeidstilbud. Det var et mål for tjenesten at tilbudene til ungdom-

²³ Myklebust: Særvilkårselevar i vidaregåande opplæring – vegar og vegvalg, i Kvalsund mfl. 1999: Videregående opplæring – ved en skilleveg? Tano Aschehoug.

men skulle være kompetansegivende i den forstand at de førte fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå

Forskningsstiftelsen FAFO fulgte ungdom i kontakt med Oppfølgingstjenesten i sju fylker i perioden 1995-98 og leverte flere delrapporter i perioden. Gjennomgangen her er basert på rapporten *Følge opp eller forfølge? Evaluering av Oppfølgings-tjenesten i Reform 94*.²⁴

Forskningen avdekket ulike organisatoriske løsninger for OT i de ulike fylkeskommunene, både når det gjaldt OT-koordinators kompetanse, valg av samarbeidspartnere og ressurstilgang. Ulike organisatoriske løsninger syntes å påvirke valg av strategi overfor ungdommen. Der OT-koordinator hadde lærerbakgrunn, ble oppfølgingen av ungdommen mer individ- og omsorgsorientert og mindre preget av tverretattlig samarbeid. I andre tilfeller oppfattet OT-koordinator seg som ett element i en større infrastruktur, der koordinators rolle først og fremst var å klargjøre problemet og kanalisere ungdom til rette instans.

OTs samarbeidspartnere er jevnt over positive til samarbeidet med OT og mener tjenesten har bidratt til å danne et godt nettverk for å hjelpe ungdommen. Det er likevel en del spenninger i forholdet til både arbeidsmarkedsetaten, kommunene og fagopplæringen når det gjelder tilgangen på tilbud, mulighetene for utvikling av nye tilbud og prioriteringer av tiltak til ungdomsgruppen. Særlig overfor ungdom med store og sammensatte problemer syntes OT å ha vansker med å forplikte samarbeidspartnere.

I løpet av evalueringsperioden syntes forskerne å se en sterkere satsing på heltidsstillinger, et mer sentralisert OT-nettverk og større arbeidsdeling mellom koordinatorene, og knyttet dette til ønsket om en klarere rolle for OT og større faglighet i koordinatorarbeidet. Et annet viktig utviklingstrekk ved OT i denne perioden var at OT økte sitt engasjement for å forebygge og hindre frafall, enten ved at koordinatorene har tatt direkte del i dette arbeidet, og/eller ved at det er tildelt en egen ressurs til rådgiverne for at de skal prioritere forebygging av frafall i skolen. OT engasjerte seg altså ikke bare når ungdom allerede var falt ut av videregående opplæring.

Forskningen viste at OT har god oversikt over ungdomsgruppen og greier å komme i kontakt med de aller fleste. Når rundt halvparten av ung-

domsgruppen likevel ikke følges opp av tjenesten, henger dette sammen med at mange av dem har skaffet seg jobb på egen hånd. En del ungdommer takker også nei til hjelp fra OT uten å oppgi årsak. Dette dreier seg først og fremst om ungdommer i de større byene, men forklaringen synes også å ligge i formen på førstekontakten med OT. Bruk av standardbrev øker sjansen for at ungdommen takker nei til tilbud, mens OTs engasjement og nærvær i frafallsprosessen øker sjansene for positiv respons når OT tar kontakt.

Å oppnå kontakt med ungdommene betyr likevel ikke at OT har lyktes i å skaffe ungdommen et kompetansegivende tiltak. Av dem som takker ja til hjelp fra OT, får rundt halvparten aktiv oppfølging ved at de formidles til et offentlig tiltak, men bare rundt 15 prosent av ungdomsgruppen kanaliseres til kompetansegivende tilbud. En tredel av ungdomsgruppen får passiv oppfølging i form av veiledning/rådgiving. Disse ønsker et tilbud, men OT har ikke maktet å finne et tilbud til dem.

OT-koordinatorene fremhever at det ikke nødvendigvis er kompetansegivende kurs ungdommen først og fremst trenger, men snarere tilbud som kan virke skolemotiverende.

Forskningen antyder at valg av organisasjonsmodell kan ha innvirkning på om OT lykkes i sine målsettinger. De rådgiverbaserte tjenestene synes å fungere bedre når det gjelder å få tak i ungdommen enn når det gjelder å formidle dem til et egnet tiltak, mens tjenestene der OT er samordnet med PPT synes å ha større problemer med å få tak i ungdommene.

Forskerne fremhever modellen fra to fylker som kombinerer tilknytning til PPT eller til utdanningsadministrasjonen i fylket med en forståelse av sin egen rolle som ligger nær opp til omsorgsrollen overfor ungdommen. Disse fylkene har få som avviser OT, og har dessuten mange under aktiv oppfølging, men det understrekes at dette er en arbeidskrevende strategi som innebærer tett oppfølging av den enkelte ungdom. Forskerne oppsummerer med å antyde at omsorgsrollen i kombinasjon med satsing på individuelle skredersydde tilbud synes også å øke formidlingseffektiviteten.

Forskningen viste at det ikke bare var prestasjonsmessige føringer i frafallet fra videregående opplæring. Målgruppen rekrutterte i hvert fall på to måter i løpet av det første året etter grunnskolen. Mens åtte av ti falt fra på grunn av lav skåre på sosiale og kognitive ressurser, var det to av ti som rekrutterte til OTs målgruppe ut fra prestasjonsmessig styrke. Blant disse tenåringene skyl-

²⁴ FAFO-rapport 263 1999

des frafallet like mye at de er arbeidsorientert, har venner utenfor skolen og at de generelt er kritiske til skolen.

To grupper rekrutterte likevel til OT i større grad enn andre: minoritetsspråklige og funksjonshemmede. I forbindelse med St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom* bevilget Regjeringen i 2003 8 mill. kroner for å videreutvikle Oppfølgingstjenestens arbeid i fire regioner for å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring. Rådgivningstjenesten og Aetat vil være sentrale samarbeidspartnere i arbeidet. Regjeringen har i dette arbeidet lagt større vekt på OTs rolle som frafallsforebyggende organ. Tiltaket skal rette seg mot alle elever i videregående opplæring som står i fare for å falle, eller som har falt ut, av opplæringen, med et særlig fokus på elever med minoritetsspråklig bakgrunn og funksjonshemmede. I 2004 og 2005 satser Regjeringen på en nasjonal spredning av tiltaket.

13.7 Utviklingstrekk og utviklingstiltak etter Reform 94

13.7.1 En holdbar reform

Med Stortingets behandling av St.meld. nr. 32 (1998-99) i Innst. S. nr. 246 (1998-99) var det tydelig at hovedtrekkene ved Reform 94 fungerte og ville bli videreført. Stortinget viste imidlertid til de sider ved videregående opplæring som trengte forbedringer, og ba om at det ble satt i gang vurderinger av så vel innholdet som strukturen i videregående opplæring.

Siden evalueringen av Reform 94 har andre sider ved utdanningssektoren gjennomgått betydelige reformer, som vil få konsekvenser for videregående opplæring. Dette gjelder Reform 97 i grunnskolen, som blir omtalt separat i denne utredningen, men det gjelder også reformer med betydning for voksne (*Kompetansereformen* og ordningen med realkompetanse) og reformer i universitets- og høyskolesektoren (*Kvalitetsreformen*). Det vises her til omtale i kapittel 4, *En opplæring for sin tid*.

13.7.2 Behov for økt differensiering og fleksibilitet i opplæringen

Prosjekt Differensiering og tilrettelegging

Evalueringen av Reform 94 viste at videregående opplæring ikke i tilstrekkelig grad tilpasses til den enkelte elevs evner og forutsetninger slik § 1-2 i

opplæringsloven forutsetter. Formålet med Differensieringsprosjektet er å finne fram til og praktisere arbeidsmåter som bidrar til at den enkelte elev i størst mulig grad får en opplæring som er tilpasset hans/hennes forutsetninger og behov.

Arbeidet kom i gang høsten 1999 og blir avsluttet i 2003. Samlet sett er Differensieringsprosjektet den største satsingen på ett utviklingsprosjekt i den videregående opplæringen som er gjennomført. Alle fylkeskommuner og videregående skoler i landet deltar i prosjektet. Det er ca. 1500 ulike utprøvingstiltak i gang på skolene. Tilretteleggingstiltak er iverksatt innenfor alle studieretninger og fag. Tiltakene varierer i omfang og innhold. Enkelte skoler prøver ut alternative organisatoriske modeller for skoleåret, skoleuken eller skoledagen. Noen har etablert spesielle lærings- og veiledningsbaser på skolen, andre organiserer varierende elevgrupper gjennom skoleuken. Ved enkelte skoler legges det opp til at læringsarenaen utvides. Nye yrkeskategorier trekkes også inn i skolen. Det prøves ut en rekke alternative undervisningsmetoder som ansvars- eller arbeidsbasert læring, ansvar for egen læring, samarbeidslæring etter ulike modeller, prosjekt- og temabasert læring, for å nevne noen. IKT er tatt i bruk som redskap for å differensiere opplæringen på en rekke områder og nivåer.

Forskningsmiljøet LÆRINGSlaben er engasjert for å evaluere prosjektet. Følgeforskningen har gitt verdifull innsikt og vært med på å forme prosjektet underveis. Forskerne bruker benevnelsen «bærekraftig» om de skolene som kjennetegnes ved en utviklingsorientert kultur og som satser på å skape gode læringsvilkår for elevene. De fem forskningsrapportene som er laget hittil, viser følgende:

- Det prøves ut en rekke ulike arbeidsmetoder og organiseringsformer, men det er ikke én arbeidsmåte som utmerker seg.
- Det er sammenheng mellom motivasjon og lærelyst hos eleven og kjennskap til mål for opplæringen.
- Det er en sammenheng mellom læringsaktive elever og variasjon i arbeidsformer
- Det viser seg å være sterk samvariasjon mellom stor grad av elevmedvirkning og lærere som er flinke til å få elever interessert i å lære. Økt grad av elevmedvirkning krever at lærerne gir elevene kjennskap til målene, hva læringsarbeidet består i, og kunnskaper om de kriteriene som legges til grunn for hva som er godt og dårlig læringsresultat.

- Lærernes kompetanse innenfor differensiering og elevenes aktive deltakelse i opplæringen anses som nøkkelen til suksess.
- Andelen elever som mener de har innflytelse i undervisningen, er større på yrkesfaglige studieretninger enn på allmennfaglige studieretninger. Forskjellen mellom studieretningene er minst når det gjelder innflytelse på valg av arbeidsformer. Likevel er det slik at 36 prosent av elevene på yrkesfaglige studieretninger sier at de har mindre eller ingen innflytelse på valg av arbeidsformer, mens det tilsvarende resultatet for elever på allmennfaglige studieretninger er 47 prosent. Mens 59 prosent av elevene på yrkesfaglige studieretninger sier at de har mindre eller ingen innflytelse på hvordan de skal bli vurdert, er det tilsvarende resultatet for elever på allmennfaglige studieretninger 79 prosent.
- De empiriske resultatene viser at elever som opplever skolesituasjonen som positiv i bred forstand, i større grad synes de får karakterer som er *bedre enn forventet*. Elever som opplever skolesituasjonen som lite positiv, synes i større grad at de får karakterer som er *dårligere enn forventet*. Disse resultatene leder til følgende konklusjon: En god differensiering kan bidra til at elevene forbedrer seg mer enn de selv kunne forvente. Det er ikke elevenes eksisterende ferdighet og dyktighet som er avgjørende for om de lykkes innenfor en skole preget av god differensiering. Det blir tatt tak i elevenes læringspotensial, det vil si det de er i stand til å yte med andres hjelp. En god differensiering bidrar til at elevenes forutsetninger utvikles.²⁵
- Økt grad av elevmedvirkning er et virkemiddel for å imøtekomme kravet om differensiering. Dette forutsetter aktiv innsats og ledelse fra lærernes side. (Se kapittel 5 *Barn og ungdom*).
- Resultatene skolene ser av differensieringsarbeidet, må synliggjøres, drøftes og videreutvikles slik at både foreldre, elever og ansatte i hele skoleverket opplever at det nytter.
- Det er behov for strukturelle grep i opplæringen for å lykkes med differensiering. Endring i arbeidstidsavtalen og mulighet for friere timeorganisering er to eksempler på dette.

Forskerne understreker at utviklingen av differensierte opplæringsmetoder og tilrettelegging for tilpasset opplæring ikke fullføres i et tidsavgrenset prosjekt. Prosjektet er en igangsetter. Forskningen viser at skolene har størst potensial når det gjelder organiseringen. I denne forbindelse er det nødvendig at skolene arbeider med tiltak som:

- å skaffe kunnskap om elevenes forutsetninger og evner
- å tilrettelegge for at læreplanmål kan knyttes til arbeidsplaner
- muligheter for ulike nivåer i oppgavene og tempoet
- en gjennomtenkt organisering av skoledagen
- bruk av varierte læringsarenaer
- bruk av ulike arbeidsmåter og arbeidsmetoder
- hvordan sammenheng mellom eksamen, karaktergivning og forskjellige former for vurdering inngår i elevenes læring

Bruk av læremidler er et viktig verktøy ved differensiering. Forsker Thomas Nordahl (NOVA) mener at skolen står foran store utfordringer når det gjelder å skape bro mellom elevenes verden og den tradisjonelle skoleverdenen²⁶. Ungdomsgruppen i dag konstruerer i større grad sin egen kunnskap der ulike typer informasjon flettes sammen – dette være seg tekst, lyd, bilde, filmsnutter. Samtidig tar de til seg informasjon fra ulike kanaler som Internett eller TV.

Dette skaper fortrolighet med hva disse mediene representerer, samtidig som de også er med på å skape avstand til den voksne generasjonen. Det er en viktig oppgave for skolen å legge et grunnlag for at unge kan få erfaring i å kunne behandle kritisk og ta i bruk den informasjonen

Med bakgrunn i de funnene som har tegnet seg gjennom følgeforskningen, har forskerne flere forslag om hva som bør ligge til grunn for det videre arbeidet med differensiering.

- Skal en sikre videre utvikling av differensiert opplæring, må det prege hele utviklingsarbeidet på skolen. Alle nivåene i skolesystemet må ha et ansvar for å videreføre differensieringsarbeidet.
- Skoleledelsen, lærerne og elever må skoleses i egenvurdering og det må settes av tid til vurdering av egen virksomhet.

²⁵ Dale, L.E.mfl: *Kriterier for bærekraftig differensiering*. 5. undervisningsrapport til evaluering av prosjekt: «Differensiering og tilrettelegging i videregående opplæring». Læringslaben 2003.

²⁶ Uttalelse på UFDs fagseminar 4.2.03 om brukermedvirkning.

de møter på ulike områder. Læreren som faglig autoritet og veileder er viktigere enn noensinne.

For å støtte arbeidet på den enkelte skole utarbeidet Læringscenteret i 2002 et omfattende multiemediebasert hjelpemiddel: Differensieringspakka, som ble delt ut gratis til alle videregående skoler. Det arbeides nå med en oppfølging, der bruk av mappe og utvikling av en elevbok i alle fag vil være viktige elementer.

Utvalget mener det er viktig at Differensieringsprosjektet følges opp av skoleeiere og skoler etter at selve prosjektperioden er over, og at det vurderes hvilke tiltak som kan settes inn fra statlig hold for å støtte den positive utviklingen som har skjedd.

13.7.3 Økte muligheter til å utnytte det lokale handlingsrommet

Full fagopplæring i bedrift

I tilknytning til Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor har Regjeringen 11. april 2003 lagt fram Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) med forslag til endringer i opplæringsloven. Forslagene har til hensikt å øke den lokale handlefriheten i organiseringen av grunnopplæringen. Forslagene er knyttet til

- bestemmelsen om klassedeling
- bestemmelsen om kontaktlærer
- bestemmelsen om opplæringsordningen for den videregående opplæringen

Bakgrunnen for forslagene var blant annet at det allerede pågikk betydelig forsøksvirksomhet lokalt når det gjaldt regler om klasseorganisering, regler om fag- og timefordeling, alternative eksamensformer og forsøk med avvik fra bestemmelsene i arbeidstidsordningen. Departementet understreket at den store lokale interessen for forsøksvirksomhet klart indikerte et behov for oppmyking av regel- og avtaleverket.

Det vises til forslagene om basisgrupper og basislærer i kapittel 9 *En tilpasset opplæring for alle*.

Når det gjelder bestemmelsen om opplæringsordningen for den videregående opplæringen, omfattet dette forslaget organiseringen av opplæringen innenfor de yrkesfaglige studieretningene, som må ses i sammenheng med diskusjonen om økt fleksibilitet i veiene frem mot kompetanseoppnåelse i fagopplæringen, og som resulterte i Dok. 8:72 (2001-2002).²⁷ I dokumentet ble det foreslått å endre opplæringslovens § 3-3, sjette ledd, som stiller krav om at den som vil

tegne kontrakt med bedrift utenom hovedmodellen, må ha fylt 21 år, ha fysiske eller psykiske funksjonshemminger eller være særdeles lite skolemotivert. I det siste tilfellet skal det foreligge en sakkyndig vurdering.

I Ot.prp.nr. 67 (2002-2003) foreslår Regjeringen at:

«fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda kan i det enkelte tilfellet godkjenne lærekontrakt/opplæringskontrakt som fastsetter at hele opplæringen, eller en større del av opplæringen enn det som følger av læreplanen, skal skje i bedrift».

I kommentarene til loven sies det at lærebedriftene får det fulle ansvaret for hele opplæringen, men at de kan samarbeide med fylkeskommunen eller andre for å sørge for at lærlingen får den opplæringen som følger av læreplanen. Det vanlige er at fylkeskommunen sørger for opplæringen i de felles allmenne fagene og i større eller mindre deler av yrkesteorien.

Utvalget peker på at intensjonen bak forslaget om full opplæring i bedrift som alternativ til hovedmodellen var ønsket om å skape større fleksibilitet og gi flere muligheter til opplæring i bedrift uten sakkyndig vurdering, for blant annet lite skolemotivert ungdom. Situasjonen er imidlertid slik at mange bedrifter ikke er i stand til å ta imot store ungdomskull til helhetlig opplæring. For eksempel har 28 300 bedrifter av 33 979 bedrifter innenfor bygg og anleggsvirksomheten under 5 ansatte.

Utvalget støtter forslaget om å etablere opplæring i bedrift som likeverdig med opplæring i skole og mener at en slik likestilling av opplæringsarena vil kunne vise seg å ha mange positive sider. Forslaget om å sidestille opplæring i bedrift og opplæring i skole vil imøtekomme forventninger som har vært presentert fra bedrifter og arbeidslivets organisasjoner. Også elever har pekt på at opplæring i bedrift kan ha en positiv effekt for læringsutbyttet.

Det at lærebedriftene skal likestilles som opplæringsarena med skolen og i prinsippet kan bli ansvarlig for all opplæring på grunnkurs og VKI-nivå inkludert allmenne fag, skal ikke frita fylkes-

²⁷ I Dok. 8:72 (2001-2002) ba stortingsrepresentantene Rolf Reikvam og Lena Jensen Regjeringen om å utarbeide tiltak for å øke yrkesrettingen i videregående skole ved å bedre integreringen av teori og praksis i opplæringen i skolen. Videre ba de om at ordningen med sakkyndig vurdering for at en elev skal få tilbud om alternativt utdanningsløp, avvikes.

kommunen for ansvaret for og plikten til å gi nødvendig teoriopplæring for de lærebedriftene som ikke selv kan forestå nødvendig opplæring. Utvalget mener derfor at det må understrekes at fylkeskommunen har en plikt til å sørge for at lærlingen får en fullstendig opplæring – spesielt i de tilfellene der lærebedriften ikke selv har kapasitet til å gi denne opplæringen.

Utplassering i bedrift

Mange bedrifter tar imot elever som er utplassert i kortere eller lengre tid, og gir i mange tilfeller opplæring i henhold til gjeldende læreplaner. Elevene er fortsatt skolens ansvar, opplæringen i bedrift inngår som en del av skolens opplegg for eleven. Elever som er utplassert, får ikke lønn, og bedriftene får ikke tilskudd.

Noen fylkeskommuner praktiserer en mellomløsning for elever som uttrykker ønske om å få deler av opplæringen sin i bedrift, eventuelt for elever som ikke får lærekontrakt. I disse tilfellene er eleven skolens ansvar, men bedriften og skolen inngår en avtale om hva eleven skal lære under utplasseringen i bedriften, og skolen eller fylkeskommunen betaler bedriften i samsvar med inngått avtale. Eleven mottar ikke lønn.

I motsetning til lærlingordningene er ikke utplasseringsordningene begrenset til fag som er godkjent for opplæring i bedrift.

Det er uproblematisk å videreføre de ordningene som gjelder for utplassering i bedrift, for elever som ønsker det, men da fortsatt med skolen som ansvarlig for opplæringen. Utvalget mener det er viktig å holde denne opplæringsarenaen oppe med tanke på å utvikle en fleksibel og arbeidslivsnær opplæring.

Overgang fra studieforberedende studieretninger til yrkesfag

Mens det i reformen ble lagt vekt på å legge til rette for at de som valgte en yrkesfaglig opplæring, skulle få muligheten til generell studiekompetanse, har det ikke vært utviklet modeller for dem som ønsker å gå fra de studieforberedende studieretningene til yrkesopplæring. En rekke elever avslutter opplæringen på disse studieretningene enten uten å ha bestått eller etter at de har oppdaget at de ønsker en yrkesfaglig opplæring.

Utvalget mener at det er en risiko for at disse elevene, som går ut av opplæringssystemet uten å

ha den kompetansen de ønsker, kan komme til å tape tid, miste motivasjon for ny opplæring og i verste fall kan komme til å bli gående uten verken opplæring eller arbeid. Utvalget mener derfor at det i fremtiden må legges til rette for at disse elevene får full godskriving for de fagene de har gjennomført, og at det lages ordninger som gjør det enkelt å skifte utdanningsprogram for denne gruppen. Det må utvikles opplæringsmodeller som gir dem mulighet til i løpet av et år å tilegne seg det spesifikt faglige grunnlaget som trengs for å inngå lærekontrakt, eventuelt fullføre yrkesfaglig opplæring i skole, og fylkeskommunene må satse på å gi opplæring til denne gruppen.

13.7.4 Den problematiske VKI-strukturen

Bakgrunnen

Ved behandling av St.meld. nr. 33 (1991-92) *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring* gikk Stortinget inn for opprettelse av 30-50 videregående kurs I, og at disse skulle fastsettes i samarbeid med partene i arbeidslivet. Et gjennomgående trekk ved reformprosessen de første årene var et sterkt ønske fra partene i arbeidslivet om å få spesialiserte VKI, noe som førte til mer enn dobbelt så mange VKI som det Stortinget hadde forutsett.

I St.meld. nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring* ble det understreket at VKI-strukturen var blitt et alvorlig hinder for rekruttering til yrkeslivet fordi den sterke oppsplittingen førte til at det ikke var elevgrunnlag for fulle klasser i fylkeskommunene. I Innst. S. nr. 246(1998-99) sier flertallet i kirke-utdannings- og forskningskomiteen følgende:

«Fleirtalet merkar seg at vidaregåande kurs I-strukturen har blitt meir spesialisert og at det er oppretta langt fleire VKI-kurs enn føresett (...) Etter komiteen si vurdering er det viktig å få etablert nødvendige endringar i struktur og rettar så snart som råd er. Læreplanverket må reviderast og utviklast i tråd med dette».

Hovedproblemene innenfor yrkesfaglige studieretninger er nå:

- Rekrutteringssvikt til mange lærefag.
- VKI-tilbud legges ned i fylkeskommunene.
- Samfunn og arbeidsliv står i fare for å mangle viktig kompetanse på en rekke områder.
- En hovedforklaring er den nåværende VKI-strukturen, som både er for oppsplittet og lite fleksibel.

Prosesen i opplæringsrådene

Høsten 2000 ble det satt i gang en omfattende prosess med opplæringsrådene, og fire momenter skulle legges til grunn for arbeidet med VKI-strukturen:

- rekruttering: Strukturen skulle bidra til at tilbudet ble mer attraktivt for de utdanningssøkende
- fleksibilitet i tilretteleggingen av opplæringen og for å oppnå en helhetlig kompetanse
- livslangt læringsperspektiv
- internasjonalisering, der utgangspunktet er at Norge har en fragmentert VKI-struktur sammenliknet med mange andre land

Deretter skulle opplæringsrådene utarbeide forslag til konkrete forenklinger av tilbudsstrukturen. Høsten 2001 la departementet fram 3 alternative måter for RFA for å følge opp opplæringsrådenes forslag til forenklinger:

- trinnvis iverksetting av forenklinger
- samlet iverksetting
- iverksetting som forsøk

RFA anbefalte en kombinasjon av trinnvis iverksetting og utprøvinger. Fylkesutdanningssjefskollegiet, lærerorganisasjonene og elevorganisasjonen støttet RFAs anbefaling.

Noen opplæringsråd var kommet lenger i arbeidet enn andre, men etter departementets vurdering var ingen av forslagene klare for iverksetting. Oppsummering av opplæringsrådenes innspill (frist juni 2001) viste at det er vanskelig å finne en rød tråd i forslagene og kommentarene fra opplæringsrådene. Til det spriker meningene i for mange retninger. Det både advares mot for sterk generalisering, for eksempel vektlegging av basiskompetanse, samtidig som det argumenteres for å utvikle en «kompetanseplattform» med vekt på noen grunnleggende kompetansekategorier. Et gjennomgående trekk ved innspillene er likevel ønsket om større fleksibilitet knyttet til læreplanverket, der det foreslås at læreplanene modulstruktureres, og at det utarbeides moduler som kan brukes på flere kurs slik at man dermed oppnår fleksibilitet i både tilbudsstrukturen og organiseringen av tilbudet.

Det gjensto et betydelig arbeid, både for å finne faglige gode løsninger og for å oppnå nødvendig partsenighet. Stortinget forutsatte at arbeidet med VKI-strukturen skulle foregå i nært samarbeid med partene i arbeidslivet. Det fulgte departementet, RFA og opplæringsrådene opp,

men det viste seg å være umulig å komme fram til konkrete endringsforslag. Prosessen er videreført gjennom ulike forsøk med nye VKI-tilbud og gjennom samarbeid mellom flere opplæringsråd.

Ulike signaler til utvalget

I brev til opplæringsrådene 17. januar 2002 orienterte departementet om utvalgets mandat, de konsekvensene dette ville ha for den videre fremdriften i arbeidet med VKI-struktur, og at denne oppgaven nå var overført til utvalget. Departementet oppfordret alle berørte parter til å fortsette arbeidet i forhold til endringer i innhold og struktur, og at innspill ville bli oversendt utvalget for en samlet vurdering.

I brev til departementet har utvalgets leder redegjort for utvalgets begrensede muligheter for å drøfte detaljer innenfor den enkelte studieretning, hvert enkelt kurs eller fag. Utvalgets analyser og vurderinger vil derfor være prinsipielle og overordnede, og snarere gi retninger for strukturelle og innholdsmessige løsninger.

Etter RFAs opplæringskonferanse høsten 2002 fikk opplæringsrådene anledning til å sende sine synspunkter til utvalget. Rådene gav innspill til følgende problemstilling: I et livslangt læringsperspektiv må det i grunnopplæringen legges større vekt på en grunnleggende basiskompetanse. Hvilke ferdigheter, holdninger og kunnskap inngår i en slik basiskompetanse, og hvilke konsekvenser vil økt vektlegging av basiskompetanser få for tilbudsstruktur og læreplaner?

Også her er det vanskelig å finne en felles holdning, men innspillene spenner fra ønsket om å bevare eksisterende tilbud til forslag om grunnleggende endringer.

I tillegg til innspillene fra opplæringsrådene har utvalget hatt møter med representanter fra fylker, skoler og opplæringsråd.

Hovedoppgaven til opplæringsrådene (OR) var å gi forslag til hvordan VKI-strukturen kunne forenkles for å få færre og bredere VKI, slik at spesialiseringen kunne skje i bedrift i tråd med en av intensjonene med tilbudsstrukturen for Reform 94.

Opplæringsrådenes gjennomgang av strukturen for VKI viser at de har hatt et sterkt engasjement over lang tid og et ønske om å sikre en best mulig kvalitet i fagopplæringen. Et fag- eller svennebrev har vært og skal være et dokument som representerer kvalitet.

De anbefalingene som opplæringsrådene gir om VKI-struktur, viser at det er ulike behov innen-

for ulike bransjer og næringer. Industrifagene argumenterer for brede kurs ut fra et behov om å få inn generalister som kan spesialisere seg i læretiden i bedrift. Håndverksfagene argumenterer derimot for smale VKI, fordi bedriftene ønsker lærlinger som mestrer de praktiske ferdighetene som faget består av når bedriftene skal tegne kontrakt med en lærling. De frykter at større bredde vil gå ut over dybden.

Når flere OR foreslår at flere fag skal følge en særløpsmodell i stedet for VKI i skole, eller å opprette videregående kurs I med flere faste fordypningsretninger innenfor et kurs, oppfatter ikke utvalget dette som forenkling av strukturen. Utvalget har merket seg opplæringsrådenes anbefalinger om modulstrukturering av læreplaner og opplæring.

Utvalget har merket seg at det har vært vanskelig å få omforente innspill fra opplæringsrådene og partene i arbeidslivet. Utvalget har laget et forslag til en ny modell for videregående opplæring, der en prøver å sikre rekruttering til og faglig kvalitet på yrkesopplæringen i Norge.

13.7.5 Struktur og fagfordeling i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag

Endringsforslag til høring

I etterkant av Stortingets behandling av St.meld. nr. 32 (1998-99) i Innst. S. nr. 246 (1998-99) vedrørende etablering av nye grunnkurs og et ønske om vurdering av ulike sider i studieretning AA, sendte departementet ut et høringsbrev høsten 2000.

Høringsinstansene var invitert til å uttale seg om en rekke temaer/områder. Til tross for forutsetningen om at det totale timetallet for AA ikke skulle økes, ønsket flere av høringsinstansene en utvidelse av det totale timetallet.

De viktigste områdene som ble omtalt i høringen er:

- *Kroppspøvfaget*: Departementets forslag om å øke timetallet med 1 uke time på hvert årstrinn i alle studieretninger fikk allmenn tilslutning innenfor de studieretningene som fører fram til studiekompetanse, under forutsetning av at teoridelen i faget ikke ble utvidet. Opplæringsrådene som uttalte seg, gikk imot forslaget i yrkesfaglige studieretninger, mens Lærerforbundet sluttet seg til en økning også på yrkesfaglige studieretninger på bekostning av engelsk. (Opplæringsrådene uttalte seg utelukkende om kroppspøvfaget). Elevorgani-

sasjonen gikk imot utvidelse og pekte på at faget burde bli mindre teoretisk.

- *Økonomi- og informasjonsbehandlingsfaget*: Høringsinstansene skulle vurdere om faget skulle utgå som felles allment fag i studieretning AA, om IKT-delen skulle utgå som eget fag i AA, og om faget skulle slås sammen med samfunnslære på grunnkurs. Motstanden fra høringsinstansene var stor når det gjaldt å fjerne IKT-delen på 2 uketimer.
- *Oppheving av skillet mellom to retninger i AA, allmennfaglig retning og økonomiske/administrativ retning, innenfor studieretning AA (AA og ØA)*: Flertallet av høringsinstanser mente at å oppheve skillet mellom de to retningene innenfor AA var uproblematisk.
- *Flytting av samfunnslære fra VKI til GK på AA og slå faget sammen med økonomidelen i faget økonomi og informasjonsbehandling*: Det var stor enighet om å flytte samfunnslære ned på grunnkurs.
- *Det innføres obligatorisk matematikk på VKI-nivå med minimum 3 uketimer på AA*: Det var motstand mot dette forslaget om innføring av obligatorisk matematikk.
- *Krav til det obligatoriske studieretningsfaget (språktillegg) i språkfag på allmennfaglig retning på AA sløyfes*: Flertallet av høringsinstanser så ut til å være enige i å sløyfe det obligatoriske fremmedspråktillegget.
- *Tilvalgsspråk fra grunnskolen som C-språk i videregående opplæring*: Det skal unntaksvis være anledning til å skifte fra B- til C-språk, og det var flertall for at elever skulle fortsette med sitt tilvalgsspråk fra grunnskolen som B-språk i videregående opplæring.

13.7.6 Oppsummering

Forbedringer gjennom Reform 94

Reform 94 tok mål av seg til å endre hele videregående opplæring, fra tilbudsstruktur til innholdet i opplæringen. Mange av målene med reformen må kunne sies å være nådd, helt eller delvis. Med utgangspunkt i beskrivelsene foran vil utvalget argumentere for at følgende fungerer bra i videregående opplæring i dag:

- Med Reform 94 har Norge i høy grad greid å realisere prinsippet om lik rett til utdanning for alle på grunnopplæringens nivå. Med rett til videregående opplæring og et system som fanger opp dem som faller utenfor, kan Norge i dag sies å være det eneste industrialiserte land uten ungdomsledighet. Med dette som bak-

Tabell: 13.2 Struktur (fag- og timefordeling) i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag

	GK	VKI		VKII		Total		<i>Evt merknad</i>
		AF	ØA	AF	ØA	AF	ØA	AF=Allmennfaglig retning ØA=Økonomisk adm. retning
Norsk	150	187	187	187	187	524	524	Oblig. felles alment fag AF og ØA
Engelsk	187	0	0	0	0	187	187	Oblig. felles alment fag AF og ØA.
Matematikk	187	0	0	0	0	187	187	Oblig. felles alment fag for AF og ØA
Naturfag	187	0	0	0	0	187	187	Oblig. felles alment fag for AF og ØA
Samfunnslære	0	75	75	0	0	75	75	Oblig. felles alment fag for AF og ØA
Geografi	0	75	0	0	0	75	0	Obligatorisk bare for AF
Nyere historie	0	0	0	150	150	150	150	Oblig. felles alment fag for AF og ØA
Eldre historie	0	112	0	0	0	112	0	Obligatorisk bare for AF
Religion og etikk	0	0	0	112	112	112	112	Oblig. felles alment fag for AF og ØA
Øk. og info.beh	187	0	0	0	0	187	187	Oblig. felles alment fag begge retninger
B-språk/C-språk	150	150	150	0	0	300	300	Oblig. enten som B-språk (fortsettelsesspråk fra grunnskolen) eller som C-språk (begynnerspråk i videregående opplæring)
Bedriftsøkonomi	0	0	187	0	0	0	187	Oblig. felles alment fag for ØA
Kroppspøving	75	75	75	75	75	225	225	Oblig. felles alment fag begge retninger
Fag til valg /valgfag	0	449	449	598	598	1047 (898)	1047	På VKI og II velger elevene studieretningsfag etter regler til fordypning.
Årstimer	1122	1122	1122	1122	1122	3366	3366	Krav til vitnemål: minst 90 uketimer i et 3-årig løp dvs gj.snitt 30 uketimer per år.

Timetall som er oppgitt i tabellen, er årstimer.

Studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag har ett felles grunnkurs, mens VKI og VKII er delt i to retninger: en allmennfaglig (AF) og en økonomisk/ administrativ retning (ØA).

teppe kan en hevde at ungdomstiden i Norge er en tid for å bygge kompetanse.

- Overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring, som for mange før reformen kunne bety en stengt dør til videre opplæring, er blitt gjort lettere, både fordi ungdommen har fått rett til opplæring, men også fordi de som er usikre på veien videre, ikke møter en spesialisert opplæring fra første dag. Brede grunnkurs kan for mange bety et år ekstra til å

ta et valg om videre utdanning. Overgangen mellom grunnkurs og VKI fungerer også langt bedre etter reformen, fordi alle VKI bygger på et grunnkurs og fører videre til et utdanningsløp som gir kompetanse. Vandring på tvers i opplæringssystemet er derfor sterkt redusert.

- Dagens tilbudsstruktur har medført en betydelig bedre gjennomstrømning på yrkesfag. Samtidig er i tilgangen på læreplasser for de yngste lærlingene betydelig forbedret.

- Det er bedre muligheter til å oppnå studiekompetanse etter yrkesfaglig opplæring.
- Hovedmodellen fungerer i all hovedsak bra for et flertall av elevene og lærlingene, og sammenhengen mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift er god.

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 ulike karakter.

Forbedringsområder

Utvalget mener at endringer i videregående opplæring må konsentreres om de områdene som ikke fullt ut fungerer etter hensikten. Utvalget mener at følgende punkter kan defineres som utfordringer som bør gjennomgås med tanke på forbedringer:

- økt fleksibilitet, både innholdsmessig og strukturelt
- mer og bedre tilrettelegging av opplæringen for den enkelte
- bedre samsvar mellom bredde og spesialisering

Ut fra dette følger en presisering av utvalgets syn på hva som kan forbedres:

- Utformingen av strukturen i de yrkesfaglige studieretningene som skjedde i forbindelse med reformen, kan ikke sies å ha imøtekommet i tilstrekkelig grad den nødvendige fleksibiliteten som både næringslivet og den enkelte elev og lærling kan ha behov for. Det ble i løpet av reforminnføringen hevdet fra flere hold at hovedmodellen kunne være for lite fleksibel når det gjaldt muligheter til å velge alternative veier til yrkeskompetanse, ikke minst når det gjaldt rekkefølgen på skole- og bedriftsopplæringen. Økte muligheter for å velge tidspunkt og arena for opplæring kan for noen elever og lærlinger være en motiverende faktor som gjør at de velger å fortsette sin utdanning.
- Dagens struktur med såkalte påbygningsmuligheter har gjort det mulig å oppnå både yrkeskompetanse og studiekompetanse uten å måtte «begynne forfra». Denne muligheten gis imidlertid først og fremst for dem som har valgt en yrkesfaglig studieretning. Fleksibiliteten er ikke like stor for dem som vil gå fra studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag til en yrkesfaglig studieretning.

Utvalget vil her presisere at det bør gis økte muligheter for tettere samarbeid mellom videregående skoler og lokalt næringsliv for å opprette tilbud til ungdom som ønsker både yrkeskompetanse og studiekompetanse.

- Den sterkt kjønnsdelte fordelingen på de ulike studieretningene må også i fremtiden få økt oppmerksomhet.
- Årsakene til den sterke overvekten av frafall av gutter og svake karakterresultater hos guttene må undersøkes næyere.
- Differensiering og tilrettelegging er fremdeles en stor utfordring i opplæringen, og det er viktig at skoleeier tar ansvar for videreføringen av den store satsingen på området fra statens side.
- En intensjon med reformen var at målstyring skulle gi økt fleksibilitet og handlingsrom. Mange læreplaner er blitt for detaljstyrende og hemmer lokal valgfrihet og tilpasning. Læreplanene skal styre ved hjelp av kompetansebaserte mål, og læreplanverket må endres i samsvar med dette.
- Prinsippet om det brede kompetansesynet får god oppslutning, men det er en utfordring å få innarbeidet dette kompetansesynet i læreplanene og realisert det i den daglige opplæringen i skole og bedrift.
- Modulbegrepet brukes ulikt, og modulinnholdet varierer fra læreplan til læreplan. Det er behov for en avklaring av modulbegrepet og begrepet yrkesretting.
- Selv om dagens tilbudsstruktur har bidratt til bedre overganger og gjennomstrømning, er det klart at antallet VKI er for høyt, og at mange av kursene er for spesialiserte. Få søkere til VKI fører ofte til at kursene ikke tilbys i det hele tatt. Resultatet blir at ungdommen får tilbud om noe annet eller må flytte for å få den opplæringen de ønsker seg. Et resultat av dette er manglende rekruttering til mange VKI, et annet resultat er et økende antall kryssløp. For næringslivet betyr dette økt usikkerhet om bransjene greier å skaffe den nødvendige arbeidskraften, samt at et slikt system ikke gir full oversikt over den kompetansen ungdommen har. Kryssløpene betyr at søkerne ikke vet sikkert om de får den opplæringen de primært ønsker seg. Det er dessuten høy grad av overlapping mellom de ulike VKI når det gjelder innhold. Det viser seg derfor i dag å være mulig å tilby stor grad av felles opplæring for elever som går på ulike VKI innenfor

samme studieretning. Dette er noe en kan bygge videre på.

- Utvalget støtter de prinsippene som ligger bak forslaget om at elever kan tegne lærekontrakt direkte fra grunnskolen, men vil uttrykke en viss usikkerhet om hvorvidt de intensjonene som ligger bak forslaget, vil bli oppnådd gjennom den praksisen som nå skal etableres. Ordningen kan føre til at bedrifter håndplukker de best motiverte elevene etter grunnskolen. Dermed kan den nye ordningen gjøre det vanskeligere for elever som er lite skolemotiverte å få lærekontrakt uten å ha gått på skole. Utvalget er usikker på hvordan elevene skal formidles til lærebedrift. For å sikre at lite skolemotiverte elever får tilbud om opplæring i bedrift, mener utvalget at det primært skal være fylkeskommunens ansvar å bringe elevene i kontakt med lærebedrift. Det kan bli vanskeligere å skaffe «formelle» læreplasser etter hovedmodellen for elever som har fullført to år i skole, og som skal avslutte sin opplæring i bedrift. Ordningen vil utvilsomt bety en oppgradering av bedriftene som en akseptert del av opplæringssystemet og vil fordre bedre kvalitetssikringsarbeid overfor bedriftene. Utvalget ser at dette vil styrke samarbeidet mellom skoler og bedrift og kunne gi flere elever innpass på arbeidsmarkedet. Bedrifter med et bevisst forhold til bedriftsintern kompetanseutvikling vil gjennom et aktivt engasjement i den nye ordningen få tilført kompetanse spesielt tilrettelagt for egen bedrift.
- Selv om bransjene har ulike behov, mener utvalget at opplæringens struktur skal bygge på noen felles prinsipper, og at den kompetansen kandidaten har ved endt opplæring, skal danne et solid fundament for videre læring.
- Etter utvalgets oppfatning krever prinsippet om livslang læring en gjennomgang av kompetansekravene til fagbrev/svennebrev med sikte på å formulere dette fundamentet (kompetanseplattformen). Utvalget vil sammenlikne den foreslåtte kompetanseplattformen med sluttkompetanse jf. § 12-2 i opplæringsloven.
- Utvalget vil gå inn for en strammere struktur på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag, og at krav til større grad av fordypning innføres. Mulighet til fordypning bør starte allerede på grunnkurs.

13.8 En fornyet modell for videregående opplæring

Områder for fornyelse

I kapittel 8 har utvalget redegjort for begrepet kompetanse og valgt å legge det til grunn for sine videre analyser og forslag. Utvalget har tidligere i dette kapitlet redegjort for sitt syn på Reform 94 og pekt på visse sider ved videregående opplæring som bør fornyes noe. Fornyelsene dreier seg om følgende:

- økt strukturell fleksibilitet og utvikling av innhold og struktur tilpasses individuelle ønsker og behov og kravene i både arbeidslivet og høyere utdanning
- å motvirke kjønnsmessige skjevheter i valg av utdanning
- økt vekt på resultatkrav
- bedre muligheter til å tilby videregående opplæring i hele landet
- en videre utbygging av partnerskapet mellom skole og arbeidsliv

Utvalget har sett på hvilke utviklingstrekk i utdanningssektoren – både nasjonalt og internasjonalt – som vil få følger for videregående opplæring. Utvalget vil ta disse med i sine vurderinger og konklusjoner om en fremtidig modell for videregående opplæring, og utvalget vil legge disse premissene til grunn for en videregående opplæring med 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 framtiden 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.

Utvalget legger vekt på at en strukturell og innholdsmessig fornyelse må ses i sammenheng med følgende:

- muligheten til å gi et variert tilbud til de unge og på den måten legge til rette for en bred rekruttering til arbeidslivet og videre spesialiserte studier
- behovet for en faglig omgruppering og oppdatering i samsvar med endringer som har skjedd i arbeidslivet og innenfor høyere utdanning, som gir de unge den kompetansen som er nødvendig for å makte kortsiktige utfordringer, samtidig som de utvikler en kompetanse til å møte en fremtid som på vesentlige områder vil skille seg ut fra dagens situasjon
- det forsøks- og utviklingsarbeidet som skjer i dag, enten innenfor eller som avvik fra gjeldende regelverk
- Ut fra dette har utvalget valgt å legge fram en modell for den framtidige strukturen og innholdet i den videregående opplæringen.

13.9 Fremtidig struktur og innhold i den videregående opplæringen

13.9.1 Forberedelse for yrkesliv og høyere utdanning

Et viktig aspekt ved videregående opplæring er forberedelsen for yrkesliv og høyere utdanning.

Yrkesopplæringen gir – enten den er organisert som opplæring i skole med utplassering eller fagopplæring – elevene anledning til å bli kjent med arbeidslivet. De møter andre yrkesutøvere, opplæringen er knyttet til autentiske arbeidssituasjoner, og de opplever hvilke krav et fremtidig yrke vil stille til dem. De får også en praksisbasert trening og opplæring i å mestre ulike utfordringer de vil møte som yrkesutøvere. Opplæringen vil gi elevene både formell og reell kompetanse.

Det varierer hvor godt de unge som går inn i høyere studier, er forberedt på de krav som stilles for å gjennomføre et høyere studium. Den opprinnelige målsettingen med gymnaset var at den særlig i sitt innhold skulle være et speilbilde av de akademiske utdanningsinstitusjonene og på den måten være særlig faglig kvalifiserende, samtidig som opplæringen skulle gi en generell kompetanse for kommende studier. Dette aspektet er ikke lenger så tydelig ved de studieforberedende studieretningene, samtidig som de høyere utdanningsinstitusjonene har endret seg sterkt både når det gjelder fag, omfang og arbeidsformer. I tillegg er det lagt til rette for at de som har tatt en yrkesfaglig opplæring, men som ønsker å skifte yrke og livsvei, skal kunne søke seg inn til høyere utdanning.

Det viser seg at mange av dem som har en generell studiekompetanse – enten gjennom yrkesfaglig eller allmennfaglig opplæring – ikke maktet de utfordringer som det å gjennomføre et langvarig studium over flere år gir. Mjøs-utvalet drøfter i sin utredning NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar* i hvor stor grad de som kommer fra videregående opplæring, har den kompetansen – ikke den formelle, men den reelle – som skal til for å lykkes som studenter. Ifølge utvalget kan det synes som om forholdet mellom de to utdanningsnivåene ikke er tilpasset hverandre, og at de endringene som er gjort på det videregående nivået, ikke har vært fulgt opp i høyere utdanning, og at det må gjøres en innsats på det området.

Internasjonalt er det to trender som gjør seg gjeldende samtidig. Den ene viser at mange land har en eksplisitt målsetting om at en økende andel av ungdommen skal ta utdanning utover videregående

ende opplæring. Den andre er å åpne tertiærutdanningene også for voksne.

Dette innebærer at utdanningsinstitusjonene står overfor en mer heterogen studentgruppe nå enn tidligere, og de må tilpasse seg dette. I Norge er finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler endret slik at det gis belønning til institusjonen dersom studenten gjennomfører sitt studium. Institusjonene må i større grad ta utgangspunkt i studentenes forutsetninger. Også i dag er det på mange studier opplegg som kompenserer for eller utjevner studentenes ulike forutsetninger. Flere økonomistudier starter for eksempel med et obligatorisk matematikkurs som krever omfattende arbeid for dem som har liten fordypning fra før, og som er relativt enkelt for dem som har full fordypning fra videregående opplæring. I det norske systemet er det videre åpnet for opptak på grunnlag av realkompetanse.

For videregående opplæring er det på sin side viktig å ta inn over seg de omleggingene som nå skjer innenfor høyere utdanning, og som er en innstramming av den friheten studentene hadde tidligere når det gjaldt tidsbruk, studievevaner og arbeidsmåter. En viktig forutsetning for de forslagene utvalget kommer med – som særlig gjelder den studieforberedende opplæringen – må forstås på bakgrunn av de nye kravene som vil møte morgendagens studenter, og der videregående opplæring har et stort ansvar.

Utvalget mener derfor at den delen av videregående opplæring som primært skal være studieforberedende, i større grad må få vilkår til å gjøre fremtidige studenter mer *studieforberedt* enn tilfellet er i dag. Blant annet skal den videregående opplæringen sørge for at fremtidige studenter har et realistisk bilde av hva som vil kreves i en studiesituasjon og gi dem en kompetanse som imøtekommer både de som ønsker en profesjonsrettet utdanning, og dem som vil bli forskere. Utvalget vil her særlig vise til St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*, der det understrekes hvor viktig det er å stimulere til økt rekruttering av forskere i framtiden. Å gjøre framtidens studenter mer reelt studieforberedte er nå en særlig utfordring for den videregående opplæringen.

Utvalgets flertall mener at fullført videregående opplæring gjør at studentene er generelt studieforberedt uansett utdanningsprogram. Utvalget legger følgende argumenter til grunn for sin vurdering:

- Grunnopplæringen er betydelig styrket gjennom sterk vekt på basiskompetansen. Kravene til basiskompetanse representerer både en fag-

lig bredde og har så stor grad av faglig fordypning at en godt utviklet basiskompetanse koblet med fagkompetanse vil imøtekomme de krav som settes i en studiesituasjon.

- Grunnopplæringen er utvidet i omfang, og den tilpassede oppfølgingen av den enkelte skal forsterkes
- Et justert læreplanverk og fornyet struktur i videregående opplæring gir økt fordypning og spesialisering.
- Det er en tendens både nasjonalt og internasjonalt at grenser mellom utdanninger og utdanningsnivåer bygges ned. For eksempel er realkompetanse etter hvert et prinsipp som anvendes ved opptak til videre studier.
- Kvalitetsreformen medfører at studentene i høyere utdanning følges bedre opp og at læringsmiljøet forsterkes.

Utvalget mener det er viktig at elever som har kapasitet til det, får anledning til å ta fag eller deler av fag innenfor høyere utdanning eller fagskolen, inklusive eksamen, i tillegg til den videregående opplæringen. Dette betyr lovendring, og utvalget er opptatt av at det legges til rette for en slik ordning så snart som mulig. Utvalget mener også at en i fremtiden kan se for seg at videregående skoler blir akkreditert som tilbydere av tertiærutdanninger.

Utvalget mener at det må legges til rette for ordninger som kan være en ekstra stimulans til å utvikle bredest mulig fremmedspråklig kompetanse, og mener det blant annet må legges til rette for:

- bruk av bilingval undervisning i ulike fag i alle utdanningsprogrammer
- økte muligheter for skolene til å tilby deler av opplæringen i utlandet
- økte muligheter for at elever på egen hånd kan få støtte til å gjennomføre deler av opplæringen i utlandet

Dette betyr blant annet at Lånekassens unntaksordninger for finansiering av videregående opplæring i utlandet gjøres til ordinære ordninger for å legge til rette for økt opplæring i utlandet.

13.9.2 Nye benevnelser

For å markere den fornyelsen som det er behov for, mener utvalget at det er nødvendig å innføre en del endrede benevnelser innenfor videregående opplæring:

- Videregående trinn 1 – Vg1 erstatter nåværende grunnkurs.
- Videregående trinn 2 – Vg2 erstatter nåværende videregående kurs I.
- Videregående trinn 3 – Vg3 erstatter nåværende videregående kurs II.
- Utdanningsprogram erstatter nåværende studieretning.
- Fellesfag erstatter nåværende felles allmenne fag.
- Programfag erstatter nåværende studieretningsfag og valgfag.
- Programområde erstatter nåværende kurs.

13.9.3 8 utdanningsprogrammer

Forenkling av dagens studieretningsstruktur

Dagens grunnkursstruktur har formelt 15 kurs/studieretninger, men tallet er i realiteten 16 siden grunnkurs i naturbruk har en blå og grønn variant med klare forskjeller i faglig innhold. Strukturelt sett innebærer dette at den enkelte skole i liten grad er i stand til å gi den ønskede bredde i tilbudet. Utviklingen siden innføringen av Reform 94 viser at den nåværende strukturen ikke er i samsvar med den faglige utviklingen og behovene for kompetanse i arbeidslivet.

Utvalget mener at det er nødvendig med en endring av nåværende grunnkursstruktur, både strukturelt og innholdsmessig, og går inn for at det i fremtidens videregående opplæring opprettes 8 utdanningsprogrammer:

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

Hvert utdanningsprogram er bygd opp etter noen felles prinsipper:

- Fellesfag for alle elever.
- Programfag med moduler som blant annet gir anledning til individuelt faglig arbeid.
- Programfag som kan velges på tvers av programmer.
- Omfanget av fellesfag tilsvarende dagens omfang av felles allmenne fag. Dette gjelder både de yrkesforberedende utdanningsprogrammene

og det studiespesialiserende utdanningsprogrammet.

- Alle læreplaner er modulbaserte, med minimum 75 årstimer per modul.
- Alle programfag til valg skal bygge på læreplaner som er sentralt utarbeidet. Den nåværende ordningen med lokalt utarbeidede læreplaner for valgfag faller bort.

Hvert utdanningsprogram blir kort beskrevet nedenfor. Forslaget til endret struktur har blant annet som forutsetning at noen fagområder blir fordelt på en annen måte enn tilfellet er i dag.

Utdanningsprogram for industriell produksjon og teknikk

Programmet skal bli en utdanning for yrker eller studier som er knyttet til industriell produksjon, installasjon, reparasjon, service og vedlikehold. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne mekaniske fag, elektrofag, kjemi- og prosessfag, men industrielle fag fra andre studieretninger kan også finne sin plass her.

Utdanningsprogram for handverk

Programmet skal bli en utdanning for yrker eller studier som er knyttet til handverksutøvelse innenfor ulike felt og områder. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne fag fra flere områder, for eksempel formgivningsfag, tekniske byggfag, trearbeidsfag, hotell- og næringsmiddelfag, medier og kommunikasjon.

Utdanningsprogram for bygg og anleggsteknikk

Programmet skal bli en utdanning for yrker eller studier som er knyttet til bygg og anlegg, arkitektur/byggteknikk, eiendomsforvaltning, prosjektering, bygging og renovering av bygninger, installasjon og innredning, og eiendomsmekling. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne fag som byggfag og tekniske byggfag.

Utdanningsprogram for service

Programmet skal bli en utdanning for yrker eller studier som er knyttet til tjenesteyting i vid forstand, helse og omsorg, handel, kontor, hotell og restaurant, turisme, og handverk der service er et

sentralt innslag. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne fag som helse- og sosialfag, salg og service, hotell- og næringsmiddelfag, naturbruk.

Utdanningsprogram for design og formgivning

Programmet skal bli en utdanning for yrker eller studier som er knyttet til kreativ utøvelse basert på estetisk sans og praktiske evner. Området omfatter mange ulike retninger og spesialiseringer. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne formgivingsfag og mekaniske fag.

Utdanningsprogram for biologisk produksjon

Programmet skal bli en utdanning for yrker eller studier som er knyttet til praktisk bruk, forvaltning og utnytting av naturen. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne naturbruk og næringsmiddelproduksjon.

Utdanningsprogram for medier og kommunikasjon

Programmet skal bli en utdanning for yrker eller studier som er knyttet til moderne medier og kommunikasjonskanaler som skapere og formidlere av informasjon, opplevelse og kunnskap. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne medier og kommunikasjon og formgivingsfag.

Utdanningsprogram for studiespesialisering

Programmet skal bli en utdanning som forbereder for høyere studier. Sammenliknet med dagens studieretningsstruktur vil en her kunne gjenfinne allmenne, økonomiske og administrative fag, musikk, dans og drama, idrettsfag.

Utdanningsprogrammene 1-7 er yrkesforberedende, men gir også grunnlag for å komme inn på høyere studier etter avsluttet opplæring. I noen tilfeller vil høyere utdanningsinstitusjoner kreve spesielle fag, som da må tas i tillegg.

Utvalget forutsetter at omfanget av fellesfag og programfag i hovedsak videreføres innenfor dagens rammer for allmenne fag og studieretningsfag.

Utvalget er opptatt av at endringen av dagens valgfagordning ikke fører til at viktige aktiviteter

ved skolene blir skadelidende. Skolen må derfor legge til rette for elevrådsarbeid, skoleavis, organisasjonsarbeid og kulturelle aktiviteter blant elevene.

De modellene som presenteres nedenfor, er i første rekke ment som en tydeliggjøring og illustrasjon på hvordan strukturen i videregående opplæring bør bygges opp. Det er først gjennom det videre arbeidet at modellene kan utvikles og konkretiseres.

13.9.4 Struktur og fagfordeling i de yrkesforberedende programmene

Videregående trinn 1 – Vg1

Fordeling av fag og omfang på VG1

Fellesfag	30 %
Programfag	70 %
Sum årstimer	1309

Tilbudet på videregående trinn I er identisk med de sju nye yrkesforberedende utdanningsprogrammene. En viktig forutsetning for den forenklingen av strukturen som skjer her, er at elevene i større grad gis muligheten til å velge fordypningsmoduler på dette nivået enn det som er tilfellet med dagens grunnkursstruktur. Dette vil gi elevene en anledning til å bli nærmere kjent med et fagområde, samtidig som det skjer en begynnende faglig fordypning.

Årstimetallet på 1309 timer, tilsvarende gjennomsnittlig 35 timer per uke, er uendret sammenliknet med dagens ordning, og den prosentvise fordelingen av fag og omfang på Vg1-nivå er beregnet ut fra det. Den prosentvise fordelingen er også i samsvar med dagens omfang.

Innenfor denne strukturen får elevene opplæringen i fellesfag. De får en blokk programfag, der det finnes både felles moduler og moduler for individuelt arbeid/opplæring med tanke på den faglige spesialiseringen elevene tar sikte på i den videre opplæringen. En spesialiseringsmodul kan utgjøre 20 prosent av den totale opplæringstiden. Programfag til valg omfatter fag med sentralt fastsatte læreplaner og kan velges innenfor årstimetallsrammen eller komme i tillegg. Valg av fordypningsfag er ikke bindende for valg av programområde på Vg2. Dersom en elev gjør erfaringer med sin fordypning på Vg1 som fører til at han ikke ønsker å videreføre fagvalget på Vg2, må han ha full mulighet til det.

Videregående trinn 2 – Vg2

Fordeling av fag og omfang på VG2

Fellesfag	20 %
Programfag	80 %
Sum årstimer	1309

Uttalelsene fra opplæringsrådene om en forenkling av dagens struktur med 103 separate VKI viser at det har vært omtrent umulig å oppnå enighet om og rom for den forenklingen som er nødvendig for å gjøre fagopplæringen til en vei inn i arbeids- og yrkeslivet og ikke en mur mot det. Utvalget har derfor forsøkt å utforme et alternativt system som gir rom for spesialisering, samtidig som en i størst mulig grad identifiserer hva som kan være felles innenfor ulike fagområder. På denne måten kan en gi skolene mulighet til å gi et bredere tilbud enn det som dagens ordning gir rom for. En slik modell vil skape møteplasser for elever fra flere utdanninger, noe som vil være i samsvar med tenkningen om behov for tverrfaglig innsikt og impulser fra ulike fagområder.

Istedenfor dagens separate kurs med læreplaner, som ikke er samordnet med beslektede fagområder, utformes nå strukturen på trinn 2 ved at det bygges opp et læreplansystem for programområdene, der en ivaretar både faglige felleselementer og faglig spesialisering. Sammenliknet med Vg1 gis det betydelig større rom for grad av faglig spesialisering på dette trinnet.

Programfagene for hvert programområde er delt inn i to typer moduler:

- Den ene gruppen kan brukes innenfor flere programområder med beslektede temaer eller innhold. For eksempel vil moduler innenfor programmet for service kunne være identiske med moduler innenfor programmet for handverk.
- Den andre typen modul vil være knyttet til et programområde der elevene møter full faglig spesialisering for å kvalifiseres for opplæring i bedrift eller for videre spesialisering gjennom opplæring i skole på tredje trinn. En slik modul kan utgjøre 20 prosent av den totale opplæringstiden.
- De elevene som ønsker det, kan velge programfag til valg i tillegg til obligatoriske programfag. Minimumsstørrelsen på et slikt fag er 75 årstimer, og faget kan for eksempel være entreprenørskap.

Denne modellen vil gjøre det mulig å opprettholde et tilbud som imøtekommer etterspørselen

etter fagfolk som både har faglig bredde og er i stand til å utføre spesialiserte oppgaver og utvikle ny kompetanse. Ved å identifisere faglige felleskomponenter og utforme disse til moduler som kan velges for ulike opplæringsløp, kan en samle ulike elevgrupper rundt den samme opplæringen. Når dette kombineres med mulighet til faglig spesialisering, vil en imøtekomme både behovet for både faglig relevant utdanning og fleksible organisasjonsprinsipper.

På denne måten kan en unngå et av problemene med dagens VKI-struktur, nemlig at den sterke oppsplittingen i separate og enkeltstående VKI skaper hindringer for rekrutteringen til mange yrkesfag istedenfor å være en inngangsport til arbeidslivets mangefasettede behov. En fornyet modell vil gjøre det mulig å redusere antallet VKI uten at det går på bekostning av behovet for faglig spesialisering.

Utvalget mener likevel at det er behov for nytenkning når det gjelder dagens VKI-struktur og antallet kurs. Etter utvalgets mening er det et klart behov for færre kurs enn tilfellet er i dag. Ved at man velger den modellen som utvalget har utformet, vil en slik prosess kunne gjennomføres langt enklere enn den gjennomgangen av VKI-strukturen som er gjennomført til nå.

Videregående trinn 3 – Vg3/opplæring i bedrift

Fordeling av fag og omfang på VG3/opplæring i bedrift

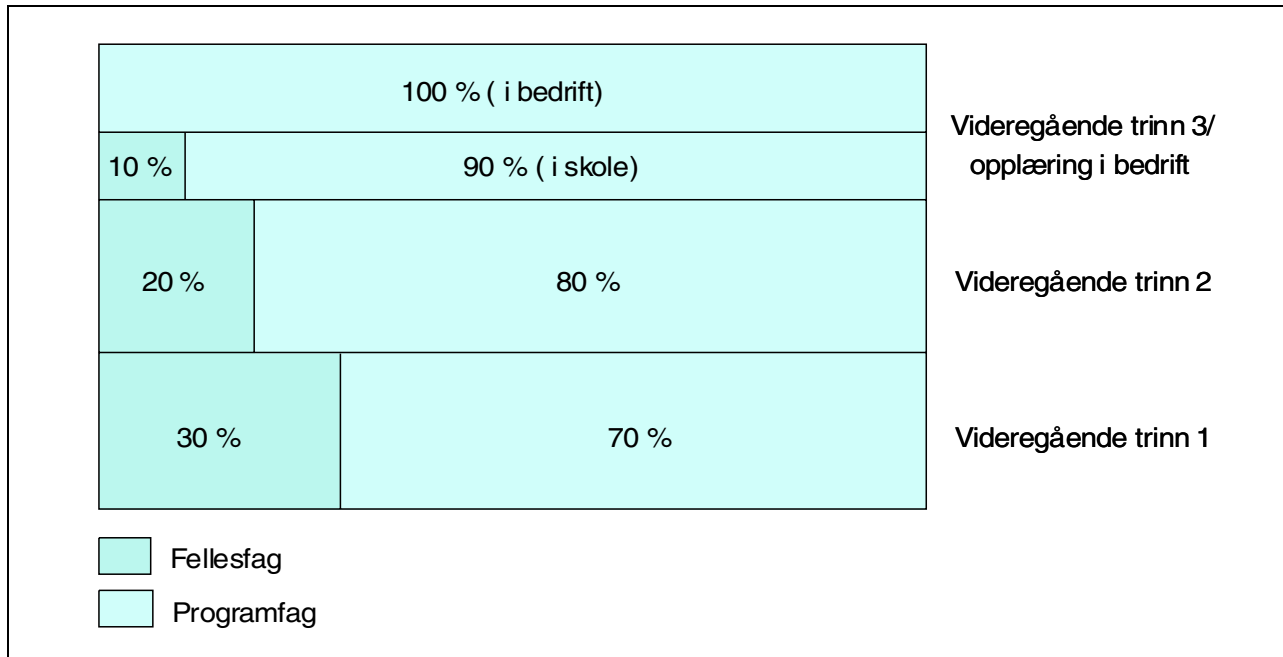
BEDRIFT	
Fellesfag	–
Programfag	100 %
Sum årstimer	1309

SKOLE	
Fellesfag	10 %
Programfag	90 %
Sum årstimer	1309

Opplæringen på Vg3/bedrift følger samme prinsipp som de to foregående nivåene. Her vil det være enda større muligheter til faglig spesialisering, enten opplæringen skjer i skole eller lærebedrift.

Opplæringen på høyeste nivå kan følge fire hovedmodeller:

- avsluttende opplæring i bedrift (tilpasset også dagens avviksfag)
- avsluttende yrkesopplæring i skole



Figur: 13.4 Fordeling av fag og omfang i de yrkesforberedende programmene

- avsluttende opplæring som kombinerer yrkeskompetanse og studiespesialisering, for eksempel TAF
- tilleggsfag etter avsluttet normalopplæring for å imøtekomme spesielle krav til studiespesialisering

I bedriftsopplæringen er alle årstimene satt av til programfag. Det gjelder også dersom en del av, eller all, opplæringen skjer i skole (avvikfagene). I de tilfellene der den ordinære opplæringen er lagt til skole, er det satt av tidsressurs til fysisk trening. De øvrige timene brukes til programfag.

Modellen for opplæring i yrkesfag medfører ingen innsnevring sammenliknet med dagens system. Den kan gjennomføres etter 2+2-modellen, den er ikke til hinder for å gjennomføre en opplæring der lærlingen begynner direkte i bedrift, og det er fullt mulig å gjennomføre opplæring etter særløpsmodellen, som omfatter små fag.

Utvalget mener at en må arbeide videre for å oppnå målsettingen om at all yrkesopplæring skal avsluttes med fag- eller svennebrev. Det innebærer at alle skal ha del av sin opplæring i godkjent lærebedrift. I dag skjer opplæringen i en rekke yrkesfag i sin helhet i skole, og utvalget er klar over at det er vanskelig å endre den nåværende ordningen med opplæring i skole på kort sikt, særlig innenfor sosial- og helsefagene. Utvalget viser i denne sammenheng til det arbeidet som

pågår i regi av Helsedirektoratet om en fremtidig struktur på helse- og omsorgsfagene.

Utvalget vil understreke at arbeidet med yrkesretting av fellesfagene må fortsette og forsterkes. Disse fagene må knyttes nærmere til programfagene i og med at alle fag skal være læringsarena for basiskompetansen. Et eksempel på dette er at deler av opplæringen i programfag kan skje bilingvalt, for eksempel på engelsk. En nærmere tilknytning mellom fellesfagene og programfagene vil ha konsekvenser for både elevenes læringsarbeid, koordinering mellom ulike fag- og lærergrupper og kompetanseutvikling hos lærerne.

I NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* foreslo utvalget opprettelsen av en kvalitetsportal for grunnopplæringen som sammenstiller indikatorer på resultat kvalitet med indikatorer på prosess- og struktur kvalitet. Utvalget anbefaler at det igangsettes et utviklingsarbeid for å tilpasse kvalitetsportalen til fagopplæringen.

13.9.5 Struktur og innhold i utdanningsprogram for studiespesialisering

7 programområder

Utdanningsprogrammet for studiespesialisering er for dem som vil kvalifisere seg spesielt for videre studier innenfor høyere utdanning. Hen-

sikten med utdanningsprogrammet er blant annet å både samordne de nåværende studieforberedende studieretningene og gi rom til faglig fordypning. Programmet gir anledning til å velge innenfor 7 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 medie- og kommunikasjonsfag
- E. Programområde for IKT-fag
- F. Programområde for idrettsfag
- G. Programområde for musikk, dans og drama

Det forutsettes ingen dramatiske brudd med dagens fagtilbud på de studieforberedende studieretningene, verken når det gjelder fellesfag eller programfag. Som et ledd i fornyelsesarbeidet bør det likevel innføres fag/fagelementer som i større grad vil imøtekomme noen av de utfordringene som vil kreves for å gjennomføre et høyere akademiske studium enn det dagens skolefag gjør. Det kan være utvikling av kompetanse innenfor områder som:

- studieteknikk for høyere utdanning
- vitenskapsteori og vitenskapelig metode
- filosofi

Dette kan skje ved at det blir opprettet egne fag, eller at fagområdene inkluderes i noen av programfagene.

Innenfor programområdet for realfag kan en elev ta en kombinasjon av for eksempel matematikk, fysikk og kjemi, mens en annen elev konsentrerer seg om matematikk og biologi. I tillegg til fordypningen i realfagene skal det settes av tid til at en elev kan velge et programfag fra et annet område, for eksempel fremmedspråk, eller et programfag til valg, for eksempel entreprenørskap. Fagvalget til elevene vil være avhengig av det fagtilbudet skolen er i stand til å gi.

Innenfor programområdet for musikk, dans og drama vil en elev kunne velge en sterk fordypning i for eksempel ballett, mens en annen vil kombinere dans og drama. I tillegg til fordypningen i musikk, dans eller drama skal det settes av tid til at en elev kan velge et programfag fra et annet område, for eksempel samfunnsfag, eller et programfag til valg, for eksempel psykologi. Fagval-

get til elevene vil være avhengig av det fagtilbudet skolen er i stand til å gi.

Nåværende studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag har 1122 årstimer. Ut fra denne ordningen skal elever i programområdene A–E ha en opplæring som omfatter minimum 1122 årstimer. De elevene som ønsker det, kan imidlertid velge flere årstimer. Nåværende studieretning for idrettsfag og studieretning for musikk, dans og drama har i dag 1309 årstimer og har dermed flere timer til opplæring. Det innebærer at programområdene F–G i utgangspunktet skal ha 1309 årstimer, dvs. 187 flere årstimer enn programområdene A–E.

Utvalget mener det er mulig å videreføre de nåværende kravene til årstimer for programområdene, selv om det innebærer ulike ordninger, men rår til at det blir vurdert om årstimetallet på programområdene kan samordnes. Organisatorisk vil ikke en videreføring av dagens ordning skape store problemer.

Videregående trinn 1 – Vg1

Fordeling av fag og omfang på VG1

Fellesfag	80 %
Programfag	20 %
Sum årstimer	1122 (programområde A - E)

Fellesfag	70 %
Programfag	30 %
Sum årstimer	1309 (programområde F - G)

Hovedvekten av opplæringen vil være konsentrert om fellesfagene. Det er likevel satt av nok tid til at det gir god anledning til faglig fordypning eller eventuelt til å ta et programfag til valg i tillegg.

Elevene er ikke bundet til å følge valget av programområde på Vg1 over til Vg2, jamfør modell for de yrkesforberedende utdanningsprogrammene.

Videregående trinn 2 – Vg2

Fordeling av fag og omfang på VG2

Fellesfag	65 %
Programfag	35 %
Sum årstimer	1122 (gruppe A - E)

Fellesfag	55 %
Programfag	45 %
Sum årstimer	1309 (gruppe F - G)

Modellen er den samme som for Vg1, bortsett fra muligheten til større faglig spesialisering og konsentrasjon. Elevene må følge programområdet når de skal velge Vg3.

Videregående trinn 3 – Vg3

Fordeling av fag og omfang på VG3

Fellesfag	50 % (65 % med C-språk)
Programfag	50 % (35 % med C-språk)
Sum årstimer	1122 (gruppe A - E)

Fellesfag	45 % (55 % med C-språk)
Programfag	55 % (45 % med C-språk)
Sum årstimer	1309 (gruppe F - G)

Prinsippene for modellen videreføres på Vg3. De elevene som ikke har valgt å fortsette med sitt 2. fremmedspråk fra grunnskolen, vil få begrenset sine fordypningsmuligheter fordi de må ha opplæring i dette fremmedspråket på alle tre trinnene.

Rekruttering til program for studiespesialisering

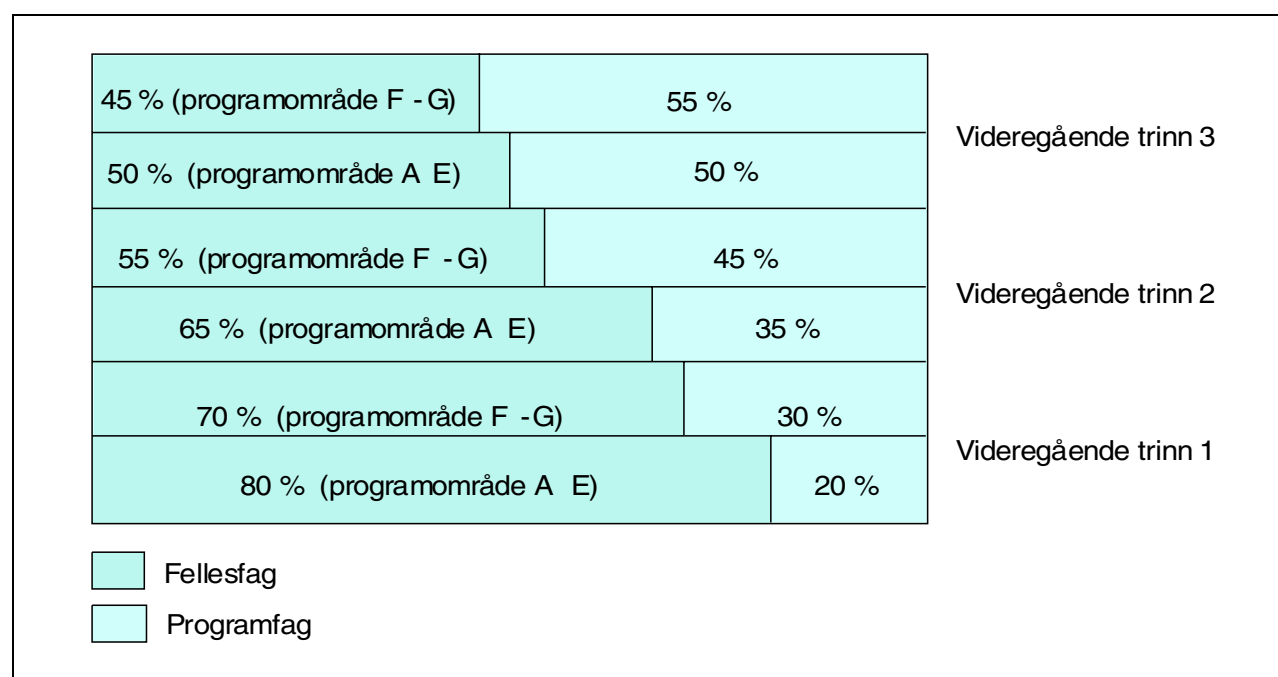
Utvalget er klar over at dets forslag til utdanningsprogram for studiespesialisering gir tilbudet en strammere profil og sannsynligvis stiller større krav til elevene enn tilfellet er i dag. Det er derfor viktig at det legges til rette for ordninger som både gir ekstra muligheter til å lykkes i høyere

utdanning, samtidig som de kan være en ekstra stimulans til å velge utdanningsprogram for studiespesialisering. Utvalget mener at forslagene om mulighetene til å ta deler av opplæringen i utlandet, at det opprettes nye fag eller innslag i fag som omhandler studieteknikk, vitenskapsteori osv., og at det blant annet må legges til rette for å utvikle utplasserings- og hospiteringsprogrammer ved høyere læresteder for elever, vil kunne bidra til rekruttering til program for studiespesialisering.

13.9.6 Forslagene til endring i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag

Utvalget har i liten grad gått inn på spørsmål knyttet til enkeltfag. Utvalget finner det likevel naturlig å omtale noen av forslagene i høringen om studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag. Utvalget mener følgende:

- Faget økonomi og informasjonsbehandling går ut, og at økonomidelen samordnes med det nye matematikkfaget.
- Dagens samfunnslærefag erstattes av faget samfunnslære og politikk.
- Samfunnslære og politikk plasseres på Vg1.
- Faget kroppsøving får benevnelsen fysisk trening og utvides med 37 årstimer hvert årstrinn. Dette gjelder også de yrkesforberedende utdanningsprogrammene.



Figur: 13.5 Fordeling av fag og omfang i utdanningsprogram for studiespesialisering

I kapittel 14 *Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnopplæringen* går utvalget inn for å styrke matematikkfaget ved at fellesfaget matematikk utvides med 112 årstimer i utdanningsprogram for studiespesialisering, og at denne delen av faget blir gjort til et praktisk rettet matematikkfag. I samme kapittel går utvalget inn for at det ikke skal være mulig å starte med begynneropplæring i det 2. fremmedspråk eleven har hatt i grunnskolen.

Når det gjelder den andre delen av høringsforslaget, mener utvalget at forslaget om en fornyet struktur gir svar på de spørsmålene som er reist.

13.10 Organisering av opplæringen

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 ressursbruk og størst mulig bredde i tilbudet ved den enkelte skole. Samtidig får alle elever i Vg1 anledning til å bli kjent med programfagene innenfor sitt område før de velger fordypning i Vg2. På alle videregående trinn 2 blir det avsatt tid til kompenserende opplæring for elever som kommer fra et annet utdanningsprogram. Det må også kunne påregnes at de bruker av fritid og ferie.

Det er viktig at læreplanverket og strukturbeskrivelsene er rammer som skolene kan bruke ut fra sine forutsetninger. Erfaringene med utviklingen av VKI-strukturen i Reform 94 er et eksempel på hvordan det kan gå når skolene presses inn i en ramme som er detaljert utformet fra statlige myndigheter.

Opplæringen kan organiseres på ulike måter og omfatte både skolen og arbeidslivet som læringsarena. Den nyorienteringen utvalget legger opp til, betyr at en skole kan organisere opplæringen på en mer tilpasset måte enn tilfellet er med dagens struktur. Skolen kan gi et bredere fagtilbud enn tilfellet er i dag, i og med at elevene kan samles i opplæringen innenfor felles moduler med større grad av fleksibel tilpasning. Modellen er strukturelt og faglig fleksibel og gir rom for mer effektiv ressursbruk enn tilfellet er i dag. Modellen gjør det lettere å organisere opplærin-

gen rundt basisgrupper og koordinere opplæringen i basiskompetanse.

Utvalget går inn for at skolene må legge til rette for at elevene hver dag får anledning til å gjennomføre fysisk aktivitet.

13.10.1 Fleksibel og forståelig

Etter utvalgets mening er det en nær sammenheng mellom strukturen på og innholdet i opplæringen, og utvalget har derfor valgt å se dette under ett. Utvalget er klar over at det er mange behov som skal tilgodeses når systemet for videregående opplæring skal utformes. Først og fremst skal opplæringen gi den kompetansen som samfunnet i videste forstand og den enkelte har behov for og glede av. Men systemet skal også være slik bygd opp at det lar seg gjennomføre på en enklest mulig måte, og de modellene som blir valgt, må være forståelige både for dem som skal søke opplæringen, og for dem som har behov for å vite hva opplæringen går ut på.

Utvalget er klar over at videregående opplæring lett kan fremstå som både uoversiktlig og vanskelig å forstå. Utvalget har derfor prøvd å arbeide fram en modell som følger visse prinsipper, uten at den skal være rigid, og som fanger opp de ulike behovene innenfor opplæringen.

13.11 Særmerknad

Utvalgsmedlemmene Holden, Ommundsen og Seim, mener at det skal stilles krav for opptak til universiteter og høyskoler knyttet til fagene norsk, engelsk og matematikk for å kunne starte på høyere teoretiske studier ved universiteter og høyskoler. Kravet skal knyttes til innholdet i disse fellesfagene svarende til utdanningsprogrammet for studiespesialisering. Dette grunnlaget er en naturlig fortsettelse av satsingen på basiskompetanse, og er valgt for å bidra til at ungdom ikke forledes til å starte på utdanningsveier som de ikke har grunnlag eller forutsetninger for å gjennomføre. Disse medlemmene støtter ikke begrepet generell studieforbereidhet.

Kapittel 14

Realfagene og 2. fremmedspråk i grunnsopplæringen**Boks 14.1 Utvalgets forslag***Utvalget foreslår:*

- Timetallet i matematikk økes med 38 årstimer på ungdomstrinnet.
- 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*.
- 2. fremmedspråk blir obligatorisk de tre siste årene i grunnskolen og skal dermed telle ved inntak til videregående opplæring.
- I særlige tilfeller skal det være mulig å søke om fritak for 2. fremmedspråk. Elever som får innvilget fritak, får forsterket opplæring i engelsk.
- Det skal ikke være mulig å starte med begyneropplæring i videregående skole i det samme 2. fremmedspråket elevene har hatt i grunnskolen.
- Det legges til rette for at 2. fremmedspråk kan introduseres på grunnskolens mellomtrinn innenfor ordinær fag- og timefordeling.
- Det foretas en faglig revisjon av 2. fremmedspråk med tanke på innføring av nye metoder og sterkere vektlegging av de kommunikative elementene.
- Det legges bedre til rette for at elevene kan velge blant flere fremmedspråk, eventuelt ved bruk av digitale hjelpemidler.

Utvalgsmedlemmene Huitfeldt og Karlsen har særmerknad til økt timetall i matematikk på ungdomstrinnet.

Andre styrkingsområder knyttet til realfagene og språkfagene (jamfør kapittel 8 Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner og Kapittel 13 Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring):

- Regneferdighet og tallforståelse inngår som en basiskompetanse.
- Utvidet timetall på småskoletrinnet skal fokusere på basiskompetanser, herunder regneferdigheter og tallforståelse.
- Økte muligheter på ungdomstrinnet til fordypning gjennom valg av moduler fra videregående opplæring.
- Teknologi og design etableres som eget fag på ungdomstrinnet.
- Muligheter for fordypning allerede fra Vg1.
- Bruk av bilingual undervisning i ulike fag for å øke kompetansen i fremmedspråk.
- Økte muligheter for skolene om å gi tilbud om at deler av opplæringen gis i utlandet.
- Økte muligheter for at elevene på egen hånd kan få støtte til å gjennomføre deler av opplæringen i utlandet.

14.1 Innledning

Både nasjonalt og internasjonalt har det i de siste årene vært fokusert på språkfagenes og realfagenes stilling. Det viser seg at disse fagenes status

har vært synkende, og at rekrutteringen til fagene har gått drastisk tilbake. Som et ledd i Regjeringens vurdering av disse fagenes stilling er Kvalitetsutvalget blitt bedt om å uttale seg særskilt om 2. fremmedspråk og realfag i norsk grunnsopplæring.

14.2 Realfagene

I de siste år er det kommet signaler om svekket kompetanse i realfagene og manglende motivasjon blant unge til å ta utdanning innenfor disse fagområdene. Norge har forholdsvis få timer til matematikk i grunnskolen, og internasjonale sammenlikninger (TIMMS og PISA) viser at kunnskapsnivået i realfag er lavere enn man kan forvente. Særlig gjelder dette i matematikk. Det er avslørt et stort behov for høyere kompetanse i realfag, særlig savnes sterkere rekruttering til realfag og teknologi.

Utdannings- og forskningsdepartementet har i den forbindelse utarbeidet tiltaksplanen «*Realfag, naturligvis*».¹ Planen gir følgende statusbeskrivelse av realfagenes stilling i norsk grunnopplæring:

- Det er sviktende kompetanse og middels resultater i grunnskolen, lite obligatorisk matematikk i videregående opplæring og svak realfaglig kompetanse hos begynnerstudenter.
- Det er manglende opplevd relevans av realfagene i forhold til yrkeskarriere og selvrealisering for unge spesielt og i befolkningen generelt.
- Realfagene har for mange et kjedelig image. Fagene fremstår som lite spennende og framtidsrettet i formidling, i opplæring og i medier.
- Realfag er et fag med store kjønnsforskjeller. Kvinner har mindre positive holdninger til realfag enn det menn har, og velger det bort på alle nivåer i utdanningsløpet.
- Timetallet er lavt i norsk skole sammenliknet med andre land.
- Målene i matematikk i grunnskolen er for omfattende i forhold til timetallet.
- Faget natur- og miljølære omfatter mange emneområder.
- Norge har bare ett år med obligatorisk matematikk i videregående opplæring.
- Mindre enn halvparten velger å gå videre med matematikk på VKI, og bare en firedel har matematikk VKII. Det er enda færre som velger de andre realfagene.
- Det synes vanskeligere å oppnå gode karakterer i realfag enn i andre fag.

I tiltaksplanen er det særlig to forslag til tiltak fra departementet som avventer innstillingen fra Kvalitetsutvalget:

- Å vurdere å innføre obligatorisk matematikk med minimum tre uketimer på VKI studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag.
- Å vurdere naturfaget i forhold til innhold og arbeidsmåter, samt integrering av miljølære i andre fag.

En undersøkelse av natur- og miljøfaget etter Reform 97² viser til at faget er blant de mest populære blant sjuende klassinger, særlig de praktiske delene av faget, men at et flertall av elevene er negative til å skaffe seg en jobb der de kan bruke naturfag. Holdningene til faget og til å skaffe seg jobb som er relatert til faget, ser ut til å ha sammenheng med hvorvidt elevaktive arbeidsmåter preger opplæringen.

Natur- og miljøfag er et fag med muligheter for varierte 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. Samtidig viser evalueringsrapporten at interessen og engasjementet for faget er størst der elevene rapporterer om at faget er lagt opp praktisk, og der elevene er aktive og deltakende. Slik sett rapporteres det om et stort potensial for å gjøre faget mer attraktivt blant elevene ved å legge om arbeidsmåtene.

14.3 2. Fremmedspråk

I Norge ble 2. fremmedspråk omgjort til et valgfag (med valgfri karakter, uten avgangsprøve, ikke kompetansegivende ved opptak til videregående skole) ved innføringen av Mønsterplanen av 1974. I tillegg forandret loven om videregående opplæring fra 1976 status til 2. fremmedspråk ved at opptak til allmennfaglig studieretning bare krevde ett fremmedspråk, engelsk.³

Ideologien bak valgfagene i enhetsskolen var å tilby såkalte praktisk-estetiske fag som motvekt mot de såkalte teoretiske og abstrakte fagene for å skape pustehull og hvilerom og gjøre skolen

¹ «Realfag, naturligvis – Strategi for styrking av realfagene 2002-2007, Utdannings- og forskningsdepartementet, 13. november 2002

² Tveita, J.mfl.: Det bortkomne faget...Naturfaget tilbake i norsk grunnskole, Synteserapport for prosjektet: Natur- og miljøfag etter Reform 97, en evaluering ut fra et elevperspektiv. Høgskolen i Nesna.

³ Status for 2. fremmedspråk i norsk ungdomsskole, Telemarksforskning Rapport 03/02

mindre teoretisk for elevene. Valgfaget tysk/fransk ble dermed valgfag i «særklasse». De var i prinsippet åpne for alle, men det var ikke uvanlig å markedsføre dem som teoretiske og arbeidskrevende fag. Således kan det hevdes at 2. fremmedspråk fikk valgfagets rammebetingelser og de obligatoriske fagenes krav. I L97 fikk 2. fremmedspråk status som tilvalgsfag, noe som ikke endret fagets status eller rammebetingelser.

For språkfagenes stilling i grunnskolen i dag gjelder følgende:

- Fremmedspråk obligatorisk fra 1. klassetrinn.
- 2. fremmedspråk er valgfritt og starter på 8. klassetrinn med 300 årstimer fordelt på tre år.
- Karakter i faget er valgfritt, og det er ingen avgangsprøve.
- Faget teller ikke ved inntak til videregående opplæring.
- Gjennomsnittlig frafall i fagene er ca 30 prosent i løpet av 8. eller 9. klassetrinn.
- Ca. 70 prosent av elevkullet velger 2. fremmedspråk, men det er store regionale forskjeller.
- Det er mulig for elevene å starte på nytt med samme fremmedspråk i videregående opplæring.

Når det gjelder de andre nordiske landene, er situasjonen slik:

Sverige:

- Engelsk er 1. fremmedspråk for alle fra 1. klassetrinn.
- Elevene kan velge 2. fremmedspråk fra 6. klasse, men på 7. trinn er 2. fremmedspråk obligatorisk for alle. Etter 7. klassetrinn kan elevene slutte, men eneste alternativ er da et forsterket engelsk kurs.
- På 8. klassetrinn kan det velges et 3. fremmedspråk. Ca. 10-20 prosent velger dette.
- Timetallet i 2. fremmedspråk er totalt 10 uketimer.

Danmark:

- Engelsk er 1. fremmedspråk for alle fra 4. klasse.
- 2. fremmedspråk starter på 7. klassetrinn som valgfag med et timetall på alt 11 uketimer over 3 år. Det diskuteres å starte med 2. fremmedspråk fra 5. klassetrinn.
- 2. fremmedspråk er obligatorisk for opptak til danske gymnas og har fortsettende løp der.

Finland:

- To fremmedspråk er obligatorisk for alle elever. Det er som regel svensk/finsk fra 1.-3.

klassetrinn og engelsk fra 5. klassetrinn, som da blir definert som 1. fremmedspråk.

- 2. fremmedspråk velges fra 8. klassetrinn.
- 3. fremmedspråk velges fra 10. klassetrinn.

Som et ledd i Europarådets språkpolitikk er det i de offisielle dokumentene for det europeiske språkåret stadfestet et hovedmål som går ut på at så mange som mulig skal kommunisere i mer enn ett fremmedspråk. I tillegg til språkferdigheter legges det er perspektiv om å bli kjent med flest mulig fremmede kulturer, felles kulturell og historisk arv. Man ser med andre ord et behov for språkkunnskaper som et redskap for gjensidig forståelse og toleranse i Europa. Ifølge EUs informasjonsnettverk for utdanning, Eurydice, har mange land et større antall år med obligatorisk undervisning i to fremmedspråk enn det Norge har.⁴ I hoveddelen av EU-landene og EFTA-landene er det obligatorisk for elevene på ungdomstrinnet og i videregående opplæring å lære to fremmedspråk. I gjennomsnitt har landene 3,8 år med obligatorisk undervisning i to fremmedspråk, mens Norge har to år.

En undersøkelse om 2. fremmedspråk utført av Telemarksforskning⁵ viser at faget i norsk ungdomsskole er preget av inkonsistente og innbyrdes motstridende signaler til både skoleledelsen, lærere, elever og foresatte: På den ene siden signaliserer skolemyndighetene høye ambisjoner for 2. fremmedspråk, mens faget på den annen side får tildelt rammebetingelser som utgjør vesentlige hindringer for å realisere disse intensjonene, og som fører til at faget nedprioriteres på skolene. På svært mange skoler tilbys bare ett fag – tysk. Undersøkelsen viser at undervisningstilbudet som gis i løpet av ungdomstrinnet, er kvantitativt altfor begrenset.

Undervisningen som gis i faget, er svært tradisjonell og styres fortrinnsvis av læreboken og baseres mye på skriftlige aktiviteter. På mange skoler betegnes faget fortsatt som et fag for de skoleflinke og teoretisk interesserte. Nye medier og undervisningsformer har bare i svært begrenset omfang funnet veien til undervisningen i tysk og fransk, til tross for intensjonene i L97 om at arbeidsmåtene i faget tar sikte på å gjøre faget tilgjengelig for alle elever.

⁴ Key Data on Education in Europe, Foreign languages 2001-2003

⁵ Telemarksforskning-Notodden: Rapport 03/02: Jeg valgte tysk fordi hele familien min ville det, men jeg angrer, Status for 2. fremmedspråk i norsk ungdomsskole.

Tall fra SSB (2000) viser at drøyt 50 prosent av lærerne som underviser i tysk og fransk, er rundt 50 år. Dette bildet samsvarer bra med utvalget av lærere i Telemarksforsknings undersøkelse. Dette betyr at halvparten av lærerne som underviser i tysk og fransk, vil forlate skolen ved naturlig avgang om ti til femten år. Ser man på de siste årenes lave studenttall i språkfagene, er det god grunn til bekymring over rekrutteringen av lærerne til språkfagene i grunnopplæringen.⁶

Gjennomgangen viser at 2. fremmedspråk i Norge ikke har samme status som i de andre nordiske landene. I Norge er fagene mer uforpliktende fordi de ikke teller ved opptak til videregående opplæring, det er ikke obligatorisk med karakterer, og det gis ikke eksamen i faget. Elevene kan starte med faget på nytt i videregående opplæring, noe som ikke gir motivasjon til å jobbe seriøst med faget på ungdomstrinnet.

14.4 Utvalgets vurderinger

Realfagene

Utvalget vil uttrykke bekymring for realfagenes stilling, særlig matematikkens, og har i andre kapitler foreslått flere tiltak som vil bidra til en betydelig styrking av disse fagene:

- Regneferdighet og tallforståelse inngår som en basiskompetanse.
- Utvidet timetall på småskoletrinnet skal fokusere på basiskompetanser, herunder regneferdigheter og tallforståelse.
- Det gis økte muligheter på ungdomstrinnet til fordypning gjennom valg av moduler fra videregående opplæring.
- Teknologi og design etableres som eget fag på ungdomstrinnet.
- Det gis muligheter for fordypning allerede fra Vg1.

Utvalget mener at norske elevers prestasjonsnivå i realfagene ikke er tilfredsstillende. Matematikk danner grunnlaget for de andre realfagene og må derfor styrkes. Utvalget mener at en økning i timetallet og en reduksjon i antall temaer, både på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, vil kunne rette opp denne situasjonen. Et særpreg med dette faget er i tillegg at spredningen i prestasjoner og interesser er meget stor. Dette fører til

et stort behov for differensiering. Matematikk er et hierarkisk oppbygd fag. Det betyr at elevene må ha forstått det grunnleggende før de kan gå videre. Derfor er det vesentlig at elevene i dette faget har tilstrekkelig tid til å oppnå grunnleggende forståelse.

Utvalget er primært ikke opptatt av at alle elever skal nå et avansert matematisk nivå, men at grunnleggende matematiske ferdigheter er viktige for alle. Kvantitative sammenhenger inngår som et viktig element i allmennkunnskapene for at vi skal kunne forstå samfunnet omkring oss. Kvantitative problemstillinger blir stadig brukt i forbindelse med viktig informasjon i media, og det er viktig å forstå disse sammenhengene i demokratiske beslutningsprosesser.

Utvalget har merket seg at andelen norske studenter som studerer matematisk-teknologiske fag, er lavest i OECD. Dette er alvorlig med tanke på teknologisk utvikling og nyskaping i samfunnet.

For fremtidige lærere er kompetanse i matematikk spesielt viktig. For å oppnå motivasjon og forståelse for faget er det vesentlig å styrke matematikk i lærerutdanningen på alle nivåer, både faglig og fagdidaktisk. Det vises her til kapittel 6 *Lærerrollen* om lærernes svake faglige grunnlag.

For å imøtekomme de utfordringene som er beskrevet når det gjelder realfagene, vil utvalget foreslå å øke timetallet i matematikk med 38 årstimer på ungdomstrinnet. Økningen har til hensikt å gi mer tid for forståelse og anvendelse av faget, samt gi grunnlag for å velge retninger i faget i videregående opplæring. Det økte timetallet i matematikk skal derfor ikke brukes til å utvide det faglige innholdet, men tvert imot gi rom for målrettet og systematisk arbeid med grunnleggende begrepsforståelse innenfor de viktigste hovedområdene i faget.

Utvalgsmedlemmene Huitfeldt og Karlsen har særmerknad til økt timetall i matematikk på ungdomstrinnet.

Matematikk i utdanningsprogrammene for yrkesfag skal i sterkere grad enn i dag yrkesrettes og være spesielt tilpasset det enkelte yrkesfaget. Innholdet og undervisningen i faget må ses i sammenheng med yrkesteorien.

Utvalget vil i tillegg peke på at det ligger et stort potensial i de arbeidsmåtene som velges i opplæringen, og at elevaktive arbeidsmåter har positiv effekt på elevenes interesse for fagene. Utvalget vil derfor spesielt fremheve viktigheten av tiltak knyttet til utvikling av gode arbeidsmåter og læremidler i fagene.

⁶ Tall presentert av Utdannings- og forskningsdepartementet på Fagseminar om 2. fremmedspråk 7. november 2002

Videre vil utvalget foreslå økning av obligatorisk matematikk i program for studiespesialisering i videregående opplæring fra 187 til 300 årstimer. I videregående opplæring skal elevene fra første årstrinn velge mellom *matematikk i praksis* og *matematikk for fordypning og anvendelser*.

Når det gjelder *matematikk i praksis*, tenker utvalget seg emner som:

- prosentregning
- tolking av kvantitative data
- enkle statistiske begreper
- enkel sannsynlighetsregning
- personlig økonomi
- praktisk IKT: regneark
- matematikken i et historisk perspektiv og dens betydning for samfunnsutviklingen
- matematisering: fra ord til formler

Praktiske eksempler i faget skal hentes fra de aktuelle programfagene.

Matematikk for fordypning og anvendelser innebærer i tillegg til elementer fra det andre:

- algebra
- funksjonslære
- trigonometri og matematiske modeller
- statistikk og sannsynlighetsregning
- matematikk brukt i problemløsning
- matematikk brukt i andre fag

2. fremmedspråk

Utvalget mener det er viktig å satse på språkfagene i norsk grunnsopplæring av flere årsaker.

Norge er en liten nasjon i en globalisert verden og samarbeider stadig mer med andre land i en rekke multilaterale sammenhenger. Ikke minst har kommunikasjon og kunnskap i forhold til tunge organisasjoner som EU fått større betydning de senere år. Norge er avhengig av utenrikshandel og har sine største handelspartnere på det europeiske kontinentet.⁷ Norges utvikling er derfor avhengig av god kommunikasjon med utenverdenen, og arbeidslivet stiller i stadig økende grad krav til kunnskaper i flere språk, ikke minst når det gjelder kommunikativ kompetanse og kompetanse til å kunne orientere seg i informasjonssamfunnet. Dette innebærer at gode språkkunnskaper er viktig for alle, ikke bare for den delen av elevgruppen som velger studiespesialiserende utdanningsprogram.

Samarbeid på tvers av landegrenser har økt innenfor de fleste samfunnsområder de siste tiårene. Globale utfordringer søkes løst på tvers av kulturelle, språklige og økonomiske systemer. Innsikt i andre menneskers kultur og levesett er svært viktig for å utvikle toleranse og mellommenneskelige relasjoner. Dette skjer best når en kan kommunisere på landets eget språk. Derfor er den kommunikative kompetansen viktig for alle elever.

Utvalget ønsker på denne bakgrunn å styrke opplæringen i fremmedspråk gjennom hele grunnsopplæringen og viser til forslag i kapittel 8 *Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner* og kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*:

- Engelsk inngår som en sentral basiskompetanse
- Bruk av bilingual undervisning i videregående opplæring
- Økte muligheter for skolene om å gi tilbud om at deler av opplæringen gis i utlandet
- Økte muligheter for at elevene på egen hånd kan få støtte til å gjennomføre deler av opplæringen i utlandet
- Det skal ikke være mulig å starte med begynneropplæringen i det 2. fremmedspråk eleven har hatt i grunnskolen

Utvalget mener imidlertid det ikke er tilstrekkelig å beherske bare engelsk, og grunnene til dette er flere. Mange steder i verden er engelsk ikke første fremmedspråk og beherskes dermed dårlig, og i land der et flertall av innbyggerne behersker engelsk, har innbyggerne ikke nødvendigvis den kompetansen som skal til for å kunne kommunisere på et tilstrekkelig høyt nivå. Det er derfor ingen grunn til å betrakte engelsk som en døråpner alle steder i verden.

Utvalget mener på denne bakgrunn at 2. fremmedspråk står svakt i Norge både sett ut fra Europarådets tilrådinger og situasjonen i våre naboland, og at norske elever har behov for å lære minst ett språk utover engelsk. Det norske tilbudet om 2. fremmedspråk virker lite forpliktende, har svak struktur med hensyn til fortsettende kurs og har i tillegg et lavt timetall. Som følge av dette har faget mistet status, og lærerrekutteringen er svak med eksisterende lærerstab med høy gjennomsnittsalder. Utvalget mener at det må foretas strukturelle og innholdsmessige endringer dersom undervisningen i 2. fremmedspråk skal komme på et nivå som lar seg sammenlikne med utviklingen i Europa og våre naboland.

⁷ Gaarder, G. *Ut i verden med bare engelsk?* Europa-programmet 2003.

En av årsakene til at 2. fremmedspråk har hatt en synkende status kan være at elevene ikke er motivert til å lære de fagene som tilbys. Gjennomgangen foran viser at tysk er det vanligste faget å tilby på ungdomstrinnet. Utvalget mener at tilbud om flere språk, som spansk og russisk, ville virke motiverende og bidra til økt rekruttering til fagene. Ved hjelp av teknologi kan en rekke språk tilbys uten at kompetansen i faget finnes ved den enkelte skole.

Bruk av nye undervisningsformer og ny teknologi er ikke vanlig i 2. fremmedspråk. Utvalget mener at dette vil være avgjørende for fagenes status og popularitet og at en forandring på dette området krever fagdidaktisk etterutdanning blant lærerne. Blant annet må bruk av IKT som pedagogisk verktøy inngå som en del av opplæringen. Utvalget vil sterkt understreke behovet for variasjon i arbeidsmåter i 2. fremmedspråk, slik at intensjonen om at dette skal være et fag for alle, blir realisert.

Utvalget vil peke på at 2. fremmedspråk introduseres allerede på barnetrinnet i flere land, og at det kan være mange fordeler med dette. Elevene på barnetrinnet tør å slippe seg mer løs og leke med språket på en annen måte enn elevene på ungdomstrinnet, og det kan derfor være enklere å ta i bruk flere arbeidsmåter i faget når elevene er yngre. På denne måten kan den første introduksjonen til et nytt språk være nøkkelen til interesse for språket senere. Utvalget ser imidlertid at innføring av 2. fremmedspråk på barnetrinnet kan møte utfordringer knyttet til lærerkrefter og hvilke fag som skal tilbys. Dersom fagene skulle introduseres her, måtte dette skje i samarbeid med en ungdomsskole, slik at elevene eventuelt kunne fortsette med samme språket på ungdomsskolen.

Statsråd Kristin Clemet har i brev datert 11.03.02 bedt utvalget om å vurdere følgende tiltak for å styrke 2. fremmedspråk på ungdomstrinnet:

- Et sammenhengende opplæringsløp for faget i grunnskolen og videregående opplæring uten mulighet for å hoppe av eller starte på nytt
- Gjøre faget tellende ved inntak til videregående opplæring og i den sammenheng kvalitetssikre avgangskarakteren som i de obligatoriske fagene
- Gi tilleggspoeng ved opptak til høyere utdanning for elever som tar faget utover minimumsnivå (c-språk)

Utvalget mener at dersom elevene har hatt tre år med 2. fremmedspråk i grunnskolen, bør det være mulig å starte på et nytt fremmedspråk i den videregående skolen. Man skaper da en språklig bredde som kan være like hensiktsmessig som språklig dybde. Det blir dermed en mulighet å ha et fortsettende løp, men ingen nødvendighet. Videre mener utvalget at systemet med tilleggs-poeng ikke bør utvides.

14.5 Særmerknad

Utvalgsmedlemmene Huitfeldt og Karlsen støtter ikke forslaget om å øke antall årstimer i faget matematikk på ungdomstrinnet. Mindretallet frykter at en økning i timetallet i matematikk kombinert med forslaget om å gjøre 2. fremmedspråk obligatorisk, vil gjøre ungdomstrinnet for teoretisk. Dersom antall skoleår reduseres til 12, vil det imidlertid være behov for å ta opp forslaget til ny vurdering for å kompensere for deler av tapet i antall årstimer.

Kapittel 15

IKT- en teknologi uten grenser

Boks 15.1 Utvalgets forslag*Utvalget foreslår:*

- Digital kompetanse, som en del av basiskompetansen, må konkretiseres og bygges inn i læreplaner for fag.
- I utvikling av nye læreplaner må det forutsettes at det er høy standard på utstyr og programvare for bruk av IKT i undervisningen.
- Det stimuleres til økt innsats for å ta i bruk IKT ved avvikling av eksamen og nasjonale prøver samt utvikling av elektroniske elevmapper.

Utvalget anbefaler:

- At samtlige lærere i grunnsopplæringen får tilgang til sin personlige PC.
- At samtlige skoler får bredbåndstilgang med LMS (læringsplattform) med mulighet til å utveksle faglige ressurser med andre skoler samt arbeids-, nærings-, og samfunnsliv.
- At lærerne får muligheter til å bygge ut sin kompetanse med sikte på økt brukeranvendelse i sine fag, i kommunikasjon med miljøer utenfor skolen og med sikte på videreutvikling.

Disse elementene foreslås som sentrale deler av utviklingsstrategien, jamfør kapittel 24 *En samlet utviklingsstrategi*.

utviklingen. Den yngre generasjonen har utviklet nye former å tilegne seg kunnskap på. Tradisjonelt har bøker vært en viktig kilde til informasjon og kunnskap. Den trykte bok vil fortsatt være et helt grunnleggende læremiddel, men i dag snakker pedagogene om en ungdomsgenerasjon som i sterkere grad tar til seg informasjon fra ulike kilder. Videre gir den nye teknologien de unge en mulighet til å møte mennesker og impulser utenfor sitt nærmiljø på en annen måte enn før. Dette fører blant annet til at de unge møter skolen med nye forutsetninger. Datateknologien gir økte valgmuligheter når det gjelder søking etter informasjon, og i neste omgang valg av opplæringsarenaer og opplæringsformer. (Jf. kapittel 5 *Barn og unge*.)

Samfunnet trenger individer som utvikler variasjon, mangfold og originalitet. Individene trenger kompetanse som gjør dem i stand til å delta aktivt i et omskiftelig samfunn. Arbeidsmåter og kompetansekrav må fange opp det mangfold en skal forholde seg til i fremtiden. Det er i denne forbindelse at IKT kan være et viktig verktøy. I tillegg kan IKT:

- være læringsinnhold, kommunikasjonsmiddel og læremiddel i nye, fleksible læringsformer
- være redskap for kommunikasjon og informasjonsbehandling
- være redskap for samarbeid, kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling
- gi adgang til å motta og formidle økende mengder med informasjon samtidig som teknologien gir redskaper til å håndtere den tiltakende informasjonsmengden
- være et pedagogisk hjelpemiddel

15.1 Skolen i informasjonssamfunnet

Skolen som en samfunnsinstitusjon må kontinuerlig søke sin legitimitet ut fra de sosiale og kulturelle endringer som finner sted i samfunnet. Et vesentlig nytt forhold gjelder medie- og teknologi-

Spesielt to forhold er viktige i denne sammenheng. Det ene gjelder den kompetansen som barn og unge bringer med seg inn i skolen knyttet til den fortrolighet de fleste barn og unge har med medier og teknologi. Det andre gjelder det samfunnet som elevene skal ut i når de avslutter sin skolegang. Allerede i våre dager skal elevene og læringene ut i et arbeidsliv der bruk av ny tekno-

logi er et grunnleggende element. Skolen er nødt til å imøtekomme disse kompetansebehovene, og den nye teknologien har fått en helt vesentlig rolle for videreutviklingen av vårt utdanningssystem.

Det finnes etter hvert mange eksempler som viser hvordan IKT kan bidra til å øke læringsutbyttet hos elever gjennom arbeid med å forstå nøkkelbegreper i fag som matematikk, naturfag og grunnleggende basisferdigheter som lesing og skriving. Den engelske ImpaCT2-studien¹ viser at bruk av IKT gir et bedre læringsutbytte for elevene. I samspill med andre faktorer kan IKT være en kraftfull katalysator for å bidra til nyskaping.

Forskningen er imidlertid relativt tydelig på at bruken av teknologien er et virkningsfullt redskap først og fremst når den blir satt i sammenheng med et bredere kvalitetsarbeid som også omfatter lærerkompetanse, modernisering av læreplaner, elevvurdering og endringsorientering på skolenivå. Det er også viktig å understreke at IKT ikke bare kan bidra til hvordan elever kan lære bedre eller mer, den bidrar også til at elever kan lære eller arbeide med et kvalitativt bedre innhold.

Teknologiutviklingen i samfunnet åpner også for diskusjoner om hvilke kompetansekrav dette informasjonssamfunnet faktisk stiller oss overfor. I EU og OECD snakker man nå om IKT-kompetanse som den 4. kulturteknikk i forlengelsen av å kunne lese, skrive og regne. Det innebærer ikke bare en ferdighetsmessig kompetanse i å kunne håndtere teknologien, men i store grad kompetanse i å kunne utnytte informasjonstilgangen og de muligheter som IKT gir til fremme av egen læring og personlighetsutvikling.

15.2 Grunnlagsdokumenter

Siden 1983 har Utdannings- og forskningsdepartementet lagt frem en rekke dokumenter som har tatt for seg utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi i utdanningssektoren. Sentrale dokumenter er:

- St.meld.nr. 39 (1983-84) *Om datateknologi i skole og opplæring*
- St.meld.nr. 37 (1987-88) *Informasjonsteknologi i skole og opplæring*
- St.meld.nr. 14 (1989-90) *Organisering av informasjonsteknologi i skole og opplæring*

¹ Department for education and skills: ImpaCT2: Pupils' and Teachers' Perceptions of ICT in the Home, School and Community. ICT in Schools Research and Evaluation Series – No. 9, 2003

- St.prp.nr. 125 (1991-92) *Om visse sider med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets informasjonsteknologiprogram*
- St.meld.nr. 24 (1993-94) *Om informasjonsteknologi i utdanningen*
- *IT i norsk utdanning. Plan for 1996-99*
- Årsplaner for IT i norsk utdanning, for alle årene fra 1996 til 2003

Planen IT i norsk utdanning – plan for 1996-99 har blitt evaluert av Forsknings- og kompetansenettverk for IT i utdanning. (ITU 1998). Resultatene ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av neste handlingsplan *IKT i norsk utdanning Plan for 2000-2003*. Allerede med IT-planen for 1996-99 ønsket departementet å markere betydningen av en omfattende og systematisk satsning på informasjonsteknologi i norsk utdanningssektor. Oppfølgeren *Plan for 2000-2003* gir en god oversikt over tilstanden når det gjelder bruk av IKT i opplæringen og generell infrastruktur, og planen skisserer satsingsområdene for inneværende periode. For å stimulere til bruk og utnyttelse av IKT vektlegges fire satsingsområder:

- infrastruktur
- innhold og nye læringsformer
- utvikling av lærernes kompetanse
- forskning og utvikling

I årsplanen for 2003 sies det:

«IKT i utdanningen skal bidra organisatorisk, faglig og pedagogisk til et utdanningssystem som utvikler og utnytter IKT som fag og som utnytter fullt ut de muligheter IKT gir i undervisning og læring, slik at den enkeltes og samfunnets kompetansebehov imøtekommes.»²

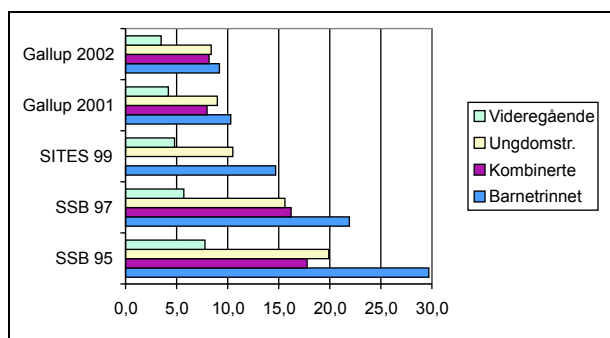
Planen vektlegger særlig fire områder for nasjonal innsats:

1. Tiltak for bredbåndstilgang i grunnutdanningen.
2. Etableringen av den nasjonale utdanningsportalen, utdanning.no.
3. Utviklingen av IKT-kompetanse hos lærere.
4. Et FoU-basert kunnskapsgrunnlag for videre IKT-satsing.

15.3 Tilgang og bruk

Det har i flere år blitt lagt vekt å øke antallet maskiner i grunnskolen og videregående opplæring. I et tjuetårsperspektiv har utviklingen vært drama-

² IKT i norsk utdanning Årsplan for 2003, side 13



Figur: 15.1 Antall elever per PC tilgjengelig for elevene.

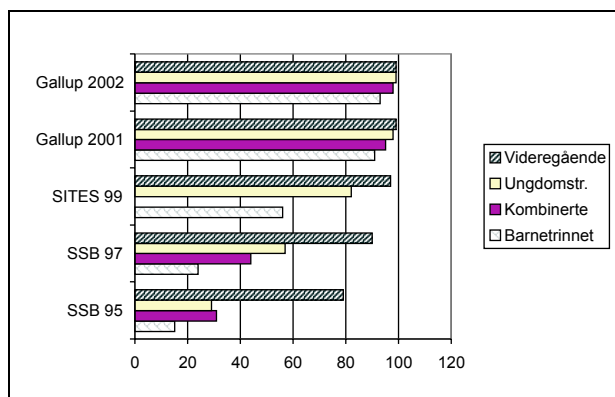
tisk. 1982/83 var det rundt 900 PC-er i grunnskolen, dvs. ca. 4 skoler per PC. I 2002/03 er det ca 20 PC-er per grunnskole.

Figur 15.1 viser utviklingen fra 1995 til 2002 i antall elever per PC-er som er tilgjengelig for elevene. Statistikk fra før 1995 skilte ikke mellom PC-er tilgjengelig for elever, lærere og administrasjonen. På barnetrinnet var det i 1995 29,7 elever per PC, i 2002 var det 9,2. Videregående opplæring hadde i 1995 i alt 7,8 elever per PC, mens i 2002 var det 3,5. For ungdomsskoler og kombinerte grunnskoler var det henholdsvis 19,9 og 17,8 elever per PC i 1995, og henholdsvis 8,4 og 8,2 i 2002.

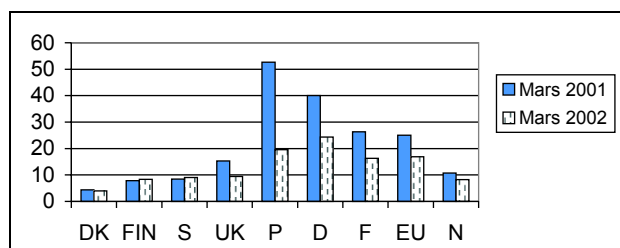
Oppmerksomheten er nå rettet mot at skolene får mulighet til å ta i bruk Internett med god nok båndbredde, og at både elever og lærere får kompetanse i bruke IKT i undervisning og læring.

De siste undersøkelsene viste at rundt 95 prosent av alle skolene nå er tilkoblet Internett, 93 prosent av barneskolene og 99 prosent av ungdomsskolene og de videregående skolene.

Stadig flere skoler kobler elevenes PC-er til Internett. Dette gjør at flere elever kan benytte Internett samtidig. Figur 15.3 beskriver antall elever per PC koblet til Internett i en del land og i



Figur: 15.2 Andelen skoler tilkoblet Internett



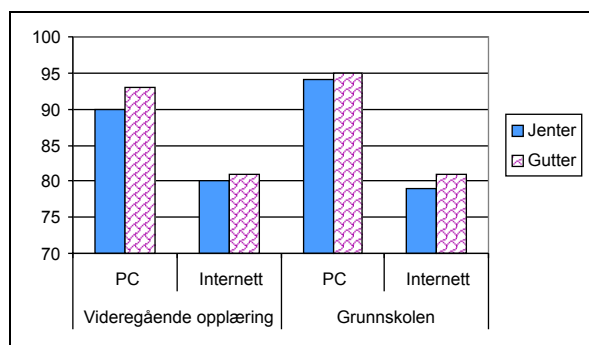
Figur: 15.3 Antall elever per PC tilknyttet internett

Kilde: EUs benchmarking av eEurope og Gallup 2001/2002)

EU. Figuren viser at de nordiske landene ligger godt an, med Danmark fremst. Samtidig ser en at land som Portugal (P), Tyskland (D) og Storbritannia (UK) og Frankrike raskt nærmer seg samme nivå.

«Datakortet» gjennomførte på oppdrag av UFD en undersøkelse om elevers og læreres kompetanse i bruk av IKT.³ Undersøkelsen inneholdt både en egenevaluering og en praktisk test basert på Datakortets tester. En sammenlikning av resultatene fra det elevene og lærerne presterte, viser at særlig gutter i grunnskolen vurderte sine prestasjoner høyere enn det de presterte på selve testen, mens særlig kvinnelige lærere i grunnskolen vurderte sine prestasjoner lavere enn hva de faktisk presterte.

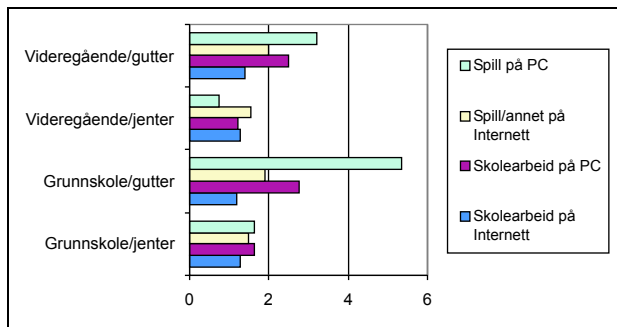
Antall elever med tilgang til PC og Internett hjemme synes god. Gutter tilkjenner at de har noe bedre tilgang enn jenter til både Internett og PC hjemme. Til sammenlikning oppgir 90 prosent av lærerne at de har tilgang til PC hjemme, og 80 prosent har tilgang til Internett hjemme. Også



Figur: 15.4 Elevers adgang til PC og Internett hjemme

Kilde: Elevers og læreres IKT-kompetanse, Datakortet.

³ Elevers og læreres IKT-kompetanse - en undersøkelse om elevers og læreres IKT-kompetanse og deres egen vurdering av denne. Gjennomført våren 2002.



Figur: 15.5 Hva elever bruker PC og Internett til utenom skolen

Kilde: Elevers og læreres IKT-kompetanse

blant lærere er det en kjønnsmessig forskjell med hensyn til adgang til PC hjemme mens det for bruk av Internett ikke er forskjeller mellom kjønnene.

Kjønnsforskjellen i tidsbruk foran PC-en utenom skoletiden er stor. Jenter bruker mindre tid foran PC-en enn det gutter gjør, og dette gjelder både for grunnskolen og for videregående opplæring. Jentene har en gjennomsnittlig tidsbruk på ca. 4 timer per uke, mens guttenes tidsbruk i snitt er på ca. 8 timer per uke. Både PC og Internett brukes i stor utstrekning også til skolearbeid. I bruk av Internett til skolearbeid er det små skiller mellom jenter og gutter.

Tilgang til PC på egen arbeidsplass/lærerrum begynner å bli alminnelig også for lærere. Resultatene viste at det var best dekning i videregående opplæring med en PC-tetthet på 1,9 lærere per PC, mens grunnskolen hadde mellom 2,9 og 3,9 lærere per PC. Bare 5 prosent av lærerne i undersøkelsen svarer at de ikke bruker IKT i forbindelse med undervisning, inkludert aktiviteter som forarbeid til undervisning og etterarbeid/evaluering. Den største gruppen lærere (32 prosent) oppga at de benytter IKT både til forberedelse, i gjennomføringen og til etterarbeid/evaluering i forbindelse med undervisning. Over 20 prosent oppga at de brukte IKT til både forberedelse og gjennomføring, og like mange brukte IKT til både forberedelse og etterarbeid/evaluering. Det var små variasjoner mellom skoleslagene og mellom kjønnene.

15.4 IKT i skolen, nasjonalt og internasjonalt

Status for arbeidet med IKT i skolen er i dag gjenstand for omfattende dokumentasjon, nasjonalt og

internasjonalt. Erfaringene fra ulike land synes i stor grad å være sammenfallende.

- Innføring og bruk av ny teknologi i opplæringen går langsommere enn forventet.
- Mye av teknologibruken er usystematisk og lite preget av pedagogiske og didaktiske overveielser. Det er ofte teknologien som styrer valgene og hva som gjøres.
- Vellykket integrering av ny teknologi forutsetter et helhetlig arbeid på mange plan.
- IKT er en sterk motivasjonsfremmende faktor for elever i deres læringsarbeid, og de etter spør mer og bedre tilgjengelighet til og bruk av IKT.
- Mer og mer forskning synes å dokumentere økt læringsutbytte der bruken av IKT inngår systematisk som en del av et pedagogisk overveid arbeid.

SITES – Second Information Technology in Education Study

SITES ledes av Stanford Universitetet i USA, og er initiert av *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA). Prosjektet består av tre moduler. I modul 1 fra 1999 undersøkte man PC-tetthet og infrastruktur i deltakerlandene. Modul 2 (M2), som har pågått fra 2000 til 2002, er en kvalitativ studie av innovativ pedagogisk praksis med bruk av IKT. Totalt er det 28 land som deltar i denne modulen og som bidrar med 174 casebeskrivelser. Norge deltar med 11 eksempler fordelt på barne-, ungdoms- og videregående skoler.

Gjennom SITES M2 får vi frem en del eksempler på «beste praksis» med bruk av IKT i norske skoler med en internasjonal sammenligning. Rapporten gjengir også enkelte suksesskriterier for bruk av IKT i ulike pedagogiske sammenhenger. Sluttrapporten blir publisert sommeren 2003.

Noen funn fra denne rapporten viser:

- Et mangfold av ulike prosjektaktiviteter som bruker IKT, og som indikerer at bruk av ny teknologi åpner for mange ulike pedagogiske prosesser, og at disse ofte er lokalt definert.
- Det er ikke nødvendigvis mengden av utstyr som spiller inn på innovativ bruk. Men, de skolene som har mye utstyr blir presset til å tenke gjennom integrering av IKT på bredere basis i skolehverdagen.
- Lærerne rapporterer at de oppdager nye måter å nærme seg det faglige innholdet på, og at de dermed tilpasser opplæringen bedre til ulike elever.

- Norge utmerker seg i forhold til de fleste andre landene som er med. Grunnen er flere små skoler som ser spesielle utfordringer i forholdet mellom skoleutvikling og bruk av ny teknologi.
- Alle skolene har primært fokus på elevene som kunnskapsprodusenter for sine prosjektaktiviteter.
- Et flertall av skolene definerer kontakten med lokalmiljøet som helt sentral og ser bruken av ny teknologi som et viktig virkemiddel for dette.
- Lærerne må bevisstgjøres når det gjelder mulighetene som ligger i bruk av IKT utover bruk av tradisjonelle programpakker.
- Det må bli en økt fokus på ledelsesutvikling med pedagogisk bruk av IKT.
- Det trengs å klargjøre bedre hvordan fagforståelse og fagenes karakter endres gjennom bruk av IKT.

15.5 IKT i et kvalitetsperspektiv

Strukturkvalitet

Strukturkvaliteten beskriver virksomhetens ytre forutsetninger. På IKT-området vil de viktigste variablene være tilgangen til verktøy og infrastruktur (for både elever og lærere), samt lærerens kompetanse på området.

Det er i utgangspunktet ingen grunn til at lærere og elever ved planlegging, forberedelse og gjennomføring av sitt arbeid, ikke skal ha samme type tilgang til IKT som en hvilken som helst moderne arbeidsplass. Dette innebærer utstyr av høy standard, rask og sikker tilgang til Internett, tilgjengelighet der hvor man faktisk arbeider (både i klasserom og lærerom), e-post adresse til alle (som er i bruk) samt en brukervennlig hjemmeside og et intranett. I tillegg bør det være tilgang på digitale læringsressurser som kan tilpasses lokal bruk. En moderne IKT-plattform vil, i tillegg til å være verdifull i skolens læringsarbeid, være et viktig verktøy for å samarbeide med foreldre, samfunn og næringsliv, og ikke minst i markedsføring av skolens arbeid.

Prosesskvalitet

IKT representerer nye muligheter for læring. Den viktigste forutsetning for å kunne øke prosesskvaliteten gjennom en mer systematisk og utstrakt

bruk av IKT, er lærerens og ledelsens kompetanse, holdninger og kunnskaper på området.

For at IKT skal kunne øke prosesskvaliteten må skolens lærere ha noe mer enn en minimumskompetanse innen IKT. I Sverige foreslås at samtlige lærere – også nyutdannede – skal ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne nyttiggjøre seg IKT i administrasjon, planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av elevers læring og kunnskapsutvikling. I Finland er det foreslått at det ved alle skoler bør være tilstede eller tilgang til en type spesialistkompetanse på IKT som kan inngå i et nasjonalt nettverk. Dermed kan «coaching» og oppfølging av kollegaer og ikke minst skolens egen utvikling på området skje mest mulig smertefritt.

Skal skoleledere kunne ta lederansvar i pedagogiske og administrative IKT-spørsmål, må de ha tilstrekkelige kunnskaper, kjenne trygghet og være troverdige. Det er snakk om både nødvendig støtte- og bestillerkompetanse, men også kompetanse i strategisk ledelse av IKT. Ledere bør kunne initiere IKT-basert utviklingsarbeid ved egen institusjon eller i nettverk med andre aktører.

Resultatkvalitet

Utvalget har foreslått at digital kompetanse skal være en del av basiskompetansen. For å operasjonalisere digital kompetanse må det settes klare mål i læreplanverket for hva elevene faktisk forventes å beherske i sin bruk av IKT på ulike klassetrinn. Dette vil gjelde ferdigheter i bruk av aktuelle og relevante teknologiske verktøy (tekstbehandling, regneark, presentasjonsverktøy og bruk av Internett), evne til å kunne orientere seg i informasjonsflommen ved hjelp av teknologiske verktøy, samt læringsstrategier for å kunne applisere og nyttiggjøre seg teknologiske muligheter for å løse faglige problemstillinger. Utvalget knytter både et dannelses – og ferdighetsaspekt til begrepet digital kompetanse.

IKT og elevvurdering

IKT åpner for et mangfold av ulike vurderingsformer. Vurderingen kan for det første bli uavhengig av tid, sted og rom. Det vil kunne være mulig å få prøvet deler av sin kompetanse når som helst og hvor som helst. For eksempel vil det være mulig for elever å gå inn og prøve seg på ulike oppgaver i et fag og finne ut hvordan de ligger an. Det ville

kreve at man laget en database med vurderingsoppgaver.

Noen prøveformer med IKT vil kunne gi respons tilbake umiddelbart, og gi forklaring på hva som eventuelt var galt ved besvarelsen. IKT er velegnet ved avvikling av ordinære eksamener og nasjonale prøver, og ved utvikling av elektroniske elevmapper.

Utvalget har merket seg at Regjeringen i kommuneøkonomiproposisjonen for 2004⁴ gir teknologiske føringer ved at en i forbindelse med bruk av IKT ved sentralt/lokalt gitte prøver forventer følgende:

«I tråd med disse føringene forventes det at alle kommuner har nødvendig utstyr på skolene, og at de styrker kompetansen blant lærerne slik at elevene får opplæring i bruk av IKT i tråd med læreplanen, herunder trening i bruk av dette hjelpemiddelet ved prøver. Innen 2003 skal Læringssentret utarbeide informasjon til kommunene der det blir redegjort for hvordan bruk av IKT ved avgangsprøven skal gjennomføres praktisk og pedagogisk. Her vil det bli redegjort for organisatoriske og tekniske løsninger, krav til utstyr, eksempeloppgaver og veiledning.»

15.6 Drøfting og vurdering

Utvalget mener at det er viktig at IKT er en integrert og sentral del av norsk grunnopplæring. Dette fordi IKT er:

- en helt sentral kraft i samfunnsutviklingen.
- et stadig viktigere redskap for læring, kommunikasjon og samfunnsdeltakelse.
- en viktig del av basiskompetansen.

Innen år 2008 forutsettes det at nettet er en integrert del av opplæringen i alle fag⁵. Morgendagens skoler vil etter all sannsynlighet i sterk grad være nettverksskoler koblet opp mot både nasjonale og internasjonale ressurser. Imidlertid finnes «morgendagens skoler» også i dagens grunnopplæring. Det forteller noe om hvor ujevnt dette landskapet er, og om hvor forskjellige læringsvilkår elever kan bli tilbydd.

Det er grunn til å tro at skolene vil gjennomgå en utvikling hvor nettbaserte samarbeidsformer i

sann tid (synkront) vil øke, noe som stiller større krav til kapasitet enn når det foregår uavhengig av tid og sted (asynkront). Skoler vil samarbeide om prosjekter både nasjonalt og globalt. Man vil bruke lærere/ressurspersoner på tvers av skolegrenser og landegrenser. Foreldre/foresatte vil kunne gå inn i sitt barns digitale mappe (portefolio) og for eksempel få tilbud om direkte overføring fra den faste, ukentlige utviklingssamtalen mellom lærer og deres barn, samt fra diverse arrangementer på skolen. Skoler kan drive egen kringkasting over Internett for lokalsamfunnet.

Bruken av film og video vil i økende grad bli brukt som en del av skolehverdagen, både til egenproduksjon og fordi det etter hvert forventes at deler av eksisterende arkivmaterie (NRK, Nasjonalbiblioteket o.a.) blir gjort tilgjengelig for skolene (video on demand). I økende grad vil det bli utarbeidet digitalt lærestoff, både sentralt og ved den enkelte skole, som vil bestå av tekst, lyd, bilde og video og være tilgjengelig for skoler i hele verden. Noe av dette vil være tredimensjonale simuleringer og spill. Alt dette vil kreve stor kapasitet på nettet som brukes.

Dagens grunnopplæring er i hovedsak ikke innrettet på disse arbeidsformene. Det er stor variasjon i tilgang, utstyr, kompetanse og kultur fra lærested til lærested. Noen skoler er kommet langt i å integrere medier og teknologi i det daglige arbeidet. På disse skolene anvendes IKT som en ressurs tilpasset individuelle behov og forskjellige læringsstrategier. Ved flere av demonstrasjonsskolene er nettopp skolens bruk av IKT blitt fremhevet. De siste undersøkelsene om utstyr og kompetanse viser riktignok en positiv trend, men det er det et godt stykke igjen før utstyrsituasjonen er tilfredsstillende.

For at elevene både i grunnskolen og på videregående nivå skal kunne bruke nettet i alle fag, må skolenes infrastruktur oppgraderes. Elevenes hjemmeforhold må heller ikke blir avgjørende for elevenes tilgang. Det forutsetter at skolen har nødvendig utstyr, og at skolene har åpningstider som tillater både elever og foreldre å benytte skolens lokaler. Det er utvalgets vurdering at samtlige lærere i grunnopplæringen bør ha tilgang til en personlig bærbar PC og at skolene har bredbåndstilgang med LMS⁶.

For at norsk opplæring skal være på høyden, bør imidlertid alle læresteder opp på nivået til de

⁴ St.prp.nr 66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004*.

⁵ «Bredbånd en betingelse for fremtidig digital læring i skolen» foredrag statsråd Kristin Clemet på NKUL mai 2003.

⁶ LMS (Learning Management System), læringsplattform som gir muligheter for kommunikasjon, kursadministrasjon, og tilrettelegging av lærestoff.

beste. Dette krever sterkere prioritering av IKT både fra skoleier, og skolenes side. Utvalgets forslag i NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* om å etablere en kvalitetsportal (et forslag som nå iverksettes), forutsetter at alle skoler er på Internett. Regjeringens forslag om å bruke IKT ved lokalt og sentralt gitte prøver vil også presse lærestedene til å etablere en teknologisk og kompetansemessig plattform på relativt høyt nivå. I kap 13 *Fordypning og spesialisering– om videregående opplæring*, foreslår utvalget at det også etableres en kvalitetsportal for fagopplæringen.

Når det gjelder digitale læringsressurser er dette et ansvar for forlagene og for staten.

Ett av tiltakene i Utdannings- og forskningsdepartementets rullerende handlingsplaner for IKT i utdanningen er nettopp å legge til rette for og stimulere til utvikling av digitale læremidler. Gjennom flere år har det vært satset betydelige midler på utvikling av digitale, internettbaserte læremidler til grunnskolen og videregående opplæring. Satsingen har til hensikt å tilby læremidler som i større grad enn tidligere legger til rette for fleksibel, tilpasset og elevaktiv læring. Flere av læremidlene ligger nå gratis tilgjengelig på nettet. Etter utvalgets syn er det viktig at denne satsingen fortsetter og om nødvendig styrkes.

Utvalget er opptatt av kvaliteten på de digitale læringsressursene. Evalueringen av Reform 97 viser blant annet at mange av læreverkene ikke er slik utformet at de støtter opp om de pedagogiske endringene som reformen forutsatte (Aftenposten 22.5.03). De digitale læringsressursene kan i enda sterkere grad enn læreboka få en premissgivende rolle i opplæringen. Derfor er det særlig viktig at de digitale læringsressursene bidrar til å fremme aktiv og varig læring.

Arbeidet på nettet bør stimulere elevene til selv å produsere og distribuere egne arbeider heller enn å foreta enkel informasjonsinnhenting. På den måten kan nettet og digitale læringsressurser utvikle nye arbeidsformer og bidra til utvikling av skolen som organisasjon. Utvalget vil understreke at både læresteder og eiere må ha en helhetlig tilnærming til IKT, basert på en livskraftig visjon om skolens rolle i det fremtidige samfunn. Dette vil sette IKT inn i en større sammenheng og gi økt forståelse for IKT som verktøy og som premiss for samfunnsforandring. Skoleeierne har et ansvar for at skolene oppleves som relevante og tidsmessige både med hensyn til

arbeidsformer og innhold. Skolene på sin side må ta inn over seg de utfordringer og muligheter som medier og teknologi innebærer for skolen som en moderne kunnskapsbedrift. Det gjelder både kunnskapsinnhold, arbeidsmåter og tilrettelegging av opplæringen. Samtidig forutsetter dette at skolens styringsdokumenter mer entydig stiller krav til skolens arbeid og at det nasjonalt stilles krav til infrastruktur og tjenester.

En forsterket grunnopplæring for alle forutsetter betydelige IKT investeringer. Det tenkes først og fremst på bredbåndsutbygging. Utvalget viser til *eNorge 2005-planen*⁷, hvor det heter: Satsning på bredbånd i skolen er en forutsetning for å utvikle nye læringsformer, og for å styrke den generelle utbredelsen av bredbånd (s.18). Utvalget støtter disse vurderingene.

Utvalget mener at det ikke kan forventes at skoleeierne skal bære de totale kostnadene. Utvalget mener at staten har et ansvar for å bidra til å sikre likeverdige læringsvilkår i grunnopplæringen. Derfor anbefaler utvalget at det bør brukes statlige midler til utbygging av bredbånd til skolene.

Utvalget har valgt å beskrive den digitale utfordringen knyttet til utvikling av elevenes digitale kompetanse. Utvalget knytter både et dannelses og ferdighetsaspekt til dette begrepet. En forutsetning for at elevene utvikler digital kompetanse, er at lærerne er digitalt kompetente. Lærernes kompetanse må derfor både vedlikeholdes og utvikles. Det innebærer mer enn tilfeldige kurs. Lærernes kompetanseutvikling kan skje både i pedagogiske miljøer og i kommunikasjon med miljøer utenfor skolen.

IKT-debatten i skolen har i for stor grad dreiet seg om manglende ressurser. Det kan vedvare hvis det ikke tas utradisjonelle grep og sikrer en langsiktig og forutsigbar satsing. Derfor har også utvalget foreslått IKT som del av en samlet utviklingsstrategi for grunnopplæringen, se kapittel 24 *En samlet utviklingsstrategi*.

Ved å definere digital kompetanse som en basiskompetanse på linje med lesing og skriving, gir utvalget et kraftig signal både om innhold og retning for den framtidige IKT-utviklingen i grunnopplæringen.

⁷ eNorge 2005 er en samlet plan for Regjeringens IT-politikk. Nærings- og handelsdepartementet 14. mai 2002.

Kapittel 16

Grunnopplæring for voksne

Boks 16.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- Det foretas en kartlegging og vurdering av tilbudet til følgende grupper, herunder tilgang, gjennomstrømning og resultatoppnåelse:
 - Voksne som har hatt rett til videregående opplæring som ungdom, men som ikke har fullført. Dersom det finnes mange som i ettertid ønsker videregående opplæring, men som får problemer pga. manglende formelle rettigheter, bør loven endres slik at det er en aldersgrense (25 år) og ikke et fødselsår som utløser retten
 - Voksne som har rett etter gjeldende lov (født før 1978)
 - Voksne innvandrere som deltar (eller bør delta) på kurs i norsk og samfunnsdeltakelse. Situasjonen for gruppen av svakt utdannede vies særlig oppmerksomhet
- Det innføres en øremerket, stykkprisbasert finansiering av grunnopplæring for

voksne for å få god oversikt, samt sikre at reelle behov innfris. Ordningen tidsbegrenses til en periode på tre år, og midlene går til kommuner og fylkeskommuner

- Arbeidet med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse forsterkes slik at ordningene kan utvikles videre.
- Praksiskandidat- og privatistordningene videreutvikles slik at de i større grad kan tilpasses krav om kvalitet og fleksibilitet, samt prinsippene om realkompetanse.
- Utdannings- og forskningsdepartementet og kommunesektoren bør aktivt informere om de voksnes rettigheter og om tilbudene. A-etat bør trekkes aktivt inn i et informasjonsopplegg.

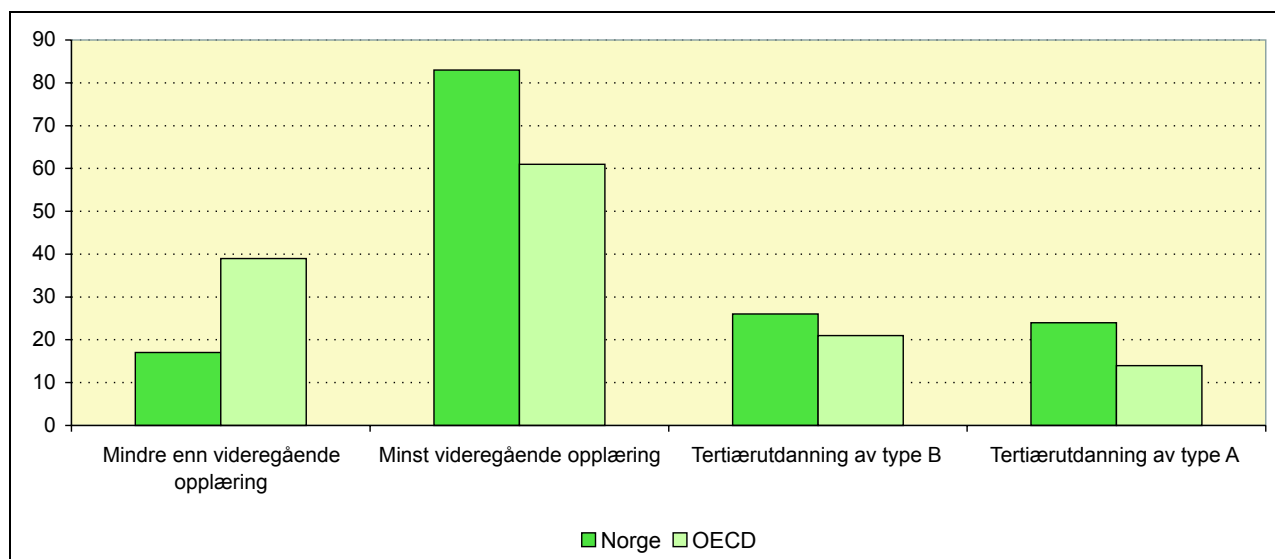
Utvalgsmedlemmene Andreassen, Grøndahl, Holden, Høgaas, Johansen, Ommundsen og Seim har en særmerknad på finansieringen og organisering av grunnopplæringstilbudet for voksne.

16.1 Innledning

Voksenopplæring generelt, og grunnopplæring for voksne spesielt, har i de senere år fått en langt høyere profil i mange OECD-land enn tidligere. Den økte oppmerksomheten har mange årsaker. En vesentlig faktor er det fokuset kompetansen til et lands befolkning har fått i vurderingen av nåværende og fremtidig konkurranseevne. Majoriteten av de unge som går inn i arbeidsmarkedet, har minimum videregående opplæring, mens en stor andel av dem som allerede er i arbeidsmarkedet, ikke har det. Dette har ført til generasjonsforskjeller i formell kompetanse, og et ønske fra mange voksne om å skaffe seg dette for å ha et bedre

grunnlag for videre kompetanseutvikling og en tryggere status i arbeidsmarkedet.

Videre er det slik at det er en sammenheng mellom lavt utdanningsnivå og arbeidsløshet – noe som også peker på behovet for økt kompetanse med tanke på konkurranseevne. Den store internasjonale leseundersøkelsen blant voksne (SIALS) viser også at mange voksne har et så kritisk lavt kompetansenivå i leseforståelse at de vil ha problemer med å fungere i dagens arbeidsmarked. At flest mulig har fullført videregående opplæring, er derfor en målsetting som blir mer og mer tydelig internasjonalt. I internasjonale statistikker er prosentandelen for aldersgruppen mellom 25-64 år med videregående skole blitt en sentral indikator.



Figur: 16.1 Utdanningsnivå i den voksne befolkningen 25-64 år i Norge og i OECD, 1998 (i prosent). Data for 1997.

Kilde: OECD (2000), Education at a Glance, Paris.

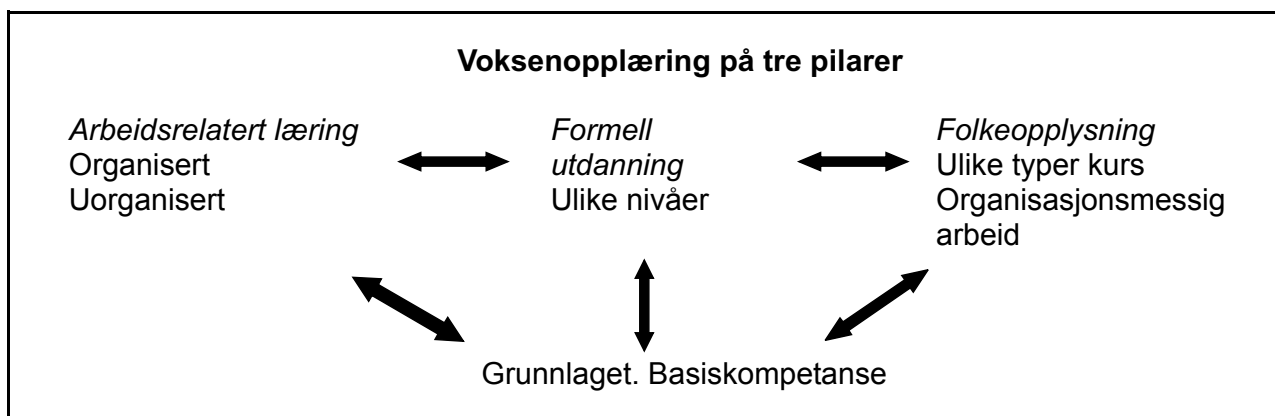
16.2 Norsk voksenopplæring – Kompetansereformen

Kompetansereformen ble behandlet i Stortinget våren 1998 på basis av St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen*. Et viktig bakgrunnsdokument er NOU 1997: 25 *Ny Kompetanse*. Den enigheten som ble oppnådd mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet i forbindelse med inntektsoppgjørene i 1999 og 2000, er også et viktig grunnlag for reformen.

Målet med reformen var å gi den enkelte voksne bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving basert på deres egne behov, men både samfunnets og arbeidslivets behov for kom-

petanse ble sterkt vektlagt. Tiltakene skal omfatte alle voksne, bygge på en bred kunnskapsforståelse og ha et langsiktig perspektiv. Det er og har vært et utstrakt samarbeid mellom Regjeringen (mange ulike departementer), partene i arbeidslivet, utdanningstilbydere og en rekke organisasjoner om reformen.

De viktigste tiltakene er grunnopplæring for voksne (grunnskole og videregående opplæring), dokumentasjon av realkompetanse, yrkesprøving, utdanningspermisjon, finansiering, skatt, utviklingsprogrammer, omstillinger av det offentlige utdanningssystemet, motivasjon og informasjon. Gjennom reformen er det blitt tydeligere at voksenopplæringen står på tre pilarer: Læring på arbeidsplassen, formell læring i ordinære utdan-



Figur: 16.2 Voksenopplæring på tre pilarer

ningsløp og læring gjennom studieforbundsaktivitet, fjernstudier og organisasjonsarbeid. Utfordringen ligger i å bringe disse læringsarenaene nærmere hverandre, slik at den voksne kan få et mer relevant tilbud basert på deres egne kompetansebehov og ut fra deres eget kompetansenivå og deres egen læringsmåte.

Arbeidet med vurdering og anerkjennelse av individers realkompetanse har vært betraktet som limet i reformen. Ved å tilrettelegge et opplæringstilbud basert på den enkeltes realkompetanse vil opplæringen både kunne bli mer effektiv med hensyn til tidsbruk, og den vil kunne fungere fleksibelt i forhold til arbeids- og livssituasjon. Det har vært relativt usynlig fram til nå hvor velegnet de mer uformelle læringsarenaene er til å utvikle kompetanse.

16.3 Rett til grunnskole og videregående opplæring

Historikk

For å sikre voksne et tilbud om videregående opplæring etter innføring av rett for de yngste ble fylkeskommunene gjennom en egen omfangsforskrift pålagt å dimensjonere tilbudene sine i et omfang på 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-19-åringer. Evalueringen av reformen viste at omfanget gikk betydelig ned i fylkeskommunene i reformperioden, og at omfangsforskriften ikke var et godt nok styringsinstrument for å ivareta de voksnes ønsker om opplæring.

Antallet voksne i videregående opplæring sank betraktelig etter innføringen av reformen. Årsakene til dette er noe uklare, men det er nærliggende å anta at noe skyldes det dårligere tilbudet voksne møtte etter at de yngste fikk fortrinnsrett. Evalueringen av reformen viser tydelig at de voksnes gjennomstrømning i opplæringen var betraktelig dårligere enn rettselevenes. Særlig var frafallet mellom grunnkurs og videregående kurs I høyt. Forskerne viste til at frafallet skyldtes barrierer i utdanningssystemet som rettselevenes ikke møtte, for eksempel at rundt en tredjedel av de voksne søkerne ikke fikk innfridd sitt førsteønske til VK I høsten 1995. Fylkeskommunene dimensjonerte VKI – tilbudene ut fra tilgangen på læreplaner, og loven ga rettselevenes fortrinnsrett.

Hvis en antar at voksne søkere til videregående opplæring i utgangspunktet har et klart ønske om hvilken utdanning de vil ta, må man

glende tilbud om opplæring ses som en demotiverende faktor for videre opplæring. NIFU viste i 1995 til at individuelle erfaringer om manglende tilbud til voksne søkere etter hvert kunne ta form av kollektive erfaringer om at sjansene til å få plass var dårligere for voksne enn for rettselevenene¹. Dette kan i så fall bidra til å forklare hvorfor antallet voksne søkere sank drastisk i årene etter reforminnføringen.

Strukturelle barrierer forklarer likevel ikke hele bildet. Midten av 1990-tallet var preget av en sterk bedring i sysselsettingsmulighetene, og voksne med mer erfaring enn de yngste har sannsynligvis vært attraktiv arbeidskraft. At denne trenden nå ser ut til å snu seg, kan få konsekvenser for voksnes søkning til videregående opplæring igjen. På den annen side kan voksnes muligheter til å bli realkompetansevurdert være en raskere og mer attraktiv vei til kompetanseoppnåelse for voksne. I så fall er det sannsynlig at denne gruppen vil finne andre opplæringsformer enn den ordinære videregående opplæringen.

Rettighetene

Det ble vedtatt å innføre en rett til grunnskole og videregående opplæring for voksne i forbindelse med Stortingets behandling av Kompetansereformen. Det ble anslått at mellom 9000 og 90 000 voksne ikke hadde fullført grunnskolen, og at om lag 265 000 voksne ikke hadde fullført videregående opplæring.

I Innst. S. nr. 78 (1998-99) uttalte Stortingets utdanningskomité følgende:

«Et grunnleggende prinsipp i norsk utdanningspolitikk har vært den individuelle retten til opplæring. Videre ble betydningen av at voksne skulle få prøvd sin realkompetanse til lagt stor vekt, og det ble pekt på at Personer som ber om å få vurdert sin realkompetanse, trenger ikke underlegges de vanlige eksamensordningene.»

Rett til *videregående opplæring for voksne* ble innført fra 1. august 2000. Retten, som er hjemlet i § 4A-3 i opplæringsloven, omfatter personer født før 1978 som har fullført grunnskole, men ikke videregående opplæring. Etter søknad får de rett til individuelt tilpasset opplæring. I forskriftene § 6-27 heter det at fylkeskommunen har plikt til å sørge for at voksne med rett til videregående opplæring skal få kartlagt og vurdert sin realkompe-

¹ Vibe mfl. 1995.

tanse. Realkompetansen skal legges til grunn for tilpassing av tilbudet. I Ot.prp.nr 25 (2002-2003) foreslås det at personer som ikke har rett til videregående opplæring, likevel skal få vurdert sin realkompetansen dersom kommune, arbeidsmarkedsetat eller trygdeetat henviser dem. Proposisjonen ble behandlet våren 2003.

Rett til *grunnskoleopplæring for voksne* ble innført fra 1. august 2002. Retten, som er hjemlet i § 4A-1 i opplæringsloven, omfatter dem over opplæringspliktig alder som trenger grunnskoleopplæring. Retten omfatter til vanlig de fagene en trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Også grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkeltes behov.

Fra 2000 til høsten 2002 ble det gjennomført et prosjekt for å kartlegge antallet som ville nytte retten til grunnskole, samt utvikle og utprøve modeller for å imøtekomme opplæringsbehov. Kartleggingen viste at ca 1800 personer i 37 kommuner spredt over hele landet ønsket å nytte retten.

Parallelt med at retten til grunnskole og videregående opplæring ble innført, er det gjennomført utviklingsarbeid med læreplaner for voksne i kjernefagene på grunnskolenivået. Dette omfatter KRL-faget, norsk (også norsk som andrespråk), matematikk, natur- og miljøfag, engelsk og samfunnsfag. Dessuten ble det utarbeidet en læreplan for samisk og for tegnspråk.

16.4 Innvandrere og fremmedspråklige voksne

Kommunene har ansvar for at det organiseres norskopplæring med samfunnskunnskap for innvandrere, men det er ikke lovfestet noe ansvar på dette feltet. Det imidlertid etablert en statlig finansieringsordning med tilskudd per undervisnings-time og per deltakertime.

I St.meld. nr. 17 (2000-2001) *Om asyl- og flyktningpolitikken i Norge* ble det foreslått at det både innføres en individuell rett til norskopplæring, og at deltakelse i norskopplæring blir obligatorisk. I Innst. S. nr. 197 (2000-2001) støttet kommunalkomiteen forslaget om rett til norskopplæring, samt at deltakelse i norskopplæringen blir obligatorisk. spørsmål knyttet til lovgivning og finansiering av opplæringen blir nå utredet i Kommunal- og regionaldepartementet og i Utdannings- og forskningsdepartementet. Det er foreslått å overføre tilskuddsordningen fra Utdannings- og forskningsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet fra og med 2004.

Undervisningen bygger på en egen opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Denne planen benyttes i begynneropplæringen, og den vil være kvalifiserende både i retning grunnskoleeksamen og til å avlegge Språkprøven i norsk. Denne språkprøven åpner veien videre mot yrkesrettet utdanning og/eller jobbformidling via Aetat. Språkprøven er utviklet i et samarbeid mellom Universitetet i Bergen (UiB), Folkeuniversitetet og statlige utdanningsmyndigheter. Studieforbundet Folkeuniversitetet/Norsk Språktest har ansvar for å tilby testen/språkprøven på 1-2 steder i alle fylker. Statens utdanningskontorer har hatt et koordineringsansvar med hensyn til å finne egnede teststeder, men Folkeuniversitetet har vært reell testoperatør. Norsk Språktest, Nordisk Institutt ved UiB er tillagt det testfaglige ansvaret.

På et videregående nivå har Norsk Språktest ved Universitet i Bergen utviklet den såkalte «Bergenstesten». Dette er et skriftlig og muntlig testsystem hvor formålet er å kvalifisere utenlandske studenter til studier ved norske høyskoler og universiteter, gi utlendinger med akademisk utdanning en mulighet til å dokumentere tilstrekkelig kompetanse i norsk, og gi yrkesgrupper med spesielle sertifiseringskrav, for eksempel i helsevesenet, anledning til å dokumentere tilstrekkelig terminologikompetanse for det aktuelle yrkesområdet.

Kommunal- og regionaldepartementet fremmet i desember 2002 forslag om en ny lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), jf. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Ifølge lovforslaget skal kommunene gi nyankomne innvandrere et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram snarest mulig etter bosetting i kommunen. Hovedelementene i introduksjonsprogrammet skal være opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Programmets varighet er som hovedregel inntil to år. Det er forutsatt at loven skal gjøres gjeldende i alle landets kommuner i løpet av høsten 2004. Lovens intensjon er å gi føringer for en bedre bosettings- og integreringspolitikk.

Kunnskapene vedrørende norskkompetansen for voksne innvandrere, og hvordan ulike opplæringstiltak fungerer, kan delvis leses ut fra årsrapportene fra Norsk Språktest. Rapportene for 2001 viser blant annet følgende resultater:

- Gjennomsnittsalderen for kandidatene var 31,4 år.
- To tredeler av kandidatene var kvinner. Pro-

sentvis er det også flere kvinner som består prøven.

- 122 hjemland og 95 morsmål er representert. De største enkeltgruppene kommer fra Irak, tidligere Jugoslavia og Russland.
- Over halvparten (55 prosent) har høyere utdanning, over en tredel har videregående opplæring, mens under 10 prosent bare har grunnskole. Gjennomsnittlig utdanningslengde er 13,4 i dette materialet.
- 68 prosent har vært i Norge i mindre enn to år, 85 prosent i mindre enn 3 år.
- den gruppen som vært kortest tid i landet og har hatt færrest undervisningstimer, får de beste resultatene, men i denne gruppen er 60 prosent europeere.
- Kandidater fra Asia og Afrika har bodd lengst i Norge, har hatt flest undervisningstimer, og har dårligere resultater.

Det finnes i dag for liten kunnskap både om kompetansestatus for voksne flyktninger og innvandrere, og for hvilke tiltak og metoder som er effektive i forhold til å nå denne gruppen. Prosjektet «Norskopplæring for voksne innvandrere 1998–2000» fra VOX har gjennom intervjuer med deltakere, lærere og administratorer ved flere typer opplæringsinstitusjoner rapportert om forskjellige sider ved opplæringen. Gjennom 6 delrapporter har prosjektet satt til dels kritisk søkelys på opplæringen, og en av konklusjonene fra prosjektet er nettopp at alle opplærings- og dokumentasjonsordninger til nå har vært basert på frivillige tiltak. Den nye loven vil for første gang innføre forpliktelser til å delta i offentlige opplæringstiltak, og fremstille seg til aktuelle tester og dokumentasjonsordninger.

16.5 Praksiskandidater og privatister

Praksiskandidatordningen

Siden 1952 har voksne hatt en mulighet til å ta fag- eller svenneprøve på grunnlag av dokumentert arbeidserfaring i vedkommende fag. Dette ble regulert i § 20 i den gamle loven om fagopplæring (nå § 3.5 i opplæringsloven). Kandidaten må ta den samme praktiske prøven og de samme eksamenene i fagteori som vanlige lærlinger, men slipper de allmenne fagene. Denne ordningen ble lite brukt inntil midten av 1990-tallet da antallet paragraf 20-kandidater økte enormt. En av grunnene kan ha vært at det ble varslet at ordningen skulle opphøre. Argumentet for å fjerne ordningen var at man ikke ønsket en type b-sertifikat i arbeidsmarkedet. Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden hevdet imidlertid at arbeidsmarkedet vurderte arbeidslivserfaringen så høyt at fagbrev som tatt på denne måten ble vurdert som likeverdig. Nå er ordningen en integrert del av fagopplæringssystemet. En annen grunn til økningen er at nye fag ble ført inn i fagopplæringen, for eksempel omsorgsarbeider og renholdsoperatør. Mange, spesielt kvinner, kunne dermed benytte muligheten til å få dokumentert sin kompetanse. En tredje grunn er at det er en internasjonal trend i retning av å ISO-sertifisere bedrifter. Et viktig element i sertifiseringen er de ansattes kompetanse, og det blir dermed maktpåliggende for bedriften å kunne fremvise kompetansen i virksomheten. Praksiskandidatordningen er velegnet i den forbindelsen fordi den gir en offisiell og autorisert kompetansevurdering.

Omfanget av personer med fagbrev gjennom praksiskandidatordningen er betydelig. Både det relative og faktiske antallet kandidater hadde en topp i 1998 der hele 61 prosent av alle fagbrev ble avlagt etter denne ordningen.

I enkelte fag er det praksiskandidatordningen som er helt dominerende. Hvis vi ser på perioden

Tabell: 16.1 Oversikt over antall praksiskandidater

År	Totalt	Elever	Lærlinger	Praksiskandidater	Praksiskandidater i prosent
1996	20 425	1215	8971	10239	50,1 %
1997	28 543	2302	9211	17030	59,7 %
1998	38 161	1589	13144	23428	61,4 %
1999	28 732	890	14433	13409	46,7 %
2000	23 567	586	13868	9113	35,0 %
2001	20 416	784	12539	7293	35,7 %

Kilde: Læringssenteret og Statistisk sentralbyrå

Tabell: 16.2 Oversikt over ulike fag som er dominert av praksiskandidater i perioden 1.10.1999 til 30.09.2000

Fag	Elever	Lærlinger	Praksiskandidater
Yrkessjåfør tunge kjøretøy	0	0	29
Resepsjonsfaget	0	172	365
Fiskeindustri	0	33	132
Omsorgsarbeider	23	889	1133
Renholdsoperatør	0	7	600
Ambulansefaget	0	31	408
Materialadm.faget	1	25	233
Terminalarbeiderfaget	0	34	438

01.10.1999 til 30.09.2000, er det visse fag som tydelig peker seg ut som populære for praksiskandidater.

Privatistordningen

I § 2 i voksenopplæringsloven av 1976 er voksne gitt en generell rett til å få vurdert sin realkompetanse, men det ble gjort lite for å sette denne retten ut i livet. I det norske utdanningssystemet er det imidlertid bygget ut et nærmest fulldekkende system av privatisteksamener. Det er fullt mulig å avlegge både grunnskoleeksamen, eksamen fra videregående opplæring samt fra de fleste studier i høyere utdanning som privatist.

Både praksiskandidater og privatister har selv ansvaret for å melde seg opp til fylkeskommunen til de aktuelle eksamenene. Forskriftene til opplæringsloven inneholder særlige bestemmelser for denne deltakergruppen.

16.6 Realkompetanse

Realkompetanseprosjektet

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse har vært et bærende element i Kompetanse-reformen helt siden den ble foreslått. Stortinget vedtok ved behandling av Kompetansereformen at det skulle etableres et system som skulle gi voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger. Realkompetanseprosjektet var Regjeringens tiltak for å realisere dette vedtaket.

Målet med prosjektet var å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av voksnes realkompetanse med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet. Verdsetting av realkompetanse inn mot videregående opplæ-

ring var vektlagt i mandatet. Nytteverdien for individet i forhold til arbeidslivet, organisasjonsmessig virksomhet og utdanningssystemet sto sentralt.

Realkompetanseprosjektet innhentet tall fra alle fylkeskommunene over voksne som fikk sin realkompetanse vurdert fram til utgangen av 2001. Tallmaterialet viser store forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder antallet voksne som er kartlagt og vurdert. Samlet for hele landet har over 15 000 personer fått vurdert og verdsatt sin realkompetanse i forhold til videregående opplæring. Tre av fire er kvinner. Gjennomsnittsalderen for kvinner er 38 år, mens den er 33 år for menn. Det er hovedsakelig innenfor yrkesfagene voksne ønsker å bli realkompetansevurdert. 80 prosent av de voksne er blitt realkompetansevurdert innenfor yrkesfagene, og de resterende innenfor allmennfaglig studieretning. Innenfor yrkesfagene er det helse- og sosialfagene som dominerer med en andel på 66 prosent. Det kan synes å være en sammenheng mellom overvekten i helse- og sosialfag og andelen kvinner som har benyttet seg av tilbudet om realkompetansevurdering.

Realkompetanseprosjektet overleverte sin sluttrapport til Utdannings- og forskningsdepartementet i juli 2002. Ved overlevering av sluttrapporten konkluderte prosjektstyret med at grunnlaget for å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse for voksne er til stede.

I rundskriv F-10-02 oppsummerer Utdannings- og forskningsdepartementet anbefalingene i sluttrapporten fra Realkompetanseprosjektet med følgende:

«Voksne som har rett til videregående opplæring har også rett til dokumentasjon og verdsetting av sin realkompetanse som grunnlag for inntaket, samt et tilpasset opplæringsløp. Ord-

ningen er forankret i opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Realkompetansevurderingen skal skje etter den metoden som er best egnet for den enkelte. Hensynet til spesielle grupper, for eksempel personer med lese- og skrivevansker, skal ivaretas. Vurderingsansvaret ligger hos fylkeskommunen. Realkompetansevurdering kan også foretas ved private skoler med eksamensrett. Vurderingen skal utføres av kvalifiserte personer og skje i forhold til læreplanene for videregående opplæring. Ved utstedelse av kompetansebevis og vitnemål er godkjent realkompetanse likeverdig med bestått.»

Yrkesprøving

Yrkesprøving er en av flere metoder som ble utviklet og utprøvd i løpet av prosjektperioden for Realkompetanseprosjektet. Bakgrunnen for dette var at personer som har vanskelig for å dokumentere sin kompetanse, ofte også har vansker med å finne arbeid som passer til deres kvalifikasjoner. Dette gjelder særlig blant gruppen minoritetsspråklige, der arbeidsledigheten er tre ganger så høy som i resten av befolkningen. Minoritetsspråklige har dessuten vansker med å få godkjent den utdanningen og yrkeserfaringen de har fra hjemlandet her i Norge. Erfaringene fra prosjektet viste at yrkesprøving var et godt egnet virkemiddel for minoritetsspråklige til å få vurdert sin kompetanse. Vurderingen av kompetansen skjedde ved praktisk prøving og i forhold til standarder i det norske systemet for fag- og svennebrev eller andre yrkesfaglige opplæringsløp på videregående opplæringsnivå.

Oppretting av en ordning for å vurdere realkompetanse på videregående opplæringsnivå med sikte på arbeid ble vurdert av en arbeidsgruppe med deltakelse fra flere departementer. Utdannings- og forskningsdepartementet vedtok etter arbeidsgruppens anbefaling en endring av opplæringsloven, slik at voksne kan få realkompetansevurdering også med sikte på å søke arbeid. Endringen ble vedtatt av Stortinget i februar 2003, og gav voksne med rett til videregående opplæring også rett til realkompetansevurdering og til kompetansebevis når formålet er arbeid.

Realkompetanse i høyere utdanning

I mai 2000 la Utdannings- og forskningsdepartementet fram en odelstingsproposisjon som foreslo

å endre lov om universiteter og høyskoler for å følge opp prinsippet om opptak på grunnlag av realkompetanse i høyere utdanning. Prinsippene gjaldt tre forhold:

- Realkompetanse ved opptak. Søkere som er minst 25 år, kan tas opp til enkeltstudier selv om de ikke har generell studiekompetanse, dersom de ut fra realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene for det gjeldende studium.
- De samme endrede kravene til opptak legges til grunn for dem som ønsker å ta eksamen som privatist.
- Det kan gis rett til fritak for deler av studium på grunnlag av dokumentert realkompetanse, ikke bare eksamen.

Forslagene fikk enstemmig tilslutning i Stortinget. Opptak på grunnlag av realkompetanse skjedde første gang våren 2001.

I 2001 ble det registrert ca. 6000 søknader til grunnutdanninger, og 4000 av disse sendte inn tilstrekkelig dokumentasjon til å bli vurdert for opptak. 2876 fikk godkjent realkompetanse, og av disse fikk 2678 tilbud om studieplass. I 2002 kom det inn

5324 søknader. 72 prosent av søkerne er kvinner. I hovedsak søkes det om opptak til yrkesrettede utdanninger innen helse og skole, men i 2002 mottok også Universitetet i Oslo 465 søknader på bakgrunn av realkompetanse.

Før lovendringen åpnet for opptak til høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse godkjente departementet en forsøksordning av dette. I 1999 og 2000 ble det ved 17 høyskoler åpnet opp for opptak til enkelte studier på grunnlag av realkompetansevurdering. Forsøksordningen er evaluert, og høyskolenes erfaringer med realkompetansestudentene er blant annet:

- De har like god studieprogresjon som andre studenter ved grunnutdanningene
- De fullfører i større grad enn ordinære studenter.
- Fagmiljøene, særlig helse- og sosialutdanninger og pedagogiske utdanninger fremholder at disse studentene er godt motiverte.
- Omfattende yrkeserfaring gjør realkompetansestudentene til en ressurs som beriker læringsmiljøet med alternative perspektiver.
- For noen utdanninger er svake forkunnskaper i matematikk og naturfag et stort problem.

16.7 Midler til livsopphold

Som et av elementene i Kompetansereformen er rett til ulønnet studiepermisjon for voksne arbeidstakere lovfestet i arbeidsmiljøloven. Voksne som ønsker å tre ut av arbeidet for å ta utdanning vil imidlertid trenge midler til å dekke sitt livsopphold, og spørsmål om hvordan dette skal kunne organiseres og finansieres har vært analysert og drøftet i en rekke sammenhenger, bl.a. i flere offentlige utredninger. De mest sentrale dokumentene er:

- NOU 1997: 25 *Ny kompetanse* (Buerutvalget)
- Rapport '98 *Leve og lære i voksen alder* (Pettersenutvalget)
- NOU 1999: 14 *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999* (Arntzenutvalget)
- NOU 1999:33 *Nyttige lærepenge – om utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen* (Aamodtutvalget)
- NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping* (Holdenutvalget)
- NOU 2001: 25 *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon* (Johnsenutvalget)

I Johnsenutvalget ble dette spørsmålet drøftet i detalj og på basis av de tidligere utredningene. Utvalget tilrådte verken en sentral finansieringsordning, en virksomhetsbasert finansieringsordning eller en individuell spareordning. Utvalget fant det vanskelig å komme fram til en generell finansieringsordning som både er fleksibel, enkel å administrere, og som samtidig er målrettet og har gunstig fordelingsprofil, og maktet ikke å samle seg om å anbefale en konkret modell. Å sikre midler til livsopphold ut over den støtten som gis gjennom Lånekassen, er blitt vurdert som for komplisert og kostbart.

Status er derfor at den kompetanseutviklingen som inngår i bedriftenes strategiske planer, er det bedriftenes ansvar både å få gjennomført og å finansiere, men ut over dette finnes det bare unntaksvis bestemmelser som sikrer finansiering for individer som tar utdanningspermisjon.

Regelverket i Lånekassen er imidlertid blitt endret i forbindelse med Kompetansereformen, blant annet for at det skal bli lettere å kombinere (deltids)arbeid og utdanning. Både inntektsgrensen (hvor stor inntekt man kan ha før en får redusert støttebeløpet) og støttebeløpet er betydelig hevet.

En del personer som mottar uføretrygd eller arbeidsledighetsstrygd, ønsker å ta videregående opplæring. Dette kan være noe problematisk, da

det innebærer at disse deltakerne får betalt for å ta utdanning, mens andre må betale selv, for eksempel ved å ta opp lån. En kan også se saken fra en annen side – at en mister retten til dagpenger dersom en samtidig studerer. Dette hindrer en del fra å bruke opplæringsretten, det svekker mulighetene for å bli bedre kvalifisert for arbeidslivet, og det motvirker målet om å gjøre læring tilgjengelig for alle. Spørsmålene om bortfall av dagpenger/trygd i forbindelse med studier har vært vurdert en rekke ganger uten at det har kommet en løsning.

16.8 Drøfting

Gjennom iverksettingen av Kompetansereformen er følgende etablert:

- Rett til grunnskoleopplæring for voksne.
- Rett til videregående opplæring for voksne.
- Rett til ulønnet studiepermisjon.
- Ordningen med praksiskandidater i fagopplæring er videreført.
- Det er utviklet ordninger for at voksne kan få vurdert sin realkompetanse i forhold til videregående opplæring. 15 000 voksne har vært gjennom slik vurdering.
- Det er åpnet for at studenter kan tas opp til høyere utdanning på grunnlag av dokumentert realkompetanse.
- Det er åpnet for at studieløp kan avkortes på bakgrunn av realkompetanse.
- Ny lovbestemmelse om yrkesprøving gir mulighet til å få dokumentert sin realkompetanse også når formålet er arbeid (tidligere har det bare vært når formålet er utdanning). Dette tar spesielt sikte på innvandrere og andre som kan ha vanskelig for å dokumentere sin utdanning og/eller arbeidserfaring.
- Det er utviklet ordninger for dokumentasjon av kompetanse ervervet i arbeidslivet.
- Det er testet ut ordninger for dokumentasjon av kompetanse ervervet i tredje sektor (frivillige organisasjoner).
- I fylkene er det etablert systemer for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse.

Det er grunn til å fastslå at Norge er kommet langt både med hensyn til å etablere formelle rettigheter og i utviklingen og etableringen av et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Dette er imidlertid såpass nytt at det uansett er behov for å utvikle ordningene videre både på det faglige og det organisatoriske plan.

Rettighetene

Retten til videregående opplæring gjelder dem som er født før 1978. Bakgrunnen for å knytte denne retten til fødselsår var for å imøtekomme de aldersgruppene som ikke fikk rett til videregående opplæring i henhold til Reform 94. Med i vurderingen var vel også økonomiske hensyn, samt en uro for at en «ny rettighet» også for dem som er født etter 1978 ville kunne undergrave gjennomstrømningen i videregående opplæring. Det uheldige i å knytte en rett til fødselsår, er at det har vist seg at ikke all ungdom benytter retten, og de vil under nåværende regler stå uten rett om de venter for lenge. En annen sak er at ordningen, slik den er i dag, spesielt vil ramme innvandrere som er født før 1978 og er kommet til landet etter innføring av R94.

Det er selvsagt mulig for fylkeskommunen å ta inn personer i videregående opplæring uten at de har rettigheter, men signaler tyder på at fylkeskommunene ikke engang greier å dekke behovet til rettighetsdeltakerne. Mange utsetter å gi opplæring i henhold til retten, ofte begrunnet i manglende midler.

Deltakelsen fra voksne med antatte behov for opplæring på grunnskole- eller videregående skoles nivå ligger lavere enn det som har vært forventet. Det kan være flere forklaringer på dette – bl.a. et stramt arbeidsmarked – men en mulig årsak kan være at det har vært lagt for liten vekt på å utvikle opplæringstilbud som er tilpasset voksnes livssituasjon, erfaringsbakgrunn og studietekniske nivå. De fleste prosjektene er planlagt og gjennomført i regi av offentlige grunnskoler og videregående skoler. Dersom de pedagogiske arbeidsmåtene i disse miljøene har vært basert på tradisjoner med undervisning av ungdom, et fravær av voksenpedagogiske prinsipper og metoder, samt mangel på tilrettelagt læringsmiljø for voksne, kan dette ha skapt faglige barrierer og motivasjonssvikt.

De tradisjonelle aktørene på voksenopplæringsfeltet, for eksempel studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner, er i liten grad blitt trukket med i realiseringen av rettighetene. Den særlige kompetansen disse fagmiljøene har i å tilrettelegge opplæring på voksnes premisser, inkludert voksenopplæringslovens prinsipper om brukermedvirkning, har dermed stor grad vært fraværende på dette innsatsområdet. Historisk sett er det disse miljøene som har gitt voksne muligheten til å ta videregående opplæring i voksen alder, på et felt der det offentlige har vært lite til

stede. Enkelte steder gir fylkeskommunene studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner i oppdrag å gi videregående opplæring. Disse utdanningstilbyderne setter også i gang opplæring på eget initiativ – og må da på vanlig måte kreve egenbetaling. En del voksne benytter seg av slike tilbud og betaler for opplæringen istedenfor å vente på at fylkeskommunen skal gi dem den gratis opplæringen de etter loven har rett på.

Spørsmålet om personer kan ha rettigheter etter flere lovparagrafer samtidig har vært viet en del oppmerksomhet. En voksen kan ha rett til grunnskole og videregående opplæring på samme tid. I slike tilfeller må det foretas en konkret vurdering av hva slags opplæring den enkelte voksne skal få. Noen vil for eksempel trenge grunnskoleopplæring i engelsk, mens matematikkopplæringen kan gis på videregående opplærings nivå.

Praksiskandidater og privatister

Tradisjonelt har privatistordningen vært en kurs-/skolebasert ordning. Ettersom Kompetansereformens prinsipper om realkompetanse har fått økende gjennomslag kan det synes som privatistordningen har kommet «i klemme», særlig med hensyn til læringsmåter og arenaer. «Læring på arbeidsplassen» og innføring av et helhetlig kompetansebegrep gir signaler om en privatistordning som pedagogisk nærmer seg lærlingeordningen metodisk, men der eksamensordningen henger igjen som rent teoribasert. Eksamensordningen har dessuten vært svært avhengig av i hvilken grad oppgavegiver og sensorsystem har maktet å gi teoriprøven et innhold som gir den voksne kandidaten en rettferdig mulighet til å uttrykke sin helhetlige kompetanse.

Forskriftene inneholder bestemmelser om at i studieretningsfag som «departementet har bestemt» trenger ikke privatister å ta eksamen på lavere nivå. Forskriftene setter her søkelyset på at det er sluttnivået som er det viktigste evalueringsnivået, og en praksiskandidat må gjennom den samme praktiske fagprøven som lærlingen. Utviklingen synes å øke behovet for å fokusere mer på det øverste kompetansenivået også når det gjelder den teoretiske privatisteksamenen, og gjøre dokumentasjon av de underliggende nivåene mer til et krav om dokumentasjon av ferdigheter og holdninger, opparbeidet gjennom yrkespraksis med systematisk faglig gjennomgang av læreplanmålene. Med en slik utvikling vil praksiskandidatordningen kunne tilpasse seg realkompetanseprinsippet på en hensiktsmessig måte.

Realkompetanse

For å lykkes i arbeidet med å etablere et godt nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse er det behov for å utvikle informasjonsstrategier både sentralt og lokalt for å nå ut både til aktører, til den enkelte voksne og til samfunnet generelt. Det er spesielt viktig å nå ut til dem med lavest utdanning og til dem som av en eller annen grunn står utenfor arbeidslivet.

Erfaringer som er gjort så langt, viser en sammenheng mellom offensiv og allsidig informasjon til befolkningen, og et høyt antall voksne som ønsker å benytte seg av retten til realkompetansevurdering og opplæring. Fylkeskommuner som har hatt en bred og offensiv informasjonsstrategi, gjerne i samarbeid mellom flere offentlige etater og partene i arbeidslivet, kan vise til høye tall når det gjelder voksne som har fått sin realkompetanse vurdert inn mot videregående opplæring.

Det ble i prosjektperioden mottatt signaler fra flere fylkeskommuner om at de har vært forsiktede med å informere om de nye rettighetene fordi de av ulike grunner ikke ser seg i stand til å imøtekomme behovet for ønsket opplæring fra de voksne i etterkant av realkompetansevurdering. Manglende økonomi ble som oftest framsatt som argument.

Det er viktig for voksne som har vist interesse for videre opplæring, at de blir tilbudt en tilpasset opplæring i etterkant av realkompetansevurdering. Lang ventetid etter gjennomført realkompetansevurdering før de får tilbud om opplæring, vil være demotiverende og føre til mindre interesse for opplæring. Det finnes i dag ikke noe statistikk over antall voksne som venter på tilbud om opplæring i fylkeskommunene.

Det ligger også en stor utfordring i å gi voksne en opplæring som er individuelt tilpasset den enkelte kunnskapsnivå. Hensikten med realkompetansevurdering er ikke å tilby alle voksne en identisk, komprimert opplæring. Hensikten er derimot at den enkelte voksne skal få tilbud om den opplæringen som er nødvendig for å nå ønsket sluttkompetanse. Denne utfordringen er aktuell både i videregående opplæring, og i opplæring på universitets- og høyskolenivå. På dette området er det fortsatt behov for å videreutvikle systemer for individuelle og fleksible opplæringsmodeller.

Det er også en utfordring å få etablert et enhetlig system med felles prinsipper og prosedyrer for å tilstrebe størst mulig likebehandling av voksne som søker hjelp til dokumentasjon og

verdsetting av realkompetanse. Det er sentralt for et nasjonalt system at brukerne opplever å bli likt behandlet uavhengig av bosted. Et av tiltakene for å oppnå dette vil være å utvikle nasjonale retningslinjer og støttemateriell for de fagpersonene som skal arbeide med realkompetansevurdering og opplæring for voksne i fylkeskommunene. Den opplæringen av fagpersoner som ble gjennomført i prosjektperioden, bør videreføres og intensiveres. Det bør også utarbeides nasjonale retningslinjer for fagpersoner som skal utføre vurderingsarbeidet.

16.9 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er viktig – både av samfunnsmessige grunner og av hensyn til individenes muligheter – at voksne som reelt eller formelt mangler en solid grunnopplæring, får godt tilpassede tilbud om dette. Den effektive pensjoneringsalderen går stadig nedover og økningen i antall uføretrygdde er bekymringsfull. Det er grunn til å tro at årsaken til at mange trer ut av arbeidsmarkedet tidligere enn før er at de opplever at kompetansen ikke strekker til i et komplisert og skiftende arbeidsliv. Det å tilføre arbeidstakere solid kompetanse, og – kanskje viktigst – selvtillit i forhold til egen kompetanse, er sannsynligvis det mest effektive virkemiddelet til å forhindre en uønsket utvikling av utstøting og tilbaketrekking. Demografibildet som det er redegjort for i kapittel 3 understreker hvor viktig dette er.

De rettighetene som er vedtatt og de systemene som er etablert, har vart i såpass kort tid, at de må få en mulighet til å gå seg til før det er hensiktsmessig å foreta radikale endringer.

Utvalget er av den oppfatning at det å ha et fødselsår som en rettighetsregulerende mekanisme i en lovparagraf har en del uheldige sider. For å sikre gjennomstrømningen i videregående opplæring må ungdom ta ut rettighetene i løpet av fem år. Dersom voksne skulle ha en ubetinget rett, ville dette kunne undergrave dette hensynet. Rettighetene for voksne er innført dels av hensynet til individenes muligheter til å erverve en solid kompetanseplattform, og er dels begrunnet i den samfunnsmessige positive effekten det har at flest mulig har et godt grunnlag. Selv om det kan hevdes at de som er født etter 1978, har hatt rett til videregående opplæring gjennom Reform 94, og således kan takke seg selv dersom de av en eller annen grunn ikke har benyttet denne retten, holder ikke det som et samfunnsmessig argu-

ment. Dersom det anses som viktig at flest mulig har videregående opplæring som en basis, må det kunne gis muligheter for å oppnå dette uavhengig av begrunnelsen for hvorfor man ikke har det. Det er derfor mye som taler for at retten til videregående opplæring bør gjelde for alle voksne over en viss alder, uavhengig av fødselsår. Dersom nedre aldersgrense for voksenretten settes til 25 år, vil det være relativt lite sannsynlig at det pres-set ungdommen skal ha for å gjennomføre, skal bli undergravet.

Historisk sett har voksenopplæring i Norge hatt en svak ansvars plassering i det offentlige utdanningssystemet. Voksenopplæringsloven har riktignok slått fast at kommuner og fylkeskommuner har et ansvar, men uten at dette har vært konkretisert slik at det kunne påberopes av enkeltindivider, og uten at det har fulgt finansiering med. Dette står i kontrast til systemene i både i Danmark og i Sverige, der det er bygd ut omfattende offentlige tilbud for voksne, og der det brukes langt større summer enn i Norge. I Norge har det vært yrkeslivets ulike organisasjoner, fjernundervisningen og studieforbundene som har tatt seg av store deler av grunnopplæringen for voksne, og kompetansen har vært dokumentert ved hjelp av privatistordningen. Denne virksomheten er i hovedsak blitt betalt av den enkelte voksne, med bidrag fra de generelle finansieringsordningene for studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. Fylkeskommunen har administrert og finansiert privatistordningen.

Nå er det kommuner og fylkeskommuner som har det juridiske og finansielle ansvaret for voksnes rettigheter, og det som må være kjernen i de systemene som utvikles, er at voksne faktisk får oppfylt den individuelle retten som Stortinget har vedtatt. For at man skal nå de ulike gruppene, vil utvalget understreke at både kommuner og fylkeskommuner bør være kreative i sine virkemidler, og:

- samarbeide med hverandre, kommuner imellom, fylkeskommuner imellom og kommuner med fylkeskommuner. De voksnes kompetansebehov er ikke alltid nivå plassert enten i grunnskolen eller i videregående opplæring.
- samarbeide med arbeidslivet, både med organisasjonene lokalt og med enkeltvirksomheter. Det er for eksempel blitt vist at lese- og skrive trening på en vellykket måte kan tilbys på arbeidsplassen, og dermed nå grupper som ellers ville være vanskelig å nå.

- samarbeide med de tradisjonelle fagmiljøene innenfor voksenopplæring dvs. fjernundervisningsorganisasjoner og studieforbund.

Erfaringene fra arbeidet med Kompetansereformen er at man har oppnådd de mest vellykkede resultatene der alle relevante miljøer har vært trukket med på likeverdig måte. Realkompetanseprosjektet er et godt eksempel på dette. Det er derfor viktig at det utvikles et samarbeid lokalt, for eksempel i form av en tiltakskjedemodell, der alle aktørene aktivt trekkes med i gjennomføringen av de ulike oppgavene.

For at kommuner og fylkeskommuner skal ha muligheten til å aktivt utvikle dette feltet, må de ha oversikt over det reelle behovet for grunnopplæring, og det må stilles økonomiske ressurser til disposisjon til arbeidet. En måte å få en god oversikt, samt sikre reelle behov, er at det for en tidsbegrenset periode innføres det en øremerket, stykkprisbasert finansiering av grunnopplæring for voksne. Midlene skal gå til kommuner og fylkeskommuner slik at de både får en mulighet og motivasjon til å ta en førende rolle.

Det er videre viktig at den enkelte voksne får god informasjon om tilbud og rettigheter. Dette er et ansvar som påhviler både Utdannings- og forskningsdepartementet og kommunesektoren. I en aktiv kommunikasjonsstrategi bør også A-etat trekkes inn fordi denne etaten både har kompetanse og kontakt med deler av målgruppen.

Praksiskandidatordningen vil fortsatt spille en viktig rolle innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det blir et mål å utvikle ordningen slik at den kan fungere positivt i forhold til Kompetansereformens prinsipper om fleksibel læring og realkompetanse.

Resultatene som dokumentert i årsmelding om opplæring og språktesting av innvandrere tilsier at det må utarbeides en bedre oversikt over kvaliteten i opplæringstiltakene og hvilke forhold som påvirker deltakelse i og utbytte av opplæringen. Nye tiltak innenfor utdanningssektoren bør også ses i sammenheng med den kommende loven om introduksjonsprogrammer for innvandrere.

Utvalget er kjent med at Utdannings- og forskningsdepartementet har satt i gang et prosjekt for å kartlegge antall voksne som benytter rettighetene til opplæring etter opplæringsloven. I prosjektet vil man også se på hvilke ulike grupper som vil nytte retten, hvilke fag de tar, organisering av opplegget mv. I forbindelse med dette arbeidet vil også konsekvenser for kommuner og fylkes-

kommuner bli vurdert. Utvalget mener at det også bør foretas en vurdering av tilbudene, herunder tilgang, gjennomstrømning og resultatoppnåelse. Kartleggingen og vurderingen bør også omfatte de som har brukt opp retten til videregående opplæring (født i 1978 og senere), samt voksne innvandrere.

16.10 Særmerknad

Utvalgsmedlemmene Andreassen, Grøndahl, Holden, Høgaas, Johansen, Ommundsen og Seim ønsker å sikre voksnes rettigheter til grunnopplæring ved å likestille private og offentlige aktører. Dette gjøres ved at finansieringen skjer direkte fra staten gjennom et system med stykkpris, dvs tilskudd per deltaker.

Årsakene til dette forslaget er blant annet:

- voksenopplæring i offentlig regi har vist en svak utvikling etter innføring av Reform 94, jamfør evalueringsrapporten.
- den etablerte finansieringen av voksenopplæring på grunnskolenivå, «Ny sjanse» stimulerer ikke kommunene til aktivt rekrutteringsarbeid
- satsingen på voksenopplæringen i Norge er klart svakest i Skandinavia.

- de frivillige aktørene har en sterk tradisjon og kompetanse innen fagfeltet, både i å motivere for, tilrettelegge for, rekruttere til og gjennomføre opplæringstiltak.
- yrkesrettet voksenopplæring bør i langt større grad enn i dag fristilles fra skolebasert opplæring, ved at den tilrettelegges i samarbeid mellom bedriften og den aktuelle opplæringsleverandøren. Bedrifter bør derfor selv kunne stå som bestiller av opplæring for ansatte med rettigheter til grunnopplæring.
- en finansieringsordning basert på stykkpris vil øke den enkelte rettighetshavers muligheter til selv å velge leverandør, utfra kvaliteter som tilgjengelighet, metode og læringsmiljø.

I dette forslaget ligger også et ønske om å utnytte bedre den totale nasjonale utdanningskapasiteten, i stedet for å bygge opp nye parallelle strukturer i offentlig regi. Overfor voksne utdanningssøkende er det viktig at tiltakene er mest mulig markeds-/kundetilpasset, ettersom det er den enkeltes motivasjon som avgjør deltakelsen.

Forslagsstillerne forutsetter at både offentlige og frivillige aktører innen grunnopplæring for voksne må kunne dokumentere tilfredsstillende systemer for kvalitetssikring, dokumentasjon og rapportering av opplæringen.

Kapittel 17

Rådgivningstjenesten i grunnopplæringen

Boks 17.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- Rådgivningstjenesten deles i en sosialpedagogisk del og en del for utdannings- og yrkesrådgivning.
- Fylkeskommunene får det overordnede faglige ansvaret for utdannings- og yrkesveiledningen på ungdomstrinnet og tilføres ressurser for å utvikle tjenesten.
- Oppfølgingstjenesten tillegges ansvaret for utdannings- og yrkesrådgivning for sin målgruppe, og dette tas inn i forskriften.
- Basislærer får ansvaret for den sosialpedagogiske rådgivningen i samarbeid med rådgiver.
- Det utarbeides kompetansekrav til rådgivere innenfor sosialpedagogisk- og utdannings- og yrkesrådgivning.
- Tidsressursen til utdannings- og yrkesrådgivning styrkes.

17.1 Krav til rådgivningstjenesten

Lov og forskrift

Elever i grunnskole og videregående opplæring er gjennom opplæringsloven § 9-2 gitt rett til nødvendig veiledning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og sosiale spørsmål. Forskriften presiserer at skoleeier er ansvarlig for at elevenes rett til veiledning blir oppfylt, men at skoleeier står fritt i forhold til hvordan retten skal ivaretas.

Opplæringsloven § 10-8 fastslår at staten, fylkeskommunen og kommunen skal medvirke til at personell med særoppgaver i utdanningssystemet får etterutdanning. Denne etterutdanningen har som siktemål å utvikle faglig og pedagogisk kompetanse og gi oppdatert kunnskap om utviklingen i skolen og samfunnet.

Sysselsettingsloven § 1 pålegger Aetat å samordne all offentlig virksomhet i forbindelse med yrkes- og utdanningsveiledning i Norge. I lovens § 6 står det at staten skal organisere offentlig arbeidsformidling og yrkesrettledning som omfatter hele riket. Dette innebærer at Aetat skal gi yrkes- og utdanningsveiledning til voksne, i tillegg til å bistå rådgivningstjenesten i skolen i deres veiledningsarbeid.

I introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere som nå skal innføres i kommunene, står veiledning om utdanning, yrker og arbeidsmuligheter sentralt.¹ Det skal utarbeides individuelle handlingsplaner for alle. Det er en forutsetning at dette arbeidet gjøres på tvers av de kommunale etatene. Aetat og den kommunale norskopplæringen nevnes spesielt som viktige aktører i dette samarbeidet.

Instruks for rådgivere

Den gjeldende instruks for rådgivers arbeid er fra 1977. Den gir en kort beskrivelse av rådgivers arbeidsområder, og nevner blant annet:

- Rådgiveren skal være til hjelp for rektor og skolens øvrige personale i arbeidet med å løse de sosialpedagogiske oppgavene ved skolen.
- Rådgiverens hovedoppgave er å gi elever rettledning og råd, blant annet i forbindelse med valg av studieretning, linje og valgfag, gi eller formidle yrkesorientering og individuell rådgivning i yrkesvalgspørsmål.
- Rådgiveren skal søke å hjelpe elever som måtte ha personlige og sosiale vansker som har betydning for skolearbeidet.

Ressurser

Ressurs til veiledning utgjør en del av den enkelte skoles tildelte ressurs til ledelse. Lærere som utfører sosialpedagogisk arbeid og utdannings- og

¹ Jamfør NOU 2001: 20 Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

yrkesveiledning på grunnskolens ungdomstrinn, får redusert leseplikten med 1 t/u per påbegynt 25 elever.

Det sentralt fastsatte minstekravet til rådgiverressurs i videregående opplæring har vært tilnærmet uendret siden det ble innført i midten av 1970-årene. En rådgiver som er ansatt i 50 prosent rådgiverstilling, har ansvar for å gi råd til rundt 275 elever.

Skolen eller skoleeier kan bruke større ressurser på veiledningstjenesten enn normen tilsier. Dette fører til ulik praksis med tilsvarende ulike tilbud til elevene.

Kompetanse

Selv om rådgivningstjenesten har behov for kunnskap og kompetanse i sosialpedagogisk arbeid og i utdannings- og yrkesveiledning, stilles det ikke formelle kvalifikasjonskrav til skolerådgiverne ut over godkjent lærerutdanning og tre års praksis fra arbeid i skoleverket.

Det finnes imidlertid tilbud om etterutdanningskurs ved noen høyskoler, og ved NTNU i Trondheim tilbys studier i rådgivning og sosialpedagogisk arbeid. Samme sted tilbys også fordypning i rådgivning på hovedfag i pedagogikk.

Dette er i tråd med eksisterende Rammeplan for rådgiving/sosialpedagogisk arbeid i grunnskolen og videregående opplæring (Kirke,- utdannings- og forskningsdepartementet og Lærerutdanningsrådet, 1994). Rammeplanen dekker et 20 vekttalls kurs, og det gis tilbud om slik utdanning ved noen høyskoler. I tillegg utarbeidet departementet en grunnmodul for etterutdanning i rådgivning som ledd i innføringen av L97 og L97S.

Undersøkelser gjort i 1999 viser at hver fjerde rådgiver ikke har relevant etter- eller videreutdanning. Annenhver rådgiver har mindre enn 10 vekttall relevant utdanning. Tre av fire ungdomsskoler og en av fire videregående skoler har bare en rådgiver.²

17.2 Ulike former for rådgivning

Det foreligger og utarbeides stadig nytt informasjonsmateriell om utdanningsveier og om utdanninger og yrker i Norge. Særlig nettbaserte tjenester er under utvikling. Informasjon blir produsert både av utdanningsmyndighetene, av Aetat

og av private informasjonsleverandører. De viktigste offentlige informasjonsproduktene for videregående opplæring er:

- <http://YOU.ls.no>
- <http://ped.lex.no> (Pedlex)
- katalogen «Din videregående opplæring» i tillegg til de
- fylkeskommunale opplæringskataloger som presenterer tilbudet på de enkelte videregående skolene

Oppfølgingstjenesten er et viktig redskap for å fange opp og veilede elever som av ulike årsaker ikke søker eller dropper ut av det videregående utdanningsløpet. Oppfølgingstjenesten har ikke noe formelt ansvar for yrkesveiledning, selv om det i forskriften sies at alle i målgruppen skal få tilbud om veiledning. Yrkesveiledning blir imidlertid ofte en naturlig del av innsatsen overfor den aktuelle elevgruppen som i henhold til forskriften § 13.2 blant annet omfatter dem som ikke har søkt eller tatt imot plass i videregående opplæring, eller som har avbrutt slik utdanning (jmfør kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*).

For informasjon om høyere utdanning er *Søkerhandboka* (Samordna opptak) og *Mer utdanning?* (Arbeidsdirektoratet) viktige informasjonskilder. Andre viktige kilder til informasjon er yrkesregisteret på Aetats nettsider og en engelskspråklig portal for høyere utdanning i Norge (Senter for internasjonalt universitetssamarbeid – SIU). I tillegg finnes det mye materiell laget av private informasjonsleverandører.

Når det gjelder informasjon om utdanning i utlandet, kan elevene henvende seg til informasjonssentre utenfor skolene. De som tilbyr denne tjenesten, er Fylkesmannen i Vest-Agder, utdanningsavdelingen. ANSAs avdeling for studieinformasjon, Aetat utdanning Europa, SUHF (Senter for universitets- og høgskolesamarbeid med Frankrike) og SUAK (Statens ungdoms- og adopsjonskontor). De 18 ungdomsinformasjonskontorene i Norge informerer om utdanning generelt.

Informasjonen om opptaket til universiteter og høyskoler er samlet av Samordna opptak i en felles søkerhåndbok. Det er også utarbeidet felles søknadsskjema i papir- og nettutgave. Studieveiledere ved universitetene og høgskolene gir fagspesifikk informasjon til sine egne studenter. I tillegg finnes det karriereveiledningssentre på tre av universitetene (Oslo, Bergen og Trondheim). Norgesuniversitetet gir informasjon om arbeidslivsrelatert etter- og videreutdanning på høyere nivå.

² Teig, A.: (2000): Skolerådgivning – Status og utdanningsbehov. Høgskolen i Oslo.

Aetat gir yrkesveiledning til alle registrerte arbeidssøkere og yrkeshemmede på yrkesrettet attføring. Denne tjenesten skal også gis andre personer som etterspør veiledning. I praksis viser det seg imidlertid at dette tilbudet varierer, avhengig av kapasiteten på det enkelte Aetat lokalt.

Veiledningstjenesten på Aetats nettsider er et ledd i en bevisst satsing mot å ha et bredt og tilgjengelig tilbud innen utdannings- og yrkesveiledning. Aetat har i dag tre veiledningsprogram på nettet: *Interesstesten*, *Veilvalg* og *On the Move*. Den siste ble lansert i mars 2003. En fjerde veiledningstjeneste (*Akademia*) er under utarbeidelse og vil bli lansert i mai 2003. Denne tjenesten er i første rekke rettet mot dem som har interesse for høyere utdanning. Informasjon om de ulike veiledningstjenestene finnes på Aetats nettsider.

I tillegg til skrevne og nettbaserte informasjonstiltak kan ungdom få informasjon og veiledning via utdannings- og yrkesmesser, rådgiver på skolen eller klassestyrer. Videre har det vist seg at samarbeid mellom skole og arbeidsliv gjennom forskjellige tiltak har vært effektive tiltak for å forberede elevene på å ta yrkes- og utdanningsvalg. En rekke aktiviteter i ungdomsskolen, som *Næringsliv i skolen* og *Ungt entreprenørskap*, har vist seg å være effektive tiltak for å styrke forbindelsen mellom utdanningen og et fremtidig yrke.³

Hva påvirker ungdommens utdanningsvalg?

En rekke undersøkelser i de siste årene har rettet blikket mot hva som påvirker ungdommens valg av utdanningsvei. Interessen for dette har økt i takt med at både arbeidslivet og spesifikke fag har hatt problemer med å rekruttere et tilstrekkelig antall ungdommer til sine fagområder. I tillegg har økt oppmerksomhet mot omvalg i videregående opplæring og det faktum at Norge har et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder i verden, påvirket denne økte interessen for ungdoms valg av utdanningsvei.

Fellesforbundets rapport *Kappløpet*⁴ viser at foreldre og venner oppleves som de viktigste påvirkningsagentene, og at lærere og rådgivere har mindre påvirkning. Ungdom velger en utdanning der valgmuligheter holdes åpne lengst mulig, og der det er gode muligheter for etter- og videreutdanning.

I prosjektet *Valg og bortvalg*⁵ fremheves rådgiveren i ungdomsskolen som den viktigste kilden til informasjon om videregående opplæring for tiendeklassinger. Samtidig oppgis venner og familie som viktige informasjonskilder. Blant ungdommene i NIFUs undersøkelse ble ikke skriftlige informasjonshefter oppfattet som viktige. Heller ikke klassestyrer ble oppfattet som viktig når det gjaldt yrkes- og utdanningsveiledning. Undersøkelsen viste at ungdommen ble utsatt for en massiv rådgivning i forbindelse med overgangen til videregående opplæring, og at rådgivningen i all hovedsak foregikk i regi av skolens rådgiver, enten ved at rådgiver selv informerte, eller ved at rådgiver la til rette for rådgivning gitt av andre. Rundt halvparten av ungdommene oppgav at de hadde bestemt seg for utdanningsvei før de fikk rådgivning.

17.3 Ulike vurderinger av rådgivningstjenesten

St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring* slo fast elevenes rett til nødvendig sosialpedagogisk rådgivning og rett til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og informasjon om utdanning, yrke og arbeidsmarked. Videre slo meldingen fast skoleeiers plikt til å oppfylle disse rettighetene, og at målet er at utdannings- og yrkesveiledning skal være et tverrfaglig tema og hele skolens ansvar. En oppsummering av meldingens drøfting av rådgivningsfunksjonen viser at

- mange elever i 9. klasse opplever rådgivningen som sporadisk og overflatisk
- elevene får mye utdanningsinformasjon, men at informasjonen ikke er godt nok tilpasset mottakerne
- det er misforhold mellom ungdommens valg og tilgjengelige læreplasser
- rådgiverne føler et tidspress i forhold til andre arbeidsoppgaver
- mange rådgivere har liten eller ingen formell kompetanse utover lærerkompetansen

I Stortingets behandling av St.meld. nr. 32 (Innst. S. nr. 246 (1998–99)) understrekes den viktige rollen yrkesveiledning har i videregående opplæring. Komiteen var også opptatt av at god rådgivning vil hjelpe elevenes overgang fra grunnskolen til videregående opplæring, sikre god gjennomstrømning og i større grad tilpasse elevenes

³ Sluttrapport i fase 1 i NHOs *Prosjekt R-2005*, en sammenfatning og systematisering av erfaringer med Reform 94.

⁴ KAPPLØPET - om kompetanse, fagutdanning og ungdom i Fellesforbundets bransjer. Undersøkelse utført av OPINION og FAFO på oppdrag fra Fellesforbundet 1999.

⁵ Markussen, E.: *Valg og bortvalg*, NIFU skriftserie nr. 5/2003.

ønsker til arbeidslivets behov for arbeidskraft. På denne bakgrunnen ba komiteen Regjeringen sette i gang et prøveprosjekt med å skille rådgivningsfunksjonen i en sosialpedagogisk og en utdannings- og yrkesveiledningsdel.

I tilknytning til elevers valg i videregående opplæring har NIFU vurdert utdannings- og yrkesveiledning i videregående skole.⁶ Rapporten presenterer rådgivernes vurdering av utdannings- og yrkesveiledningstilbudet og av rammeforhold som påvirker dette tilbudet. I rapporten påpeker majoriteten av rådgiverne at den tidsressursen som er avsatt til rådgivertjenesten, ikke står i forhold til den arbeidsmengden tjenesten innebærer. Flere peker på at arbeidsmengden har økt, særlig etter Reform 94, uten at tidsressursene er blitt økt tilsvarende. Mange av rådgiverne hevder at de bruker mer tid på rådgivning av elevene enn det som er avsatt. Samtlige rådgivere forklarer økning i rådgivernes arbeidsmengde med at elevmassen nå er mer heterogen enn før, skolene har fått flere elever som sliter med personlige og sosiale problemer, samtidig som utdannings-, yrkes- og arbeidsmarkedet er blitt stadig mer uoversiktlig.

*Mjøsutvalget*⁷ påpeker behovet for en koordinert og kvalitetssikret informasjonskanal til høyere utdanning for elever i videregående skole. Søkere til høyere utdanning bør lettere kunne gjøre kvalifiserte vurderinger og valg av utdanningstilbud. Utvalget innser at høyskoler og universiteter benytter betydelige ressurser på å gjøre seg kjent for elever i videregående opplæring. Kampen om studentene vil fortsette i mange år og føre til at elever i videregående opplæring i like høy grad møter selgere som de møter veiledere når de kontakter, eller blir kontaktet, om høyskolenes og universitetenes utdanningstilbud på messer eller skolebesøksturneer. En spørreundersøkelse gjennomført for NTNUs seksjon for rekruttering og studentservice viser at bare 18 prosent av studentene mente de hadde fått god nok informasjon fra rådgiverne på skolen. Når skolerådgiverne løser oppgaven ved å sende elevene på messer eller ta imot en skolebesøksgruppe fra en høyskole eller et universitet, er det ingen garanti for at elevene får den veiledningen de har behov for.

OECD-rapport om utdannings- og yrkesveiledning i Norge

Høsten 2000 satte OECD i gang en sammenliknende studie av yrkesinformasjon, veiledning og rådgivning i en rekke land. Norge var det tredje landet som tok imot OECD-panelet i tiden 18.–22. februar 2002. Evalueringen bygger på et omfattende spørreskjema som ble distribuert til 40 norske utdanningsinstitusjoner, forvaltningsorganer og nøkkelpersoner. Det kom inn 15 svar som sammen med besøk og intervjuer og annet tilgjengelig materiale om tjenesten dannet bakgrunnen for rapporten. OECD-rapporten oppsummerer flere sterke sider ved det norske systemet:

- Norge har en veletablert veiledningstjeneste internt i skolesystemet og med et sterkt lokalt eierskap.
- Norge har et fleksibelt og sammenhengende utdanningssystem etter ungdomstrinnet med en velorganisert oppfølgingstjeneste til støtte for dem som faller utenfor hovedveiene.
- Norge har etablert enkelte lovende nye tjenester, særlig i høyskolesystemet, i privat sektor og i utviklingen av webbaserte tjenester.
- Norge har en gryende tradisjon for nyskaping gjennom systematisk utprøving og evaluering.

Svakhetene oppsummeres i følgende fire punkter:

- Tjenesten er fragmentert med mange utdanningsbaserte tjenester uten sterke forbindelser til arbeidsmarkedet og uten et sammenhengende fokus på strategisk utvikling.
- Det er åpenbare mangler i tjenesten, særlig overfor voksne.
- Norge mangler en systematisk veilederutdanning, noe som fører til svak profesjonalitet i tjenesten.
- Norge har en tendens til å fokusere mer på informasjon enn på veiledning.

OECD-rapporten gir følgende anbefalinger:

- Kompetansereformen og Kvalitetsreformen bør gi karriereplanlegging og veiledning en langt mer sentral posisjon enn dette temaet har hatt til nå.
- A-etat har kapasitet til forandring og et ønske om å levere en generell tjeneste og er villig til å samarbeide om å forbedre den utdanningsbaserte tjenesten. Aetat kan komme til å spille en avgjørende rolle i arbeidet med å lage en strategi for yrkesveiledning i et livslangt læringsperspektiv. Faren er at kapasiteten ikke utnyttes, men betraktes om et sidespor.

⁶ Hatlevik, I.: *Gode råd? En studie av utdannings- og yrkesveiledning i videregående skole med vekt på veiledning i forbindelse med valg og bortvalg av realfag*. NIFU skriftserie nr. 9/2002.

⁷ NOU 200: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*.

- Det er en betydelig interesse for yrkesveiledning og yrkesinformasjon fra arbeidsgivere, fagforeninger, foreldre, elever og studenter. Dette kan vise seg å være verdifull støtte i arbeidet med å få en forbedret yrkesinformasjon og veiledningstjeneste. Faren er at manglende rammer og strukturer ikke gir dette engasjementet mulighet for å omskapes til handling.

Konklusjoner fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe til Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)

I november 2001 ble det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som konkluderer med en rekke tiltak for å styrke og samordne arbeidet med utdannings- og yrkesveiledning og yrkesinformasjon i Norge.

Arbeidsgruppen vurderer at god veiledning er et godt redskap for et samfunn som har livslang læring, maksimal deltakelse og fleksibilitet i arbeidslivet som viktige mål. De største utfordringene i Norge på dette området i dag er at det ikke finnes noen felles strategi og samordning, at veiledningstilbudet er mangelfullt, og at kvaliteten på veiledningen er varierende på grunn av manglende retningslinjer og kvalitetskrav.

Trenden i Norge har vært å oppdra den veiledningssøkende til selv å finne fram til den nødvendige informasjonen. Det finnes mye god informasjon, men det er vanskelig å finne fram i systemene. Internasjonal erfaring bekrefter imidlertid at den unge og veiledningssøkende også har behov for individuell veiledning og hjelp til refleksjon. Dette ser ut til å være en sentral mangel ved vårt veiledningstilbud, og et viktig hinder for realisering av intensjonene i Kompetansereformen. Utvikling av et godt veiledningstilbud i Norge må søke å løse disse utfordringene med tiltak som bygger på allerede eksisterende kompetanse, strukturer og informasjonskilder.

Arbeidsgruppen mener at UFD og AAD fortsatt bør dele ansvaret for utdannings- og yrkesveiledningen i Norge, og at veiledning bør være et offentlig ansvar. Sysselsettingslovens og opplæringslovens bestemmelser bør ses i sammenheng og forvaltes av et nasjonalt koordinerings- og samarbeidsorgan slik at ansvar, roller og samarbeidsarenaer nasjonalt og lokalt tydeliggjøres. Gruppen foreslår en skisse til modell for organisering av veiledningen nasjonalt som bør danne utgangspunkt for en nærmere utredning og konkretisering.

Arbeidsgruppen anbefalte følgende tiltak i første fase:

- Organisatorisk samarbeid og felles nasjonal satsing utredes.
- Retten til veiledning gjøres gjeldende for alle.
- Det utarbeides felles kvalitetsmål og etiske retningslinjer for arbeid med utdannings- og yrkesveiledning. Dette danner grunnlag for kvalitetssikring av veiledningstjenestene.
- Ressursen til utdannings- og yrkesveiledning i grunnutdanningen økes.
- Ressurs til samordning av veiledningstjenester og samarbeid mellom utdannings- og arbeidsliv øremerkes.
- Utdannings- og yrkesveiledningen i grunnutdanningen styrkes enten ved deling av rådgivningstjenesten eller ved særskilt dokumentasjon av innsats på dette området.
- Det utvikles et modulbasert utdanningstilbud til veiledere, der veiledningsmetodikk, arbeidslivskunnskap, kunnskap om utdanningssystemet og om utdannings- og yrkesveiledning står sentralt.
- Lærerutdanningen utfordres til å satse bredere, og til å bevisstgjøre studentene på læreplanens muligheter for utdannings- og yrkesveiledende tiltak og opplegg.
- Det iverksettes tiltak for modulbasert etterutdanning av rådgivere i grunnutdanningen med fokus på arbeidslivskunnskap, veiledning av fremmedkulturelle, internasjonalisering, det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og økt IKT-kompetanse.
- Det opprettes en veiledningstelefon.

17.4 Kvalitetsutvikling av rådgivningstjenesten

På bakgrunn av de siste års vurderinger har Utdannings- og forskningsdepartementet lagt vekt på en bevisst styrking av ulike sider ved rådgivningstjenesten. I grunnopplæringen er styrkingen særlig knyttet til prosjektet *Bevisste utdanningsvalg* og prosjektet *Delt rådgivningstjeneste*.

Bevisste utdanningsvalg

Formålet med prosjektet *Bevisste utdanningsvalg* var å bidra til at ungdom får hjelp til å foreta bevisste utdanningsvalg i størst mulig grad uavhengig av tradisjonelle kjønnsroller og å bidra til å skape

et arbeidsmarked som i mindre grad preges av tradisjonell kjønnsdeling.

Prosjektets tre delmål var

- å kvalifisere jenter og gutter til å foreta bevisste valg
- å tilpasse sider ved rammebetingelsene for opplæringen som muliggjør utradisjonelle valg
- å utvikle gode modeller for samarbeid mellom arbeidsliv og aktuelle instanser i regionene for å ta imot dem som har valgt utradisjonelt

En av konklusjonene fra forskningen i prosjektet var at veiledning, bevisstgjøring og motivering er en nøkkelfaktor i arbeidet med bevisste utdanningsvalg, og at dette arbeidet må starte allerede tidlig på ungdomstrinnet. Erfaringene fra prosjektet viste at de tiltakene som hadde størst effekt når det gjaldt å engasjere og motivere elevene på ungdomstrinnet på dette feltet, var

- opplevelsestiltak – det vil si tiltak som innebærer aktivisering, opplevelser og konkrete egen erfaringer med utradisjonelle utdanninger og yrker
- bruk av rollemodeller fra videregående skoler og arbeidslivet som selv har valgt utradisjonelt, som informanter i motiverings- og rekrutteringsarbeidet

I tillegg bekrefter forskningen at foreldrene er en gruppe som i høy grad påvirker ungdommen i deres valg. Dette funnet støttes av andre forskningsprosjekter om ungdoms valg til utdanning, blant annet en undersøkelse som sier at foreldrene er de viktigste påvirkningsagentene med hensyn til valg av linje i videregående opplæring.

I tillegg til veiledning tidlig på ungdomstrinnet viser funn i *Bevisste utdanningsvalg* at oppfølging av elever som har valgt utradisjonelt er viktig, både i overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring og når det gjelder tiltak som ivaretar de elevene som påbegynner en utradisjonell utdanningsvei i videregående opplæring. Kompetanseutvikling for lærerne nevnes også som et viktig bidrag i arbeidet. Prosjektet har også fokusert på den pedagogiske tilretteleggingen i de klassene der ett av kjønnene har vært underrepresentert. Prosjektet konkluderer med at fokus bør økes på bevisstgjøring av metoder og presentasjon av fagstoffet. Et populært tiltak for jenter har vært å danne egne jentegrupper i fysikk på tvers av alle grunnkursklassene.

Læringssenteret har i sin sluttrapport fra prosjektet trukket følgende konklusjoner om arbeidet med bevisste utdanningsvalg:

- Arbeidet med å bevisstgjøre ungdom om hvilken betydning kjønn har for yrkesvalget, og om mulighetene for å velge mer utradisjonelt er tidkrevende og langsiktig. Kjønnsperspektivet bør innarbeides som en bevisst og eksplisitt del av skolens arbeid med utdannings- og yrkesveiledning. Dersom en ikke har et bevisst kjønnsperspektiv, forblir veiledningen og valgene tradisjonelle.
- Arbeidet med utradisjonelle utdannings- og yrkesvalg må være helhetlig. Det holder ikke med kampanjer på ett nivå; arbeidet må legges opp som kjeder av tiltak. Disse tiltakskjedene må starte med informasjon, prøving og modellering på barne- og ungdomstrinnet, og forsette med ivaretagelse og støtte i videregående opplæring, ved overgangen til arbeidslivet og i læretiden.
- Bevisstgjøring av elevene om nye eller utradisjonelle yrkes- og utdanningsmuligheter skjer best ved kontakt med andre unge som selv har valgt utradisjonelt, og gjennom elevenes direkte erfaring og egen utprøving fra arbeidsplasser og utdanningssteder.
- Arbeidet med å øke trivselen til de elevene som har valgt utradisjonelt, må innarbeides i de videregående skolenes virksomhetsplaner. Oppbygging av nettverk og skolering av de utradisjonelle elevene er viktig. Fornøyde elever er viktige som inspirasjonskilde og rollemodeller for andre unge når de får informere om sine valg og sin opplevelse av den retningen de selv har valgt.

*Delt rådgivningstjeneste*⁸

Formålet med prosjektet er å styrke utdannings- og yrkesveiledningen gjennom forsøk med delt rådgivningstjeneste, slik at elever i grunnskole og videregående opplæring blir bedre i stand til å foreta bevisste utdanningsvalg, uten at den sosialpedagogiske rådgivningen svekkes. Prosjektets målgruppe omfatter både fylkeskommunale og kommunale utdanningsmyndigheter, skoleledere, rådgivere, lærere, elever og foreldre, arbeidsmarkedsmyndigheter, arbeids- og næringsliv sentralt, regionalt og lokalt, organisasjoner og eventuelt andre aktører.

Med begrepet *delt rådgivningstjeneste* forstås i denne sammenhengen en organisatorisk deling av rådgivningstjenesten i skolen, slik at utdan-

⁸ Prosjektet ble påbegynt i juni 2000 og ferdigstilles 31. juli 2003.

nings- og yrkesveiledningen skilles fra den sosialpedagogiske rådgivningen. Prosjektet skal, med dette som utgangspunkt, prøve ut modeller for organiseringen av utdannings- og yrkesveiledningen. Modellene skal være slik at tilbudet om, og kvaliteten på, utdannings- og yrkesveiledningen til elevene i grunnskolen og videregående opplæring styrkes, samtidig som elevens rett til sosialpedagogisk rådgivning ikke blir svekket. Skolene må derfor parallelt utvikle samarbeidsmodeller for det sosialpedagogiske arbeidet som kan bidra til å gi et godt tilbud til elevene. I løpet av prosjektperioden skal flere ulike modeller for organisering være prøvet ut.

Tiltakene skal være av en slik art at de bidrar til å styrke samarbeidet mellom skolenivåene på dette området, og slik at de kan videreføres etter prosjektets avslutning, også i fylker som ikke deltar i prosjektet. Prosjektet skal bidra til å legge grunnlaget for en senere beslutning om en eventuell endring i organisering av rådgivningstjenesten.

SINTEF, Teknologiledelse IFIM har fått i oppdrag å evaluere prosjektet. Foreløpige resultat fra evalueringen viser at det er mangfoldet av tiltak sammen med systematikk i tiltak over tid som er viktig, ikke enkelttiltakene i seg selv. Noen tiltak skiller seg likevel ut: Det som elevene vurderer som mest nyttig, er det som gir muligheter for å gjøre sine egne erfaringer med fag eller yrker. Prosjekt *Delt rådgivningstjeneste* har sannsynligvis ført til en bedre utdannings- og yrkesveiledning, uten at den sosialpedagogiske rådgivningen er svekket. Det er for tidlig å si om det er selve delingen eller endring av andre rammevilkår som har hatt størst effekt og gitt større handlingsrom for utvikling av tiltak.

Erfaringene fra prosjektet så langt viser at en opprydding og spesifisering av ansvar, roller og oppgaver, sammen med deling av rådgivningstjenesten, har bidratt til å styrke utdannings- og yrkesveiledningen på prosjektskolene. Deling av tjenesten ser ikke ut til å ha svekket det sosialpedagogiske arbeidet, snarere tvert imot. Flere steder har skoleeier også styrket det sosialpedagogiske arbeidet parallelt med prosjektet. En viktig erfaring er også at mangfold, sammenheng og kvalitet i tiltakene er viktig for elevene. For øvrig bekrefter erfaringene fra prosjektet at kjeder av tiltak og egenerfaring og praktisk utprøving av yrker og fag er de viktigste konkrete strategiene i utdannings- og yrkesveiledningen. Utdannings- og yrkesveiledning som hele skolens ansvar må følges konkret opp i skolens planarbeid, og for-

ankres i skoleledelsen og hos skoleeier. Kvaliteten på veiledningen bør etterspørres jevnlig i forhold til konkrete kriterier for å sikre at elevene får et godt tilbud.

17.5 Kort om rådgivningstjenesten i Norden

Danmark:

I Danmark har Folketinget nettopp vedtatt en gjennomgripende reform i hele veiledningssystemet. Reformen, som trer i kraft 1. august 2004, skal sikre de unge en bedre og mer sammenhengende utdannings- og yrkesveiledning.⁹ Reformen medfører blant annet:

- ansvaret for utdannings- og yrkesveiledning samles i ca. 50 nyopprettede kommunale enheter som kalles *Ungdommens Uddannelsesvejledning*.
- loven retter et særlig fokus på ungdom med særskilt behov for utdannings- og yrkesveiledning, og skal sikre at de gis helhetlig veiledning som ser hele deres livssituasjon i sammenheng med veiledningen.
- ansvaret for veiledning om valg av høyere utdanning samles i Undervisningsministeriets regi i et *Landscenter for Uddannelses- og Erhvervsvejledning (LUE)*.
- på internett etableres en nasjonal veiledningsportal med en bred vifte av tilbud. Dette skal blant annet gjøre det mulig å målrette den individuelle veiledningen til unge med særlig behov for veiledning.
- det etableres en felles veilederutdanning til erstatning for de mange ulike utdanninger som finnes i dag.
- det etableres et nasjonalt dialogforum for veiledning. Deltakerne i dialogforumet kan være relevante myndigheter, organisasjoner og foreninger.

Finland:

- alle elever har rett til rådgivning
- rådgivningstjenesten er delt inn i en utdannings- og en yrkesveiledningsdel, en sosial del (social problems) og en psykologisk del (pedagogical and social problems). Sistnevnte er som regel en person som er knyttet til flere skoler
- det stilles krav om kompetanse til alle tre kategoriene rådgivere, blant annet et års veileder-

⁹ Undervisningsministeriets Nyhedsbrev nr. 7, april 2003.

- utdanning på universitetsnivå for veiledere i grunn- og videregående skole
- en nasjonal veiledningsportal fra 2002, *Opinto-
luotsi*, skal gjøre det mulig for elever og studen-
ter å sette sammen individuelle og/eller tverr-
faglige utdanningsprogram på forskjellige
nivåer
 - en nasjonal evaluering av rådgivningstjenesten
i Finland¹⁰ i 2002 viste at ressursene satt av til
rådgivningstjenesten gjennomgående er for
lave.
 - ifølge en undersøkelse utført av det finske
Sosial- og helsedepartementet i 2000¹¹ hadde
bare 30–40 prosent av kommunene tilbud om
sosial og psykologisk rådgivning.

Sverige:

- all utdannings- og yrkesrådgivning gis på sko-
lene, det finnes ikke noe koordinerende organ
- de fleste skoler har rådgivere som har særskilt
kompetanse på feltet
- svenske elever får tilbud om en ukes praksis i
en bedrift i tillegg til generell informasjon om
utdanninger og yrker
- skolene samarbeider om rådgivning med
lokalt næringsliv, arbeidslivets parter og uni-
versiteter og høyskoler
- rådgivningstjenesten har nasjonale rammer,
men ansvaret for ressurstildeling og organisе-
ring er lagt til utdanningsinstitusjonene
- en nylig gjennomført kvalitetsgransking¹²
viser at utdannings- og yrkesveiledning, som
gis siste året på ungdomstrinnet, kommer for
sent. Rapporten viser også at rådgiverne i liten
grad samarbeidet med annet personell. Videre
viste rapporten at elevene ikke var fornøyd
med den informasjonen og veiledningen de
fikk. Rapporten konkluderer blant annet med
at utdannings- og yrkesveiledning bør pågå
gjennom hele skoletiden, at hele skolens per-
sonale bør samarbeide om dette arbeidet, at
kravene til rådgiverne bør tydeliggjøres og at
elevenes rett til rådgivning bør styrkes.

17.6 Utvalgets vurdering av rådgivningstjenesten

Gjennomgangen foran viser at foreldre, venner og rådgiverne i grunnopplæringen er viktige infor-
manter og påvirkningsagenter overfor ungdom
når det gjelder videre yrkesvalg. Gjennomgangen
viser også at rådgiverne har en viktig oppgave
overfor elever med sosiale problemer, og at det er
blitt et økende behov for så vel sosialpedagogisk
rådgivning som utdannings- og yrkesveiledning.

Kvaliteten ved den rådgivningen som blir gitt,
synes å variere. Elevene gir uttrykk for at det gis
mye informasjon om yrker og utdanninger, men
at personlig veiledning og hjelp til refleksjon
synes å mangle. Manglende retningslinjer og kva-
litetskrav til rådgivningstjenesten kan være noen
av årsakene til dette.

Utvalget ser med uro på ungdommens bort-
valg av sentrale fagområder og den sterke kjønns-
delingen i valg av studieretning, men tror ikke det
finnes enkle løsninger på disse utfordringene. En
langsiktig, koordinert og systematisk innsats for å
øke kvaliteten på informasjonen og veiledningen
vil etter utvalgets mening være nødvendige tiltak
for å bedre situasjonen. Utvalget vil her vise til for-
slag i kapittel 14 *Realfagene og 2. fremmedspråk i
grunnopplæringen* og kapittel 12 *En god fortsettelse
– grunnskolen* (forslagene knyttet til ungdomstrin-
net).

Utvalget har merket seg at de foreløpige resul-
tatene fra prosjektet *Delt rådgivningstjeneste* ser ut
til å føre til en bedre utdannings- og yrkesrådgiv-
ning, uten at den sosialpedagogiske delen svek-
kes. Utvalget mener denne organiseringen av råd-
givningstjenesten kan bidra til å heve kvaliteten i
både utdannings- og yrkesveiledningen og i den
sosialpedagogiske delen.

For å gi ungdom mulighet til å reflektere over
sitt eget yrkesvalg bør utdannings- og yrkesvei-
ledningen starte når elevene begynner på ung-
domstrinnet. Siden foreldre er sentrale for eleve-
nes valg av utdanning og yrke, vil det være viktig
å trekke foreldrene med i samtaler om utdan-
nings- og yrkesvalg. Utdannings- og yrkesveiled-
ning bør derfor inngå som en del av foreldresam-
talen på ungdomstrinnet.

Utvalget har i kapittel 9 *En tilpasset opplæring
for alle* foreslått en ordning med basisgrupper og
basislærere i grunnopplæringen. Utvalget mener
at basislæreren, sammen med skolens rådgiver,
bør ta et større ansvar for den individuelle oppføl-

¹⁰ National Board of Education 2002.

¹¹ Ministry of Social Affairs and Health.

¹² Nationella kvalitetsgranskingar 2001-2002 Information och kommunikation – nyckelfrågor i skola och barnomsorg. *Skolverkets rapport 220*.

gingen av den enkelte eleven når det gjelder den sosialpedagogiske delen av rådgivningen.

Gjennomgangen foran viser at det er mangfoldet av tiltak knyttet til utdannings- og yrkesveiledning som ser ut til å hjelpe elevene best i deres valg. Særlig har tiltak som bygger på elevenes egne erfaringer med fag og yrker, vært vellykkede. Utvalget mener på denne bakgrunnen at bedriftene bør spille en mer aktiv rolle i den alminnelige utdannings- og yrkesveiledningen. Dette kan skje gjennom økt kontakt mellom skolene og arbeidslivet i partnerskapsavtaler eller via elevbedrifter på skolene. Det vises her til kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen* og kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*.

Skolen har et ansvar for at elevene får informasjon om yrker og utdanninger, men skolens pri-

mære oppgave er å lære barn og unge å velge. Utvalget mener at det ikke er realistisk å forvente at skolerådgivere i grunnskolen skal ha den fulle og hele oversikt over aktuelle yrker og de respektive utdanningsveier. Skolens rolle må være å legge til rette for at slik informasjon kan bli gitt. Utvalget mener derfor at videregående skoler og næringslivet i større grad må ta et ansvar for å gi informasjon og veiledning til elever i grunnskolen.

Ut fra beskrivelsene og vurderingene foran trekker utvalget den konklusjon at rådgiverressursen i grunnopplæringen må økes. Utvalget mener at en styrking av rådgiverressursen er en forutsetning for en kvalitetsmessig heving av så vel organiseringen som innholdet i rådgivningstjenesten. Det bør derfor stilles kompetansekrav til personer som skal arbeide med utdannings- og yrkesveiledning eller sosialpedagogisk rådgivning.

Kapittel 18

Vurdering og dokumentasjon av læringsutbytte**Boks 18.1 Utvalgets forslag***Utvalget foreslår:*

- Den sentralt gitte avgangsprøven i grunnskolen avvikles når de nasjonale prøvene innføres.
- Ordningen med lokalt gitte muntlige prøver videreføres.
- Mappe tas i bruk både i opplæringen og som del av vurderingen av elever og læringer ved sentralt og lokalt gitte eksamener og fagprøven i grunnopplæringen.
- Mappe tas i bruk som en del av grunnlaget for underveis- og standpunktvurderingen.
- Elevene i det studiespesialiserende utdanningsprogrammet skal ha en skriftlig sentralt gitt eksamen i norsk. Elevene trekkes ut til enten hovedmål eller sidemål.
- Det utarbeides kompetansebaserte vurderingskriterier i forbindelse med utarbeiding av nye læreplaner i fag.
- Det internasjonale karaktersystemet med karakterskalaen A – F innføres i grunnopplæringen og erstatter dagens karaktersystem.
- Det utvikles et system der sensorene gir direkte tilbakemelding til videregående skoler ved sentralt gitt eksamen.
- Benevnelsen elevsamtalen endres til utviklingssamtalen og bygger på elevenes dokumentasjon (mappe/elevbok), resultat av nasjonale prøver og egenvurdering.
- Påføring av omfanget av fravær på vitnemål/kompetansebevis erstattes med påføring av fremmøte i opplæringen på ulike læringsarenaer.
- Arbeidet med å utvikle karakter- og læringsstøttende prøver videreføres og utvides til også å gjelde videregående opplæring.
- Det må utvikles hjelpemidler og kompetansehevingsprogrammer for å styrke og utvikle vurderingskompetansen hos lærerne, instruktørene og prøvenemndsmedlemmene i grunnopplæringen.

Utvalgsmedlemmene Ommundsen og Seim har en særmerknad om at den skriftlige avgangsprøven i grunnskolen opprettholdes.

18.1 Vurdering av individ og system

Læreplanverket for grunnskolen (L97) og for videregående opplæring inkludert planenes felles generelle del er de viktigste styringsdokumentene for grunnopplæringen i Norge. Her skisseres det hvilken kompetanse myndighetene anser som nødvendig og viktig for at barn, ungdom og voksne skal klare seg i dagens samfunn, utvikle seg faglig og personlig og bidra positivt i samfunnsutviklingen.

I delinnstilling NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* peker utvalget på at det for å sikre kvalitet i opplæringen er viktig å vurdere resulta-

ter, prosesser og strukturer på individnivå, lærerstedsnivå, regionalt og nasjonalt nivå, jf. kapittel 2 *En samlet og forsterket grunnopplæring– utvalgets forslag* og kapittel 5 *Barn og unge*.

Behovet for ulike typer av vurdering varierer med hvem som skal være mottaker av informasjonen. Elever og læringer, foresatte, lærere og instruktører og skoleledere er først og fremst interessert i vurdering som bidrar til motivasjon til læring og personlig og faglig videreutvikling. Skoleeiere vil ha behov for en vurdering som viser både den samlede resultatkvaliteten innenfor skoleeiers ansvarsområde og resultatkvaliteten på den enkelte skole.

Ved inntak til videregående opplæring og høyere utdanning brukes vurderingen som verktøy for utvelgelse. *Opptaksordninger* til høyere utdanning og adgang til profesjoner er basert på karakterer på vitnemål og fag-/svennebrev fra videregående opplæring og i de tilfellene der opplæringsplasser i høyere utdanning er begrenset, på karakterpoeng. Begrunnelsen for å bruke karakterer som inntakskriterier er at karakterer er blitt sett på som nøytrale kjennetegn på faglig nivå. Også ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring spiller karakterer en viss rolle når det gjelder skolevalg og utdanningstilbud. Vitnemål med karakterer brukes også ved jobbsøking i arbeidslivet. Det forventes som regel at vitnemål fra søkerens høyeste utdanning ligger ved søknaden. Men innholdet i stillingsannonser tyder på den andre siden på at arbeidslivet også etterspør andre typer kompetanse enn gode eksamenskarakterer.

Staten på sin side vil ha behov for et vurderingssystem som rammeverk for kvalitetssikring av hele grunnopplæringen. Et slikt system skal bidra til å avdekke svakheter i opplæringen, og det skal kunne fungere som et planleggingsverktøy for myndighetene når det gjelder fremtidige nasjonale satsinger.

Ofte kan brukernes ønsker og behov for ulike vurderingsformer komme i konflikt med hverandre. Hensynet til elevers og lærlingers læring er premissgivende i opplæringen. Vurdering som bidrar til å vise vei og motivere til videre læring, er viktig for å oppnå gode læringsresultater. Dette synspunktet kan derfor komme i konflikt med dagens formelle vurderingssystem, der det legges størst vekt på den avsluttende vurderingen. I dagens grunnopplæring synes de forskjellige hensynene å være rimelig balansert gjennom økende bruk av ulike former for underveisvurdering, jf. punkt 16.3.

Vurderingsformen og måten vurderingen gjennomføres på, har stor innflytelse på undervisningens innhold og arbeidsmåter. Bestemmelser om ulike typer vurderinger kan derfor være et styringsvirkemiddel i opplæringen.

Dette kapitlet tar for seg to tilnærminger til vurdering: den individrelaterte og den systemrelaterte. Sistnevnte omhandler skole- og bedriftsbasert vurdering.

Individuell vurdering

Formålet med den individuelle vurderingen i grunnskole og videregående opplæring er å gi

informasjon til elever og lærere, så vel som til hjem og samfunn, om oppnådde læringsresultater og læringsutbyttet. Informasjonen skal kunne brukes til ulike formål: som grunnlag for og motivasjon til læring, utvikling og endring, som garanti for oppnådd kompetanse (sertifisering) og som grunnlag for prioritering mellom flere søkere (sortering) til høyere utdanning eller arbeid. Individvurderingen skal altså på den ene siden være en integrert del av opplæringen; på den andre siden skal den være informasjon til ulike interessenter.

Individvurdering innenfor fagopplæringen og for voksne innenfor grunnskole og videregående opplæring skiller seg på prinsippnivå i liten grad fra vurdering av elever. Derfor vil fagopplæring og voksenopplæring bare bli berørt når spesielle forhold gjør seg gjeldende.

Skole- og bedriftsbasert vurdering

Formålet med den skole- og bedriftsbaserte vurderingen er todelt. Skolen og lærebedriften skal vurdere sin egen organisasjon, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen i lys av de målene som gjelder for virksomheten, og som er fastsatt i lov og læreplaner. Samtidig skal denne vurderingen bidra med statistiske data og andre opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere tilstanden og utviklingen innenfor opplæringssektoren.

18.2 Politiske føringer

18.2.1 Vurderingens pedagogiske mål

I Innst. S. nr. 214 (1998–99) til St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål – om en nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling* fremheves det at elevvurdering må utvikles som et redskap som skal hjelpe den enkelte elev til god læring og gjennom dette utvikle kompetanse. Elevvurderingen skal bygge på dialog og på egenvurdering. Omfattende bruk av tradisjonelle tester og prøver kan være lite egnet til å måle prosess- og resultat-kvaliteten i vid betyding.

I St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål – om en nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling* peker departementet på at måling av resultater på tradisjonelle prøver og eksamen gir avgrenset informasjon om læringsutbytte i vid forstand. Slike resultater kan derfor ikke brukes alene som grunnlag for å trekke mer omfattende konklusjoner om kvaliteten på opplæringen.

I meldingen gir departementet også klart inntrykk av et ønske om å motvirke økt prøvepress i skolen. Karakterer som sammenlikningsgrunnlag og rangering mellom skoler er derfor ingen hensiktsmessig ordning. Oppgaver og prøver skal primært ha en læringsfunksjon og gi hjelp og motivasjon til videre læringsinnsats. Individuell elev- og lærlingvurdering skal ha fokus på både arbeidsprosessen og resultatet av arbeidet. Departementet vurderte det som en hovedutfordring å sette et skarpere søkelys på læringsprosessene. Det overordnede målet med vurderingsarbeidet skulle være å gjøre opplæringen bedre for elevene og lærlingene, og å videreutvikle institusjonene som lærende organisasjoner.

Bestemmelser om vurdering er forankret i *opplæringsloven* og dens forskrifter. I forskrift til opplæringslova §3-1 om vurdering i grunnskolen heter det blant annet:

«Det skal leggjast vekt på å gi god tilbakemelding og rettleiing til elevane med sikte på å fremje læring og utvikling. Det skal også leggjast til rette for at elevane kan gjere god eigenvurdering.»

På barnetrinnet skal vurderingen gis uten karakter, på ungdomstrinnet også med karakter. Her heter det i §3-6, om karakterer i fagene, at det skal legges vekt på i

«kva grad eleven har oppnådd kompetanse i faget, slik kompetansen er beskriven i læreplanen i faget ved hjelp av fellesmåla for faget, måla for dei enkelte hovedtrinna og innholdet i faget».

Om vurdering i videregående opplæringen sies følgende i forskriftene §4-4:

«Grunnlaget for vurdering i videregående opplæring er dei samla måla for opplæringa slik dei kjem til uttrykk i den generelle delen av læreplanen og i læreplanane for dei enkelte faga og kursa. Vurderinga skal gi uttrykk for i kva grad måla for opplæringa på individnivå er nådd.»

18.2.2 Vurderingen som kvalitetssikring

I St.meld. nr. 47 (1995–96) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem* foreslo departementet å utvikle et nasjonalt vurderingssystem slik at staten, de lokale politiske og administrative myndighetene og den enkelte skole kunne arbeide målbevisst for å realisere de nasjonale målene i opplæringen. Det ble understreket at man i det videre arbeidet måtte søke

etter mer dokumentasjon som kunne gi grunnlag for å vurdere sammenhenger mellom elevenes læringsutbytte, arbeidsprosessene og ressursbruken.

Formålet med nasjonal vurdering skulle være:

- å sikre kvaliteten på opplæringen
- å gi relevante styringsdata til statlig nivå, til kommuner og fylkeskommuner og til skolene
- å skaffe informasjon som grunnlag for utviklingsarbeid og veiledning
- å gi informasjon til allmennheten
- å medvirke til mer målrettet ressursbruk

Stortingsmeldingen løftet fram skolebasert vurdering som metode for systematisk kartlegging, vurdering og rapportering til de instansene som har ansvar for å fastsette skolens rammevilkår, og det ble lagt fram et forslag om å forskriftsfeste skolebasert vurdering. På fylkeskommunalt nivå har yrkesopplæringsnemnda et vesentlig ansvar for kvaliteten ved opplæringen i bedrift, og skal blant annet føre tilsyn med opplæringen i bedrifter. Kommunale systemer for vurdering er utviklet/under utvikling flere steder, særlig i større kommuner.

Allerede i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring* ble behovet for systematisk vurdering av videregående opplæring omtalt:

«Et system for systematisk vurdering av opplæringen skal bidra til å evaluere i hvilken grad opplæringsmålene blir nådd. Resultatene benyttes for å bedre måloppnåelse og vil være til hjelp for myndighetene i innsatsprioriteringene. Evalueringssystemet må i størst mulig grad fange opp hele bredden i kunnskapsbegrepet selv om enkelte sider ved den samlede kompetansen er vanskeligere å måle enn andre. Når det gjelder fagopplæringen i arbeidslivet, trekkes arbeidslivets parter inn som medaktører i vurderingsarbeidet.»

I St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål – om en nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling* blir det sagt:

«Departementet vurderer som ei hovudutfordring å setje eit skarpere søkelys på sjølve læringsprosessane i grunnskole og videregående opplæring. Det er behov for systematisk utviklingsarbeid i regi av skole og lærebedrift, kommune, fylkeskommune eller stat for å oppnå meir kunnskap om kva for faktorar som har mest å seie for læringskvaliteten i klasserom og verkstader.»

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003) går departementet inn for at det etableres et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen, og departementet legger til grunn at det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering skal omfatte både offentlige skoler og private skoler som mottar offentlig støtte.

Det er altså en bred tilslutning til prinsippet om at det skal legges større vekt på vurdering av prosess- og resultat-kvalitet i grunnopplæringen i fremtiden.

18.3 Vurdering i norsk grunnopplæring i dag

18.3.1 Individvurdering

I Norge har vi to hovedformer for individvurdering: formativ vurdering og summativ vurdering. Med formativ vurdering menes vurdering underveis i læringsprosessen, mens summativ vurdering er en kartlegging av elevens kompetanse ved slutten av et opplæringsløp.

18.3.2 Vurdering underveis

Formativ vurdering gis som veiledning i læringsprosessen underveis i opplæringsløpet. Den kjennetegnes først og fremst ved sitt pedagogiske formål om å veilede eleven i sin læring. Formativ vurdering peker på elevens styrke og svakheter i læringsarbeidet og kan dermed være et effektivt verktøy i lærerens oppfølging av den enkelte elev. Ved hjelp av lærerens tilbakemeldinger underveis skal eleven få en mulighet til å sette inn ressursene sine på en målrettet måte. Formativ vurdering er som oftest muntlig eller en kombinasjon av muntlig og skriftlig tilbakemelding. Egenvurdering, elev-/lærling- og foreldresamtaler inngår også som en del av den formative vurderingen som gis underveis i skoleåret og i opplæringen i bedrift.

Den formative vurderingen slik den er beskrevet i §3.2 og 4.10 i forskriften til opplæringsloven, skjer uten bruk av karakter. Med tanke på mestring og livslang læring er formativ vurdering et viktig hjelpemiddel for å oppnå både faglig framgang og personlig utvikling. Formativ vurdering kan også knyttes direkte til målene i læreplanene og bruk av karakter. Nasjonale lærings- og karakterstøttende prøver, diagnostiske prøver og ulike nasjonale og internasjonale kartleggingsprøver er andre redskaper i den formative vurderingen. Mappevurdering er en vurderingsform som både

kan benyttes i den formative vurderingen og som en del av en avsluttende vurdering.

På barnetrinnet brukes vurdering uten karakterer. På ungdomstrinnet og i videregående opplæring skal eleven, i tillegg til vurdering uten karakterer, ha fagkarakterer og karakterer i orden og oppførsel. Terminkarakterer og karakterer på de enkelte prøvene/arbeidene skal suppleres med begrunnelse og veiledning.

18.3.3 Sluttvurdering

Summativ vurdering er en avsluttende vurdering og kjennetegnes ofte av en prøvesituasjon. Prøven gis ved avslutningen av et fag/kurs og uttrykkes med en karakter. Summativ vurdering har til hensikt å vurdere elevenes faglige kompetanse/nivå på et gitt tidspunkt. Prøvesituasjonen kan være skriftlig eller muntlig, med eller uten hjelpemidler. Resultatet kan påklages. Avsluttende vurderinger i nåværende ordninger er standpunkt- og eksamensvurdering. Første sentralgitte avsluttende vurdering med karakter gis som avgangsprøve siste året i grunnskolen. I videregående skole avholdes det sentralt og lokalt gitte eksamener på alle årstrinn. Ifølge forskriften skal sluttvurderingen uttrykke elevenes grad av måloppnåelse ut fra læreplanen.

Standpunktvurdering er en forskriftsfestet sluttvurdering. I grunnskolen gis standpunkt-karakterer ved slutten av skoleåret i avgangsfag og omfatter:

- standpunktkarakterer i fag
- standpunktkarakterer i tilvalgsfag dersom eleven og foreldrene ønsker vurdering med karakter
- endelige karakterer i orden og oppførsel

Karakteren i det enkelte faget skal gi uttrykk for hvilket nivå eleven er på når karakteren blir fastsatt, og ut fra hva som er naturlig å vente på det tidspunktet. Faglæreren skal fastsette karakteren på grunnlag av bred dokumentasjon, og det skal ikke legges avgjørende vekt på for eksempel en enkelt prøve (§3-9).

For videregående opplæring heter det i forskriften (§4-7):

«Standpunktkarakteren i fag/kurs skal gi uttrykk for i kva grad eleven har nådd dei fastsette måla. Som grunnlag for standpunktkarakteren skal det normalt setjast to separate terminkarakterar som blir gjorde kjende for eleven/foreldra, éin for første termin og éin for andre termin (...). Ved fastsetjing av standpunktkar-

rakterar skal det leggjast størst vekt på resultatet for 2. termin.»

I videregående opplæring i bedrift gis det ikke standpunkt karakterer.

Avgangsprøven eller eksamen er en forskriftsfestet prøve ved avslutningen av et fag/kurs. Resultatet dokumenteres ved en egen karakter som skal gi uttrykk for en elevs læringsresultater i et fag. Eksamens karakteren har samme formelle status som en standpunkt karakter. Eksamen avvikles enten som nasjonale prøver eller som lokale/regionale prøver. Den teoretiske og praktiske delen av fag-/svenneprøven avvikles lokalt/regionalt. Lærings senteret er ansvarlig for utviklingen og utarbeidelsen av de nasjonale eksamens oppgavene.

Eksamens vurdering for den enkelte elev gis i grunnskolen normalt i ett skriftlig og ett muntlig fag. Elever i videregående opplæring i skole kan trekkes ut til eksamen i felles allmenne fag, studieretningsfag og valgfag etter nærmere regler.

Dokumentasjon for standpunkt- og eksamens vurdering gis i form av vitnemål etter avsluttet grunnskole, i form av vitnemål eller fag-/svennebrev etter avsluttet fullført og bestått videregående opplæring. For den som har tatt deler av videregående opplæring, dokumenteres læringsresultatene i form av kompetansebevis.

Ambisjonen med Reform 94 var å innføre et vurderingssystem som i størst mulig grad skulle fange opp hele bredden av elevenes kompetanse. Både i R94 og L97 er eksamen gjennom endret innhold og organisering utviklet slik at den også til en viss grad skal integrere arbeidsprosessene og gi rom for ulike måter å løse oppgavene på.

Både i videregående opplæring og i grunnskolen er det i de siste årene gjort forsøk med nye eksamensformer, bl.a. ved bruk av IKT. Det har vært lagt vekt på å utvikle vurderingsformer som både skulle stimulere til bruk av nye arbeidsmåter og fange opp bredden i elevenes faglige kompetanse. Dette har resultert i et større mangfold av vurderingsformer. I avsnittet om læringsstøttende vurderingsformer blir det gjort nærmere rede for enkelte av disse.

Mulighet til å få avsluttende vurdering med karakter uten å ha deltatt som elev eller lærling i opplæringen kan i det norske systemet oppnås gjennom privatistordninger.

Kompetansereformen ga voksne rett til både grunnskole og videregående opplæring, i grunnskolen etter læreplaner og eksamensprøver som er spesielt tilpasset voksne.

I forbindelse med inntak til videregående opplæring har voksne også fått rett til kartlegging og vurdering av sin realkompetanse (jf. kapittel 16 *Grunnopplæring for voksne*). I forbindelse med kartlegging av realkompetanse kan voksne få konvertert realkompetanse i enkeltfag til godkjent formalkompetanse i faget, men da uten vurdering med karakter.

Eksamensavviklingen har per i dag en kostnadsramme på ca. 370 mill. kroner årlig. Dette inkluderer både sentralt og lokalt gitte eksamener og sensuren av disse.

18.3.4 Skole- og bedriftsbasert vurdering

Skoleledere og faglige ledere i bedrift har behov for en vurdering som viser hvordan skolen eller bedriften fungerer som lærende organisasjon. Det kan være behov for informasjon om læringsmiljø, om organisering av opplæringen og progresjon i læringsutbytte på klasse- og på individnivå, for å kunne ta beslutninger om bruk av ressurser og utøve ledelse. I tillegg har skoleledere behov for å vite noe om lærestedets totale situasjon for å kunne prioritere mål og satsingsområder for videre utvikling.

Skoleeier skal sørge for at lærestedene legger til rette for at elever og lærlinger får den opplæringen de har krav på. Skoleeier har behov for informasjon om de ulike lærestedenes totale situasjon og læringsresultater for å kunne iverksette tiltak og prioritere målsettinger og satsingsområder.

Myndigheter på statlig nivå har mindre behov for detaljert informasjon. Vurderingene av situasjonen på nasjonalt nivå må bygge på et bredt datagrunnlag og bidra til et godt informasjonsgrunnlag for planlegging og utvikling av nasjonale strategier for opplæringen i Norge.

Forskriftens § 2-1 slår fast at skoler og lærebedrifter jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå de målene som er fastsatt både i den generelle delen av læreplanen og i fagplanene. Det er kommunenes og fylkeskommunenes ansvar å se til at den skole- og lærebedriftsbaserte vurderingen gjennomføres etter forutsetningene. Forskriftens §2-2 slår fast at kommunen og fylkeskommunen skal medvirke til å etablere administrative systemer og innhente statistiske og andre opplysninger som er nødvendige for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen.

På fylkeskommunalt nivå har yrkesopplæringsnemnda et vesentlig ansvar for kvaliteten ved

opplæringen i bedrift, og skal blant annet føre tilsyn med opplæringen i bedrifter.

Arbeidet med den lokale skole- og bedriftsbaserte vurderingen er et område som det skal rapporteres om i tilstandsrapporten fra skoleeier og fylket. Utvalget vil her vise til delinnstillingen, NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*, der det blir foreslått at eiere av skoler og lærebedrifter må ta ansvar for å utvikle et program som omfatter både resultat-, prosess- og strukturkvalitet, og rapportere resultater til sentralt nivå. Videre blir det også foreslått en egen kvalitetsportal for fagopplæringen.

18.4 Utviklingstrekk ved dagens vurderingssystem

18.4.1 Læringsstøttende vurderingsformer

For å hjelpe lærerne i arbeidet med individuell tilrettelegging av opplæringen blir det utarbeidet både diagnostiske prøver og kartleggingsprøver. Lærerne kan med utgangspunkt i prøvene gjøre en særlig innsats på områder som viser seg å være problematiske for den enkelte elev. Prøvene er læringsstøttende i den forstand at de skal gi lærerne en tilbakemelding på undervisnings- og læringsprosessen.

Diagnostiske prøver har til hovedhensikt å avdekke elevers læringsproblemer og blir av den grunn ofte brukt i spesialpedagogisk øyemed. De diagnostiske prøvene tar ikke sikte på karaktersetting. De skal gi lærerne hjelp til å finne ut om og hvorfor forståelsen og mestringen hos elevene svikter. Dette skal igjen gi et bedre faglig og pedagogisk grunnlag for å organisere opplæringen til den enkelte elev. Forskere og psykologer deltar i utarbeidelsen av disse prøvene, og de anvendes i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet.

Prøvenes vekt på elevers svakheter og det faktum at de ikke bidrar til en didaktisk helhetsforståelse, har ført til kritikk og begrenset bruk av prøvene. Prøvene kan virke stigmatiserende, og de er som regel lite motiverende for videre læring. Det ligger imidlertid et læringsfremmende potensial i bruk av diagnostiske prøver hvis resultatene ses i sammenheng med elevenes helhetlige kompetanse og den opplæringen elevene får.

Kartleggingsprøver er karakter- og læringsstøttende prøver. Prøvene blir hovedsakelig brukt underveis i skoleåret for å veilede lærere og elever i arbeidet mot nasjonale mål i læreplanver-

ket. Kartleggingene danner grunnlag for å skaffe fram oversikter over ferdigheter på klassetrinnsnivå på den enkelte skole og i kommunen. Systematisk bruk av denne typen prøver over tid vil gi informasjon om utvikling av kompetanse og være grunnlag for lokale og sentrale planer og tiltak. Det er utviklet nasjonalt kartleggingsmaterieil i fagene norsk, matematikk og engelsk til bruk i det lokale vurderingsarbeidet. Materiellet omfatter prøver, lærerveiledninger og idéhefter for 2., 3., 5., 7. og 9. klassetrinn i leseferdighet, 4.–10. klassetrinn i matematikkforståelse og 5. og 9. klassetrinn i kommunikativ kompetanse i engelsk. På to av trinnene er prøvene obligatoriske.

Prøvematerialet skal være til hjelp for læreren ved:

- vurderingen av ens egen undervisningspraksis
- planleggingen av undervisningen og veiledningen av den enkelte elev
- evaluering av ens egen vurderingspraksis

De fleste ungdomsskolene bruker prøvene som grunnlag for analyse av læringsresultatene hos elevene. Skolene oppfordres til å drøfte prøveresultatet med elevene og å bruke det som grunnlag for veiledning av enkeltelever. I tillegg til prøvene er det utarbeidet opplegg for egenvurdering slik at resultatet kan gi elevene større selvinnsikt. Elevenes egenvurdering kan også, som supplement til prøveresultatet, gi læreren bedre grunnlag for tilpasset undervisning og være et godt utgangspunkt for samtale med foreldrene.

Disse prøvene tester kun elevene i en begrenset del av faget, og resultatene kan derfor ikke bli allmenngyldige. Siden det ikke finnes noen annen form for sentralstyrt vurdering, kan slike prøver få status som grunnskolens «eksamener». Siden vurderingen også kan få sterk tilbakevirkende betydning for undervisningen, vil resultatet av slike prøver kunne komme til å avgjøre hva som er viktig i opplæringen. Det kan igjen føre til at andre sentrale deler av læreplanverket blir nedprioritert.

For videregående opplæring er det ikke utarbeidet tilsvarende støttmaterieil for lærerne. Her kan eksamensresultatene påvirke synet på om opplæringen har god kvalitet eller ikke.

18.4.2 Ulike prøve- og eksamensformer

De tradisjonelle vurderingsformene kan til en viss grad oppfattes å ha en begrenset effekt på elevenes læring på grunn av deres mangel på lærings-

fremmede verdi. Vurderingsformer som fremhever hva den enkelte elev kan prestere, og samtidig initierer retningen for et utviklingspotensial, åpner for et læringsfremmede vurderingsmønster og virker motiverende.

Det finnes en rekke alternative måter å vurdere elevene på avhengig av formål. I forbindelse med innføringen av reformene for grunnskolen og videregående opplæring ble også eksamensformene endret noe. Det ble i noen fag innført forberedelsestid i forkant av eksamen, andre fag fikk åpen-bok-eksamen, dvs. at alle trykte og elektroniske hjelpemidler ble tillatt. Prosjektarbeid, delt eksamen med produksjons- og dokumentasjonsdel og mappevurdering er andre vurderingsformer som ble introdusert med reformene. Innholdsmessig ble det også lagt større vekt på å presentere elevene for virkelighetsnære faglige problemstillinger og arbeidsmåter, såkalte problembaserte oppgaver/caseoppgaver.

Åpen-bok-eksamen har hatt stor innflytelse på innholdet i eksamensoppgavene. Når alle trykte og elektroniske hjelpemidler ble tillatt, må oppgavene tilpasses dette, og de må ha et videre perspektiv enn rene faktakunnskaper. Dette betyr at kravene til besvarelsen også øker når fakta kan slås opp under eksamen. Dette innebærer at forståelse av fagstoff og anvendelse av fagkunnskaper blir viktig. I dag brukes denne eksamensformen i to eksamensfag.

Eksamen med forberedelse innebærer at elevene får anledning til å forberede seg til eksamensoppgaven i forkant. Det kan være et oppgitt tema eller en case. Forberedelsestiden varierer fra en til to dager. Forberedelsestiden er ment å gi elevene mulighet til å innhente relevant stoff og forberede seg til eksamen uten at oppgaven er kjent i forkant. Elevene kan gjerne arbeide sammen under forberedelsen, der alle hjelpemidler er tillatt å bruke fram til eksamensstart. I alt 21 fag i videregående opplæring med sentralt gitt eksamen har forberedelsestid i forkant av eksamen.

Produksjons- og dokumentasjonseksamen brukes som nasjonal prøveform i teknisk fagskole og som lokal gitt eksamen i en rekke yrkesfag. Produksjonsdelen inngår i eksamen og overføres til dels av ekstern sensor. I denne fasen får eleven et oppdrag som kan ha alt fra 1 til 6 ukers varighet. Under dokumentasjonsdelen skal eksaminanden kunne redegjøre for planleggingen og gjennomføringen av oppdraget og verifisere sin egen innsats i produksjonstiden. Denne eksamensformen brukes bare i yrkesfagopplæringen.

Mappevurdering/porteføljevurdering

Bruk av mappe er både en arbeidsmåte og en vurderingsform i opplæringen. Mappe brukes nå i mange land og på ulike nivåer i opplæringen. Det er høstet gode resultater ved å bruke mappen både i vurdering underveis og i sluttvurderingen. Mappen kan også brukes som grunnlag for tilbakemelding til hjemmet og som grunnlag for elevsamtalen. Det som særpreger mappevurdering, er at hele arbeidet gjennom opplæringen har betydning for den summative vurderingen ved slutten av et opplæringsløp. Det er ikke mulig med skiptak rett før eksamen. Elevene dokumenterer hva de lærer mens de lærer, og produksjonen (eller et utvalg av den) er gjenstand for vurdering. Mappevurdering som arbeidsmetode og vurderingsform dekker to viktige prinsipper i læreplanene: egenvurdering og dokumentasjon av bredden i elevens kompetanse.

Bruk av mappe legger vekt på elevens egen innsats og gir mulighet til en tydeligere tilbakemelding fra læreren om elevens faglige utvikling. Dette gjelder både på områder der mappen viser fremgang i arbeidet, og der mappen viser hva eleven særlig bør arbeide med. Dette gjør mappen særlig velegnet for å utvikle læringsstrategier og faglig selvstendighet, noe som vil være en stimulas og veiledning for målrettet livslang læring.

Mappevurdering gjør det mulig å kombinere det læringsstøttende aspektet med behovet for å finne elevens faglig nivå uten at disse behøver å være i konflikt med hverandre. Til en lokalt gitt skriftlig eksamen vil derfor mappen kunne få en sentral plass dersom eksamensoppgavene knyttes til innholdet i en utvalgsmappe. Denne arbeids- og vurderingsformen bygger på flere forutsetninger, blant annet et kunnskaps- og læringssyn der kunnskap ikke er en gitt og ferdig størrelse som overføres fra lærer til elev, men noe som utvikles i en faglig sammenheng. Mappevurdering benyttes i dag gjennomgående som en del av avsluttende vurdering ved eksamen i to av studieretningene i videregående opplæring.

Det er også viktig å være klar over at bruk av mappe i vurderingen stiller visse krav: Laila Aase skriver i boken *Karakter – mer enn karakterer*, Læringssenteret 2003:

«Det vil være av helt avgjørende betydning at introduksjon av mappe samtidig betyr utvikling av læreprosesser og læringsmiljø gjennom vekt på samarbeidsformer, veiledning og egenvurdering. Det vil likeledes være av stor betydning at mappene springer ut av fagenes særlige

kunnskapsmål og læreplanens overordnede mål for læring og utvikling. Det kan dermed ikke være tale om en bestemt type mappe som vil være egnet for alle fag og fagområder. »

I opplæringen skiller man mellom arbeidsmappe og presentasjonsmappe. På denne måten holdes den formative vurderingen atskilt fra den summative. Elever som selv velger ut de arbeidene som skal inngå i presentasjonsmappen, er med på å bestemme det som skal danne grunnlaget for den summative vurderingen. En arbeidsmappe kan være godt egnet som redskap for underveisvurderingen. En presentasjonsmappe kan være en del av vurderingsgrunnlaget for standpunkt karakteren og/eller eksamens karakteren. Et sentralt punkt når det gjelder eksamen, er at den mappen som brukes i denne sammenhengen, er spesielt laget til det formålet og skiller seg ut fra materialet som utgjør grunnlaget for standpunkt vurderingen. Når disse kravene er oppfylt, vil bruk av mappe kunne gå inn og være en del av den eksterne vurderingen, som er et sentralt aspekt ved eksamen.

Arbeid som inngår i mappen, behøver ikke bare å være skriftlige, de kan også være lyd- og videokassetter, gjenstander og produkter. Mappe kan enten være fysiske mapper eller elektroniske mapper. Elektroniske mapper har noen viktige fortrinn når det gjelder organisering av fagstoff og kommunikasjon, da arbeidsmapper blir lettere tilgjengelige for andre og kan danne modeller og eksempler. Dokumentasjonsformene kan være variere. Innenfor yrkesfagene vil det f.eks. være viktig å finne fram til dokumentasjonsformer som egner seg for å fange opp prosesser og sluttkompetanse, der skreven tekst ikke alltid er den beste formen.

Eleveorganisasjonen i videregående opplæring har offentliggjort en publisasjon som omhandler forslag til nytt eksamenssystem basert på mapper. Tittelen er: Jeg vil se MAPPA mi! – en presentasjon av problemene som er knyttet til dagens eksamensordning, og forslag til et nytt vurderingssystem basert på mappevurdering – der forfatteren drøfter fordeler og ulemper med dagens vurderingssystem og konkluderer med at eksamen bør erstattes av mappevurdering som ordinær eksamensform i alle fag.

Læringsbok/elevbok

På samme måte som for mappen er bruk av læringsbok først og fremst et middel i læringsprosessen og brukes til å utvikle både faglig innsikt og forståelse og læringsstrategier. En persons læringsstrategier er knyttet til læringsvaner og læringsbevissthet, og læringsboken er derfor et resultat av elevens egenproduserte arbeid i et fag.

Det er gjort forsøk med bruk av læringsbok til avgangsprøven i grunnskolen i matematikk, og til eksamen i matematikk (grunnkurs og VKI), kjemi og helse- og sosialfag i videregående opplæring. Læringssenterets evaluering viser at det er en viss skepsis blant en del av lærerne, mens elevene mener at læringsboka bidrar til bedre prestasjoner og gir økt faglig innsikt. På basis av forsøket med læringsbok i kjemi og helse- og sosialfag er det skrevet en egen bok, som blant annet rapporterer om erfaringer og setter læringsboka inn i et videre perspektiv knyttet til begrepet læringsbevissthet.¹

Alternative fag- og svenneprøver i fagopplæringen

Fra departementets side ble det i 2000 tatt initiativ til å starte et prosjekt om alternative fag- og svenneprøver. Prosjektet ble overført til Læringssenteret, og avsluttes i 2003. Det er blitt løpende evaluert av NTNU, som har levert årlige rapporter. Et sentralt aspekt ved forsøket er å utvikle alternativ til de tradisjonelle fag- og svenneprøvene ved at det også legges vekt på den formative vurderingen løpende i opplæringen og ikke bare den summative vurderingen avslutningsvis.

Utviklingen av prosjektet viser at bruk av mapper er blitt et sentralt hjelpemiddel og en viktig innfallsvinkel når bedriftene ønsker å forbedre den løpende vurderingen. Den forskningbaserte evalueringen påpeker at det fra alle parter i forsøket blir rapportert om positive erfaringer med bruk av mappe. Det er også utviklet en elektronisk mappe for deltakerne i forsøket. Denne er i liten grad brukt.

18.4.3 Skole- og bedriftsbasert vurdering

Det er i de siste årene satset mye på å få etablert skole- og bedriftsbasert vurdering som en vesentlig del av kvalitetssikringen. Dette har så langt ikke lyktes. Foreliggende data viser at det har

¹ Valdermo og Eilertsen: En *læringsbevisst* skole, Høyskoleforlaget, 2002.

skortet på oppfølging fra skoleeierne, særlig i mindre kommuner. I delinnstillingen ble det referert til at 44 prosent av kommunene gjennomførte oppfølging overfor skolene. Det mangler dessuten kunnskap om tiltak for bedriftsbasert vurdering. Rapportene fra utdanningskontorene har mer eller mindre vellykkede skolebaserte vurderingstiltak i gang. I mange fylker har utdanningskontorene organisert disse tiltakene og supplert dem med kompetanseoppbygging fra universitets- og høyskolemiljøer. Felles for dem er likevel at de ikke kan hente ut samlede data om kvaliteten i grunnopplæringen verken til lokalt, regionalt eller sentralt nivå.

Rapportene fra Læringscenteret viser videre at det ikke finnes tydelige koblinger mellom skole- og lærebedriftsbasert vurdering og den sentrale statlige vurderingen, men at det skjer en viss tilnærming gjennom flere nasjonale utviklingsprosjekter som nå gjennomføres:

- ressursbanken (nettbasert veiledningstjeneste for læresteder og skoleeiere)
- elevinspektørene (nettbasert tjeneste som gir læresteder og skoleeiere anledning til å gjennomføre online brukerundersøkelse blant elever på ungdomstrinn og i videregående opplæring, læringer i bedrift og fra høsten av også blant lærere og foreldre)
- ekstern deltakelse i lokalt vurderingsarbeid der bredt sammensatte grupper deltar i arbeidet med vurdering og kvalitetsutvikling i skoler

Statlig nivå har utviklet hjelpemidler som skoleeiere kan bruke i kvalitetsarbeidet. Kartleggingsprøvene for leseferdighet for 2. og 7. klassetrinn er obligatoriske, og utdanningskontorene rapporterer at så å si alle kommunene gjennomfører denne kartleggingen. Det er imidlertid stor variasjon med hensyn til oppfølging av resultatene på både skolenivå og kommunenivå. Det finnes også materiale for kartlegging av leseferdigheter på flere klassetrinn og for kartlegging av ferdighetene i matematikk og engelsk. Dette materialet brukes på svært forskjellige måter både når det gjelder omfanget og graden av systematikk.

Fra sentralt hold har en vært mest opptatt av data som gjelder struktur- og prosessvariabler. Disse dataene er samlet på lokalt og regionalt nivå og er analysert på sentralt nivå. Resultatene tilbakesendes til kommuner og fylkeskommuner, men det er noe usikkert i hvilken utstrekning disse tilbakesendingene blir brukt aktivt.

Når det gjelder resultatvariabler, foreligger det eksamensstatistikker og tilbakemeldinger til regionalt nivå. Men slik arbeidet med sensurering av elevenes besvarelser er organisert og gjennomført i dag, blir resultatet av dette omfattende arbeidet i liten grad brukt til å forbedre kvaliteten på opplæringen. Skolene har tilgang på egne data som kan sammenliknes med data på fylkesnivå og nasjonalt nivå. Andre data om resultatene finnes det lite av. Hovedinntrykket er at det som finnes, utnyttes i for liten grad av et flertall av skoleeierne.

18.5 Nasjonale prøver og en nasjonal kvalitetsportal

Kvalitetsutvalget foreslo i sin delinnstilling å innføre nasjonale prøver i sentrale fag i skolen. Disse skal erstatte både diagnostiske og nasjonale kartleggingsundersøkelser. Stortinget har vedtatt innføringen av nasjonale prøver fra og med skoleåret 2003/2004. Som et bidrag til vurdering av resultat-kvaliteten foreslo utvalget følgende:

- Det gjennomføres nasjonale prøver for vurdering av det helhetlige læringsutbyttet med vekt på kunnskaper, ferdigheter og holdninger.
- De nasjonale prøvene skal inkludere fagene norsk, engelsk og matematikk for vurdering av basisferdigheter. Med basisferdigheter forstås i denne sammenhengen grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving, regneferdigheter og ferdigheter til å kommunisere skriftlig på engelsk som første fremmedspråk.
- Prøvene skal være nasjonale i den forstand at alle elever på 2. og 4. og 9. klassetrinn, og 1. årstrinn i videregående opplæring, skal gjennomføre prøvene. Gjennomføringen av nasjonale prøver i 1. årstrinn i videregående opplæring må ta hensyn til avgangsfagene og må derfor skje i første semester.
- De nasjonale prøvene i 2. klasse skal spesielt legge vekt på leseferdigheter mens prøvene i 4. klasse spesielt skal legge vekt på matematikkforståelse og -ferdigheter.
- De nasjonale prøvene tilrettelegges slik at de ses i sammenheng med de internasjonale prosjektene Norge til enhver tid deltar i.

Prøvene skal kunne dekke to formål: De skal tjene som redskap for skolevurdering og gi eleven tilbakemelding på faglig nivå og læringsutbytte.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003) *Nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplærin-*

gen gir departementet følgende vurderinger av innføringen av de nasjonale prøvene:

«Departementet mener at eksamensresultater alene ikke gir et tilstrekkelig godt mål for læringsutbytte. Eksamensresultater gir heller ikke grunnlag for å iverksette kvalitetsforbedrende tiltak i tide.

Departementet slutter seg til forslaget i Kvalitetsutvalgets delinnstilling om å utvikle nasjonale prøver for å kartlegge elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, matematikk og engelsk på fire ulike trinn i grunnopplæringen.

Departementet mener at prøvene skal kunne dekke ulike formål. De skal både gi beslutningstakere på ulike nivåer i utdanningssektoren grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak i sektoren, og elever og deres foresatte bedre grunnlag for å stille krav og/eller medvirke til forbedringer i opplæringen.»

Stortinget har sluttet seg til opprettelse av kvalitetsportal/nasjonalt system for kvalitetsvurdering ved behandling av statsbudsjettet for 2003. Innføringen av de nasjonale prøvene inngår som bidrag til det nasjonale vurderingssystemet.

Resultatene fra prøvene skal kunne brukes på en slik måte at det lar seg gjøre å vurdere den faglige utviklingen over tid, både av elevene, lærerne, skoleledelsen, skoleeierne og det nasjonale nivået. Prøvene skal ikke bare kartlegge elevenes kunnskaper og ferdigheter i snever forstand, men skal også gi et bilde av forståelse, innsikt og evne til å bruke kunnskaper og ferdigheter i nye sammenhenger.

18.6 Vurderingsordninger i de andre land

Sverige

Det finnes ikke eksamen verken i grunnskolen eller i videregående skole. Sluttvurderingen skjer i form av sluttkarakterer. Sluttvurderingen bindes ikke opp av karakterer som blir gitt underveis. Nasjonale prøver og en nasjonal *provvbank* tilbys skolene og fungerer som støtte for lærernes karaktergivning i sentrale fag. Resultatene fra de nasjonale prøvene er gjenstand for forskningsbaserte analyser som i stor grad brukes til systemvurdering. Karakterer gis normalt fra ungdomstrinnet av. Et eget prosjektarbeid som vurderes med ekstern medvirkning, er innført fra innværende år i videregående skole. Karakterer har i

Sverige omtrent den samme betydningen som i Norge. Mange høyskoler og universiteter har imidlertid egne opptaksprøver for studenter.

Danmark

Både i videregående skole og i grunnskolen er det eksamen i større omfang enn i Norge. I de fagene elevene har vært oppe til eksamen i, faller standpunktkarakterene bort. I fag elevene ikke kommer opp til eksamen i, holdes det årsprøver. Slik sett spiller karakterer som blir gitt gjennom året, en mindre rolle for sluttvurderingen. I grunnskolen er eksamen valgfri, men dersom eleven vil inn i gymnaset, må eksamen avlegges. Karakterer gis fra ungdomstrinnet av. Karakterer teller ved opptak til høyere utdanning.

Finland

I grunnskolen er det ingen eksamener. Karakterer gis fra ungdomstrinnet av. Eksamen i videregående opplæring (studenteksamen) utarbeides nasjonalt og ses som et viktig kvalitetssikringselement i skolen. Også i Finland brukes karakterer som inntakskriterier til høyere utdanning, samtidig som det står universitetene fritt å bruke opptaksprøver.

Utviklingstrekk ved vurdering i Europa

- I europeisk sammenheng finner en følgende utviklingstrekk når det gjelder vurdering i land som gjør bruk av utstrakt testing i opplæringen:
- Vurderingen skal i større grad preges av å være redskap for læring.
- Vurderingen består i større grad av å prøve elevene i tilnærmet autentiske situasjoner – stikkord er performance assessment og authentic assessment.
- Vurdering skal forankres i kriterier og indikatorer.
- Eksamen preges av åpnere oppgaver og med vurdering foretatt av personer som kjenner de enkelte fag uten å ha spesiell testteoretisk kompetanse (individvurdering).
- Ulike tester med mer lukkede oppgaver der personer med testteoretisk og psykometrisk kompetanse vurderer skal brukes til systemvurdering.
- Kvalitetssikring av opplæring ivaretas i økende grad av egne systemvurderingstiltak, og eksamen blir først og fremst knyttet til individuell

vurdering og brukt som grunnlag for kvalifisering og utvelgelse til høyere utdanning.

- Det er stor deltakelse i internasjonale undersøkelser fra de ulike europeiske landene.
- Nasjonale og internasjonale undersøkelser relateres mer og mer til tverrfaglige kompetanser, mens eksamener tradisjonelt er relatert til fag.

Internasjonalt er det stor variasjon mellom de ulike land når det gjelder vurderingsordninger og -former. Et felles trekk er likevel at det arbeides med å finne fram til vurderingsmåter som understøtter målene med opplæringen og gir elevene anledning til å vise mest mulig bredde av sin kompetanse. Dette betyr krav til oppgaver, vurderingskriterier og kvalifikasjoner hos dem som er ansvarlig for vurderingen. Å sikre ekstern vurdering står også sentralt.

18.7 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

Noen dilemmaer

I vurderingen av dagens system er det to sentrale spørsmål som reiser seg:

- Hva er vurderingens hovedhensikt?
- Kan et vurderingssystem imøtekomme flere behov uten å svekke hovedmålsettingen?

Tradisjonelt har en eksamen høy status i utdanningssammenheng. Den anses som en objektiv og rettferdig vurdering av elevens faglige kompetanse. Eksamen er et korrektiv til læreren når det gjelder hennes egen karaktergiving, og kan slik bidra til en normering av standpunktvurderingen. Eksamen gir signaler om hvilken kompetanse som er viktig å ha i et fag. Slik sett kan eksamen også ha en læringsstøttende funksjon og kan brukes til å endre innhold og arbeidsmåter i opplæringen for både elev og lærer.

Erfaringene så langt tyder på at den tradisjonelle skriftlige eksamen kan virke konserverende på undervisningspraksisen. Opplæringen vil forståelig nok kunne konsentrere seg om å til egne seg kunnskaper som blir etterspurt ved eksamen, og dette kan gå på bekostning av en helhetlig kompetanseoppbygging. Utvalget mener derfor at det må arbeides med å utvikle eksamen, slik at en både tar vare på det verdifulle ved ordningen, samtidig som eksamen moderniseres og fornyes i samsvar med den faglige og metodiske utvik-

lingen i skolen. Når utvalget går inn for at mappevurdering skal være en del av vurderingssystemet, henger det sammen med ønsket om å skape rom for utvikling og fornyelse.

Vurdering som kvalitetssikringssystem

De nasjonale prøvene, læringsstøttende kartlegginger og innholdet i kvalitetsportalen skal gi et rikt og allsidig bilde av kvalitetsutviklingen på den enkelte skole. Når det gjelder de nasjonale prøvene, er det viktig at disse bygger på læreplanens krav til kompetanse. Dersom disse prøvene utvikles ut fra andre premisser, vil det sterkt svekke læreplanene som nasjonale styringsdokumenter.

Utvalget mener at dagens eksamenssystem er en sentral del av grunnopplæringens kvalitetsutvikling. Utvalget mener at både enkeltlærere, skoler og skoleeiere i større grad kan bruke dagens eksamenssystem som redskap i den skolebaserte vurderingen enn tilfellet er nå. Det utføres i dag et omfattende arbeid av sensorene i forbindelse med vurderingen av elevenes eksamensbesvarelser uten at det kommer til nytte utover selve karaktersettingen. Utvalget mener at dersom en legger forholdene til rette og tar i bruk datateknologien, vil det være mulig å utvikle vurderingsmalere som sensorene i fellesskap kan fylle ut under fellessensuren for den enkelte klasse eller gruppe, og som overføres elektronisk som en rapport til den enkelte skole. En slik rapport vil være en direkte tilbakemelding, og kan brukes av både den enkelte lærer og skoleledelsen i arbeidet med å samle systematiske erfaringer og forbedre kvaliteten på opplæringen.

Vurdering som et verktøy for utvelgelse

Individvurdering som verktøy for utvelgelse vil fortsatt være aktuelt. Når det gjelder overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring, svekkes imidlertid dette perspektivet ved individvurdering ved at elevene får rett til sitt første prioriterte utdanningsprogram, jf. kapittel 16 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*.

Utvalget vil ellers vise til at den modellen for grunnopplæring som utvalget foreslår, knytter ungdomstrinnet til videregående opplæring langt sterkere enn i dagens ordning og demper behovet for en avgangsprøve i tradisjonell forstand. I tillegg er dagens ordning med avgangsprøven omfattende og administrativt og kostnadmessig meget krevende. Med tanke på at hele grunnopp-

læringen ses under ett, ser utvalget ikke lenger behov for å beholde avgangsprøven i de tre sentrale fagene norsk, matematikk og engelsk. Fagene avsluttes ikke etter ungdomstrinnet, men videreføres i videregående opplæring ved hjelp av modulbaserte gjennomgående læreplaner. Utvalget vil ellers understreke at de nasjonale prøvene langt på vei erstatter deler av hensikten med avgangsprøven. Utvalget ser det som viktig at vurderingssystemet ikke bare utvides med nye ordninger som innføring av nasjonale prøver uten at det kan få konsekvenser for andre vurderingstiltak.

Utvalget mener likevel at en skal videreføre ordningen med lokalt gitte muntlige eksamener for alle elever etter avsluttet grunnskole fordi ordningen både signaliserer noen krav til elevene samtidig som den kan gi skolen verdifull tilbakemelding og sikre det eksterne perspektivet på skolens arbeid.

Når det gjelder videregående opplæring, er det verdt å merke seg at eksamenskarakterene har relativt liten innvirkning på den poengberegningen som legges til grunn for opptak til høyere utdanning. Utvalget ønsker imidlertid ikke å foreslå at eksamen i videregående opplæring reduseres i betydelig grad, men vil understreke at eksamensformene må videreutvikles, og at omfanget av eksamen kan reduseres noe ved at elevene til avsluttende eksamen bare har en skriftlig eksamensdag i norsk i enten hovedmål eller sidemål.

Et mindretall i utvalget, medlemmene *Ommundsen og Seim*, har en særmerknad om avvikling av den skriftlige avgangsprøven i grunnskolen.

Vurdering som et læringsfremmende verktøy

Eksamen bør ta utgangspunkt i elevenes arbeid gjennom skoleåret ved for eksempel en form for mappevurdering eller bruk av elevbok. Erfaringer fra *Prosjektet alternative fag- og svenneprøver* og Elevorganisasjonens vurdering av bruk av mapper støtter opp om argumentasjonen for mer bruk av mappemetodikk. God læringseffekt er påvist ved denne arbeidsformen. I alle sammenhenger blir det påpekt at det er variasjon i arbeidsmåter som er viktig, og ikke bruken av én spesiell arbeidsform.

Når det gjelder dokumentasjon, peker imidlertid mappevurdering seg ut som et godt egnet verktøy. Arbeid gjennom hele skoleåret vil få direkte betydning for sluttvurderingen. Det vises også til utstrakt bruk av mappevurdering i høyere

utdanning. Utvalget mener at det er viktig å ha vurderingsformer som er gjennomgående i grunnopplæringen, og som styrker sammenhengen til arbeidslivet og til høyere utdanning. Utvalget vil forslå at mappevurdering blir en vurderingsform i hele grunnopplæringen.

- Elevsamtalen er en viktig del av den læringsstøttende vurderingen. Utvalget går inn for at benevnelsen elevsamtalen endres til utviklingssamtalen og bygger på elevenes dokumentasjon (mappe/elevbok), resultatet av nasjonale prøver og egenvurdering.

Det eksterne perspektivet i vurdering

En av de viktige sidene ved vurdering er å gi rom for en ekstern vurdering. Denne vurderingen omfatter:

- elevers og læringers dokumentasjon av oppnådd kompetanse innenfor ulike fag- og opplæringsområder
- resultatet av den samlede virksomheten ved lærestedet

Når det gjelder vurdering på individnivå, blir det eksterne perspektivet i stor grad ivaretatt gjennom eksamen. Eksamen kan ha en korrigerende funksjon overfor standpunktvurderingen, og den kan være med på å styrke likeverdigheten i vurderingssystemet. En forutsetning for at denne eksterne vurderingen skal fungere i samsvar med intensjonene, er at de som skal utføre vurderingsarbeidet, har den nødvendige kompetansen og at det skapes vurderingskulturer som sikrer en enhetlig vurdering av elever og læringer.

Kompetansebehovet er like vesentlig i forbindelse med vurdering underveis og standpunktvurdering. Det er derfor viktig at det iverksettes kompetanseoppbygging når nye vurderingsformer iverksettes. Utvalget mener at utvidet bruk av mappe i vurderingsarbeidet forutsetter at det utarbeides vurderingskriterier i de ulike fagene, og at det gjennomføres kompetanseheving for lærerne, både for at de skal kunne ta på seg oppgaven som sensorer, og i forbindelse med vurderingen av deres egne elever. Tiltak på dette området må ses i sammenheng med den skoleringen som planlegges i forbindelse med de nasjonale prøvene.

Ekstern vurdering må også knyttes til og være en del av den skole- og bedriftsbaserte vurderingen som forutsettes gjennomført i alle skoler og lærebedrifter. Den eksterne individvurderingen bør kunne brukes som del av systemvurderingen

i tillegg til de redskapene og programmene som gjennomføres på den enkelte skole og lærebedrift.

Vurdering med eller uten karakterer

På småskole- og mellomtrinnet er det i dag bare vurdering uten karakter, mens det på ungdomstrinnet brukes vurdering både med og uten karakter. Ved innføringen av L97 ble det innført tallkarakterer (1–6) på ungdomstrinnet til erstatning for de gamle bokstavkarakterene. Disse ble tatt i bruk ved avgangsprøven i 2000. Systemet i grunnskolen er nesten identisk med videregående opplæring, der tallkarakterene er 0-6.

Det kunne være naturlig å diskutere eventuelle endringer når det gjelder karakterer i grunnsopplæringen; særlig gjelder dette grunnskole delen. Som det tidligere er pekt på, er behovet for individvurdering knyttet til utvelgelse ikke lenger så sterkt, i og med at alle elevene har lovfestet rett til plass i videregående opplæring. For noen elever vil karakterer kunne ha en motiverende effekt på skolearbeidet. For andre elever er dårlige karakterer en demotiverende faktor, særlig fordi disse elevene i mange fag ikke vil ha noen mulighet for gode karakterer uansett hvor hardt de arbeider. En mulig endring kunne være å innføre en egen karakter for innsats.

Kravet til objektiv karaktersetting gir ellers lærerne dårlige muligheter til å bruke karakterene «pedagogisk». Det er bare i kroppssøving at karakterer kan settes i forhold til elevenes forutsetning. Kravet om dokumentert begrunnelse for alle terminkarakterer kan lett føre til at lærerne føler seg tvunget til et sterkt høre- og prøveregime som ikke nødvendigvis fører til et varig læringsutbytte. Samtidig er karakterene den viktigste tilbakemeldingen til foreldrene, og dette er et forhold som må tas med i betraktningen når en vurderer bruk av karakterer eller ikke.

Utvalget har lagt vekt på andre sider ved kvalitetsutviklingen enn spørsmålet om karakterer, og foreslår derfor ingen endringer i spørsmålet om en skal ha karakterer eller ikke i grunnsopplæringen.

Fra høsten 2003 innføres det internasjonale systemet med bokstavkarakterer i høyere utdanning med skalaen A–F. Som et ledd i å harmonisere det nasjonale karaktersystemet ytterligere og innføre endringer som er i samsvar med internasjonaliseringen ønsker utvalget å innføre et felles karaktersystem i hele grunnsopplæringen. Et felles karaktersystem, som også korresponderer med internasjonale betegnelser, vil forenkle informasjonsbehovet, lette overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring, skape grunnlag for en mer enhetlig oppfatning om hva karakterene innebærer, og gjøre det enklere å sammenlikne norsk dokumentasjon (kompetansebevis, vitnemål) med utenlandsk dokumentasjon. Dette vil være en fordel i en tid da det i stadig økende grad skjer at elever tar deler av sin opplæring i andre land eller skal dokumentere norsk utdanning i andre land.

Utvalget mener at i tråd med at skolene i økende grad tar i bruk andre læringsarenaer enn de tradisjonelle klasserommene og lar elevene i større grad praktisere tilrettelagte og differensierte arbeidsmåter, bør bestemmelsen om at elevene får påført fravær fra undervisningen på sine vitnemål/kompetansebeviser, erstattes med påføring av fremmøte på ulike læringsarenaer. Dette er en positiv betegnelse. Den relaterer seg til elevenes aktive innsats og samsvarer med blant annet den fleksibiliteten som utvikles gjennom differensieringsprosjektet og andre utviklingstiltak i skolen.

18.8 Særmerknad

Utvalgsmedlemmene Ommundsen og Seim er av den mening at avgangsprøven i grunnskolen er et viktig insitament for å utvikle gode læringsstrategier og til å måle kvaliteten på skolearbeidet og læringsutbyttet til elevene. Ved siden av andre evalueringsmåter har avgangsprøven i grunnskolen sin uomtvistelige plass i kvalifiseringssystemet. Selv om nasjonale prøver introduseres i grunnskolen, kan ikke disse medlemmer gå inn for å fjerne avgangsprøven før man har høstet erfaringer med de nasjonale prøvene.

Kapittel 19

Grunnoppplæringens lengde

Boks 19.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- *Utvalgets flertall, medlemmene Fossland, Grøndahl, Huitfeldt, Karlsen, Lied, Nielsen, Søggen, Veierød og Vårdal* foreslår at grunnsopplæringens lengde skal være bygd på en normalmodell på 13 år.
- *Utvalgets mindretall, medlemmene Andreassen, Holden, Høgaas, Johansen, Lie, Ommundsen og Seim* foreslår at grunnsopplæringens lengde skal være bygd på en normalmodell på 12 år.

19.1 Innledning

Utvalget er i mandatet blitt bedt om å utrede og vurdere lengde og omfang på grunnsopplæringen, dvs. lengden på grunnskolen og videregående opplæring samlet. I dagens system er lengden normert til 13 år, 10 år i grunnskolen og 3 år i videregående opplæring. Lærlingene har i tillegg ett år i verdiskaping. De elevene som begynte i grunnskolen i 1997, og som i dag går i 6. klasse, er de første som har plikt til 10-årig grunnskole. Det 10-årige løpet ble innført ved at man tok seks-åringene inn i skolen. Alderen for når elevene avslutter grunnskolen, er den samme som før reformen. Om lag 20 prosent av ungdommen bruker lengre tid enn normert (dvs. 12 år), og denne tilleggstiden tas nesten uten unntak ut i videregående opplæring.

Historikk

Hovedbegrunnelsen for Reform 97 var å føre seksåringene inn i skolen. Tidligere skolestart ville kunne motvirke utslagene av forskjeller i læringsevne og læringsvilje som skyldes ulike oppvekstvilkår og sosial bakgrunn. Barn med innvandrerbakgrunn ville blant annet ha fordel av å

være sikret et norskspråklig miljø og tilpasset opplæring ett år tidligere.

Tilrådingen om en 10-årig obligatorisk grunnskole bygde på en samlet vurdering av barns og unges oppvekstvilkår og behov, sammenhengen mellom modning og læring, trekk ved samfunnsutviklingen som utfordrer skolen, og sammenlikninger med andre land. I St.meld. nr. 40 (1992–93), *...vi smaa, en Alen lange* ble det fremhevet at det neppe er mulig å senke alder for skolestart og samtidig beholde en 9-årig skole uten at det faglige nivået senkes.

Andre land

Danmark, Sverige og Finland har 9-årig grunnskole, men er også de eneste landene i Europa der barna begynner på skolen så sent som ved 7 års alder. I Danmark og Finland er det imidlertid gratis førskoletilbud siste året før skolestart og i Sverige fra barnet er 4 år. De aller fleste land har et førskoletilbud i regi av det ordinære utdanningssystemet, men tilbudet er frivillig fram til 5–6 års alder.

Lengden på den obligatoriske skolegangen er oftest 9 eller 10 år. I England og Nederland dekker den obligatoriske skolegangen også deler av videregående opplæring (upper secondary education).

Med unntak av Norden er det med andre ord vanligst å avslutte grunnskolen i 15-årsalderen, men det finnes ikke én hovedmodell internasjonalt.

19.2 Premisser og målsettinger

En ny vurdering av lengden vil i praksis innebære en vurdering:

- om løpet skal fortettes eller forkortes med ett år og dermed normalt være 12 år
- om det fortsatt skal være 13 år
- om det skal kunne tilrettelegges for en fleksibel ordning med avslutning etter 12 eller 13 år

På mange måter finnes disse modellene i dag. De elevene som går i sjuende klasse og oppover, går i et 12-årig løp (men de begynte da de var sju år). Siden dette er en strukturmodell som har eksistert lenge, finnes det forskning og erfaringer å vurdere denne ut i fra. Samlede erfaringer med et 13-årig løp vil ikke være klare for om sju år.

- Utvalget vil legge følgende premisser og målsettinger til grunn for vurderingen av spørsmålet om opplæringsens lengde:
- Det skal være lik rett til utdanning uavhengig av bosted, kjønn, sosial og etnisk bakgrunn.
- Grunnopplæringen er en plattform for livslang læring, dvs. at den skal være et utgangspunkt for videre læring i yrket, livet eller videre utdanning.
- Barnehager defineres som en viktig del av utdanningssystemet og som et vesentlig grunnlag for livslang læring.
- Det skal gjennomgående fokuseres på kvaliteten på læringsutbyttet.
- Basiskompetansen skal i sterkere grad prege alle trinn og være et organiserende element i opplæringen.
- Grunnopplæringen skal styres nasjonalt på overordnet nivå, men med gode muligheter for lokal tilpasning.
- Progresjonen mellom trinn må gjøres bedre ved at overlapping reduseres.
- Opptak til grunnskolen skjer det året barnet fyller 6 år.
- Timetallet i småskolen utvides.
- Elevene skal som normalordning følge hverandre aldersmessig gjennom grunnskolen, og dermed fullføre grunnskolen på samme tid.
- Det skal være 10 års skoleplikt, og rett til 13 år.
- Det skal være mulig å fordype seg og spesialisere seg tidligere, dvs. i 14–16-årsalderen, både i teoretiske og praktiske fag.
- Det er av stor utdanningspolitisk og nasjonaløkonomisk betydning at flest mulig går over til videregående opplæring, og at gjennomstrømningen er god.
- Tidlige valg i form av fordypning skal ikke stenge for senere valg i videregående opplæring.
- Videregående opplæring skal normalt være 3 år.
- Fagopplæringen skal følge 2+2-modellen.
- Alle endringer må ta vare på de positive sidene ved dagens grunnopplæring og de reformene som har vært gjennomført.

19.3 Rammer og forutsetninger

Faglig nivå, læringsutbytte og livslang læring

Det er to grunnleggende, men innbyrdes uavhengige spørsmål som må studeres:

1. Er det mulig å få det samme læringsutbytte i en 9-årig grunnskole (12-årsløp) som i en 10-årig (13-årsløp)?

Det er ikke mulig på vitenskapelig grunnlag å slå fast på forhånd om det er mulig å nå samme kompetansenivå etter en «ny 12-årsmodell» som etter den «gamle 13-årige», eller den «gamle» 12-årsmodellen med oppstart det året eleven fyller 7 år. Det er imidlertid mulig å sannsynliggjøre at de fire årene på dagens småskoletrinn kan reduseres til tre uten at dette går vesentlig ut over læringsutbyttet.

Mengden av lærestoff i opplæringen er imidlertid ingen garanti for høyt nivå på opplæringen.

2. Er dagens sammensetning av og innhold i opplæringen nødvendigvis det riktige, eller er det mulig å få et minst like godt fundament for en livslang læringsprosess med en annen faglig progresjon og innenfor en ramme på 12 år?

Selv om et 12-årig løp kan gjøres mer effektivt ved å utvide skoledagen, er det imidlertid selvsagt slik – dersom de samme forutsetningene er til stede – at man vil kunne lære mer med ett år ekstra til rådighet. Dette henger også sammen med elevenes alder og modningsnivå.

Grunnopplæringen skal i et livslangt læringsperspektiv gi et best mulig *fundament* for livslang læring. Det betyr at det legges vekt på læring som motivasjon for videre læring, bygges opp gode læringsstrategier, gis trening i tverrfaglige aktiviteter, sosial kompetanse, teamarbeid, aktiv elevdeltakelse samt grunnleggende basisferdigheter som lesing, skriving, regning og tallforståelse. Samtidig skal opplæringen gi kompetanse som grunnlag for identitetsdannelsen.

Et mål i grunnopplæringen vil være å få flest mulig til å være med lengst mulig i en aktiv læringsprosess.

Både grunnskolen og videregående opplæring har historisk sett vært betraktet som «sluttkompetanser» fordi skolen eller opplæringen var noe man var ferdig med når man forlot den i ung alder. Det var derfor viktig å få mye faktisk lærestoff inn i utdanningene. I dag foregår mye av læringen etter at man er ferdig med grunnopplæringen, ved at man lærer i arbeidslivet eller i videre utdanning. I lys av dette er det mulig å tenke på innhol-

det i grunnopplæringen på en annen måte, og det er mulig å vurdere omfanget av lærestoffet.

Utvalget mener at det faglige nivået bør styrkes i et livslangt læringsperspektiv, og at større vekt på basiskompetanse i grunnopplæringen vil gi elevene et bedre fundament, selv om innholdsmengden temamessig skulle bli noe redusert ved 12 års skolegang.

Dette vil gi en styrket grunnopplæring samlet sett, enten den skjer i løpet av 12 eller 13 år.

Danning og verdier

Skolen er en arena som i tillegg til å gi elevene faglig kompetanse også skal skape og gjenskape humanistiske verdier, gode mellommenneskelige relasjoner, tillit mellom mennesker, sivilisert atferd og kulturelle ytringsformer. I den senere tid er det, blant annet gjennom arbeid i OECD, viet større oppmerksomhet til betydningen av samfunnets kulturelle og sosiale kapital og utdanningssystemets rolle i den sammenhengen.

Utvalget tror ikke at lengden (12 eller 13 år) i seg selv skal endre vesentlig på skolen som en (langsiktig) arena for utviklingen av humanistiske verdier, men vil understreke betydningen av en skole der elevene opplever mestring, som de fullfører, og som oppleves som et sted for utvikling av kulturell, sosial og etisk kompetanse.

Å holde oppe motivasjonen

I forbindelse med utformingen og innføringen av Reform 97 ble det fra flere hold bemerket at konsekvensene av utvidelsen av grunnskolen med ett år kunne medføre redusert motivasjon for skolen blant elevene på ungdomsskoletrinnet. I St.meld. nr. 29 (1994–95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan* blir det slått fast at manglende motivasjon først og fremst ikke er knyttet til lengden på opplæringen, men må ses i sammenheng med opplegget i opplæringen. Det er en oppgave for all opplæringsaktivitet å utforme en opplæring som balanserer forholdet mellom barns og unges positive opplevelser av læring, utfordringer og mestring på en slik måte at opplæringen ikke glir over i en negativ opplevelse av stress og redusert motivasjon, eller gir for lite utfordringer som kan føre til kjedsomhet og mistriivsel.

Utvikling av læringsenergi knyttes ofte til i hvilken grad det gis rom for opplevelser av mestring på den ene siden, og på den annen side gir utfordringer som får den enkelte elev til å strekke

seg og yte sitt beste. Hver enkelt elev og lærling vil ha ulike behov for arenaer der mulighetene for mestring og utfordringer er til stede. Dette understreker behovet for varierte opplegg slik at alle elever og lærlinger kan oppnå positive læringsopplevelser som kan gi ny giv og motivasjon for læring.

Samtidig er det viktig at opplæringen stadig utfordrer barns og unges læring gjennom opplegg som er tilpasset den enkeltes evner, potensial, interesse og alder. Variasjon i muligheter til å veksle mellom teori- og praksisnære læringsarenaer gjennom et bredt spekter av metodiske tilnærminger, og med muligheter for faglig fordypning, vil kunne bidra til stadig å utfordre barns og unges læring.

Utvalget tror ikke at lengden (12 eller 13 år) i seg selv skal endre vesentlig på skolens arbeid knyttet til arbeidet med motivasjon. De tiltakene som utvalget foreslår, vil styrke grunnopplæringen på disse områdene uansett lengde.

Gjennomstrømning og frafall

Gjennomstrømningen i videregående opplæring er langt bedre etter Reform 94 enn før reformen, og dette bildet har vært stabilt. En undersøkelse fra NIFU viser dessuten at ved å ta tiden til hjelp kan langt flere oppnå full kompetanse fra videregående opplæring. Ytterligere satsing på differensierte opplæringsløp tilpasset dem som ikke lykkes i de ordinære løpene, vil sannsynligvis redusere frafallet fra videregående opplæring. Det samme vil en tettere kobling mellom grunnskole og videregående opplæring gjøre ved at hele opplæringsløpet ses under ett. En modell for fleksibel gjennomføring vil også øke mulighetene for at flere fullfører videregående opplæring.

Utvalget tror at alderen for inntreden i videregående opplæring i seg selv kan ha en viss betydning for gjennomstrømningen i positiv retning. Også her er det avgjørende hvilke strukturer som legges for denne viktige overgangen, hvilke impulser som får elevene og lærlingene til å gjennomføre opplæringen, og hvordan tilbudene er lagt opp.

Frafallet mellom grunnskolen og videregående opplæring er i dag lite, men i et opplegg med obligatorisk første år i videregående skole (og 12-årig løp) vil det kunne bli helt marginalt. I dag er det en del som slutter i løpet av grunnkurset. Der som disse har plikt til å fullføre det første året, vil frafallet kunne øke etter dette. Tilknytningen til en ny skole og skolens kjennskap til sine elever vil

kunne gjøre det mulig å finne tiltak for elever som står i fare for å droppe ut.

Alder, modenhet, valg

I dag er ungdommene 15 til 16 år når de må foreta valg til videregående opplæring. På yrkesfaglige studieretninger er elevene 17 til 18 år når de kan bli lærlinger, og de er 19 til 20 år når de er ferdig med videregående opplæring og klar for arbeidsliv eller videre utdanning. Dersom en ønsker å redusere grunnopplæringen fra 13 til 12 år, kan ett av målene være å gi de unge mulighet til å komme ut i verdiskapende arbeid ett år tidligere. En forutsetning er at det blir lagt til rette for at elevene kan gjøre så gode valg som mulig første gang. Dersom dette ikke skjer, vil en tidsmessig gevinst ved å redusere tiden på opplæringen kunne blir spist opp ved at de unge kommer til å måtte gjøre omvalg.

Spørsmålet om valg og omvalg berører særlig overgangen fra grunnskole til videregående opplæring og overgangen til arbeidslivet. Dersom opplæringen blir 12-årig, innebærer det at elevene må velge opplæringsretning i den videregående opplæringen mens de går i 9. klasse, dvs. når de er 14 eller 15 år. Det er et svært tidlig tidspunkt å treffe denne typen beslutninger på, i alle fall etter norsk tradisjon de siste 30 år.

En kan tenke seg ulike grep for å skape en best mulig valgsituasjon for de unge:

- Å utsette faglige spesialiseringer/fordypninger lengst mulig. Dette vil kunne minske mulighetene for «feilvalg», men konsekvensen kan være at elevene får utsatt mulighetene til å følge sine personlige interesser.
- Å organisere spesialiseringen/fordypningen på en slik måte at man, uansett valg, vil kunne bygge videre på den kompetansen man erverver – og komplettere denne til den kompetanseplattformen man ønsker seg.
- Å øke rådgivingsinnsatsen.

Både 15- og 16-åringer kan velge «feil», og utvalget tror at det er vanskelig å fastslå om feilvalgene vil øke eller minke ved at man senker valgalderen med ett år. Konsekvensene av ulike valg bør i minst mulig grad påvirke fremtidige muligheter. Dette må være et siktemål uansett modell, men det vil være påkrevet med ekstra innsats dersom grunnskolen blir 9 år.

Å bo hjemmefra

Det er en lang tradisjon i Norge for at ungdom reiser bort fra foreldrehjemmet når de skal ta videregående opplæring. Selv med den omfattende utbyggingen av videregående opplæring over hele landet i de siste 30 år er det fremdeles i underkant av 20 prosent av 16–18-åringene som bor borte. Prosenten er høyest blant 18-åringene (27,5 prosent), og lavest blant 16-åringene (12 prosent), høyest i Finnmark (47 prosent) og lavest i Oslo (5,5 prosent).

En viktig forklaring på dette er naturligvis lange avstander og en befolkning som mange steder er for liten til at det er mulig å etablere alle tilbud. Det vil også være en del unge som gjerne vil etablere seg for seg selv i ung alder. Fra tilbudssiden vil det uansett være slik at hvis elevgrunnlaget er for lite, blir det kostbart å etablere hele spekteret av tilbud, spesielt mange kostnadskravende tilbud innenfor yrkesfag.

Fordi det historisk sett var et privilegium for relativt få å ta videregående opplæring, har det også tradisjonelt vært aksept blant skolefolk, politikere, foreldre og elever for at det kan være nødvendig for en 16-åring å reise bort. Dette aspektet var ikke diskutert i stor grad ved innføringen av retten til videregående opplæring. De kostnadene som det å bo borte påfører private husholdninger og staten (Statens lånekasse), blir ikke trukket inn i fylkeskommunenes regnestykker når etablering av tilbud vurderes.

Hvis det ikke hadde vært akseptert at 16–17-åringer skulle/kunne bo borte fra foreldrene, er det ikke sikkert at kostnadene nødvendigvis måtte stige vesentlig. Spesielt ikke hvis man trekker de 815 mill. kronene som går over Lånekassens budsjett inn i beregningene. Flere steder har man små skoler med bemerkelsesverdig mange tilbud, uten at det koster mer. Det er også eksempel på at en skole har et tilbud med kun en elev.

Utvalget mener at det ikke er ønskelig at mange 15-åringer skal måtte flytte fra foreldrehjemmet for å ta grunnleggende opplæring. Dersom grunnskolen skal bli 9 år, må videregående opplæring kunne organiseres slik at det er mulig for flest mulig å få opplæring og samtidig bo hjemme.

Fagopplæring

Det at elevene vil gå ut av grunnopplæringen ett år tidligere enn i dag, vil kunne få konsekvenser for lærlingordningen. Da 2+2-modellen i Reform

94 ble vedtatt, måtte det utarbeides særordninger for en del fag. Med en ny senking av alder vil det mest sannsynlig dukke opp krav fra flere bransjer om tilpasninger, unntak og særordninger.

Det vil kunne bli reist spørsmål om noen lærefag må fjernes som ungdomsutdanninger og erstattes med fag-/svennebrev for voksne, med de konsekvenser det vil kunne ha for rekrutteringen til disse fagene. Den generelle utfordringen vil være å få lærebedrifter til å ta inn så unge lærlinger. En løsning på dette kan være å vurdere om noen av lærefagene kan fjernes som lærefag i videregående opplæring og bli påbygginger i fagskolen (fra ½ til 2 års varighet). En slik løsning vil kunne påvirke rekrutteringen til de fagene som får sin læretid forlenget, samtidig som det vil øke studiefinansieringskostnadene gjennom Lånekassen.

Dersom avgangsalderen for grunnskolen blir 15 år, vil dette kreve justeringer i enkelte fagopplæringstilbud, særlig fordi det er mulig å tegne ordinær lærekontrakt direkte fra grunnskolen som alternativ til 2+ 2-modellen.

Utvalget mener at en 12-årig modell vil måtte føre til betydelige endringer av tilbudsstrukturen, og at det for en rekke utdanninger kan bli vanskeligere å få tilstrekkelig antall læreplasser.

Kjønnsdelte utdanningsvalg

Norge preges av meget kjønnsdelte utdanningsvalg og et kjønnsdelt arbeidsmarked. Årsakene til at det er slik, paradoksalt nok i et land som har satset enormt på likestilling i de siste 30 år, er sammensatte og kompliserte. Det finnes ikke noe forskning som kan fastslå entydig hvorfor det er slik, og det finnes ikke noen enkle virkemidler for å motvirke dette.

Elevene velger i dag videregående studieretning det året de fyller 16. Denne alderen er preget av usikkerhet, pubertet og identitetsdannelse. Det kan være tøft for unge i denne aldersgruppen å foreta et valg som oppfattes som kjønnsmessig utradisjonelt. Hvorvidt dette er en viktig variabel, og om den vil kunne forsterkes eller dempes om valgene skulle foregå det året man fylte 15, er vanskelig å si noe sikkert om. Det er m.a.o. vanskelig å fastslå hvorvidt senket alder for valg av studieretning vil fremme eller motvirke eller være nøytralt i det kjønnsdelte utdanningsmarkedet.

Et 12-årig løp vil imidlertid måtte føre til vesentlige endringer av grunnstrukturen og medføre at det første året i videregående blir obligatorisk. Omleggingen av grunnstrukturen kan gjøres

slik at det på sikt fører til en jevnere fordeling av kjønnene det første året i videregående opplæring.

Økonomi

Dersom det er mulig å redusere grunnopplæringsløpet med ett år, uten at det fører til vesentlig dårligere kvalitet eller større frafall, er det isolert sett store ressurser å spare. For det første vil en spare penger på offentlige budsjetter ved at systemet vil bestå av ett årskull mindre. Foreldre (private husholdninger) vil spare levekostnader for ett år, og ungdommen vil tjene ett år ekstra med lønnsinntekt i den andre enden. Samfunnet vil få tilgang til ett årskull ekstra, noe som gir store samfunnsøkonomiske gevinster forutsatt at det finnes tilgjengelige arbeidsplasser. Høy grad av omvalg vil redusere en slik gevinst.

Det er mange og viktige kostnadssammenhenger gjennom utdanningsløpene og mellom utdanningssystemet og resten av samfunnet. God kvalitet i grunnskolen kan forebygge lærevansker og dermed gi lavere kostnader lenger ute i løpet. Tilsvarende vil en videregående opplæring som utvikler selvtillit og lærelyst hos elever og lærlinger, kunne føre til økt etterspørsel etter tertiære utdanningsløp. Et utdanningssystem som gir få nederlag, lite frafall og mange som lykkes, gir også større og mer robust arbeidsstyrke. Erfaringer fra andre land viser at unge mennesker som forsvinner ut av utdanningssystemet, også forsvinner fra arbeidsmarkedet. Dette er sløseri med samfunnets ressurser. En godt utdannet befolkning med høy selvtillit kan gi raskere omstilling og lavere arbeidsløshet.

Overgangsproblemer og reformtretthet

Ett argument som kan anføres mot å endre løpets lengde, er at det er kort tid siden Reform 97 ble innført, og ennå har ingen 6-åringer fra reformåret kommet seg igjennom løpet. De første av disse vil være ferdig med videregående opplæring i 2010. Mot dette kan det hevdes at dersom det finnes gode grunner til å redusere løpets lengde, bør det nettopp gjøres så fort som mulig. Det forhold at man sannsynligvis må bruke noen år på å fase inn en slik endring, tilsier også at en bør sikte mot iverksettelse så snart som mulig.

En endring av løpets lengde vil føre til endringer i læreplanene selv om stort sett alle læreplanene er blitt endret i forbindelse med reformene. Hvor lenge en læreplan skal og bør bestå uendret,

er også et diskusjonstema uavhengig av diskusjonen om lengden på opplæringen.

Dersom en endrer grunnskoleløpet til 9 år med virkning fra ett bestemt år, vil det komme et år da to alderskull skal inn i videregående opplæring samtidig og være der gjennom hele opplæringstiden. Deretter skal de over i høyere utdanning eller i arbeidslivet. Denne utfordringen er veldig forskjellig fra den som oppsto da seksåringene gikk inn i skolen. De aller fleste seksåringer var i en eller annen form for offentlig tilbud allerede, dessuten var det en permanent ekspansjon av skolen. Utdanningsreformer tidligere har også stort sett vært varige utvidelser.

Det er etter utvalgets oppfatning åpenbart at en reduksjon i lengden på den obligatoriske grunnskolen vil være en gigantisk organisatorisk utfordring. Dersom det skal være mulig å takle en slik utfordring, må overgangen styres godt, det må tas i bruk utradisjonelle løsninger, og det må legges betydelige ressurser inn i overgangsperioden. Sannsynligvis vil det være nødvendig å etablere en egen, nasjonal prosjektorganisasjon for dette formålet.

19.4 En eller flere modeller?

Utvalget vil presentere og vurdere to alternative modeller. Siden det ikke eksisterer noen referansem modell ennå (ingen 12-årsmodell med seksårsstart, ingen ferdig utprøvd 13-årsmodell), er begge modellene laget med følgende utgangspunkt:

Hvordan bør grunnopplæringen være dersom den skal være:

- 13 år, som den er normert til i dag (etter Reform 97)?
- 12 år, dvs. forkortes med ett år i forhold til eksisterende modell?

Modell med normalt tid på 13 år

Modellen innebærer ingen endring i grunnskolenes lengde. Utgangspunktet for modellen er en gjennomgående kvalitetsheving av hele grunnopplæringen og en klarere faglig og organisatorisk sammenheng med barnehagen. De 13 årene skal brukes på en bedre måte, og målet er at ungdommene skal ha en sterkere kompetanseplattform etter endt grunnopplæring.

Endringene ligger i at det skal være en sterkere vektlegging av basisferdigheter på småskoletrinnet, og at timetallet utvides. Basiskompetan-

sen skal prege alle trinn, og progresjonen skal gjøres bedre ved å begrense faglig overlapping mellom trinnene. Dette innebærer at elevene ved inngangen til ungdomsskolen skal kunne ha en høyere kompetanse enn det er lagt opp til med dagens struktur og innhold, samtidig som en større andel av elevene og lærlingene skal kunne fullføre grunnopplæringen på normert tid.

På ungdomstrinnet skal det være mulig å fordype seg og spesialisere seg uten at disse valgene skal stenge for senere muligheter i videregående opplæring. Fordypningen må kunne være praktisk eller teoretisk rettet, og den skal være gjennomtenkt, planmessig og faglig. En ønsker ikke en gjeninnføring av et mer eller mindre tilfeldig valgfagssystem. Utplassering i bedrift skal være forankret faglig. Denne spesialiseringen kan skje ved:

- at det lages egne fag som tar utgangspunkt i utdanningsprogrammene i videregående opplæring
- at det innenfor utdanningsprogrammene i videregående opplæring skal være moduler som skal kunne tas i ungdomsskolen
- at det i samarbeid med for eksempel kulturskoler, foreninger eller liknende lages opplegg der eleven kan fordype seg i interesseområder som for eksempel sport og kultur

Modellen krever endringer i rammeplanen for barnehagene og i læreplanene for alle trinn både i grunnskolen og i videregående opplæring. Modellen krever ingen omfattende organisatoriske endringer.

Modell med normalt tid på 12 år

Modellen innebærer at grunnskolenes lengde reduseres med ett år. Småskoletrinnet reduseres med ett år, fra fire til tre år. Dette gjennomføres ved at det skal legges sterkere vektlegging på basisferdigheter på småskoletrinnet, og at timetallet utvides. Samtidig skal barnehagene knyttes nærmere til skolen organisatorisk og innholdsmessig, blant annet ved at rammeplanen for barnehagene og læreplanene for grunnskolen revideres. Basiskompetansen skal prege alle trinn og overganger og progresjonen gjøres bedre. Inngangen til ungdomstrinnet skal på denne måten kunne foretas ett år tidligere.

I og med at overgangen til videregående opplæring normalt vil skje ett år tidligere, vil også fordypningsmulighetene og spesialiseringen komme tidligere. Første år i videregående opplæring blir

obligatorisk, og det skal være mulig å avslutte etter dette året med kompetansebevis. En konsekvens av dette forslaget er at det blir gratis undervisningsmateriell det første året i videregående opplæring. Dette følger av prinsippet om at obligatorisk opplæring må være gratis.

Som en følge av dette er det flere grunner til at utdanningsprogrammene i videregående opplæring må lages bredere enn dagens ordning, og de unge må ha muligheter til å velge ulike løp. Opplæringen må normalt kunne organiseres slik at 15-åringen skal kunne bo hjemme det første året i videregående opplæring.

Modellen innebærer at ungdommene normalt vil kunne avslutte videregående opplæring ett år tidligere. De vil da kunne velge om de ønsker å gå ut i arbeid, fortsette faglig fordypning på fagskoler, folkehøyskoler, høyskoler eller universiteter. Det blir derfor viktig at det tilbudet som står til rådighet etter endt videregående opplæring, blir tilrettelagt for dette. Spesielt ligger det til rette for at fagskoletilbudene må bygges ut.

19.4.1 Drøfting av alternative modeller

En god gjennomstrømning er et overordnet hensyn, og utvalget vil ikke anbefale ordninger som generelt kan føre til at elever bruker lengre tid enn nødvendig for å gjennomføre videregående opplæring. Utvalget er samtidig klar over at om lag 20 prosent av elevene ikke fullfører videregående opplæring på normert tid, men bruker lengre tid. Utvalget ønsker derfor en ordning som systematisk øker muligheten for at flere fullfører videregående opplæring, selv om en del av disse måtte bruke mer tid. Det er viktig at elevene får et fastlagt program som kan følges, og som gjør det mulig å fullføre videregående opplæring etter en fastlagt plan.

Et samlet utvalg er enig i de premissene som er lagt for modellvalg, men er delt i synet på om disse kan tilfredsstilles ved både et 13-årig løp og et 12-årig løp.

Når utvalget deler seg med hensyn til valg av modell, har det sammenheng med at de ulike argumentene blir vektlagt forskjellig.

Utvalgets flertall, medlemmene Fossland, Grøn-dahl, Huitfeldt, Karlsen, Lied, Nielsen, Søgne, Veierød og Vårdal går inn for at grunnopplæringen fortsatt skal være 13 år.

Utvalgets flertall legger utdanningsfaglige argumenter til grunn for sitt standpunkt med bakgrunn i livslang læring. Samfunnet har endret seg siden 9-årig grunnskole ble innført, og det har

hatt følger for utviklingen av utdanningssystemene. Grunnskolen er blitt 10-årig, og fra 1994 fikk alle 16-åringene rett til videregående opplæring. Også voksegruppen uten fullført grunnskole og videregående opplæring har fått rettigheter til opplæring. Det har videre skjedd en utvikling hvor grenser mellom utdanningsnivående bygges ned. Arbeidslivet anerkjennes i større grad som opplæringsarena og verdsetting av realkompetanse er akseptert som et vurderingskriterium. Denne utviklingen er et uttrykk for den betydning kompetanse har fått i et samfunn hvor kunnskapsutviklingen etter hvert er en hovednæringsvei.

Utvalgets flertall mener at en solid grunnopplæring er viktigere enn noen gang både for å gi hvert individ et solid fundament for livslang læring og for å sikre kvalifisert arbeidskraft og nødvendig rekruttering til forskning og nyskaping. Utvalgets flertall kan derfor ikke anbefale at grunnopplæringen forkortes fra 13 til 12 år. Det betyr at den tidligere ordningen med 9-årig grunnskole gjeninnføres fra et lavere årstrinn.

Norge har et høyt gjennomsnittlig utdanningsnivå i dag. Det er en av årsakene til at vi har klart å utvikle et velferdssamfunn i likevekt. Kunnskapsutvikling og evnen til å omsette kunnskap i handling er etter hvert blitt en forutsetning for verdiskaping, velferd og fordeling. En hovedbegrunnelse for utvidelsen av grunnskolen til 10 år, var at det ikke kunne forventes at elevene nådde et godt nok faglig nivå med 9 år og skolestart ved 6 år. Utvalgets flertall mener at det ikke er et spørsmål om å opprettholde dagens nivå i grunnopplæringen, men å øke kompetansen.

Utvalget har foreslått en helt nødvendig konsentrasjon om basiskompetanse fra første dag i skolen, i tillegg til at lengden på skoledagen i småskolen foreslås økt. Sammenhengen mellom barnehagen og småskoletrinnet er videre foreslått styrket. Dette vil gjøre den viktige begynnervfasen til et bedre fundament for resten av opplæringen. Ikke minst er dette viktig med tanke på språkutviklingen hos elever med minoritetsspråklig bakgrunn.

Utvalgets flertall mener at en på denne måten vil få en betydelig læringsmessig gevinst, der både tid og faglig arbeid får virke sammen. Utvalgets flertall mener at økt kvalitet i grunnopplæringen dreier seg om både å utvide årsrammen på småskoletrinnet og legge større vekt på elevenes grunnleggende kunnskaper, holdninger og ferdigheter gjennom hele grunnopplæringen. Utvalgets flertall mener at et viktig argument for en fortsatt

13-årig grunnsopplæring er at det gir rom for et mer variert og praksisrettet ungdomstrinn gjennom valg av programfag og kobling mot videregående skole innenfor dagens årsramme.

Først i 2010 vil en ha erfaringer fra en 13-årig grunnsopplæring. Det er ingen erfaringer som tilsier at en redusert grunnsopplæring gir samlet bedre læring og kompetanse. Utvalgets flertall kan derfor ikke se hensikten med å forkorte grunnsopplæringen før i det minste et årskull har fullført 10-årig grunnskole.

Læring og utvikling henger sammen med modning. Dersom grunnsopplæringen forkortes, vil dagens 14/15-åringer måtte foreta utdanningsvalg gjennom søkningen til videregående opplæring. I tillegg vil ungdom som må bo på hybel, måtte flytte hjemmefra et år tidligere. Utvalgets flertall mener dette er uheldig. Dette kan ha konsekvenser for rekrutteringen til yrkesfag, og det kan dempe sosial mobilitet.

Høyere utdanning er forkortet gjennom Kvalitetsreformen. For den del av ungdommen som fortsetter i høyere utdanning, vil utdanningslengden totalt sett være redusert. Forkortingen av høyere utdanning skjedde etter at grunnskolen ble 10-årig. Norske ungdommer kommer heller ikke dårligere ut tidsmessig sammenliknet med studenter i de andre nordiske landene. Utvalgets flertall mener at endringene i høyere utdanning er et argument for at grunnsopplæringen ikke forkortes.

Utvalgets flertall kjenner de økonomiske argumentene for å forkorte grunnsopplæringen. Utvalgets flertall vil peke på den usikkerhet som bl.a. knytter seg til analyser av fremtidig kompetansebehov og situasjonen på arbeidsmarkedet mer generelt. Det er sterk faglig enighet om at utdanning bidrar sterkt til økonomisk vekst. Utvalgets flertall mener det er viktigere å vektlegge den langsiktige økonomiske veksten i et forsterket kvalitativt godt 13-årig løp kan bidra til, enn den innsparingen en vil få ved å gjeninnføre 9-årig grunnskole. Å forkorte grunnsopplæringen med et år betyr at innsatsen i grunnsopplæringen på permanent basis reduseres med 10 prosent. Utvalgets flertall kan ikke se at dette er formålstjenlig i en tid hvor det er grunnlag både for kortsiktige tiltak og mer varige investeringer for å forsterke grunnsopplæringen.

Utvalgets flertall har merket seg både de organisatoriske omkostningene og de økonomiske konsekvensene av å gjeninnføre 9-årig grunnskole. Utvalgets flertall ønsker ikke å bruke i overkant av 3 mrd til en strukturomlegging når behovet for å heve kunnskapsnivået i basisferdig-

heter er så påkrevet. Etter flertallets vurdering må all innsats rettes mot heving av det faglige nivået.

Dersom opplæringstiden blir redusert med et år, vil om lag halve kullet ikke ha nådd myndighetsalderen i det de avslutter videregående opplæring. Det betyr at mulighetene for å begynne direkte på høyere utdanninger, avtjene militær-/siviltjeneste eller gå over i arbeidslivet, kan bli endret for elever som ikke har nådd myndighetsalderen. En omlegging til et tolvårig løp fordrer en omfattende gjennomgang av lov- og regelverk knyttet til utdanning og arbeidsliv med tanke på å sikre elever som har fullført videregående opplæring de samme mulighetene som i dag.

Utvalgets flertall vil understreke at det er lærerne og instruktørene som bidrar mest til kvaliteten i opplæringen. En forsterket 13-årig grunnsopplæring forutsetter systematisk og langvarig satsing på:

- faglig kompetanse, både etter- og videreutdanning, med særlig siktemål å styrke elevenes og læringenes læringsresultater
- kompetanse i varierte læringsstrategier, organiseringsformer og arbeidsmåter, herunder inkludert bruk av IKT, for å sikre best mulig læringsutbytte for den enkelte elev og lærer
- læringsmiljø som fremmer lærelyst, trivsel, motivasjon og trygghet.

Utvalgets flertall mener at den økonomiske innsatsen må rettes mot å styrke kvaliteten gjennomgående i grunnsopplæringen, bl.a. ved å skape forutsigbarhet og stabile rammevilkår.

Utvalgets mindretall, medlemmene Andreassen, Holden, Høgaas, Johansen, Lie, Ommundsen og Seim går inn for at grunnskolen forkortes til 9 år, og at normalmodellen for grunnsopplæringen dermed blir 12 år.

Disse medlemmene har flere utdanningspolitiske begrunnelser for dette forslaget, alle med utgangspunkt i livslang læring.

Samfunnet har endret seg siden 9-årig grunnskole ble innført. Den gangen var grunnskolen den avsluttende utdanningen for en relativt stor andel av kullene. I dag er både grunnskolen og videregående opplæring en del av et livslangt læringsløp for de aller fleste. Forventet antall år i utdanning i Norge er 18 år. En reduksjon i grunnskolens lengde, innenfor et uendret samlet antall år i utdanning, vil bety at ungdommen i større grad kan forfølge sine egne valg av fordypning og spesialisering etter videregående opplæring, uten økt utdanningslengde.

Utvalget har foreslått en helt nødvendig konsentrasjon om basiskompetanse fra første dag i skolen, i tillegg til at lengden på skoledagen i småskolen foreslås økt. Dette vil bidra til at den viktige begynnerfasen vil gi et bedre fundament for resten av opplæringen. Disse medlemmene mener at dette må få konsekvenser for de øvrige klassetrinnene. Elevene bør raskere møte mellomtrinnets utfordringer med fag og fagfordypning, og raskere møte ungdomstrinnet med mer fagkompetente lærere og differensierte opplæringstilbud. Disse medlemmene tror at både en naturlig progresjon, tidligere møte med nye fag og utfordringer, samt tidligere egne valg vil øke motivasjonen og lærelysten. Samtidig vil lærere med høyere og mer spesialisert utdanning kunne gi elevene et nytt og spennende møte med fagene i videregående opplæring.

Disse medlemmene foreslår at første trinn i videregående opplæring (det 10. året) gjøres obligatorisk. Dette vil kunne øke gjennomstrømmningen ved at elevene i pliktiden faktisk allerede har gått ett år i videregående opplæring.

Disse medlemmene kan ikke se noen grunn til at norske ungdommer som tar utdanning etter videregående opplæring, skal være eldre enn sine kolleger i mange andre land, og at de skal gå senere inn i ordinært arbeidsliv eller høyere utdanning. Over halvparten av norske studenter i utlandet studerer i Australia, USA og Storbritannia, land der ungdommen begynner på universitetet når de er 18 år gamle. Storbritannia og Australia er for øvrig land som, til tross for dette, ligger foran Norge i forventet antall år i utdanning.

Etter en krevende og kostbar overgangsperiode vil gjeninnføringen av 9-årig grunnskole representere en frigjøring av ressurser i grunnopplæringen tilsvarende drøyt 5000 årsverk. Den innsparingen dette representerer, vil utvalgsmedlemmene *Andreassen, Holden, Høgaas, Johansen, Lie, Ommundsen og Seim* bruke til å styrke grunnopplæringen ved en lang rekke forslag, hvorav de to viktigste er en historisk sett enorm satsing på å øke timetallet i grunnskolen og på å øke lærernes kompetanse. Disse medlemmene forutsetter – i tråd med mandatet – at frigjorte ressurser ved en overgang til 12-årig skoleløp kanaliseres tilbake til grunnopplæringen.

Det er lærerne som er den faktoren som bidrar mest til kvaliteten i opplæringen, og disse medlemmene tror at en substansiell, systematisk og langvarig satsing på:

- faglig kompetanse, både etter- og videreutdanning, med særlig siktemål å styrke elevenes og lærlingenes læringsresultater
- kompetanse i varierte læringsstrategier, organiseringsformer og arbeidsmåter, herunder inkludert bruk av IKT, for å sikre et best mulig læringsutbytte for den enkelte elev og lærling
- læringsmiljø som fremmer lærelyst, trivsel, motivasjon og trygghet

vil kunne bidra mer til en kvalitetsheving av grunnopplæringen enn det man eventuelt skulle «tape» ved å fortette opplæringen til 12 år. Frigjorte ressurser gir også større muligheter for differensiering og tilpassede læringsløp. Disse medlemmene tror ikke det vil være mulig å fremskaffe tilstrekkelig med ressurser til de omfattende endringene som disse medlemmene foreslår, uten å foreta den omleggingen som skisseres ved å forkorte grunnopplæringens lengde med ett år.

En overgang fra 10-årig til 9-årig grunnskole er en meget kompleks og krevende organisatorisk oppgave, og av den grunn vil mange kunne kvie seg for å gå i gang med den. En slik vegring er imidlertid vanskelig å forsvare dersom man mener at det beste systemet er et 12-årig løp, med de styrkingstiltak som utvalget foreskriver. Det er heller ikke sikkert at overgangsfasen nødvendigvis vil virke negativt inn. En så gjennomgående forandring vil også kunne innebære starten på en fornyelses- og endringsprosess som det er behov for i skolen.

Disse medlemmene ser at en reduksjon i grunnopplæringens lengde, gjort på en riktig måte, kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster ved at ett årskull føres tidligere ut i arbeidslivet enn det ellers ville ha gjort. Det er vanskelig å neglisjere den relativt dramatiske demografiske utviklingen som vil slå inn med full tyngde i stort sett hele OECD-området om få år. Alt tyder på at størrelsen på arbeidsstyrken vil bli et betydelig problem og virke begrensende på vår evne til å løse viktige velferdsoppgaver. Det er derfor sannsynlig at grunnopplæringens lengde uansett vil kunne bli et brennbart tema om noen år – spesielt fordi mange andre land har kortere grunnopplæring enn det vi har i Norge. Etter disse medlemmenes syn er det bedre å gjennomføre en godt planlagt og utdanningspolitisk begrunnet forkorting nå, enn å kanskje være tvunget til å foreta en hastig og finanspolitisk begrunnet forkorting på et senere tidspunkt.

Dersom man på en vellykket måte klarer å redusere lengden av grunnutdanningen fra 13 til

12 år, og dermed får ungdomskullene ut i arbeidsmarkedet ett år tidligere, vil man permanent tilføre 50 000–60 000 årsverk til arbeidsstyrken. I en situasjon der størrelsen på arbeidsstyrken er en av våre største langsiktige bekymringer, vil dette gi et enormt bidrag til samfunnsøkonomien og til samfunnets evne til å løse viktige fellesoppgaver. Den menneskelige kapitalen i form av arbeidsinnsats står for 82 prosent av nasjonalformuen. En

økning med 60 000 årsverk tilsvarer en økning på om lag 3 prosent, noe som da grovt anslått kan bety en økning av nasjonalformuen tilsvarende 40 prosent av petroleumsformuen.

Det tar flere år før omleggingen er gjennomført. Dersom det ikke tilføres tilstrekkelig med ressurser i denne overgangsfasen, kan det true en vellykket gjennomføring av omleggingen.

Del IV
Roller og ansvar

Kapittel 20

Skole, skoleleder, skoleeier**Boks 20.1 Utvalgets forslag***Utvalget foreslår:*

- Lov- og regelverk endres slik at det åpnes for ulike tilsettingsmodeller for skoleledere, inkludert åremål
- Skoleledere gis tilbud om lederutdanning på masternivå
- Lærere gis tilbud om lederutdanning på masternivå

20.1 Innledning

Dette kapitlet vurderer skolen som organisasjon og ser på hvilke roller og rammebetingelser lederen av denne organisasjonen har, og hvilken rolle eieren har.

I kapittel 23 *Statens ulike roller*, trekkes linjene fra St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*, der det slås fast at målstyring skal være det bærende prinsippet i styringen av utdanningssektoren. Utviklingen har etter den tid gått i retning av at mer myndighet blir overført til skoleeierne, som igjen delegerer deler av denne myndigheten videre til det enkelte lærested. Samtidig har ikke prinsippene fra den gangen funnet sin endelige form. Både den statlige utdanningsadministrasjonen og kommunal administrasjon har nærmest kontinuerlig vært under omstilling, og lover, forskrifter og økonomiske ordninger har vært gjenstand for gjennomgang flere ganger. Regjeringen har eksempelvis i vår foreslått omfattende endringer vedrørende Læringssenteret, en institusjon som ble opprettet i 2000. Det er derfor ikke lett å ha et klart og entydig bilde av oppgave- og ansvarsforholdene til de ulike aktørene.

20.2 Skolen – som lærende organisasjon

Det er skolen som organisasjon som møter elevene, og som fastsetter rammebetingelsene for elevenes læring. Skolen har ansvaret for at elevene – som er eksistensberettigelsen for hele organisasjonen – skal tilegne seg, videreutvikle og skape en lang rekke kompetanser over et stort antall år. Hvordan skolen fungerer, vil være avgjørende for om enkeltelevne kommer til å oppleve at årene i opplæringen var meningsfulle og vellykkete.

Skolen har også ansvaret for at læreren – som har som sin profesjon å legge til rette for andres læring – til enhver tid har en kompetanse som er tilstrekkelig god til å kunne gjøre en verdifull jobb. Fagkompetanse i det fagstoffet som skal formidles, er viktig, likeså fagdidaktisk kompetanse, formidlingskompetanse og ledelses- og prosesskompetanse. Grunnkompetansen for å bli lærer får lærerne gjennom forskjellige lærerutdanninger. Viktige bidragsytere i kompetanseutviklingen underveis i yrkesløpet er kolleger, ledere samt etter- og videreutdanning.

En kunnskapsintensiv organisasjon er en virksomhet der en stor andel av medlemmene er involvert i å skape og formidle kunnskap. I tillegg kjennetegnes slike organisasjoner av at de har mekanismer for å utveksle og spre kunnskaper, erfaringer og resultater, samt (i moderne tid) av intensiv bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Her inngår også evnen til å vurdere sin egen virksomhet. Kvalitetsportalen, som ble foreslått i utvalgets delinnstilling blir derfor et viktig redskap for skolen, og skolen må ha ansvaret for å følge opp, supplere og bruke data om struktur, prosess og resultat kvalitet.

I en analyse foretatt av OECD¹ konkluderes det, paradoksalt nok, med at skoler jevnt over ikke passer inn i beskrivelsen av en moderne kunnskapsbasert organisasjon, selv om de gjør intensiv bruk av kunnskap. Det er mulig at enkeltlærere på egen hånd utarbeider nyskapende løsninger, men relativt få av disse blir formidlet og delt av resten av organisasjonen. Denne vurderingen støttes av Imsen. Hun peker på at det er vanskelig å spore direkte og entydige virkninger av skolemiljøet på virksomheten i klasserommene. Det var heller ingen virkninger av skolens utviklingsorientering.²

Det finnes lærerteam for ulike formål ved mange skoler. Samarbeid mellom de ansatte er en viktig forutsetning for å utvikle en lærende organisasjon. Det er imidlertid mer usikkert hvor vanlig det er at skoler utformer en felles visjon eller profil for virksomheten. Den store lokale interessen for forsøksvirksomhet er en indikasjon på at det finnes en lang rekke skoler som preges av nytenkning og spennende arbeidsmåter som i stor grad bryter med tilvante mønstre. Gjennomføringen av opplæringsreformene i 90-årene og lokale og nasjonale utviklingsprosjekter har stimulert til utprøving av alternative løsninger i hele skolens virksomhet. Demonstrasjonsskolene og bonusskolene er også eksempler på utviklingsorientering. Flere av evalueringsrapportene fra Reform 97 beskriver også læringsmiljøet i mange skoler som variert og preget av samarbeid og teamorganisering. Særlig gjelder dette småskoletrinnet, se nærmere omtale i kapittel 12 *En god fortsettelse – grunnskolen*.

Styringsstrategier er under endring. Krav om mål og resultatstyring for det utførende leddet innebærer et større ansvar for skolene enn tidligere. Desentralisert styring krever høyere kompetanse hos aktørene lavere ned i organisasjonen. Oppmerksomhet rundt resultat kvalitet og læringsutbytte fordrer målrettet lokalt forankret utviklingsarbeid og kompetanseutvikling. Både ledelse og lærere har for eksempel behov for å øke sin kunnskap om hvordan gode læringsresultater oppnås for å kunne handle på nye måter. Dette er en viktig utfordring i et desentralisert utdanningssystem der oppmerksomheten har skiftet fra innsatsfaktorer til resultater.

20.3 Skolelederen

Skoleledelse har utviklet seg mye gjennom det 20. århundret. Behovet for ledelse i en enkel landsens skole var ikke stort på begynnelsen av århundret. Selv når skolene ble større, ble det ansett som tilstrekkelig å gi en vanlig praktiserende lærer noen tilleggsferdigheter som gjorde ham (som regel) i stand til å ta ansvaret for bygningen, de øvrige lærerne og elevene. Det finnes eksempler på rektorer som har satt spor etter seg i den norske skolehistorien, men de fleste avanserte da til skoleinspektører, datidens skolesjef. Skoleledelse ble heller ikke sett på som en egen profesjon da Pedagogisk forskningsinstitutt ble opprettet i 50-årene. Stortinget ønsket ikke en egen linje for administrasjon, som det den gangen het. Synet var at det pedagogisk utdannede personalet var skikket til å bli skoleledere, og den tilleggs kunnskapen de eventuelt trengte, kunne ikke være grunnlagt i et akademisk studium. Et akademisk skolelederstudium ville bare fjerne lederne fra den praktiske skolehverdagen.

Behovet for mer profesjonell ledelse ble imidlertid mer og mer åpenbart, og fra midten av 80-årene satte departementet i gang en serie ledelsesprogrammer (LEVIS, MOLIS, LIS, LUIS). Det siste programmet ble utviklet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, og avsluttet i 2000. Vurderingen av utbyttet av disse programmene har vært litt blandet. Etter hvert var det også mange kommuner som mente at det var uheldig at staten skulle ta ansvaret for kompetanseutviklingen til en gruppe kommunale ledere. Disse kommunene ville heller se skoleledelse som en del av den allmenne ledelsesutviklingen innenfor kommunal sektor.

Utviklingen i 90-årene har gitt nye konkrete utfordringer for ledelse av skolen. Den ene er kravene til endring i forbindelse med innføringen av nye læreplaner og revisjon av lovgivingen. Det andre er ledelsesutfordringer som har sammenheng med endringer i den kommunale ledelsesstrukturen. I flere land har dette vært parallelle prosesser som alle har bidratt til desentraliserte beslutninger.

Som i ledelses- og organisasjonsteorien generelt finnes det heller ikke for skolen en enkelt oppskrift på skoleledelse som virker i alle sammenhenger. Mange ulike ledertyper og mange ulike organiseringer kan lede fram til gode resultater. En viktig faktor som ofte trekkes fram for å få til varige endringer, er forankring. Organisasjonen

¹ Hargraves, D. (2000): The production, mediation and use of professional knowledge among teachers and doctors: a comparative analysis in OECD, Knowledge management in learning society, Paris.

² Imsen, Gunn: Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte. Synteserapport. 2003.

må dele virkelighetsoppfatningen og beskrivelsen av utfordringene og være med på å utmeisle virkemidlene. OECD trekker fram i en av sine rapporter, hvor påfallende ofte det er at effektive leder-team er en nøkkelfaktor i suksessfull skoleledelse, og at endringene da har større gjennomslagskraft og større varighet enn når endringene er avhengige av bare en person.³

Flere land har rammepregede læreplaner som gir stor frihet til den enkelte skole. I Norge har svært mange kommuner og fylkeskommuner desentralisert ansvaret for driften av skolene til sine rektorer, mens staten ikke på tilsvarende måte har gitt valgfrihet og større handlingsrom i forhold til skolens innhold.

Skoleledelse er derfor mer og mer kommet til å bli ledelse av kunnskapsbedrifter. Lederskap på den enkelte skole må dreie om å skape vilkår for at lærernes kompetanse blir tatt i bruk for å virkeliggjøre læreplanverkets mål og sikre kvaliteten i læringsarbeidet. Rektors primære oppgave er å angi og kommunisere retning, formulere resultatkrav, skape arenaer for utvikling, motivere og inspirere, følge opp skolens læringsresultater og gi tydelige tilbakemelding til personalet og skolens øvrige interessenter.

Rektor skal ivareta alle sider ved lederrollen, både den strategiske, faglige, innovative og administrative rollen, og dessuten ha et sterkt grep om arbeidsgiverrollen. Rektor skal videre finne sin plass i den kommunale eller fylkeskommunale organisasjonen.

Dette betinger sterkere vekt på helhetsstyring og -ledelse, og mindre på direkte styring av prosesser.

Kravene til skoleledelse har vært mangfoldige, og utover i 90-årene var det gjennomgående svært få søkere til nye rektorstillinger. Dette kan muligens gjenspeile en overgangsfase fra en situasjon der rekrutteringen var ansiennitets- og tradisjonsorientert, til en ny situasjon hvor kravene blir mangfoldige, men ikke klart avgrenset, samtidig som avlønningen var relativt beskjeden. Utvalget legger vekt på at en endring av lærestedenes oppmerksomhet i retning av resultat kvaliteten også må gi ledelsesrollen mer fokus i samme retning.

Opplæringsloven stiller formelle kvalifikasjonskrav til dem som er ledere for grunnskoler og videregående skoler. Kravene blir ytterligere spesifiserte i forskrifter. Den som blir tilsatt som rektor, må oppfylle nærmere spesifiserte kompe-

Boks 20.2 Leksvik videregående skole

Leksvik videregående skole er organisert i arbeidsenheter. Undervisningspersonalet har sine arbeidsplasser i arbeidsenhetene og har fast arbeidstid med 35 timer per uke.

Det utarbeides individuelle studieplaner for den enkelte elev, og i tillegg er planleggingen av opplæringen, vikarbehov, økonomi og spesialundervisning en del av den enkelte arbeidshets oppgaver.

Elevene blir engasjert i internasjonalt arbeid, prosjektarbeid, ungdomsbedrifter og lignende. Klassene er inndelt i basisgrupper med ca. 6 elever og en basisgruppelærer.

Skoledagen er organisert slik:

08.30 – 09.00: Samling i basisgruppe

09.00 – 11.30: Fagspesifikk del (timer)

11.30 – 12.00: Lunsj

12.00 – 14.50: Prosjektarbeid/gruppearbeid/individuell arbeid

14.50 – 15.30: Planlegging for personalet

Skolen er valgt til demonstrasjonsskole og er fremhevet som fremragende på kriterieområdene, «Pedagogisk kreativitet og nytenking» og «God og tydelig skoleledelse». Ledelsen framstår tydelig, og rektor stiller krav til sine medarbeidere, samtidig som leder opptre støttende overfor personalet. Trivselen blant lærere og elever dokumenteres ved et minimum av sykefravær, og ingen frafall av elever.

tansekrav. Det kreves tre års praksis fra undervisning eller fra administrativt arbeid i skolen eller annen utdanningsadministrasjon. En rektor må også oppfylle de kompetansekravene som gjelder for å bli tilsatt i en undervisningsstilling. Videre kan en rektor ikke være leder for flere skoler samtidig.

11. april 2003 fremmet Regjeringen en lovproposisjon⁴ der de formelle kompetansekravene ble foreslått opphevet. Det skal fremdeles stilles krav til pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper, men kravet gjelder realkompetanse. En rektor skal etter forslaget også kunne lede flere skoler dersom dette er forsvarlig.

Noen kommuner tilbyr skolelederne skal få lederutdanning. I Oslo har 50 skoleledere startet

³ OECD: New School Management Approaches, Paris 2001, s. 55.

⁴ Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa. Om større lokal handlefrihet i grunnopplæringa.

på en treårig lederutdanning på masternivå. Opplegget er skreddersydd for kommunen og utviklet i samarbeid med Handelshøgskolen BI. Rogaland fylkeskommune tilbyr lærere lederutdanning på masternivå. Dette er et rekrutteringstiltak. Også Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) ved Universitetet i Oslo har et utdanningstilbud på masternivå til skoleledere og andre ledere på utdanningsfeltet. Dette tilbudet har 40 plasser.

I Sverige er det fra 2002 opprettet en egen statlig rektorutdanning for alle nyutnevnte rektorer og andre med lederansvar i skolen. Også ledere i frittstående skoler omfattes. Utdanningen drives regionalt, og tilbys 8 steder i landet. Undervisningen gis over 30 dager fordelt over 2–3 år.

Begrunnelsen for at Sverige har utviklet en rektorutdanning, er statens ansvar for en likeverdig opplæring. Det fremheves at rektor står som en «garantist for likeverdighet, rettssikkerhet og kvalitet i et desentralisert skolesystem».

20.4 Skoleeieren

De fleste av landets 3300 grunnskoler og 500 videregående skoler eies av kommuner og fylkeskommuner, som i tillegg til å være skoleeier også er skolemyndighet. Noen skoler er privateide (96 grunnskoler og 61 vanlige videregående skoler), og to er statlige. De siste 30 årene er rammebetingelsene til kommunesektoren vesentlig endret. Samtidig med at kommunesektoren har fått ansvar for langt flere og mer krevende oppgaver, har kommuneinndelingen i hovedsak ligget fast⁵. Over halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere, 158 kommuner har under 3000 innbyggere, og ca. 90 kommuner har under 2000 innbyggere. Landets minste kommune (Utsira) har 240 innbyggere. Det sier seg selv at det i veldig mange kommuner vil det være begrenset med skolefaglig og skolejuridisk kompetanse. Dette er kompetanse som tiltar i viktighet når nye oppgaver og økt myndighet overføres til kommunene, parallelt med at individets rettigheter gis en stadig sterkere forankring i lov- og forskriftsverk.

I NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* understreket utvalget at det må tas utgangspunkt i det lokale selvstyret, og at skoleeier er den fremste garantisten for gode læresteder. En overgang

til å styre etter læringsutbytte forutsetter et samlet kommunalt og fylkeskommunalt driftsansvar for skolen.

Utvalget pekte videre på at oppfølgingen i forhold til kvalitet ikke var tilfredsstillende fra skoleeierne. Mange av disse hadde ingen systematisk oppfølging av sine skoler med sikte på å se til at skolene hadde et system for skolevurdering slik opplæringsloven forutsetter.

Det er tidligere i utredningen vist til at mange skoleeiere har bygd ned sin sentrale skolekompetanse, og at ansvar på mange områder er delegert til den enkelte skole eller det enkelte lærested. I flere av tilstandsrapportene fra utdanningskontorene er det pekt på dette forholdet, og at det i betydelig grad vanskeliggjør en tradisjonell skoleutvikling gjennom linjestrukturen hos eierne. Om dette stemmer, er det nødvendig at eieren etablerer andre strukturer som muliggjør skoleutvikling.

I utvalgets delutredning er det poengtert at kvalitet også er ledelse. I oppsummeringen heter det at «utvalgets forslag til et nasjonalt system for kvalitetsvurdering forutsetter at skoleeiere og rektorer tar et aktivt ansvar for å utvikle kvalitet i undervisning og læring. Utvalget mener at god ledelse er en avgjørende forutsetning for utviklingen av gode læresteder» (NOU 2002: 10, s. 10).

Under utvalgets forslag til organisering er eierne pålagt ansvar for å utvikle et program for resultat-, prosess- og strukturkvalitet, og rapportere resultater til sentralt nivå. Videre foreslår utvalget at

«eierne av skoler og lærebedrifter må systematisk vurdere prosesskvaliteten for å skape grunnlag for utvikling av lærestedene som lærende organisasjoner» (s. 10).

Dette forslaget stiller krav til ledelsen på alle nivåer om kvalitetsutvalgets forslag skal kunne gjennomføres, og god ledelse er en avgjørende faktor for å utvikle et lærested til en lærende organisasjon.

20.5 Drøfting

Ledelse handler om å oppnå resultater

Utvalget vil understreke at det er helhetlige læringsutbyttet for elevene/lærlingene som må være skolens/lærestedets viktigste mål, og det må gjenspeiles i både den statlige og kommunale styringen og ledelsen av skolen. Det forutsetter

⁵ Den siste landsomfattende gjennomgangen av kommuneinndelingen kom som følge av Schei-komiteens arbeid i 1960-årene, der tallet på kommuner ble redusert med 290. Da denne reformen var sluttført, var det 454 kommuner i Norge. I dag er det 434 kommuner.

langsiktighet, systematikk og ryddighet på alle nivåer, og ikke minst forutsetter det målbare resultatkrav fra de ulike styringsnivåene. For å få grunnlag for et systematisk utviklingsarbeid for å bedre læringsutbyttet må rapporteringskravene til de ulike nivåene i styringssystemet preges av tydelighet, bevisst holdning til detaljeringsgrad og et balansert forhold mellom langsiktighet og behov for tilpasning til endringer. Tilbakerapportering og oppfølging må vektlegges som meget viktige elementer i et kvalitetssikringssystem. Styring og ledelse av grunnopplæringen må knyttes til insentiv- og belønningssystemer som bare i liten grad finnes i dag. Det må være en prioritert oppgave å utvikle slike systemer. Systemene må kunne ut i bindende lederkontrakter.

Den enkelte skole som en lærende organisasjon er en stor utfordring som krever innsats fra alle på skolen. Utfordringen dreier seg ikke bare om frittstående organisasjons- og ledelsesspørsmål, men er i høyeste grad en holdnings- og kulturutfordring. Til sjuende og sist dreier det seg om hvordan det på den enkelte skole kan skapes et organisatorisk og mentalt handlingsrom til å skape et fruktbart læringsmiljø som gir best mulig læring for elevene.

Kravet om endrede ledelsesstrategier kommer ikke minst fra en erkjennelse om at nøkkelen til en bedre skole ligger i samhandlingen mellom elever og lærer – samtidig som erfaringene fra det enkelte klasserom sjelden spres verken innenfor eller mellom skoler. Utvalget har fokusert på elevenes helhetlige læringsutbytte som det viktigste kriterium for kvalitet. De mest sentrale faktorene for å øke dette læringsutbyttet, er læring og utvikling av skolens lærere. Dette er en ledelsesoppgave. Vurderingen av de europeiske Connect-programmene mot vold i skolen viser at den viktigste faktoren for å skape endring og forbedring i skolen er rektors og skolens innsatsvilje og vilje til forpliktelse.

Utvalget legger derfor vekt på at rektor må være tydelig og synlig som inspirator, innovatør og veileder på sin skole. Rektor må til enhver tid praktisere sin skoles verdier og være et aktivt forbilde for sitt voksenpersonale og elevene. Dette innebærer også at rektor må våge å fronte sin skoles standarder og sin skoles grenser både overfor personalet og overfor elevene.

Lønnsystemet i kommunesektoren (der lærerne vil være med fra 2004), har åpnet for mer lokal lønnsfastsettelsen i den enkelte kommune/fylkeskommune. Dette åpner for å bruke lønn

som ett av flere virkemidler i en utviklingssammenheng.

Erfaring viser at fullmakt til å gi individuelle lønnstillegg stiller krav til lederne om oppfølging, resultatmåling og tilbakemelding på en ganske annen måte enn det som er tilfellet i dag. En sterkere oppmerksomhet mot den enkelte ansatte vil dessuten synliggjøre behovet for oppfølging overfor ansatte som ikke fungerer i jobben.

Utvalget forutsetter at den kommunale administrasjonen har en tilsvarende ordning som virkemiddel i et belønningssystem overfor rektorene.

Utvalget registrerer at det blir mer vanlig at ledere i krevende lederstillinger tilsettes på åremål, og kan ikke se sterke argumenter som taler mot. Det må være opp til kommunen/fylkeskommunen selv å velge hvilken tilsettingsmodell som er mest hensiktsmessig, for eksempel tilsetting av rektor på åremål eller valg av andre tilsettingsmodeller.

Utvalget mener at skoleledere må ha tilgang til relevant kompetanseutvikling. Dette kan for eksempel bety lederutdanning på masternivå. Utvalget vil anbefale at skoleeiere samarbeider om lederutdanning på masternivå. Det vil kunne bety at kommuner av forskjellig størrelse kan videreutdanne sine ledere. Tilbudene bør være godt faglig forankret, og det ideelle er at lærerutdanningsinstitusjonene er partnere sammen med andre akademiske institusjoner. Det finnes allerede slike programmer både på Handelshøgskolen BI og på ILS (Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved universitetet i Oslo).

Utvalget vil understreke at rektor er en særdeles viktig premissgiver for gode skoler og et godt læringsutbytte for elevene. Derfor er det viktig å sikre god rekruttering til skolelederstillingene. Utvalget er kommet til at et virkemiddel for å rekruttere dyktige lederemner blant lærerne, kan være å tilby lederutdanning på masternivå. Utvalget mener at et slikt tiltak kan være ledd i en nasjonal satsning på skoleledelse, se kapittel 24 *En samlet utviklingsstrategi*.

Lærerne vil være nøkkelpersoner i utviklingen av skolen som en lærende organisasjon. Skal utviklingsarbeid få tilstrekkelig effekt og bety forbedret praksis, må erfaringer fra klasserom og verksteder systematiseres og gjøres tilgjengelig. Det forutsetter bl.a. at forsøks- og utviklingsarbeid inngår i en helhetlig plan for utvikling av skolen. Det forutsetter at resultater av den skolebaserte vurderingen, nasjonale prøver og annen dokumentasjon legges til grunn for skolens forbe-

drings- og utviklingsarbeid. Utvalget vil løfte fram betydningen av rektors ansvar som innovatør og tilrettelegger for lærernes systematiske og målrettede arbeid med elevene.

Skoleeier

Demokrati- og styringshensyn tilsier at det er vanskelig å legge oppgaver til kommunenivået som forutsetter et utstrakt interkommunalt samarbeid. En oppgave som desentraliseres til kommunene, bør derfor som hovedregel kunne løses av den enkelte kommune. Samtidig må kommunene gis frihet til selv å velge hvordan de best kan løse de oppgavene de er pålagt, enten det skjer gjennom interkommunalt samarbeid eller på andre måter.

I dagens skolepolitikk er eierne tiltenkt et større ansvar og handlingsrom. Utvalget mener at det er behov for oppmyking av regel- og avtaleverket, slik at det blir større handlingsrom og mulighet for omstilling. Ved at økt fleksibilitet blir bygd inn i regel- og avtaleverket, vil skolene raskere kunne tilpasse seg nye behov uten å gå igjennom en byråkratisk søknadsprosedyre. Flexibiliteten må også være så stor at den favner det store mangfoldet som finnes blant norske skoler. Begrunnelsen for dette ligger i at gjennom å øke ansvaret for eierne vil de ta et større ansvar for kvaliteten i grunnopplæringen.

Kommunesektoren må selv ta ansvaret for å utarbeide eventuelle kommunale mål, og styringsindikatorne må være kjente. Rent konkret betyr dette at politikerne i kommunesektoren må skifte fokus: fra fokus på strukturer, økonomi og bygg, til fokus mot innhold og resultater. Dette utgjør en betydelig utfordring for mange kommunale administrasjoner.

En forutsetning for mål- og resultatstyring er at det utvikles målings- og oppfølgingsverktøy. Slike verktøy forutsetter at det innhentes informasjon fra elever, foreldre/foresatte og andre samarbeidspartnere. Det må derfor videreutvikles opp-

legg for dialog med brukerne både i styringssammenheng og for tilbakerapportering av oppnådde resultater. En rekke kommuner og fylkeskommuner har allerede utarbeidet verktøy for kvalitetsarbeidet i sin kommune.

Interessen fra skoler for å bli bonus- og demonstrasjonsskoler har vist seg å være meget stor. Det vitner om at det foregår mye utviklingsarbeid, og at skolene setter pris på å bli sett og få belønning for godt utført arbeid. Det kan dessuten ha den ekstra effekten at skolen blir mer synlig for lokalmiljøet, og kanskje også mer åpen.

Utvalget vil anbefale at kommuner og fylkeskommuner vurderer å bruke samme virkemiddel i sin egen kommune/fylkeskommune. Det vil rette søkelyset mot en aktiv bruk av et kommunalt kvalitetssikringssystem for å kunne utvikle skolene videre. Dessuten vil et slikt virkemiddel skape åpenhet og være med på å bygge opp omdømmet for grunnopplæringen nasjonalt, regionalt og lokalt. Utvalget ser at dette er et virkemiddel først og fremst for større kommuner/fylkeskommuner.

Utvalget støtter Regjeringens signaler om ansvarliggjøring av kommunesektoren gjennom mål og rammestyring og større frihet til sektoren. En forutsetning for en brukertilpasset og kvalitativ god tjenesteproduksjon er imidlertid også forutsigbare rammebetingelser og at ulike utspill, krav og forventninger følges opp av tilsvarende ressurser.

Utvalget vil vise til utvalgets forslag i delinnstillingen hvor det foreslås at eierne av skoler og lærebedrifter må ta ansvar for å utvikle et program for kvalitetsvurdering som omfatter både resultat-, prosess- og strukturkvalitet, og rapportere resultater til sentralt nivå. Vurderingen bør gjennomføres med ekstern deltakelse. Eierne av skoler og lærebedrifter må gjøre en systematisk gjennomgang av prosesskvaliteten for å skape grunnlag for utvikling av lærestedene til lærende organisasjoner.

Kapittel 21

Skole – arbeidsliv – fagopplæring**Boks 21.1 Utvalgets forslag***Utvalget foreslår:*

- Strukturen med RFA, opplæringsrådene og yrkesopplæringsnemndene videreføres, men sammensetningen av de ulike organene gjennomgås slik at den både avspeiler utviklingen i arbeidslivet (representasjon) og sikrer utviklingsmulighetene i strukturen (kompetanse).
- Sekretariatet for RFA vurderes flyttet ut av departementet og organisert som et frittstående og styrket sekretariat.
- Det etableres 7 fagråd tilsvarende tallet på utdanningsprogrammer som utvalget foreslår i kapittel 13. Disse erstatter dagens opplæringsråd.
- Fagrådenes arbeidsoppgaver gjennomgås med sikte på en tydeligere funksjon som rådgivende organ. Rådene bør ha en arbeidsdyktig størrelse, og sekretariatene samordnes slik at det kan utvikles et bredere fagmiljø.

21.1 Innledning

Arbeidslivet forholder seg til grunnopplæringen på i hvert fall to helt sentrale områder. For det første vil de aller fleste som går igjennom grunnutdanningen, til slutt bruke sin kompetanse i arbeidslivet. Hovedspørsmålene i den forbindelse er hva slags kompetanse som er best egnet til å møte arbeidslivets krav, eller hva er arbeidslivets behov? Hva slags utdanningskategorier er det arbeidslivet har behov for i fremtiden?

For det andre er arbeidslivet en integrert del av utdanningssystemet ved at fagopplæringen bruker virksomheter som opplæringsarena. På grunn av dette er det gjennom mange år blitt utviklet et formalisert samarbeid mellom arbeidslivets

vets parter og myndighetene. I tillegg er det en rekke andre samarbeidsarenaer og grensesnitt mellom skole og arbeidsliv. Det vises til prosjekter som Ungt Entreprenørskap, Ungdomsbedrift, partnerskap mellom skoler og bedrifter og forskjellige utplasseringsordninger for elever og ansatte. Det vises til nærmere omtale i kapitlene 12 og 13 om grunnskolen og videregående opplæring.

21.2 Partssamarbeidet*Et bredt samarbeid*

Fagopplæringen i Norge er en integrert del av utdanningssystemet og en likeverdig del av videregående opplæring. Siden fagopplæringen for en stor del foregår i arbeidslivet, er denne delen av utdanningen et felles ansvar for offentlige myndigheter og arbeidslivets parter. Det er dermed blitt vurdert som viktig at arbeidslivets parter har en særlig innflytelse over opplæringens innhold, og at departementet har en spesiell kontakt med partene. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet om fagopplæringen er også bundet av internasjonale bestemmelser, jf ILO-konvensjon 142. Det er derfor etablert et omfattende partssamarbeid i norsk fagopplæring. På nasjonalt nivå finnes Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) og opplæringsrådene. På regionalt nivå er det en partssammensatt yrkesopplæringsnemnd i hvert fylke.

Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA)

RFA har som hovedoppgave å være et utdanningspolitisk rådgivende organ for departementet, blant annet i forbindelse med godkjenning av nye fag.

Rådet er et lovpålagt organ, og er sammensatt etter trepartsprinsippet med like representanter fra hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og utdanningssektoren. Det

har 15 medlemmer og 4 observatører. Utdanningsdepartementet har sekretariatsfunksjonen.

Opplæringsrådene

Opplæringsrådene er også hjemlet i opplæringsloven og er departementets rådgivende organer i faglige spørsmål vedrørende fagopplæring i arbeidslivet. Rådene er sammensatt av bransjeorganisasjonene, har egne sekretariater med egne sekretærer. De fleste er lagt til en NHO-tilsluttet landsforening. Det er til sammen 20 opplæringsråd.

Opplæringsrådenes oppgaver er i dag knyttet til faglige spørsmål vedrørende fagopplæringen. Ifølge reglementet skal de:

- definere forslag til sluttkompetanser
- foreslå medlemmer til læreplangrupper
- avgi høringsuttalelse på læreplanene for hele løpet
- avgi uttalelse om (prøveforskriftene) retningslinjer for gjennomføring av fag- og svenneprøver
- gi uttalelse om godkjenning av fagutdanninger fra andre land
- foreslå medlemmer til klagenemnder
- være klageinstans til faglig fattede vedtak i yrkesopplæringsnemnder

Yrkesopplæringsnemndene

På regionalt nivå er det en partssammensatt yrkesopplæringsnemnd i hver fylkeskommune. Disse nemndene er fagopplæringssystemets ytre apparat, og med hjemmel i opplæringsloven skal de:

- føre tilsyn med opplæringen i bedrift
- formidle lærlinger til bedrifter
- oppnevne prøvenemnder
- skrive ut fagbrev og svennebrev
- godkjenne praksis for kandidater som melder seg til fagprøve i henhold til § 3-5
- godkjenne lærebedrifter
- godkjenne kontrakter mellom lærling og bedrift

Opplæringsloven regulerer hvilke saker som skal behandles i yrkesopplæringsnemnda, og hvordan den skal være sammensatt. Ved behandling av faglige spørsmål er ikke nemnda under instruksjonskompetansen til fylkeskommunen.

21.3 Drøfting

Et arbeidsliv i endring

Arbeidslivet er i stadig endring, og det utvikler seg behov for kompetanse på helt nye fagområder, på tvers av etablerte fagområder og innenfor etablerte fagområder. Det er også større behov for å vurdere utdanningen innen yrkesfagene i sammenheng med videre utdanning innenfor fagskoler og universiteter og høyskoler.

Endringene skjer også nå så raskt at det eksisterende utdanningssystemet ikke klarer å etablere nye utdanningstilbud i takt med arbeidslivets behov. De eksisterende prosedyrene for utvikling og godkjenning av ny struktur i opplæringssystemet og nye fag går altfor langsomt.

Dagens samarbeidsordninger er i hovedsak etablert ut fra historiske oppfatninger av de forskjellige fagenes og næringens betydning. De tradisjonelle områdene for yrkesutdanningen, håndverk og industri, utgjør imidlertid en stadig mindre andel av arbeidslivet. Nye næringer utgjør en stadig større andel av sysselsettingen uten å ha mulighet til å påvirke fagopplæringen.

Tradisjonelt har fagopplæringen i arbeidslivet vært nær knyttet til tariffsystemet og til tariffpartene. Utviklingen i arbeidslivet har gjort at andre hensyn enn de tariffmessige har betydning for kompetanse, kompetansenivåer og kompetanseutvikling. Dette gjør at andre interesseorganisasjoner enn tariffpartene har fått økt interesse for og mer å bidra med i forhold til fagopplæringen i arbeidslivet.

Arbeidslivet blir stadig mer internasjonalt. Norske bedrifter henter oftere inn arbeidskraft fra andre land, og norske arbeidstakere opplever at de i større grad inngår i en internasjonal arbeidsstyrke med arbeidsmuligheter på tvers av landegrensene. Dette styrker norsk næringsliv og gir nye muligheter for sysselsetting for arbeidstakerne i perioder med stagnasjon i Norge. Mobilitet i arbeidskraften kan også gi viktige bidrag i forhold til kvalitetsutvikling og nyskaping både i arbeidslivet og utdanningssystemet. Innenfor EU og andre internasjonale arenaer er det stor aktivitet for å bedre mobiliteten av arbeidskraft gjennom økt grad av gjennomsiktighet og gjensidig godkjenning av andre lands utdanninger.

Alle disse utviklingstrekkene peker i retning av at samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og det offentlige utdanningssystemet bør styrkes og moderniseres. Det bør:

- etableres ordninger som sikrer bedre kontakt og mer innflytelse for næringer, bransjer og bedrifter som opplever nye behov. Samtidig er det viktig å holde i hevd tradisjonen innenfor de fagene som ikke er utsatt for de samme endringene.
- etableres ordninger der hele arbeidslivets nåværende og fremtidige behov vurderes i lys av løsninger som ser hele utdanningssystemet under ett. Perspektivet om livslang læring er sentralt i denne sammenhengen.
- etableres samarbeidsordninger som gjør at utredninger og vurderinger kan bli gjennomført, råd kan bli gitt og beslutninger tatt etter hvert som nye behov oppstår.

Alt dette krever en annen form for arbeidsdeling, organisering, kompetanse og representasjon enn i dag.

Konsekvenser for partssamarbeidet

Utvalget mener at styringssystemet må representere en effektiv organisering av de tre partene som samarbeider om fagopplæringen, og ha det ansvaret og de fullmaktene som må til for å utvikle fagopplæringen som en del av det helhetlige utdanningssystemet.

Kvalitetssikring av opplæringen på alle nivåer er en viktig fellesoppgave. Den brede felles deltakelsen i fagopplæringen, ikke minst innsatsen fra tusenvis av lærebedrifter, gir opplæringen troverdighet og tillit. Det at arbeidslivet er tungt representert i rådgivende og besluttede organer på alle nivåer, gir autoritet til opplæringen overfor arbeidslivets parter. Alt dette taler for å videreføre det samarbeidet og den ansvarsdelingen som er etablert.

Men systemet må også legge til rette for utvikling og fornyelse av fagopplæringen. Dette krever kompetanse, helhetsoversikt og vilje til å gå inn i de omfattende prosessene som forenkling og fornyelse krever, og komme med forslag til tiltak som vil ha konsekvenser for ens eget arbeidsfelt og arbeidsmåte.

Når en skal vurdere hvordan partssamarbeidet skal organiseres i fremtiden, er det viktig at en tar vare på de gode tradisjonene og den gjensidige tilliten som er utviklet, samtidig som en bruker erfaringene til å gjøre de endringene som er hensiktsmessige.

Utvalget vil understreke at både gjennomføringen av Reform 94 og kvaliteten av dagens videre-

gående opplæring ikke hadde vært mulig uten et godt partssamarbeid.

Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA)

Med innføringen av Reform 94, der fagopplæringen ble en integrert del av videregående opplæring, ble trepartsprinsippet innført for å sikre helhet, sammenheng og kvalitet i opplæring og vurdering. Erfaringene fra arbeidet i RFA tilsier at dette prinsippet bør videreføres av følgende grunner:

- RFA bidrar til å gi fagopplæringen autoritet i opplæringssystemet.
- Trepartssamarbeidet sikrer fagopplæringens anerkjennelse i arbeidslivet.
- Det er i partenes felles interesse at alle møtes et sted og har en felles agenda.
- Departementet har behov for et rådgivende organ i forhold til fagopplæringen.

Partssammensetningen i RFA bygger på representasjon fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Rådet oppnevnes av departementet. Det er viktig at sammensetningen av RFA gjenspeiler fagutviklingen, og at nye bransjeområder får innflytelse. Sammensetningen av RFA må fremme den faglige og strukturelle utviklingen av fagopplæringen i tråd med arbeidslivets behov og utviklingen i sysselsettingen.

Utvalget mener at ordningen med å legge RFAs sekretariat til departementet bør vurderes. Bakgrunnen for dette er at det med sekretariatet plassert i departementet kan knyttes spørsmål til sekretariatets uavhengighet, noe som kan svekke rådets initierende rolle. Dette må veies mot de argumentene som førte sekretariatsfunksjonen inn som en integrert del av departementet i 1992. Begrunnelsen var både å sikre nær tilknytning mellom partene og departementet og å bidra til mindre byråkrati.

Opplæringsrådene

Opplæringsrådene har i dag en meget sentral plass når det gjelder å sikre kvaliteten på norsk fagopplæring. Opplæringsrådene har bidratt til at norsk fagopplæring holder høy kvalitet, og til at fag- og svennebrevet er anerkjent i arbeidslivet som et troverdig dokument som borger for faglig kompetanse. Kvalitetssikring av fagopplæringen er rådernes hovedoppgave.

Utvalget viser til gjennomgangen i kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opp-*

læring knyttet til opplæringsrådenes arbeid med endring i VKI-strukturen. Utvalget har merket seg at opplæringsrådene har utvist betydelig interesse for å videreutvikle videregående opplæring.

Etter utvalgets vurdering er opplæringsrådene inndelt i for små bransjeområder. Erfaringene viser at enkelte opplæringsråd ikke har tradisjon for å samarbeide med andre nær beslektede råd. I arbeidet med tilbudsstrukturen har dette hindret nødvendig utvikling. Det er samtidig et opplagt behov for å utvikle fag og kompetanser som er bransjeoverskridende.

Opplæringsrådene må defineres som kompetente faglige utvalg, og det må stilles krav om helhetlig forståelse til de personene som oppnevnes. På denne bakgrunnen mener utvalget at oppgavefordelingen mellom partene i arbeidslivet og staten må vurderes med tanke på tydeliggjøring. Utvalget mener dessuten at dagens ordning med 20 råd bør erstattes med et antall fagråd tilsvarende antallet yrkesforberedende studieprogrammer.

Ved omorganiseringen i 1992 ble opplæringsrådene tillagt forvaltningsoppgaver som tidligere var tillagt RFA. Blant annet ble opplæringsrådene klageinstans i faglig fattede vedtak i fylkeskommunen. Opplæringsrådene har også fått i oppgave å avgi uttalelser til fylkesmennene før utenlandsk utdanning eventuelt blir godkjent i Norge.

Utvalget har vurdert alternativer til dagens ordning med opplæringsråd, bl.a. modeller der opplæringsrådene direkte underlegges RFA, og modeller der rådene erstattes av faglige adhocgrupper. Utvalget har merket seg at NHO også

ønsker en gjennomgang av opplæringsrådene. Utvalget mener ellers at det i videreutvikling av videregående opplæring er behov for såvel fornying som nødvendig stabilitet i partssamarbeidet.

Yrkesopplæringsnemndene

Yrkesopplæringsnemndene er ikke regulert i kommuneloven, men gjennom opplæringsloven (særlov). Opplæringsloven regulerer hvilke saker som skal behandles i nemnda, og hvordan den skal være sammensatt. Ved behandling av faglige spørsmål er ikke nemnda under instruksjonskompetansen til fylkeskommunen.

Partssammensetningen i de fleste yrkesopplæringsnemndene er hovedsakelig forbeholdt LO og NHO. Det delte ansvaret for fagopplæringen har bidratt til et tettere samarbeid mellom de ulike organene i fylkeskommunene og mellom skolemyndigheter og næringsliv. Samarbeidet har bidratt til mer helhet og sammenheng i utdanningen.

Oppsummerende mener utvalget at et godt partssamarbeid i sterk grad har bidratt til at Norge har god rekruttering til yrkesfagene og god kvalitet på fagopplæringen. Utvalget mener at det er et grunnleggende behov for en enklere organisering og større dynamikk i arbeidet med fagopplæringen for å sikre nødvendig utvikling både på kort og på lang sikt. Utvalget vil legge ILO-konvensjon nr. 142 av 1975 til grunn, og vil understreke viktigheten av at trepartssamarbeidet bygges på likeverdighet.

Kapittel 22

Samarbeidet hjem – skole**Boks 22.1 Utvalgets forslag***Utvalget foreslår:*

- I grunnskolen styrkes foreldrenes rolle i elevens opplæring ved følgende tiltak:
 - Foreldresamtaler skal tilbys 3 ganger i året.
 - Det tilbys foreldrekurs for å klarlegge gjensidige forventninger og forpliktelser mellom hjem og skole. Foreldrene skal få kunnskap om hvordan de kan følge opp sine barns læring.
 - Elevens mappe(r) brukes i foreldresamtalene.
 - Det lages et program for foreldresamarbeidet ved den enkelte skole hvor strategier for å forebygge og løse konflikter innføres.
- Hjem – skole-samarbeidet i grunnskolen knyttes til elevens basislærer. Samarbeidet bør reflektere gjensidige forpliktelser.
- Foreldrene gis en sentral rolle i den skolebaserte vurderingen i grunnskolen, for eksempel gjennom brukerundersøkelser.
- Det legges lenker fra den foreslåtte kvalitetsportalen til den enkelte skole. På den enkelte skole må det legges inn ytterligere informasjon og det må utvikles en plattform for toveis kommunikasjon mellom foreldrene og mellom foreldre og skolen.
- Elevenes reelle innflytelse må klargjøres innenfor videregående opplæring.
- Den organisasjonsstrukturen som i dag benyttes i samarbeidet mellom hjem og skole gjennomgås.

22.1 Innledning

Det er nedfelt i FNs menneskerettserklæring at foreldrene¹ har en fortrinnsrett til å bestemme over barns utdanning.² Mange undersøkelser viser at elevers og lærlingers bakgrunn har stor betydning for de læringsresultatene de oppnår. Forholdene i hjemmet og hjemmets samarbeid med skole eller lærested må derfor tillegges stor vekt ved utviklingen av kvaliteten i opplæringen. Dette gjelder ikke bare i forhold til barns og unges forutsetninger for læring, men i like høy grad for hvordan den enkelte gjør aktivt bruk av sin medfødte eller tilegnete kompetanse. Ikke

minst motivasjonen for læring og holdninger til skolen eller lærestedet er forankret i foreldrenes oppfatning. Samlet finnes det mange grunner for å arbeide systematisk for å forbedre hjem – skole-samarbeidet:

- Foreldrene har et hovedansvar for oppdragelsen av barna.
- Elevene/lærlingen har et krav om daglig trygghet og oppfølging, og særlig om spesielle utfordringer skulle dukke opp.
- Oppfølging og støtte fra hjemmet øker læringsutbyttet.
- Behov for veiledning knyttet til valg underveis i skoleløpet.
- Spesialpedagogiske tiltak krever særskilt god oppfølging fra både hjem og skole/lærested.
- Elever/lærlinger med minoritetsbakgrunn krever spesiell god oppfølging på grunn av språk og kulturforskjeller.

¹ I teksten brukes foreldre som fellesbetegnelse for foreldre og andre foresatte.

² FN: Menneskerettserklæring, 1948, Art. 26, pkt. 3.

22.2 Samarbeidet omtalt i lov, forskrift og læreplaner

Lov og forskrift

Det formelle grunnlaget for samarbeidet mellom hjem og skole er nedfelt i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven. Opplæringslovens formålsparagraf fremhever grunnskolens ansvar for barnas oppdragelse og opplæring, men understreker samtidig at det skal skje i «samarbeid og forståing med heimen». Generelt om all opplæring heter det i siste ledd: «Det skal leggjast vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar, mellom lærlingar og bedrifter, mellom skole og heim, og mellom skole og arbeidsliv.» (Opplæringsloven § 1-2.)

I grunnskolen skal klassestyreren minst to ganger i året ha en planlagt og strukturert samtale med foreldrene om hvordan eleven arbeider til daglig, og om hvordan eleven ligger an i forhold til de målene som er fastsatt i læreplanverket. Samtalen skal munne ut i en oppsummering der klassestyrer og foreldre blir enige om hva det skal legges spesiell vekt på i det videre arbeidet. Eleven bør være med i disse samtalene. Eleven har rett til å være med etter fylte tolv år. (Forskrift til opplæringsloven § 3-2.)

I forskriften finnes det ikke spesielle bestemmelser om foreldresamarbeid i videregående opplæring, men foreldre til umyndige elever eller lærlinger har selvstendig klagerett i forhold til vurderinger, og en elev under 15 år kan ikke klage uten skriftlig samtykke fra foreldrene (§ 5-2). Dette har sammenheng med bestemmelsene i barneloven (lov om barn og foreldre av 8. april 1981). Ifølge den tar foreldreansvaret slutt når barnet har fylt 18 år, men barn som har fylt 15 år, avgjør selv spørsmål om utdanning. Det heter derfor i § 3-1 i opplæringsloven at «ungdom som har fylt 15 år, søker sjølv om inntak til den vidaregåande opplæringa». Det er dermed elevenes og lærlingenes medbestemmelse som er vektlagt innenfor videregående opplæring, ikke foreldrenes rolle.

Opplæringsloven (§ 11-4) slår fast at det skal være et foreldreråd på hver grunnskole. Alle foreldre som har barn ved skolen, er medlemmer av foreldrerådet. Foreldrerådet velger et arbeidsutvalg etter en valgordning som blir vedtatt av det enkelte foreldreråd. Arbeidsutvalget velger to representanter med personlige vararepresentanter til samarbeidsutvalget. Lederen for arbeidsutvalget skal være den ene av representantene.

Ved hver skole skal det være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, én for andre tilsatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Den ene av representantene for kommunen skal være rektor ved skolen. (Opplæringsloven § 11-1.) Flere kommuner har delegert avgjørelsesmyndighet i en del saker til samarbeidsutvalget. Kommunen kan opprette et eget styre for skolen ved siden av samarbeidsutvalget (kommuneloven § 11). Foreldrenes representasjon skal ikke svekkes i et eventuelt annet styre. Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen.

Innenfor videregående opplæring er det ikke krav om foreldrerepresentasjon i det skoleutvalget som hver videregående skole skal ha, og heller ikke innenfor noen av de organene som er knyttet til fagopplæringen i bedrift. Men skoleutvalget skal i likhet med samarbeidsutvalget ha elevrepresentasjon. To elever skal være valgt av elevrådet. Skoleutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen. Skoleutvalget kan også være styre for skolen, men dersom fylkeskommunen oppnevner et annet styre, skal også minst to representanter fra elevrådet være med der. Elevene i videregående opplæring kan velge representanter med møte- og talerett i fylkeskommunale nemnder etter tilsvarende regler som gjelder for de tilsatte. Ved hver videregående skole skal det være et elevråd med minst ett medlem for hver tjuende elev. Elevrådet er ikke gitt avgjørelsesmyndighet i noen saker, men kan uttale seg om alle saker som gjelder skolen. Typiske saker for elevrådet dreier seg om velferd og arbeidsmiljøet til elevene.

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)

Foreldreutvalget for grunnskolen ble lovfestet i 1988. Lovhjemlingen er videreført i den nye opplæringsloven, § 11-9: «Kongen i statsråd nemner opp Foreldreutvalet for grunnskolen. Utvalet skal ha leiar, nestleiar og fem andre medlemmer. Funksjonstida er fire år. ...» I Forskrift til opplæringslova heter det i § 20-1: «Foreldreutvalet for grunnskolen (FUG) er eit sjølvstendig rådgivande organ for departementet i saker om samarbeid mellom skole og heim. FUG skal arbeide for godt samarbeid mellom heim og skole, og skal ivareta foreldra sine interesser i skolesamanheng.»

Som et rådgivende organ gir FUG departementet informasjon og råd i saker som angår samarbeidet hjem – skole. FUG ivaretar foreldrenes og elevenes interesser overfor embetsverk og

politisk ledelse. FUG behandler saker som departementet ber om, og FUG tar selv initiativ for å fremme saker som er viktige for samarbeidet mellom hjem og skole. Samtidig har FUG en åpen kanal utad til foreldre med barn i grunnskolen og inspirerer til foreldreengasjement i skole spørsmål. Gjennom utvikling av informasjonsmateriell og øvrig informasjons- og rådgivingsvirksomhet arbeider FUG for å styrke foreldrenes deltakelse i og innflytelse på skole- og kommunenivå.

Det er ikke lovfestet foreldreutvalg på kommunalt nivå.

Læreplanverket

Generell del av læreplanen beskriver skolens verdigrunnlag, menneskesyn og fostringsoppgaver i sju hovedkapitler. Samarbeidet mellom skole, hjem og lokalmiljø i hele grunnsopplæringen blir omtalt i kapitlet om det samarbeidende menneske: «Foreldrene har primæransvaret for oppfostringen av sine barn. Det kan ikke overlates til skolen, men bør utøves også i samarbeidet mellom skole og hjem. Skolen må i forståelse og samarbeid med hjemmene bistå i barnas utvikling – og den må trekke foreldrene med i utviklingen av miljøet rundt opplæringen og lokalsamfunnet.»³

Innholdet i og omfanget av samarbeidet mellom hjem og skole blir spesielt utdypet og konkretisert i Prinsipper og retningslinjer for opplæringen i grunnskolen, særlig i kapitlet om oppvekst- og læringsmiljøet. Her heter det bl.a.:

«Foreldra/dei føresette har hovudansvaret for oppsedinga av sine eigne barn, og må derfor ha medansvar i skulen. Samarbeidet mellom heimen og skulen er eit gjensidig ansvar. Skulen pliktar å leggje tilhøva til rettes slik at samarbeidet med heimen kjem i stand. Ein føresetnad for eit godt samarbeid er god kommunikasjon. Da er det første kravet at heimen får god informasjon. Foreldra/dei føresette må vite korleis opplæringa er lagd opp, kva elevane skal møte på dei ulike stega, og kva for arbeidsmåtar som skal brukast. Heimen og skulen må saman arbeide for framgang og utvikling hos elevane og halde kvarandre gjensidig informert. ...»⁴

Mål, prinsipper og retningslinjer som tidligere er beskrevet i generell del og i Prinsipper og retningslinjer for opplæringen, skal videreføres i arbeidet med fagene. Noen læreplaner for fag i

grunnskolen har en klar vektlegging av samarbeidet med hjemmene, mens andre ikke nevner dette spesielt. I forhold til videregående opplæring er følgende formulering mer relevant: «Skolen skal være aktiv som et ressurs-, kraft- og kultursenter for lokalsamfunnet, der det knyttes nærmere kontakter, ikke bare mellom voksne og unge, men også til lokalt arbeids- og næringsliv.»⁵

22.3 Status for samarbeidet hjem – skole i dagens grunnsopplæring

Grunnskolen

Ovenfor er det trukket fram bestemmelsene som legger vekt på foreldrenes posisjon som ansvarlige for barnas oppdragelse og at barnet får utdanning. Samarbeidet hjem – skole er ikke noe stort forskningsfelt, men en del spørreundersøkelser er blitt gjennomført i løpet av 90-årene, spesielt for å avklare foreldrenes grad av tilfredshet med og deltakelse i foreldresamarbeidet. (Vestre 1995, Kvalsund mfl. 1991, Lidén 1997, Hedmarkprosjektet 1997, Nordahl og Sørli 1998, Nordahl 2000 og Nordahl & Skilbrei 2002⁶.)

Hovedmønsteret i disse undersøkelsene er at foreldre er positive til skolen, og at de stort sett stiller opp på konferansetimer og foreldremøter og andre tiltak som iverksettes. De er mest opptatt av at barna deres trives og utvikler seg, og de er i hovedsak fornøyd med den informasjonen som skolen gir. I en undersøkelse gjennomført av Feedback Research for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1998 svarte 93 prosent av foreldrene at de som regel deltar på foreldremøter.⁷ I konkrete forsøk har det vist seg at foreldre kan være aktive og interesserte i å samarbeide også om innholdet i undervisningen dersom lærerne legger opp til dette. Men de peker på at samarbeidet domineres av skolen, og at foreldrenes reelle innflytelse er svært liten. De formelle samarbeidsorganene er stort sett på plass, men også de fungerer på skolens premisser. Selv om disse organene får større ansvar, fører ikke dette automatisk til at foreldrene generelt blir mer engasjert.

I kjølvannet av St.meld. nr. 14 (1997–98) *Om foreldremedverknad i grunnskolen* ble det initiert

⁵ UFD: Læreplanverket: Generell del s. 44.

⁶ Her sitert fra Nordahl, Thomas og May-Len Skilbrei: Det vanskelige samarbeidet, NOVA Rapport 13/02.

⁷ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: Undersøkelse om samarbeid mellom hjem, og skole. Feedback Research, 1998.

³ UFD: Læreplanverket: Generell del s. 44.

⁴ UFD: Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen, s. 60.

et prosjekt for å bedre dialogen mellom hjem og skole. Prosjektet ble gjennomført i 35 skoler i 8 kommuner i Oppland og Nordland. Prosjektet er blitt fortløpende evaluert av NOVA og rapportert av Nordahl (2000) og Nordahl og Skilbrei (2002). Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) hadde ansvar for gjennomføringen. I NOVAs evaluering av forsøket oppsummerer Nordahl og Skilbrei (2002) den første kartleggingsundersøkelsen (Nordahl 2000), og resultater fra begge kartleggingsundersøkelsene er oppsummert i en synteserapport. Denne oppsummeringen kan tjene som en god oversikt over status for samarbeidet mellom hjem og skole før konkrete tiltak er satt i verk.

«Samarbeidet mellom hjem og skole bærer ut fra de to kvantitative undersøkelsene preg av at skolen legger stor vekt på å informere foreldrene, men at drøftinger og reell medvirkning fra foreldrenes side foregår i langt mindre grad. Det gis informasjon fra skolen om hva lærerne gjør og hvordan elevene utvikler seg. Om lag 80 % av foreldrene sier de sjelden eller aldri drøfter forhold vedrørende opplæringen med lærerne, og 85 % av foreldrene uttrykker at de i liten grad har medvirkning på det som foregår i opplæringen. Ut fra intensjonene i Reform 97 om foreldrenes medansvar i skolen ser det ut til å være en relativt stor avstand mellom idealer og realiteter i samarbeidet mellom hjem og skole. Det ser ut til at institusjonell makt i langt større grad kommer til uttrykk enn kommunikativ makt. Skal intensjonene realiseres, kreves det mer dialog i samarbeidet og en sterkere og mer reell medvirkning fra foreldrene.

I de kvantitative undersøkelsene uttrykker videre om lag halvparten av foreldrene at de er usikre på hvilke forventninger skolen har til dem. Mange foreldre ser ut til å ha lav kjennskap til hva det vil si å være foreldre i skolen og hvordan skolen ønsker at samarbeidet skal være. Videre uttrykker en av ti foreldre at de ikke vil si i fra til skolen av frykt for at det skal gå ut over egne barn. Dette er foreldre som frykter sanksjonsmidler og slik tillegger skolen stor institusjonell makt.»⁸

«Kartleggingsundersøkelsen avdekket også at samarbeidet mellom hjem og skole ble dårligere etter som elevene ble eldre, slik at man slet spesielt mye med dette på ungdomstrinnet. Det ble også i tilbakemeldingene vektlagt

at fedrene sto for lite av samarbeidet med skolen.

En annen faktor som ble holdt fram som viktig i kartleggingsundersøkelsen, var at foreldrenes opplevelse av samarbeidet med skolen ble påvirket av det sosiale miljøet mellom foreldrene. ... Kartleggingsundersøkelsen viste også at det er nødvendig å styrke de formelle samarbeidsorganene, som samarbeidsutvalg, foreldrenes arbeidsutvalg og klassekontaktrollen, hvis disse skal kunne fremme samarbeid mellom hjem og skole. Undersøkelsen viste at disse organene og posisjonene fungerte som informasjonskanaler og praktisk hjelp for skolen, men de hadde ingen reell makt som kunne brukes til å gi foreldrene medbestemmelse i skolens opplegg og drift.»⁹

Denne kartleggingen stemmer godt overens med resultatene i de tidligere undersøkelsene, og kan dermed ses på som en oppsummering av det normale hjem – skole-samarbeidet. Foreldrene stiller opp på skolens premisser. De er opptatt av at deres barn trives og har det bra, og etterspør i mindre grad faglige resultater. De formelle samarbeidsorganene er stort sett på plass, men foreldrene har heller ikke i disse nevneverdig innflytelse på skolen virksomhet.

Videregående opplæring

Foreldrene har ingen formelle posisjoner i forhold til videregående opplæring. Vanligvis har de tilgang til informasjon, ofte gjennom informasjonsmøter som skolene arrangerer. Disse forekommer oftest om høsten, og helst når elevene begynner på videregående opplæring. Dersom det oppstår spesielle problemer i skolemiljøet (mobbing, rusmisbruk), vil dette som regel bli tatt opp med foreldrene. Det finnes også eksempler på sosiale tiltak ved skolene som inkluderer foreldre.

Dersom eleven fungerer tilfredsstillende innenfor den videregående opplæringen vil foreldrene som regel ikke høre noe. Men om et eller annet ikke utvikler seg i ønskelig retning, vil de kunne trekkes inn, ikke minst gjennom oppfølgingstjenestens virksomhet. (Jf. kapittel 13 *For-dypning og spesialisering – om videregående opplæring*.) Når eleven selv etter fylte 15 år har ansvaret for sin utdanning, vil dette være i overensstem-

⁸ Nordahl, Thomas: Foreldre i skolen, synteserapport NOVA 2003.

⁹ Nordahl, Thomas og May-Len Skilbrei: Det vanskelige samarbeidet, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Rapport 13/02, s.40-41.

melse med barneloven, men på den annen side vil det generelle kravet til videregående opplæring om samhandling med lokale instanser også inkludere foreldrene. I ordensreglementet for videregående skoler kan det gis regler om rettene og pliktene til elevene. Elevene er også gitt rett til å forklare seg muntlig til den som avgjør saken i forbindelse med refsing, bortvisning eller tap av rettigheter. Tilsvarende bestemmelser med henvisning til lover og tariffavtaler finnes for opplæring i bedrift.

For å få et bedre overblikk over samarbeidet innenfor videregående opplæring har Utdannings- og forskningsdepartementet initiert en undersøkelse som en oppfølging av St.prp. nr. 1 (2001 – 2002) hvor det står:

«Samarbeidet mellom heim og skole i vidaregåande opplæring vil bli vurdert, og der vil bli lagt fram ei tilråding om korleis dette samarbeidet bør fungere i heile det 13-årige løpet.»

Dette samarbeidet er også ytterligere aktualisert når intensjonene med skolereformene R94 og R97 bl.a. er å bidra til større sammenheng i og koordinering av elevenes 13-årige skoleløp.

Foreldrenes rolle og samarbeidet mellom hjem og skole er vesentlig for et best mulig lærings- og oppvekstmiljø, og derfor for helheten rundt elevenes situasjon også i videregående opplæring.

Når denne undersøkelsen kommer i august 2003, vil det foreligge systematiserte opplysninger som samarbeidet mellom hjem og skole innenfor videregående opplæring. Det ser likevel ikke ut til at undersøkelsen tar opp spørsmål om hvorvidt barnelovens bestemmelser om at barn over 15 år selv avgjør spørsmål om utdanning, har spesielle konsekvenser for de videregående skolene utover selve valget av studieretning.

22.4 Hjem-skole-samarbeidet i de andre nordiske land

Danmark har en lang tradisjon for desentralisering og valgfrihet for foreldrene. I tråd med denne tradisjonen finnes det et styre for hver skole, og foreldrene har flertall i dette styret. De fleste styrene har fullmakt til å disponere budsjettet innenfor budsjetttrammene og avgjørelsesmyndighet på det pedagogiske området. Men det er prinsipielle forhold styret skal beslutte om, ikke daglige driftsforhold som rektor har ansvar for. Kommunene og et flertall av foreldrene er fornøyd med

denne ordningen, men det pekes i en rapport på at mye avhenger av rektors holdninger til styret. På den annen side er det mindre tilfredshet med kontakten til kommuneledelsen. Det kan også være et problem for foreldrerepresentantene i styret å ha god kontakt med de øvrige foreldrene.¹⁰ Det viser seg å være ganske stor gjennomtrekk i styrene. Mange av foreldrerepresentantene avslår å ta gjenvalg.

Sverige har en sentralstyrt tradisjon, men fra 1991 ble det meste av ansvaret overført til kommunene. På den enkelte skole er det rektor som har det overordnede ansvaret, men det er vanlig med klassekontakter. Utover i 90-årene har foreldrene gradvis fått mer innflytelse, men hovedsakelig i form av fritt skolevalg innenfor kommunen og mulighet for å starte friskoler og i mindre grad faktisk innflytelse over den skolen deres egne barn går på. Det har også vært drevet forsøk med lokale skolestyrer med foreldre flertall. Det er imidlertid lagt mer vekt på å sikre elevenes rettigheter og innflytelse, og innflytelsen skal øke med økende alder. Det er lovfestet en rett til utviklingssamtaler hvert halvår. Denne utviklingssamtalen er en trepartssamtale mellom skole, elev og foreldre om elevens utvikling som helhet og hva skole, elev og foreldre sammen kan gjøre for å fremme elevens utvikling.

I Finland er det den enkelte kommune som avgjør hvordan foreldremedvirkning kan organiseres. Det har vært adgang til å ha lokale styrer for den enkelte skole, men en rekke kommuner har fjernet denne ordningen. Også i Finland er det vanlig med klassekontakter.

På Island er foreldresamarbeidet blitt styrket gjennom ny lovgiving i 90-årene. Skolesamfunnet består av tre likeverdige partnere: elevene, de ansatte og foreldrene. Det har imidlertid vært et problem å engasjere foreldrene i arbeidet fordi svært mange foreldre har ekstrajobber og dermed lite disponibel fritid til dette arbeidet.

22.5 Utvikling av hjem – skole-samarbeidet i grunnskolen

St.meld. nr. 14 (1997-98) *Om foreldremedverknad i grunnskolen* tar opp hvordan samarbeidet mellom hjem og skole kan utvikles videre. Meldingen peker på at Norge sammenliknet med andre land har etablert gode rammer gjennom lover og for-

¹⁰ Se nærmere analyse i St.meld. nr. 14 (1997-98) *Om foreldremedverknad i grunnskolen*, kapittel 3.3.1.

skrifter, og at mange foreldre er fornøyd med hvordan samarbeidet fungerer. Men analysene viser også at mye ser ut til å avhenge av holdningene til rektor. I meldingen skiller departementet mellom to sider av samarbeidet:

«Det kan gjerast eit prinsipielt skilje mellom to ulike roller som foreldra har i høve til skolen (Macbeth og Ravn 1994):

- Den administrative rolla, der foreldra er representerte i ulike samarbeids- og styrande organ, er med i dugnadsarbeid og gjennomfører andre tiltak for å betre økonomien på skolen. I denne rolla er det gjerne relativt få foreldre.
- Utdanningsrolla, som mellom anna blir praktisert gjennom direkte opplæring, gjennom å vere eit sosialt føredøme og gjennom å skape læresituasjonar. Denne rolla har alle foreldra, og i høve til utviklinga hos barnet er denne rolla den viktigaste.

Utdanningsrolla er ein kjernefunksjon både for foreldra og for skolen, og ho gjeld alle. Klassen er den sentrale eininga i undervisninga. Sosialt og fagleg er klassen for eleven ei svært viktig ramme for opplæringa. Departementet ser det derfor som særleg viktig å utvikle eit godt samarbeid mellom heimen og skolen og eit konstruktivt foreldreengasjement knytt til eleven og klassen. For å få det til er det også viktig med eit stabilt klassemiljø på barnesteget og grunnskolar i nærmiljøet.

Samarbeidet bør omfatte både innhaldet i skolen, undervisninga og det faglege og sosiale miljøet i klassen. Samarbeidet på skolenivå, kommunenivå og nasjonalt nivå kan gje viktige rammevilkår, vere motiverande og støttande i dette arbeidet.»¹¹

OECD gjennomførte en analyse av samarbeidet mellom hjemmet og skolen i flere land (Parents as partners in schooling, 1997). I denne analysen kom OECD med følgende anbefalinger for å få en maksimal positiv effekt:

Det må publiserast gode døme.

- «Det må leggjast til rette for at vellukka utviklingsprosjekt kan førast vidare.
- Det må utviklast metodar for korleis ein kan lære av vellukka utviklingsprosjekt, slik at foreldre, elevar og lærarar over heile landet kan dra nytte av dei.
- Regjeringane må avklare kva dei eigentleg ønskjer å oppnå med samarbeidet. Å byggje

opp eit godt samarbeid er ein langsiktig prosess, som krev planlegging og strategisk tenking.

- Målet bør vere å etablere ein felles politikk som sikrar at alle skolar byggjer opp sterke program for dialogen mellom heimen og skolen.
- Ein må ta omsyn til den politiske kulturen når ein byggjer opp dialogen. Dialog krev gjensidig respekt og godtaking av det den einskilde kan føre inn i samarbeidet. Lærarar og foreldre bør i fellesskap lære korleis dei skal forhandle, takle skilnader og ulike syn, og forstå verdien av dei forventningane dei ulike partane har.
- Støtte frå rektor er avgjerande. Ein føresetnad for denne støtta er at rektorane sjølve ser kvifor samarbeidet med foreldra er viktig.
- Foreldreengasjement kan vere ein viktig og spennande politikk for å styrkje dei svake og for å utvikle lokalsamfunnet.
- Ein løyser ut nye ressursar når foreldra blir dregne inn i utdanninga.
- Ein må avklare kva foreldra ventar av skolen.»¹²

For å utvikle samarbeidet mellom hjem og skole ytterligere ble utviklingsprosjektet som det er referert til ovenfor, iverksatt med FUG som ansvarlig for gjennomføringen. Prosjektet har hatt som formål å følge opp forutsetningene i lovverket. Gjennomføringen av prosjektet ligger dermed nær opp til de anbefalingene som OECD kom med under forutsetning av en vellykket informasjonsspredning etter avslutningen, men prosjektet etablerer kanskje ikke helt prinsipielle forventninger i forhold til den «utdanningsrolla» som ble omtalt i Foreldremeldinga (se ovenfor).

Målsettingene i prosjektet var:

- «Målet med prosjektet er å utvikle og styrke dialogen og samhandlingen mellom hjem og skole ved å etablere et systematisk og godt tilrettelagt informasjons- og skolelingsarbeid. En vil undersøke hvilken betydning økt kompetanse om skolens mål og innhold har for samarbeidet mellom hjem og skole.
- Den enkelte skole skal utvikle samarbeidet med utgangspunkt i eget ståsted. Utfordringen er å videreutvikle god praksis, finne nye og kanskje «utradisjonelle» samarbeidsmetoder, samarbeidsoppgaver og møteplasser. Hjem-skole-samarbeidet skal

¹¹ St.meld. nr. 14 (1997-98) Om foreldremedverknad i grunnskolen, kapittel 6.1.

¹² St.meld. nr. 14 (1997-98) Om foreldremedverknad i grunnskolen, kapittel 6.2.

bidra til et godt lærings- og oppvekstmiljø for elevene.» (FUG: Prosjektbeskrivelse)¹³

I vurderingsrapporten fra NOVA oppsummeres en del av vurderingene på følgende måte:

«Evalueringen viser at det generelt sett i utviklingsprosjektet har vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom hjem og skole. Ut fra erfaringene i dette prosjektet framstår læreren som svært avgjørende for samarbeidet. De holdninger og innstillinger læreren har til foreldre, og det engasjement læreren viser for dette arbeidet, ser ut til å være svært avgjørende for resultatene som oppnås. Lærere som ser på foreldre som viktige og nødvendige ressurser i skolens arbeid med å gi elevene en god opplæring, ser ut til å lykkes relativt godt i samarbeidet.

Til tross for at dette har vært et prosjekt som har satt fokus på foreldremedvirkning i skolen, kan det se ut til at mange skoleledere og lærere har problemer med å slippe til foreldrene. Blant en del skoleledere og lærere finner vi en manglende tro på at foreldre har forutsetninger for å delta i et reelt samarbeid med skolen. I enkelte kommuner og skoler har det vært få aktiviteter i prosjektet, noe som også tyder på at samarbeid mellom hjem og skole generelt har en lav prioritet i skolen. Skoleledere og lærere ser derfor ikke ut til å ha tatt konsekvensen av den betydning foreldre har for barns skolegang. Flere undersøkelser har de senere årene vist at det er en relativt sterk sammenheng mellom foreldrebakgrunn og elevenes prestasjoner i skolen.

Samarbeidet mellom hjem og skole bærer preg av mye informasjon og lite dialog, drøftinger og medbestemmelse. I disse prosjektkommunene er det derfor fortsatt en relativt stor avstand mellom idealer og realiteter når det gjelder samarbeidet mellom hjem og skole. ... Fra skolen stilles det relativt store krav til å være foreldre, og de aller fleste foreldre viser et stort engasjement og en betydelig innsats i forhold til egne barns skolegang. Men uten innflytelse i skolen framstår foreldrene i stor grad som skolens forlengede arm eller skolens praktiske hjelpere.»¹⁴

Det fremgår også av resultatene at kvinnene er i stort flertall blant de foreldrene som er aktive i hjem-skole-samarbeidet. Kvinnene står for ¾ av det direkte samarbeidet, og det var en svak

økning gjennom prosjektperioden. Foreldrene hadde også en svært positiv innstilling til skolen, og følger opp barns skolegang.

I en kommentar til undersøkelsen fra leder av FUG uttalte hun at en hittil hadde satt fokus på at foreldrene må få større innsikt og kvalifiseres for å kunne samarbeide bedre med skolen. «Denne rapporten viser med all tydelighet at det er skolen som må dyktiggjøres for å møte foreldrene.»¹⁵

Foreldreutvalget for grunnskolen har også i gang et prosjekt med tittelen: «Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs». Prosjektet er 3-årig. Økt bevissthet om medbestemmelse for minoritetsspråklige foreldre er en viktig faktor i arbeidet sammen med å gi norske lærere mer kunnskap om arbeidet med minoritetsspråklige foreldre og barn. Prosjektet arbeider tett med 14 projektskoler som har forskjellige metoder for å inkludere elever med minoritetsbakgrunn.

Målsettingen for prosjektet er:

- å utvikle og spre informasjon om samarbeid blant foreldre og samarbeid mellom hjem og skole
- å gi ansatte i skolen økt kompetanse om samarbeid med foreldrene
- å gjøre foreldrerådets arbeidsutvalg ved den enkelte skole i stand til å inkludere minoritetsspråklige foreldre i samarbeidet mellom hjem og skole
- å utvikle og utprøve materiell som kan brukes i forhold til lærere, foreldre og elever

Prosjektet ble startet høsten 2002 og skal gå fram til 2005. En delrapport med kartlegging av sentrale problemfelter vil foreligge i løpet av første halvår 2003.¹⁶

Det finnes også andre grupper som arbeider med å øke foreldreinnflytelsen. «Aktive Foreldre» er en landsomfattende organisasjon til fremme av foreldres medvirkning og en positiv utvikling av skole og barnehage til barns beste. «Aktive foreldre» har for eksempel startet en foreldrestøttegruppe i arbeidslivet. De ønsker at slike grupper skal etableres som en del av HMS-arbeidet i arbeidslivet.¹⁷

I tillegg finnes det en rekke kommunale foreldreutvalg. Antallet har ligget noe under 200 i de siste årene. Aktiviteten i disse har variert mye, men flere av disse har tatt lokale initiativ for å utvikle samarbeidet mellom hjem og skole, og mindre

¹³ Her gjengitt fra Nordahl, Thomas og May-Len Skilbreid: Det vanskelige samarbeidet. NOVA Rapport 13/02 s. 10.

¹⁴ Ibid s. 7-8.

¹⁵ Jordheim, Hilde Sundve, Aftenposten 17.10.02.

¹⁶ FUG: Prosjektbeskrivelse, <http://www.fug.no>

¹⁷ <http://www.aktiveforeldre.no>

prosjekter er gjennomført i samråd med FUG eller Statens utdanningskontor i fylket.

22.6 Oppsummering og drøfting

Nåværende lovgiving, praksis og utvikling av samarbeidet mellom skole og hjem kan summeres opp på følgende måte:

Grunnskolen:

- Gjennom lover og forskrifter har Norge etablert gode rammer for foreldremedvirkning.
- Mange foreldre er fornøyd med samarbeidet.
- Mye ser ut til å være avhengig av holdningene til rektor og lærere.
- Samarbeidet domineres av skolen, og foreldrenes reelle innflytelse er svært liten.
- Foreldrene mottar mye informasjon fra skolen.
- Samarbeidet hjem-skole blir dårligere etter som elevene blir eldre.
- De formelle samarbeidsorganene fungerer som informasjonskanaler og praktisk hjelp for skolen, men har liten reell makt som kan brukes til å gi foreldrene medbestemmelse i skolens opplegg og drift.
- Blant minoritetsspråklige foreldre er kontakten ofte vanskeligere enn med norske foreldre, hovedsakelig på grunn av språkbarrierer og svak kulturkompetanse begge veier.

Videregående opplæring:

- Elever over 15 år har ansvaret for sin egen utdanning og rett til videregående opplæring.
- Foreldrene har ingen formelle posisjoner.
- Tilgang til informasjon gjennom møter, hovedsakelig om høsten.
- Spesielle problemer i skolemiljøet tas opp med foreldre.
- Generelt krav om samhandling med lokale instanser vil inkludere foreldre.
- Ny undersøkelse vil foreligge høsten 2003.

Generelt:

- Mange skoleledere og lærere har problem med å slippe til foreldrene.
- Blant en del skoleledere og lærere finnes det en manglende tro på at foreldre har forutsetninger for å delta i et reelt samarbeid med skolen.
- Det er en relativt sterk sammenheng mellom foreldrebakgrunn og elevenes prestasjoner i skolen.

- Kvinnene er i stort flertall blant de foreldrene som er aktive. Mennene står for lite av samarbeidet med skolen.

Det er mange paradokser i hjem-skole-samarbeidet. Bestemmelsene legger lista høyt for foreldrenes ansvar og deltakelse. Svært mange foreldre sier seg fornøyd med tingenes tilstand selv om innflytelsen er liten. Dette kan leses som en generelt stor tillit til utdanningssystemet på alle nivåer, ikke minst på videregående nivå, der det ikke virker som om foreldre protesterer på sin manglende formelle deltakelse. På den annen side så er det skolen som har ansvaret for at samarbeidet fungerer, og alle undersøkelser tyder på at de aller fleste skoler tar informasjonsansvaret alvorlig, men ikke alle er like opptatt av et generelt høyt engasjement fra foreldrene, med mindre det skjer på områder der det oppfattes som direkte nyttig av skolen.

I den videre drøftingen av hjem-skole-samarbeidet kan det være nyttig å se på den formelle rollen og den pedagogiske rollen som foreldrene har hver for seg. Den todelingen som er presentert foran i kapitlet med utgangspunkt i St.meld. nr. 14 (1997–98) kan være et nyttig utgangspunkt.¹⁸ Der refererer meldingen til forskningen til Macbeth og Ravn (1994), og skiller den administrative rollen fra utdanningsrollen. Samtidig peker Nordahl i sin synteserapport på at det også vil være nyttig å beskrive nivået på samarbeid. Med utgangspunkt i Arseth (1984) gir han følgende nivåbeskrivelser:

«Tilfeldig samarbeid kjennetegnes ved at det finnes lite beslutningsmyndighet, få målsettinger og lav formaliseringsgrad i samarbeidet. For samarbeid mellom skole og hjem vil et slikt samarbeid dreie seg mye om informasjonsformidling og tilfeldig kontakt. Det vil i liten grad dreie seg om dialog og reell medvirkning i det som skjer i skolen.

Gjensidig tilpasning skiller seg fra tilfeldig samarbeid ved at det finnes noen felles formaliserte kriterier for mål, beslutninger og aktiviteter. Det vil være dialog mellom lærere og foreldre, og foreldre vil i enkeltsaker her kunne ha en viss innflytelse på skolens virksomhet. Lærerne vil gi slipp på noe autonomi og forplikte seg sterkere på enighet med foreldre enn under et tilfeldig samarbeid.

I allianser eksisterer det entydige felles målsettinger, partene vil være likeverdige i

¹⁸ St.meld. nr. 14 (1997–98) Om foreldremedverknad i grunnskolen, kapittel 6.1.

samarbeidet og foreldre vil ha reell medbestemmelse i skolen. En allianse kan forstås som et partnerskap mellom skole og hjem. Dette er også begrep som brukes i internasjonal litteratur for å beskrive intensjonene ved foreldremedvirkning i skolen (Smit et al. 1999).»¹⁹

22.6.1 Den administrative rollen

Den administrative rollen handler om både foreldrenes deltakelse i formelle samarbeidsorgan og deltakelse i enkelttiltak som dugnader, skoleekskursjoner og pengeinnsamlinger. Vanligvis vil bare et mindre antall foreldre delta i slikt arbeid.

Forskningen har vist at de fleste foreldrene møter opp på skolen på foreldremøter og liknende. Likevel er det oftest noen få ildsjeler som drar samarbeidet mens flertallet av foreldrene forholder seg som passive deltakere eller er fraværende. Mange skoler føler seg bekvemme med denne situasjonen og aksepterer som regel foreldrenes passivitet. Foreldrene gir like fullt uttrykk for at de gjerne stiller opp. Det betyr at det er muligheter for et mye høyere foreldreengasjement enn det en vanligvis finner i dag, selv om mange rektorer og lærere gir uttrykk for at foreldrene ikke er interessert. Dette betyr at skolen må ta utfordringen med et godt hjem-skole-samarbeid mer alvorlig. Kanskje må det til en analyse av hvilke gevinster foreldrene har for å delta? For foreldrene vil det være en åpenbar gevinst at elevene har nytte av samarbeidet. Men følelsen av å bli respektert som foreldre har også betydning.²⁰

Brukerundersøkelser kan være en vei å gå både for å klarlegge forventninger og for å få foreldrenes vurderinger av hvordan samarbeidet fungerer.

Det er åpenbart en utfordring at samarbeidsorganene i hovedsak er rådgivende og mangler beslutningsmyndighet. De blir derfor lett sandpåstrøingsorganer, og det blir liten interesse for å delta. De vil lett komme til å fungere som et tilfeldig samarbeid. På den annen side er det ikke sikkert at brukerperspektivet skal ha fullt gjennomslag i forhold til en samfunnsinstitusjon som skole. Utdanningen skal dekke både elevs, læringers og foreldres individuelle behov, men i like høy grad er det snakk om en samfunnsinstitusjon

som skal sørge for at storsamfunnet og lokalsamfunnet har den kompetansen som det er behov for. Foreldrenes deltakelse i en administrativ rolle kan skape motsetninger i forhold til demokratiske prosesser og beslutninger i lokalsamfunnet. Utfordringen med å gi mening til arbeidet i samarbeidsorganene må like fullt være et ansvar for de ordinære politiske beslutningsorganene i kommunen som har ansvaret for skolen. For å skape klare linjer i beslutningsprosessene og dempe eventuelle interessekonflikter må skolens formelle organer ha sitt mandat fra demokratiske organer hos skoleeier. En slik klargjøring av roller og funksjoner kan bidra til at det samarbeidet som er knyttet til den administrative rollen, etableres på et nivå som gir gjensidig tilpasning.

Det mest avgjørende spørsmålet i samarbeidet til nå er hvordan en skal få til reell medvirkning. Så lenge foreldrene aksepterer å være skolens forlenkede arm, fungerer samarbeidet. Først når foreldrene gir uttrykk for andre prioriteringer enn skolen, kan forholdet bli mer anstrengt. Har bestemmelsene om medvirkning fra foreldrenes side et for høyt ambisjonsnivå? Det kan tenkes at retorikken rundt medbestemmelse har lagt lista for høyt i forhold til den reelle innflytelsen som foreldrene har. Spesielt klassekontaktene er i en marginal posisjon. De fungerer oftere som lærernes informasjonsmedarbeidere vis-à-vis foreldrene enn som innflytelsesrike representanter for foreldrene i et nært samarbeid med klasselæreren.

Hvordan klargjøre elevenes rolle innenfor videregående opplæring sett i forhold til den myndigheten elevene er gitt i barneloven når det gjelder utdanning? Rettigheter kan i dag være nedfelt i ordensreglementene for de videregående skolene, men det er også interessant å merke seg at en stor andel skolemeklingsforsøk i videregående skoler handler om forholdet mellom lærer og elev. I grunnskolen skjer det meste av skolemeklingen mellom elever. Ansvaret for egen læring slik det er formulert i læreplanen, strekker seg ikke alltid til reell deltakelse i planlegging og tilrettelegging av aktiviteter i læringssituasjonen. Dette tilsier at det er et behov for å se på elevenes innflytelse innenfor videregående opplæring.

Til sist kan det være nødvendig å trekke fram skolens kompetanse både når det gjelder å håndtere foreldrenes administrative rolle og utdanningsrollen. Hvordan kan hjem-skole-samarbeidet ble mer fokusert i lærerutdanning og etterutdanning av lærere? Grunnen til manglende interesse for samarbeidet kan skyldes at foreldrene allment har lav status i forhold til skolen.

¹⁹ Nordahl, Thomas: Foreldre i skolen. Synteserapport, NOVA 2003.

²⁰ Nordahl, Thomas og May-Len Skilbrei: NOVA Rapport 13/02, s. 88.

Skolen er til for elevene, og det er lærerne som er de viktige voksne. Spesielt tydelig er dette innenfor videregående opplæring, der foreldrene ikke har noen formell posisjon. Nordahl og Skilbrei peker på at foreldrene vanligvis ikke er til stede på skolen, det er skrevet lite om foreldre-hjem-samarbeidet, temaet behandles så å si ikke i lærerutdanningen, og det finnes svært lite forskning på området. Foreldrene har heller ikke noen formelle beslutningsposisjoner. Når samarbeidet mellom hjem og skole dermed blir så ulikevektig, er det vanskeligere å gi det et reelt innhold.²¹

22.6.2 Utdanningsrollen

Utdanningsrollen handler om foreldrenes direkte deltakelse i elevens/lærlingens opplæring, om deres rolle som sosialt forbilde og om deres bidrag til å etablere varierte læringssituasjoner. Men det er skolen som må få utfordringen om hvordan den kan øke sitt engasjement og sin tilrettelegging slik at foreldrene blir en faglig ressurs for sine barn. Dette kan være en større utfordring enn foreldrenes uteblivelse. Skolene gir ofte uttrykk for at foreldre som uteblir er et spesielt stort problem som hindrer det formelle samarbeidet. Data fra flere undersøkelser viser at problemet ikke er spesielt stort. Foreldre flest gir uttrykk for en positiv innstilling til skolen og viser også dette ved at de fleste møter opp på konferansetimer og foreldremøter. Dessuten viser Nordahl & Skilbreid (2002) i sin undersøkelse at de aller, aller fleste foreldrene fulgte opp barna hjemme i forbindelse med skolegangen.

Det er denne utdanningsrollen som er den aller viktigste i forhold til elevens/lærlingens utvikling. I kapittel 9 *En tilpasset opplæring for alle* er det anbefalt å løse de fleste læringsproblemer innenfor skolens ramme uten enkeltvedtak. En slik strategi er bare mulig om skole – hjem – samarbeidet fungerer godt. Dette samarbeidet vil være en nøkkel for å få til et læringsmiljø som omfatter alle elever/lærlinger uansett forskjeller i forutsetninger. I denne utredningen er det vist i kapittel 8 *Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner* at hjemmenes oppfølging av barnas lesing virker sosialt utjevnende. Forskning har vist at foreldrenes bakgrunn har stor betydning for elevenes resultater, men det er ikke uten videre slik at foreldrenes oppfølging av sine barn, for eksempel når det gjelder basiskompetanse, fører til at disse for-

skjellene øker. Det er en utfordring å få en slik faglig oppfølging fra foreldrene til å bli en sentral ressurs i forhold til elevens/lærlingens læring. Det finnes redskaper som kan være nyttige i denne sammenhengen. Mappevurdering kan for eksempel brukes som en metode til å vitalisere samarbeidet mellom hjemmet og skolen. Samtalene mellom elev/lærling, foreldre og basislæreren kan dermed gis et konkret innhold og mer gjensidig forpliktelse. Mange skoler har utviklet IKT-redskaper som er anvendelige i samarbeidet mellom hjem og skole. Noen skoler har for eksempel utviklet elektroniske mapper som det er mulig å gi foreldrene tilgang til, og IKT kan brukes til å forbedre kommunikasjonen mellom hjem og skole.

Det er skolen som har det primære ansvaret for å tilrettelegge samarbeidet med hjemmet slik at det fungerer. Det er derfor rimelig å retter oppmerksomheten mot skoleledelsens rolle, og i noen tilfeller må kanskje skoleledelsens holdninger og innstillinger til hjem-skole-samarbeidet endres. Flere av undersøkelsene peker på at uten rektors engasjement er det vanskelig å engasjere lærerne, og uten lærernes deltakelse vil samarbeidet fort gå i stå. De kommunenes som lyktes best med foreldre-hjem-samarbeidet i FUGs utviklingsarbeid, hadde nettopp ledelse som satset på å engasjere lærerne (Nordahl og Skilbrei 2002).

Det er i tillegg viktig å peke på at skolen skal vurdere sin egen virksomhet, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-1. Denne skolebaserte vurderingen er et hjelpemiddel til å forbedre kvaliteten på opplæringen. Også på dette området vil brukerundersøkelser være et nyttig redskap. Samarbeidet mellom hjem og skole er en viktig basis for å utvikle et godt læringsmiljø. Foreldrene må derfor være en sentral bidragsyter ved den skolebaserte vurderingen. Et kommunalt foreldreutvalg kan også medvirke til å sette foreldrenes utdanningsrolle på dagsordenen og gi råd til skolene om hvordan samarbeidet kan utvikles til en allianse mellom skole og hjem.

Mange skoler har utviklet klare strategier mot konflikter mellom elevene ved skolen. Et problem som mobbing har for eksempel fått stor oppmerksomhet, og det er klare ambisjoner om at mobbing skal bekjempes effektivt. Dette betyr likevel ikke at det er utviklet klare strategier for konfliktløsning ved den enkelte skole. Også mellom foreldre og skole vil det oppstå konflikter. Mange slike konflikter havner videre opp i rådgivings- eller beslutningssystemet. Dette kan tyde på at mange skoler ikke har klare strategier for konfliktløsning. Dette er et område som må utvikles. En mulig frem-

²¹ Nordahl, Thomas og May-Len Skilbrei NOVA Rapport 13/02, s 98

gangsmåte kan være foreldreopplæring, eller foreldrekurs. De ville kunne brukes til å etablere bedre kommunikasjon og større grad av klarhet i gjensidige forventninger mellom hjem og skole, men de vil også kunne brukes til faglige kurs for foreldrene. Innholdet i slike kurs bør rettes mot å veilede foreldrene i hvordan de kan bidra på en bedre måte til elevens eller lærlingens læring.

En spesiell utfordring for mange skoler vil det være å gi foreldre med minoritetsbakgrunn økt trygghet og styrke i deres rolle som foreldre. Det er mange problemstillinger knyttet til foreldre med minoritetsbakgrunn. Disse gjelder både manglende kompetanse i skolen både når det gjelder kulturforståelse, migrasjonspedagogikk og norsk som andrespråk, og manglende kunnskaper hos foreldrene om den norske skolen, bekymring over manglende læring hos elevene og lite informasjon fra skolen. Dette siste forholdet kan også skyldes svak kompetanse hos tolkene om det norske utdanningssystemet og mangelfull kompetanse hos morsmåls lærere og tospråklige lærere. Men samtidig er det viktig å få fram for disse foreldrene at de har sentrale funksjoner som støtte for sine barn gjennom skolegang og læretid. Felles foreldreopplæring kunne også bidra til bedre kommunikasjon og kulturforståelse mellom foreldre med ulike bakgrunn.

De viktigste faktorene som har betydning for elevenes læring, er læreren og medelevene i tillegg til elevens egen bakgrunn. Det er derfor all mulig grunn til å peke på at de forholdene som har aller størst betydning for elevens læring og utvikling, vanligvis ikke er tema for hjem-skole-samarbeidet. Men siden lærerne i høy grad er ansvarlig for samarbeidet med hjemmene, er det ikke unaturlig at emner som klasseledelse, relasjoner mellom elevene i klassen, undervisningens strukturering, innhold og lærernes engasjement ikke hører med i samarbeidet fordi dette vil medføre at læreren selv kommer i fokus. På den annen side ville et samarbeid om læringsmiljøet og undervisningen bringe et mye tyngre reelt innhold inn i samarbeidet og dermed være med på å gi det større mening i forhold til elevenes hverdag. Innenfor videregående opplæring er mye av elevrådenes oppmerksomhet rettet mot læringsmiljø og velferd, men deres reelle innflytelse er mindre kjent.

22.7 Utvalgets vurderinger

Det er mange eksempler på at samarbeidet mellom hjem og skole fungerer bra. Samtidig er det

foran i kapitlet vist til forskning som klarlegger at mye av samarbeidet skjer på skolens premisser, og rektors og lærernes holdning til hjem-skole-samarbeidet har avgjørende betydning. Utvalgets vurdering er at formålet med hjem-skole-samarbeidet bør få en klarere profil i retning av 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. Dette betyr også at det må satses mye på å få alle foreldre involvert i samarbeidet fordi det vil ha stor betydning for deres eget barns utvikling.

Skolen må innta en inviterende holdning i sitt samarbeid med foreldrene. Det er i dette kapitlet pekt på hvor viktig foreldre og hjemmemiljø, den kulturelle kapitalen, er for elevens motivasjon og læring. Utvalget vil understreke at skolen må oppnå kontakt med foreldre som ikke automatisk tar kontakt med skolen. Alle foreldre bør føle en klar forpliktelse til å stille opp. Utvalget ønsker at det skal være naturlig å ta kontakt med skolen og for å understreke dette må skolen tilby minst 3 samtaler i året. Mange foreldre er usikre på hva skolen forventer av dem. Utvalget vil derfor anbefale at foreldre inviteres til kurs der de kan bli bedre kjent med skolen og hvordan de kan følge opp sine barn i læringsarbeidet. For skolen vil det være betydningsfullt å kunne bruke foreldrene som ressurspersoner i ulike sammenhenger. Utvalget vurderer det slik at det er mange muligheter for å gå nye veier i samarbeidet, spesielt ved å utvikle nye ordninger for foreldrene til å besøke skolen og delta i ulike aktiviteter der sammen med elevene. Mange skoler har fått ulike besøksordninger til å fungere godt.

I tillegg vil flere andre tiltak bidra til at samarbeidet kan styrkes.

Utvalget ønsker at hjem-skole-samarbeidet skal knyttes til elevens basislærer. Denne får ansvaret for gjennomføring av foreldremøter og samtaler mellom elev, lærer og foreldre. Antallet foreldresamtaler bør økes til tre i året. En av samtalene bør komme tidlig på året for at innholdet skal være utviklingsorientert. Samtalen må tilrettelegges slik at foreldrene får reell mulighet til å ta opp forhold som gjelder eleven og opplæringen, og samtalen må være basert på tre likeverdige partnere, eleven, læreren og foreldrene. Basislæreren koordinerer også nødvendig kontakt med øvrige lærere og rådgivere. På ungdomstrinnet må rådgiver bringes inn i samarbeidet og bidra i forhold til yrkesvalg, valg av studieprogram og relevante fordypningsvalg. Fordelen med organi-

seringen i basisgrupper med hver sin basislærer er at basislæreren vil ha god kjennskap til den enkelte elev. Dette kjennskapet gir gode muligheter for å forbedre samarbeidet mellom hjem og skole og styrke dette gjennom bedre kontinuitet. Dette gir en god innfallsvinkel for å diskutere de ulike utdannings- og yrkesvalgene som må tas. Basisgruppene danner også grunnlaget for samarbeidet mellom foreldrene i grupper og representasjon til foreldrerådets arbeidsutvalg. Den samlede gruppen av foreldre og elever i en basisgruppe vil være utgangspunkt for praktisk samarbeid og sosiale relasjoner foreldrene imellom.

Utvalget mener at Kvalitetsportalen, med de føringene utvalget har lagt for innhold og oppfølging av denne, vil bidra til å gi foreldrene et redskap til bedre innsikt i skolen og de kravene foreldre som gruppe kan stille til skolen. Utvalget mener derfor at det fra Kvalitetsportalen må legges lenker til den enkelte skole. På den enkelte skole skal det legges inn ytterligere informasjon og legges til rette for toveis kommunikasjon mellom foreldrene og mellom foreldrene og skolen. IKT vil kunne være et viktig redskap for å få god og effektiv kommunikasjon mellom skole og hjem. En slik kommunikasjon vil styrke foreldrenes rolle.

Når det gjelder foreldrenes administrative rolle, mener utvalget at dagens ambisjonsnivå for foreldresamarbeidet i grunnskolen er realistisk. Den formelle innflytelsen som foreldre skal ha, må imidlertid få et klarere preg av besluttende myndighet. Skolen er imidlertid en samfunnsinstitusjon der det finnes mange grunner for at en ikke gir brukerne all avgjørelsesmyndighet. Det er kommuner, fylkeskommuner og andre skoleeiere som er gitt ansvaret for gjennomføringen av grunnopplæringen, og det er disse som gir ressursene for å gjennomføre opplæringen. Det vil derfor være rimelig at beslutningsmyndighet ved

den enkelte skole fortsatt utøves på grunnlag av delegasjon fra skoleeier. Men samtidig vil utvalget understreke at krav om deltakelse fra foreldrene på den formelle arenaen forutsetter reell avgjørelsesmyndighet. Spesielt vil dette gjelde forhold som har betydning for elevenes læring og utvikling, og hvordan skolen skal legge til rette for at foreldrene kan og skal oppfylle utdanningsrollen. Utvalget vil derfor anbefale at det etableres kommunale foreldreutvalg i alle kommuner. De vil være viktige samspillspartnere i utviklingen av rammene for foreldrenes utdanningsrolle.

Innenfor videregående opplæring mener utvalget at elevenes reelle innflytelse må klargjøres, og at dette er viktigere enn å involvere foreldrene i formelle beslutninger. Utvalget vil likevel peke på at foreldrene har en utdanningsrolle i forhold til sine barn i videregående opplæring. Videregående opplæring skal føre til en helhetlig kompetanse, og i en slik sammenheng vil foreldrene kunne være viktige bidragsytere og samarbeidspartnere blant annet i forhold til studie- og yrkesvalg. For elevene vil det være spesielt viktig å ha reell innflytelse på forhold med stor betydning for læringsmiljøet. Spesielt gjelder dette i sammenhenger som gjelder klassen og undervisningen, jf. Differensieringsprosjektet i kapittel 13 *Fordypning og spesialisering – om videregående opplæring*.

Utvalget foreslår en rolleavklaring og utvikling av retningslinjer for hjem-skole-samarbeidet i hele grunnopplæringen. Den organisasjonsstrukturen som i dag benyttes, må gjennomgås med sikte på å funksjonsbeskrive organene og øke mulighetene for reell medbestemmelse. Utvalget vil vise til utfordringene ovenfor og peke på at foreldres reelle innflytelse i styringsorganer er viktig, men med et hovedfokus på å forbedre elevenes helhetlige læringsutbytte.

Kapittel 23

Statens ulike roller

Boks 23.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- 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 trinnenenes egenart og utfordringer.
- Innsatsen innenfor utdanningsforskning og forskerrekruttering økes.
- Det publiseres annethvert år en forskningsbasert rapport om tilstanden og sentrale utviklingstrekk i norsk grunnopplæring.
- Det etableres et helhetlig utviklings- og støttesystem for grunnopplæringen basert på likeverdighet og partnerskap mellom aktørene. Det vises til detaljert forslag i kapittel 24 *En samlet utviklingsstrategi*.

23.1 Innledning

Dette kapitlet handler om de rammebetingelsene som staten gjennom sin styring skaper for grunnopplæringen. Det som er virkemidler for staten, er rammebetingelse for det utøvende nivået.

Det er lange historiske røtter for at utdanning og utdanningspolitikk er et sterkt nasjonalt politisk anliggende i Norge. Tradisjonelt har derfor grunnopplæringsfeltet i stor grad vært styrt sentralt. Til tross for at ansvaret for videregående opplæring og barne- og ungdomstrinnet har vært lagt ut til fylkeskommunene og kommunene som eier av skoleslagene, har staten ivaretatt de mest sentrale styringsvirkemidlene som utforming av nasjonale lærplaner, lov- og regelverk, samt for-

handlingsansvar for personalet. I lov om universiteter og høyskoler, Ot.prp. nr. 65 (2002–2003), som gjelder for alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner, har lærerutdanningen som eneste utdanning et eget kapittel (10.a) med relativt detaljerte paragrafer som regulerer formål og innhold. Selv ikke medisin eller jus har noe tilsvarende. Departementet utarbeider også detaljerte rammeplaner for utdanningene.

Utviklingen fører imidlertid i retning av et forvaltningssystem som er preget av større grad av desentralisering, økt frihet og ansvar på skoleeiernivået, sterkere brukerorientering og tydeligere mål- og resultatorientering.

Ansvars- og oppgaveforholdet mellom statlig nivå og kommunalt nivå er i de siste 10–15 årene beskrevet og vurdert i en rekke dokumenter, med

tanke på økt oversiktligheit, forenkling og desentralisering. Eksempler på slike er:

- St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*
- St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*
- NOU 2000: 22 *Om oppgaveforholdet mellom stat, region og kommune*
- St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

Dokumentene inneholder en rekke felles vurderinger av forholdet mellom forvaltningsnivåene. Alle dokumentering på områder som er av nasjonal betydning og relevans:

- mindre statlig detaljstyring
- desentralisering av oppgaver som ikke bør være et nasjonalt ansvar
- god ressursutnytting
- oversiktligheit og brukervennligheit
- god informasjonsflyt
- hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- hensynet til nasjonale mål

Til tross for et tidsspenn på ti år mellom disse dokumentene omtaler alle utfordringer knyttet til å nå målet om mindre statlig detaljstyring. Dette tyder på at prosessen med å desentralisere oppgaver og ansvar til kommunalt nivå er komplisert og ikke lett å gjennomføre. Prinsippet om mål- og resultatstyring i statsforvaltningen synes i noen tilfeller å ha resultert i økt detaljstyring av underliggende nivåer, ved at overordnet nivå har stilt svært detaljerte mål- eller resultatkrav.

Med Stortingets behandling av St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* og Innst. S. nr. 186 (1990–91) ble det vedtatt en radikal omorganisering av den statlige utdanningsadministrasjonen. Målet var å få til en rasjonell og formålstjenlig utdanningsadministrasjon med best mulig sammenheng og konsistens mellom styringsnivåene og mellom de ulike utdanningsområdene. Om fagopplæringen påpekte meldingen at den nødvendige sammenhengen mellom opplæringen i skole og opplæring i bedrift burde forbedres.

Målstyring ble slått fast som overordnet styringsprinsipp for statsforvaltningen. Videre at det måtte sikres klar og entydig statlig styring på områder av nasjonal interesse, og at statlige oppgaver som det er mer hensiktsmessig at løses regionalt, ble delegert til et regionalt statlig ledd.

Oppgaver som ikke var av relevans for den nasjonale utdanningspolitikken, skulle delegeres til fylkeskommunene og kommunene. Som en konsekvens av dette ble en rekke råd lagt ned (for eksempel Rådet for videregående opplæring og Grunnskolerådet).

23.2 Styring og virkemidler

- De viktigste styringsvirkemidlene staten bruker i sin overordnede styring er:
 - lover og forskrifter
 - avtaleverket
 - finansieringssystemet
 - utdanning av lærere
 - forskning og utvikling
 - rapporteringssystemet (samt det foreslåtte vurderingssystemet)
 - støtte og veiledning, punktinnsatser, handlingsplaner

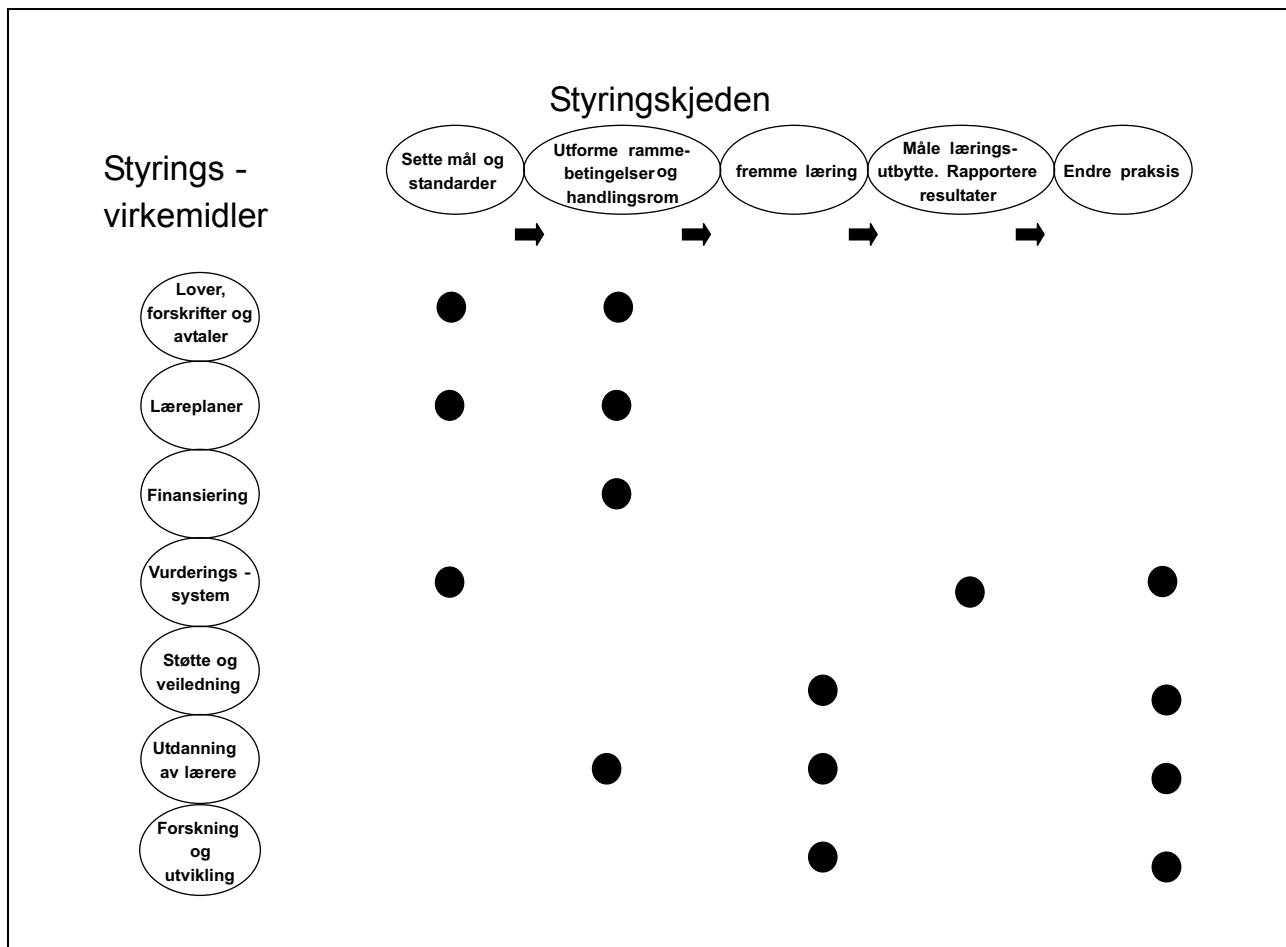
De viktigste leddene i styringskjeden kan grovt beskrives som følger:

- Staten formulerer målene for opplæringen, dvs. etablerer en forestilling om hva man ønsker å oppnå.
- Staten utformer de (overordnede) rammebetingelsene som opplæringen skal foregå innenfor, dvs. tilfører ressurser (penger og utdannede lærere) samt etablerer det handlingsrommet som de utøvende virksomheter har til rådighet.
- Kommunesektoren og skolene utfører opplæringen (skaper læringen).
- Kommunesektoren og skolene rapporterer til staten på en lang rekke dimensjoner
- Kommunesektorene og skolene har ansvaret for holde høy kvalitet og å forbedre kvaliteten dersom den er for dårlig.

Styringskjeden mellom staten som overordnet myndighet og kommunesektoren og skolene som utøvende enheter kan dermed illustreres som dette. Der de ulike virkemidlene er best egnet på de ulike stegene, i styringskjeden er markert med en svart sirkel.

23.3 Juridiske og ideologiske rammebetingelser

Det viktigste legale virkemiddelet er opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Læreplanverket



Figur: 23.1 Styringskjeden mellom staten, kommunene og skolene

er både den mest sentrale forskriften og det mest sentrale ideologiske styringsvirkemiddelet. Også andre lover spiller inn, bl.a. privatskoleloven, kommuneloven, barneloven og forvaltningsloven.

Som styringsvirkemiddel brukes opplæringsloven med forskrifter som:

- En måte å formidle «samfunnets langsiktige helhetsfilosofi for utdanningen» på.¹
- Et rammeverk rundt tjenesten ved at den eksempelvis etablerer en kommunal plikt til å bygge ut og drive tjenesten, og ved å gi alle barn og unge et ubetinget rettskrav overfor kommunesektoren på et definert opplærings-tilbud.
- En mekanisme for å styre atferd og ressurser ved at den stiller krav til organiseringen av tjenesten. Eksempler på dette er kompetansekrav til lærere, tidligere tiders klassesdelingsregler og rammetimetall.

Å konkretisere mål ble tillagt stor vekt ved utarbeidingen av læreplanverket. Hovedområdene fra lovens formålsparagraf ble trukket ut og tydeliggjort som grunnlag for de overordnede målene i læreplanens generelle del. Kompleksiteten i de samlede målene i læreplanen gjør det imidlertid vanskelig å vurdere om det er noen mål som er viktigere enn andre, og å evaluere i hvilken grad målene er nådd.

Lov- og forskriftsverket for opplæringen er blitt samordnet og forenklet i løpet av 1990-årene. Opplæringsloven, som trådte i kraft høsten 1998, er i seg selv et resultat av en samordnings- og forenklingsprosess.

Lov, læreplaner, andre forskrifter samt arbeidsavtaler setter rammer for hvordan undervisningen organiseres, hva som vektlegges, og til en viss grad hvilke arbeidsmetoder som benyttes. Dette er tilsiktet og gjort ut ifra en kvalitets- og likhetstankegang, men samtidig kan summen av reguleringer etter hvert bli en hindring for å utvikle kvaliteten i opplæringen. Signalene fra dagens regjering og storting er at dersom kommunene

¹ St. meld. nr. 37 (1990–91) Om styring og organisering i utdanningssektoren.

og fylkeskommunene skal kunne ta ansvar for å heve kvaliteten, må de også ha mulighetene til å arbeide på nye måter.

Mange skoler, kommuner og fylkeskommuner deltar i forsøk med avvik fra lov, forskrift eller avtale. Mange (340) lokale forsøk gjelder avvik fra loven. Den største delen av disse forsøkene gjelder avvik fra bestemmelsene om klasseorganisering, noen gjelder bestemmelsene om fag- og timestfordeling. Om lag 600 forsøk gjelder avvik fra arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet.

Det siste offentlige dokumentet i denne forbindelsen er en lovproposisjon med forslag til endringer i opplæringsloven som ble fremmet 11. april 2003.² De viktigste forslagene her er at klasseskolelovene oppheves og erstattes av en regel om pedagogisk forsvarlig størrelse på elevgruppen, at bestemmelsen om klassestyrer erstattes av en bestemmelse om kontaktlærer, og at bestemmelsen om formelle kompetansekrav for rektor faller bort og blir erstattet av krav om realkompetanse.

I ulike internasjonale informasjonskilder³ fremgår det at Norge fremstår helt gjennomsnittlig når det gjelder beslutningsdelegering til skolenivå, og at Norge har et stort potensial for å kunne gi skolene mer handlingsrom. Internasjonale undersøkelser kan indikere at det er en positiv sammenheng mellom autonomi og læringsutbytte, men det må her understrekes at det foreløpig er forsket for lite på det til at man kan trekke sikre konklusjoner.

23.4 Økonomiske rammebetingelser

Den totale økonomiske aktiviteten i kommunesektoren blir stramt styrt av staten gjennom inntektssystemet for sektoren. Dette systemet gir sektoren begrensede muligheter til å påvirke sine egne inntekter. Grunnopplæringen finansieres innenfor de samlede inntektsrammene som kommunesektoren får gjennom rammetilskudd fra staten og kommunesektorens egne inntekter. Selve finansieringsmodellen kjennetegnes ved at staten gir kommunene stor frihet både i valget av det totale ressursnivået til skolen og i disponeringen av innsatsfaktorer. Styringen av ressursnivået skjer imidlertid indirekte ved at disponeringen av

innsatsfaktorer (spesielt lærerårsverk) på den enkelte skole i høy grad styres gjennom lov- og avtaleverket. Denne styringen sikrer indirekte også et minstenivå i ressurstilførselen til skolesektoren i kommunene og fylkeskommunene.

Antallet øremerkede tilskudd i opplæringssektoren er lite, og bare en liten del av utgiftene i skolen er finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Staten har heller ikke pålagt kommunene og fylkeskommunene å bruke bestemte modeller for finansiering av skolene.

Mens de kommunale skolene er ramrefinansiert, er de private skolene stykkprisfinansiert av staten. Grunnskolene får 85 prosent av beregnede driftskostnader i den offentlige skolen, beregnet på grunnlag av landsgjennomsnittet, men får ikke tilskudd til dekning av kapitalutgifter eller husleie. Det er forskjellige tilskuddssatser per elev avhengig av antallet elever ved skolen pga. stor driftsfordeler. Hjemkommunen dekker utgifter til spesialundervisning, og dette inngår ikke i tilskuddsgrunnlaget. For videregående skoler er også tilskuddssatsen 85 prosent av utgiftene i parallell studieretning i videregående skole. Her differensieres det ikke etter skolestørrelse.

25. april 2003 ble det fremmet en lovproposisjon for Stortinget der finansieringsmodellen for frittstående grunnskoler foreslås endret.⁴ Regjeringen foreslår å endre finansieringssystemet slik at det blir større grad av likebehandling mellom offentlige og frittstående skoler av om lag samme størrelse når offentlig tilskudd og foreldrebetalingen ses under ett. Tilskuddet til de frittstående skolene skal derfor baseres på kostnadene i den kommunen skolen ligger i. Små frittstående skoler vil få et høyere tilskudd per elev enn store skoler, slik det også er i dagens finansieringsmodell. Staten skal fortsatt utbetale tilskuddet, og de frittstående skolene vil fortsatt få 85 prosent av driftskostnadene i den offentlige skolen. Effektene for den enkelte friskole vil avhenge av ressursbruken til skolen i den kommunen friskolen er lokalisert, og av det den frittstående skolen får gjennom dagens tilskuddsordning.

15. mai 2003 ble St.meld. nr. 33 (2002–2003) *Om ressursituasjonen i grunnopplæringen med mer* fremmet for Stortinget. Meldingen påviser at ressursbruken i grunnskolen er preget av et høyt nivå og stor stabilitet i perioden 1997–2002. Utviklingen tyder på at sektoren har vært prioritert og relativt godt skjermet mot innsparinger. Samtidig

² Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova), Om større lokal handlefrihet i grunnopplæringa.

³ Eurydice Key Data 2002, Education at a Glance 1998 og 2000, PISA 2000.

⁴ Ot.prp. nr. 80 (2002–2003) Om tillegg til Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skoler (friskolelova).

ser man en svak nedgang i ressursbruken. Det har blant annet skjedd ved mindre bruk av delings- og spesialundervisningstimer, samtidig som klassestørrelsen har økt noe.

Også analysen av ressursbruken i videregående opplæring gir inntrykk av at situasjonen er stabil, og at tilbudet til elevene er tilfredsstillende. Den kraftige veksten i elevtallet som har skjedd i videregående opplæring fra skoleåret 2002, stiller samtidig fylkeskommunene overfor store utfordringer.

Meldingen peker også på at det norske utdanningssystemet ikke oppnår de resultatene man kan forvente i forhold til ressursinnsats, utdanningsnivå og levestandard.

Regjeringen ønsker ikke å endre dagens finansieringssystem, men lover å følge utviklingen i ressursituasjonen i skolen nøye. Etter hvert som informasjon fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir tilgjengelig, vil det også være mulig å se ressursutviklingen i sammenheng med utviklingen av læringsutbytte og læringsmiljø. Regjeringen vil også gi Stortinget en årlig redegjørelse for kvalitetsutviklingen i skolen sett i forhold til ressursituasjonen. Denne vil omfatte både grunnskolen og videregående opplæring. Departementet vil i den sammenhengen legge vekt på å gi Stortinget en oppdatert analyse basert på nasjonale og internasjonale undersøkelser av det faglige nivået i skolen, undersøkelser om læringsmiljøet, data om ressursituasjonen, og etter hvert også resultatene fra det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering.

Utvalget mener at finansieringssystemet for grunnskolen og videregående opplæring er under press av flere grunner:

- Det nasjonale politiske nivået har lagt opp til høyere forventninger om sterk økonomisk prioritering av skolen enn det som blir opplevd som mulig lokalt.
- Bindinger av lokale prioriteringer blir bestemt nasjonalt.
- Utdanningssektoren konkurrerer om penger med andre sektorer som i høy grad tyr til øremerking av midler og andre bindingsmekanismer for å sikre midler til sin sektor. ECON sender for økonomisk analyse gjennomførte i 1998–99 en undersøkelse på oppdrag fra Riksrevisjonen som viste at andelen øremerkede tilskudd hadde økt fra 20 prosent av de totale overføringene til kommuneforvaltningen i 1988 til 40 prosent i 1998. Den betydelige veksten forklares i stor grad med den sterke veksten i bruken av øremerkede tilskudd over Sosial- og

helsedepartementets budsjett. Undersøkelsen slår fast at den kommunale handlefriheten reduseres når en stadig større andel av overføringene øremerkes. Mange kommuner gav i undersøkelsen uttrykk for at dette førte til en omprioritering av de kommunale ressursene som kan gå på bekostning av grupper eller oppgaver som ikke er lovfestet, eller som det ikke er knyttet øremerkede tilskudd til.⁵

- Befolkningen ønsker en standard på utdanningstjenestene som står i forhold til de forventningene og kravene som den økende private velstanden har skapt. Det kan tyde på at det er sterkere betalingsvilje i befolkningen enn det som kommer til uttrykk gjennom fellesskapsfinansieringen.

Dersom dagens finansieringssystem skal endres, er det to hovedretninger. Den ene er å legge opp til fortsatt rammefinansiering, men med en skjerming/øremerking av ressursene til opplæring. Dette kan gjøres ved at en etablerer ett eller flere rammetilskudd. Situasjonen før inntektssystemet ble opprettet, var slik at det var ett rammetilskudd for hvert av hovedområdene i kommunal sektor. Det kunne likevel prioriteres mellom sektorene fordi tilskuddene ikke var fullfinansierende. Kommunale egeninntekter kom i tillegg. Et nytt rammetilskudd for grunnskolen, basert på antall elever, kunne utformes enten som fullfinansierende tilskudd eller som det gamle rammetilskuddet til skolesektoren.

Den andre hovedretningen er å bevege seg mot en type stykkprisfinansiering. Hensynene og prinsippene bak et slikt finansieringssystem vil typisk være friere brukervalg, bedre kostnadseffektivitet, større konkurranse eller å sikre «riktig» etterspørsel.

23.5 Utdanning av lærere

Staten sikrer en sterk nasjonal styring av lærerutdanningen både ved å være eier av de fleste lærerutdanningsinstitusjonene og gjennom lov, forskrift og rammeplaner for utdanningen. Det finnes i dag flere typer lærerutdanning som har mye til felles, men som også skiller seg fra hverandre, blant annet ved innretning mot arbeid i ulike deler

⁵ Rapport: Øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Vedlegg til Riksrevisjonens Dokument nr. 3:5 (1999–2000).

av opplæringssystemet og ved ulik vekt på faglig bredde eller faglig fordypning.

Førskolelærerutdanningen er 3-årig og kvalifiserer for pedagogisk arbeid i barnehage, og i dag også for første klassetrinn i grunnskolen og i skolefritidsordninger. Med ett års småskolerettet videreutdanning kan førskolelærere tilsettes for opplæring på hele småskoletrinnet. Allmennlærerutdanningen er 4-årig og forbereder for arbeid på alle trinn i grunnskolen. Faglærerutdanningen er 3-årig, med unntak av faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag, som er 4-årig. Faglærerutdanningen kvalifiserer for arbeid på mellomtrinnet og ungdomstrinnet, i noen fag også for småskoletrinnet. Yrkesfaglærerutdanningen er 3-årig. Den kvalifiserer for pedagogisk arbeid i videregående opplæring, og kan gi kompetanse for å undervise i enkelte fag på mellom- og ungdomstrinnet i grunnskolen. Praktisk-pedagogisk utdanning er en ettårig utdanning der studenter som har fullført ulike fagstudier fra høyskole eller universitet, eller som har fagbrev og yrkesteori eller annen yrkesutdanning, kan kvalifisere seg for læreryrket. Utdanningen kvalifiserer blant annet for arbeid med enkeltfag på mellomtrinnet og for ungdomstrinnet i grunnskolen, for videregående opplæring og voksenopplæring.

Samisk førskolelærerutdanning og samisk allmennlærerutdanning er i hovedtrekk organisert som annen førskole- og allmennlærerutdanning, men har vekt på samisk språk og kultur. Førskole- og allmennlærerutdanning for døve er i sin fagkrets tilpasset opplæring for døve barn og unge og omfatter fag som tegnspråk som førstespråk og norsk som andrespråk.

Som nevnt har lærerutdanningen et eget omfangsrikt kapittel i lov om universiteter og høyskoler, noe ingen andre utdanninger har. Stortinget blir også invitert til en detaljert behandling av både innholdet og sammensetningen av utdanningen, noe som heller ikke andre utdanninger er gjenstand for. Dette illustrerer at lærerutdanningen betraktes som et meget viktig nasjonalt virkemiddel i utdanningspolitikken. Sist Stortinget behandlet lærerutdanningen, var gjennom behandlingen av St.meld. nr. 16 (2001–2002) *Kvalitätsreformen. Om ny lærerutdanning. Mangfoldig – krevende – relevant*, våren 2002.

Meldingen kom i kjølvannet av meldingen om Kvalitätsreformen i høyere utdanning, som Stortinget hadde behandlet året før. Innspill til meldingen kom blant annet gjennom regionale høringer høsten 2000, som uttalelser til et høringsnotat sendt ut høsten 2001, samt som en omfattende

evaluering av lærerutdanningene (allmennlærerutdanningen, førskolelærerutdanningen og den praktisk-pedagogiske utdanningen) organisert av Norgesnettrådet, som ble ferdig 2002.

Evalueringsrapportene favner et bredt temaområde og viser til at evalueringsteamene har sett mye positivt ved de institusjonene de har besøkt. Imidlertid konkluderes det med at det er en rekke ting å ta tak i for å heve kvaliteten på alle tre utdanningene. Konklusjonene og anbefalingene i de tre rapportene sammenfaller i stor grad under følgende hovedmomenter:

- *Styringsdokumentene*: I samtlige tre rapporter pekes det på at styringsdokumentet for utdanningene, de nasjonale rammeplanene, er overambisiøse og for detaljerte. Dette fører til en fragmentering av utdanningen, og at studentene ofte overlates til seg selv når det gjelder å skape helhet i utdanningen. Evalueringsgruppene anbefaler en revidering av dagens rammeplaner for utdanningene bort fra detaljert innhold til mer generelle mål og kompetanseområder. Videre vises det til at institusjonene selv bør gjennomføre lokale planprosesser for utdanningsopplegget.
- *Profesjonsorientering*: I samtlige tre rapporter understrekes behovet for å dempe akademiseringen av utdanningen og for å styrke profesjonsorienteringen. Det vises til at det er en generell mangel på praksiserfaring blant de høyskoleansatte, noe som fører utdanningen i retning av en for sterk akademisk orientering. Gruppene viser til at studentene som en konsekvens av dette mangler kontakt med skolehverdagen. Evalueringsgruppene viser til at kontakten og samarbeidet med praksisfeltet lider under dette og bør styrkes, og at dette enkelte steder også omfatter holdningene til praksis.
- *FoU*: Evalueringsgruppene viser til at kvaliteten og relevansen på institusjonenes forsknings- og utviklingsarbeid må styrkes. Det etterlyses et mer balansert forhold mellom den individuelt baserte forskningen og den mer miljøbaserte tverrfaglige forskningen. Også når det gjelder FoU, ønsker gruppene mer profesjonsbasert forskning med fokus på skolehverdagen. Evalueringsteamene etterlyser en klarere og mer strategisk og praksisorientert forvaltning av forskningen ved institusjonene. Gruppene mener at dette i dag er for usystematisert og ukoordinert. Det pekes på at studentene i større grad bør involveres i forskningsarbeidet som en del av studiet.

- *Institusjonenes kontakt med mottaker:* I rapportene viser evalueringsgruppene til at mottakergruppene av ferdig utdannede kandidater og FoU på lokalt nivå i liten grad er involvert eller har innflytelse på arbeidet. Evalueringsgruppene understreker viktigheten av at kontakten og nettverk av denne typen etableres. Gruppene anbefaler at det opprettes møtesteder og arenaer der universitets- og høyskolemiljøene og mottakerne kan møtes til konstruktiv dialog om den videre utviklingen av utdanningene og FoU-arbeidet.

I meldingen blir det slått fast at læreryrket er det viktigste kunnskapsyrket i Norge, og at det er bred enighet om at gode lærere har avgjørende betydning for elevenes læring. Videre blir det vist til at det viktigste skrittet som kan tas for å få en bedre skole, er å sikre tilgangen på lærere med bedre kunnskaper og høy kompetanse. Det legges til grunn at lærerutdanningen må ta utgangspunkt i de grunnleggende verdiene som er fastslått i L97, og at opplæringen skal fremme demokrati, nasjonal identitet og internasjonal bevissthet, og utvikle samhørighet med andre folk og menneskenes felles livsmiljø. Raske og omfattende endringer i samfunnet gir nye utfordringer for utdanningssystemet inkludert lærerutdanningene, men at den viktigste begrunnelsen for endringene i lærerutdanningene er en bred erkjennelse av at dagens lærerutdanning ikke er god nok.

Læreryrket og lærerutdanningene er meget krevende i et samfunn i stadige endringer. Felles for alle lærerutdanningene er det formulert fem kompetanseområder: faglig kompetanse, endrings- og utviklingskompetanse, yrkesetisk kompetanse, didaktisk kompetanse og sosial kompetanse. Disse er grunnleggende i lærerutdanningene, de griper inn i hverandre og er førende for institusjonenes utforming av lærerutdanningen. I tillegg vises det til at en grunnleggende del av læreroppgaven er å utvikle elevene videre til mennesker, med dette forstås at lærerutdanningene også må legge vekt på dannelsesoppgavene i lærerollen og på samarbeidet med foreldrene.

Stortinget sluttet seg til departementets tilråding om å utarbeide nye rammeplaner som gir institusjonene større frihet til å utvikle og profilere utdanningene. Dette vedtaket er fulgt opp, og nye rammeplaner gjeldende fra høsten 2003 er fastsatt. Disse planene tar utgangspunkt i at ingen enkeltfaktor er mer avgjørende for kvaliteten i barnehage og skole enn læreren, og de argumen-

terer for dette ut fra de fem kompetanseområdene som er nevnt ovenfor, og at disse utgjør kjernen i lærerens profesjonskunnskap. Rammeplanene for det enkelte fag er relativt korte og overordnede, og den enkelte utdanningsinstitusjon skal utvikle fagplaner for obligatoriske og valgfrie studieenheter med utgangspunkt i disse.

I meldingen ble det foreslått at allmennlærerutdanningen skulle være på 4 år og bestå av 240 studiepoeng. 120 poeng skulle være obligatoriske med følgende fordeling:

- 30 studiepoeng i pedagogikk
- 10 studiepoeng i profesjonskunnskap
- 30 studiepoeng i norsk
- 30 studiepoeng i matematikk
- 10 studiepoeng i grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring
- 10 studiepoeng i verdi- og kulturformidling

De andre fagene i lærerutdanningen vil kunne velges innenfor de resterende 120 studiepoengene, med den begrensingen at 60 poeng skal brukes til skolefag. Med dette forslaget ønsket departementet å styrke yrkes- og profesjonsidentiteten til lærerene samt emner som er knyttet til begynneropplæringen i lesing, skrivning og regning. Enheten i verdi- og kulturformidling skulle gi nødvendig grunnlag for KRL-faget.

I behandlingen i Stortinget ble de to 10-studiepoengsfagene profesjonskunnskap og verdi- og kulturformidling ikke fulgt opp, men i stedet erstattet av et obligatorisk 20-poengsfag i KRL.

23.6 Forskning og utvikling

Vitenskapelig forskning har spilt en relativt liten rolle i utviklingen av den daglige praksisen i norsk grunnopplæring.

Også internasjonalt har både bruken av og statusen og innflytelsen til utdanningsfaglig forskning og utvikling vært relativt begrenset. Dette er i ferd med å endre seg av flere grunner. Ett iøynefallende perspektiv er at utdanning – som jo dreier seg om kunnskap og kompetanse – selv har en kunnskapsbase som er taus, fragmentert og underutviklet. Med den sterke understrekningen av at kompetansen i befolkningen er den mest sentrale ressursen i økonomien, og at læring er den viktigste prosessen, blir det maktpåliggende å øke kunnskapene om så viktige komponenter. Et annet viktig trekk som bidrar til å øke etterspørselen etter utdanningsforskning, er at myndigheter i økende grad styrer etter mål og resultater og ikke

etter regler. Dette øker behovet for mer eksplisitt viten om resultatene av ulike prosesser, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Forskningsresultater brukes også til å forbedre utdanningen i mange OECD-land. I USA brukes «evidence-based» policy making i utviklingen av grunnskolen. I en fransk myndighetsrapport ble det slått fast at fransk utdanningsforskning og utvikling var ukoordinert, ble lite brukt og var dårlig kvalitetssikret. Rapporten fra 2001 medførte at det er blitt tatt initiativ til bedre koordinering mellom forskningsmiljøer. Det er også laget programmer for yngre forskere og en bedre dialog mellom forskere og andre aktører innenfor utdanningen. Liknende diskusjoner og initiativ er tatt i Danmark, New Zealand, Skottland, Sveits og Wales.⁶

I Norge er alle statlige universiteter og høyskoler pålagt å drive forskning og faglig utviklingsarbeid. I tillegg til at det drives utdanningsforskning ved lærerutdanningsinstitusjonene, forskes det på utdanning også ved andre universitets- og høyskolemiljøer, for eksempel innenfor økonomi og samfunnsvitenskap. Forskningsrådets evaluering av lærerutdanningsinstitusjonene gir et bilde av en samlet aktivitetsvekst på forskningsfronten, men med ulikheter mellom institusjonene. Det er utfordringer knyttet til retning og veivalg. Store forskningsfelter står udekket, særlig forskning rettet mot praksis i barnehage, skole, fag- og yrkesdidaktikk. Når det gjelder FoU ved lærerutdanningene, sier Stortinget:

«...forskningen ved lærerutdanningene skal være yrkesrettet og praksisrettet med en klar ledelse, strategi og systematisk oppfølging».

Stortinget legger også vekt på at studentene skal få direkte kjennskap til institusjonenes forskningsvirksomhet gjennom egen deltakelse. Stortinget går også inn for departementets tilrådinger om å styrke lærerutdannerens tilknytning til praksisfeltet gjennom at det skal avsettes midler i 2002 for tiltak av denne typen. Dette gjelder også for departementets tilråding om at lærerutdannerne skal ha et tettere forhold til de øvrige forvaltningsnivåene innenfor opplæringen.

Når det gjelder arbeidet med FoU ved lærerutdanningsinstitusjonene, legger stortingsmeldingen i stor grad ansvaret for å rette opp de svakhetene som er nevnt i evalueringene, til institusjonene selv. Dette er i tråd med ambisjonene i

Kvalitetsreformen om økt frihet til utdanningsinstitusjonene. På den andre siden har departementet gjennom sine forskningssatsinger internt, i Læringscenteret og Forskningsrådet muligheter til å strategisk rette oppmerksomheten mot sektorens behov for kunnskap og utvikling. Dette blir i liten grad berørt i St.meld. nr. 16 (2001–2002).

Forskningsinstitutter som NIFU, NOVA, FAFO og de regionale forskningsinstituttene driver også med forskning innenfor utdanning. Gjennom de siste 10 år har Norge deltatt i en rekke forskningstunge internasjonale undersøkelser, bl.a. TIMMS, PISA, SIALS og PIRLS. Norske forskeres deltakelse i disse prosjektene har også bidratt til økt internasjonalt kontaktnett.

I de senere år har det fra statlig hold særlig vært satset på forskningsprogrammet KUV (Kompetanse, utdanning og verdiskapning) og på følgeforskningsprogrammene til Reform 94 og Reform 97. Ved årsskiftet ble det lansert et fireårig forskningsprogram «Kunnskap, utdanning og læring» (KUL), hvis målsetting er å styrke kompetansen i norsk utdanningsforskning. Programmet skal settes søkelyset på tre prioriterte forskningstemaer:

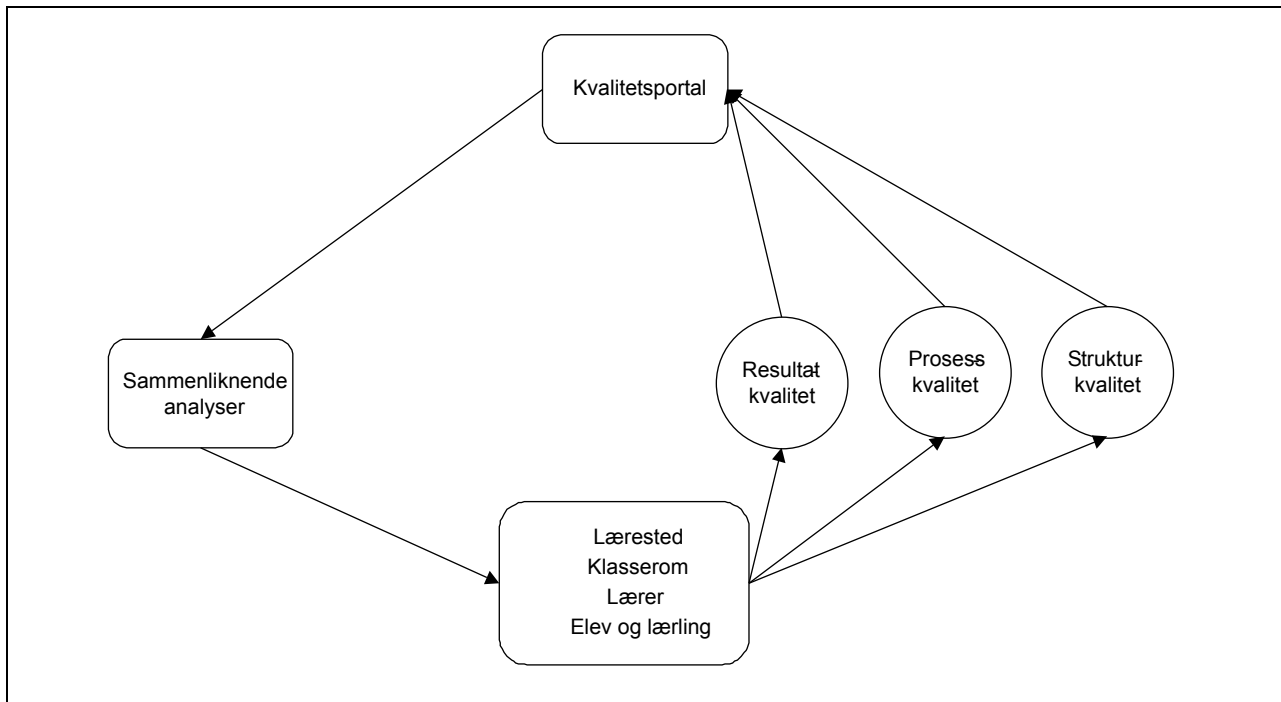
- samspillet mellom utdanningssystem, hjem, arbeidsplass og frivillig sektor som arena for livslang læring
- ledelse, organisering og styring
- læringsprosesser og kunnskapsområder

Programmet ønsker en konsentrasjon om et lite antall større prosjekter, som kan bidra til oppbygging av bærekraftige miljøer. Videre ønsker det å stimulere til å bygge opp integrerte forskergrupper. Til første søknadsrunde var det kommet inn 80 søknader med en samlet søknadssum på 450 mill. kroner.

23.7 Vurderingssystemet

Det foregår en relativt omfattende rapportering av målbare og standardiserte aktiviteter innenfor grunnskolen og videregående opplæring. Eksempler på slik rapportering er hvor mange elever det er på ulike trinn, oversikt over lærefag og lærlinger, oppfølgingstjenesten, eksamensresultater, undervisningstimetall, antall lærerårsverk, samt økonomisk innsats innenfor hovedområder. Det foretas også årlig rapporteringer fra statens utdanningskontorer i de såkalte tilstandsrapportene. Dette er først og fremst aktivitetsrapporter, og ett av hovedproblemene er at denne typen data ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om

⁶ OECD 2002. Educational research and development in England, Examiners report.



Figur: 23.2 Vurderingssystemet

målene for utdanningssktoren er nådd, og om kvaliteten er god nok.

Dette var noe av bakgrunnen for at utvalget i NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* foreslo et rammeverk for kvalitetsvurdering av grunnopplæringen. Store deler av forslaget er vedtatt av Stortinget i tillegg til St.prp. nr. 1 (2002–2003). Arbeidet med å utvikle indikatorer som skal inngå i den nettbaserte Kvalitetsportalen, pågår i departementet. Til grunn for utvalgets forslag lå det vurderinger om at det er et behov for å kartlegge situasjonen i grunnopplæringen i henhold til tre kvalitetsområder (resultatkvalitet, prosesskvalitet og strukturkvalitet). Utvalget mener at kartleggingen av situasjonen i grunnopplæringen skal bidra til en bedret opplæring for den enkelte og et mer pålitelig kunnskaps- og informasjonsgrunnlag for beslutningstaking på alle nivåer. Systemet bør kunne sikre lærere, skoleledere, skoleeiere og foresatte et godt informasjonsgrunnlag for planlegging, samarbeid og utvikling av en kvalitativt god grunnopplæring.

Kvalitetsportalen alene vil aldri være tilstrekkelig for å utvikle og sikre kvaliteten i grunnopplæringen. Informasjon og kunnskap om tilstanden er en av flere viktige faktorer, men en tilgang på informasjon og kunnskap betyr ikke nødvendigvis at informasjonen vil bli brukt. Det er således helt avgjørende at det finnes insentiver, vilje, motiva-

sjon, relevant kompetanse og en kultur til konstruktivt å anvende resultatene av kvalitetsvurderingen på alle nivåer.

23.8 Støtte

Staten bruker i dag betydelige midler til FoU-arbeid, etterutdanning, nasjonale satsinger, handlingsplaner med videre. Midlene brukes dels i nasjonalt utviklingsarbeid, for eksempel metode- og verktøyutvikling og dels i form av fordeling av penger til lokalt utviklingsarbeid. I de siste par årene er det også blitt bevilget relativt store beløp til belønning av skoler som har vist seg å være utviklingsorienterte (demonstrasjons- og bonus-skoler). I en del sammenhenger går utviklingsmidlene inn i store og relativt langvarige nasjonale satsinger, for eksempel «Den kulturelle skolesekken» og «Differensieringsprosjektet». I andre tilfeller brukes utviklingsmidler til å markere viktige dagspolitiske prioriteringer og satsinger, for eksempel tiltak mot kjønnslemlestelse og tiltak mot mobbing.

En kartlegging fra 2001 viste at statens utdanningskontorer bruker i underkant av 30 prosent av sine ressurser til lokalt utviklingsarbeid.

Statens virksomhet på dette området reiser to viktige spørsmål:

- Bør staten drive med denne typen oppgaver i det hele tatt?
- Dersom staten skal være en aktør på dette området, hvordan bør satsingene dimensjoneres og organiseres?

Ut fra en vurdering av intensjonene med dagens desentraliserte styringssystem vil det være logisk å argumentere for at utviklingsoppgaver er, og bør være, skoleeiers ansvar, og at staten derfor bør redusere sitt engasjement på dette området. Det er også en logisk konsekvens av økt lokal frihet og av at flere av virkemidlene samles i kommunesektoren. Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret er nå vedtatt overført til kommunesektoren fra og med 2004.

Det kan imidlertid også hevdes at med den kommunestrukturen vi har her i landet, med veldig mange små kommuner, kan det være rasjonelt at staten har en oppgave på dette området. Det er få som vil hevde at staten bør overta hele ansvaret for kvalitetsutviklingen i skolen. Spørsmålet som kan drøftes, er graden av statlig engasjement. Mange steder i landet kan skoleeiernivået fremstå som litt for svakt både faglig og finansielt. Disse kommunene vil måtte ha en eller annen form for drahjelp for at støtteoppgavene skal bli godt ivarettatt. Et nivå som har ansvaret for mange eller alle kommuner, kan gå inn med organisatoriske, økonomiske og faglige ressurser til utviklingstiltak som en ikke kan forvente at enkeltkommuner har mulighet til å gjennomføre.

23.9 Utvalgets vurderinger

Legale og ideologiske virkemidler

I NOU 2002: 10 – kapittel 1.6 – har Kvalitetsutvalget trukket fram premissene for et nasjonalt system for kvalitetsvurdering og oppfølging. Utvalget viser til de premissene som pekte på styringsforholdet mellom statlig nivå og skoleeiernivå. Utvalget la vekt på skoleeiers selvstendige rolle og at statlig nivå burde respektere det lokale selvstyret. Videre la utvalget vekt på at systemet skulle forenkle, samle og presisere ansvar og arbeidsdeling innenfor den statlige utdanningsadministrasjonen.

- Kommunesektoren har i dag det reelle ansvaret for skolevirksomheten. De viktigste virkemidlene som regulerer forholdet mellom statlig og kommunal påvirkning av sektoren, bør ha som siktemål å styrke skoleeiers og den enkelte skoles muligheter til å drive opplæring

på en helhetlig og bærekraftig måte. Utvalget kan ikke se at det er vesentlige forhold ved dagens lov- og forskriftsverk som hindrer en god utvikling i skolen.

- Utvalget mener det er viktig at vi fortsatt skal ha en nasjonalt forankret opplæring. De nasjonale standardene, forventninger og krav må være forankret i opplæringsloven og i læreplanene. Når det gjelder videre utvikling av læreplanen, vises det til kapittel 8 *Kompetanse og kompetansebaserte læreplaner*.

Finansiering

En solid grunnopplæring for alle er en av samfunnets aller viktigste fellesoppgaver. I individenes liv bidrar den til å utvikle selvbilde, utvikle selvtilitt og realisere drømmer. I samfunnsøkonomisk forstand er det vanskelig å undervurdere den langsiktige betydningen av en god grunnopplæring. Norge bruker store ressurser på grunnopplæringen, noe som er et godt utgangspunkt for videre utvikling. Med de standardkravene som befolkningen stiller til en velutviklet grunnopplæring, er det etter utvalgets oppfatning utenkelig at det skal være mulig å bringe ressursnivået ned. Det er mer sannsynlig at den generelle velstandsutviklingen vil medføre sterke krav om økt ressursbruk. Utvalget registrerer at den utdanningspolitiske debatten i stor grad har dreid seg om:

- en opplevelse av ressursknapphet på skolenivået
- en opplevelse av ressursknapphet og skvis mellom sektorer på kommunenivået
- en opplevelse fra sentralt hold av at kommunesektoren ikke makter å følge de sentrale prioriteringene
- en opplevelse fra sentralt hold om at kommunesektoren ikke driver sine virksomheter tilstrekkelig effektivt og utnytter handlingsrommet
- Dette fører til spillsituasjoner mellom nivåene, der mye av oppmerksomheten tas bort fra det som burde være hovedpunktet på dagsordenen, nemlig å utvikle en enda bedre grunnopplæring.

Utvalget er klar over at det ligger en lang tradisjon og tunge hensyn bak finansieringssystemet for kommunesektoren, men foreslår likevel en gjennomgang av dagens finansieringssystem. Gjennomgangen må ha som siktemål å utarbeide et finansieringssystem som

- sikrer nødvendige ressurser til grunnopplæringen
- ikke favoriserer private skoler
- stimulerer skoleeierne og skolene til kontinuerlig forbedring av kvaliteten i opplæringen
- stimulerer skoleeierne og skolene til å tilby opplæring med god kvalitet og god gjennomstrømning
- sikrer rasjonelle løsninger mellom forvaltningsnivåene
- sikrer elever og læringer et likeverdig tilbud uavhengig av bosted

Utdanning av lærere

Utvalget er opptatt av lærernes kompetanse, og av at basis for denne erverves gjennom lærerutdanningene. Lærerutdanningen har i perioder hatt lav søkning slik at så å si alle søkerne er blitt tatt opp. Dette er en situasjon som er svært ulik det som var tilfellet tidligere. Slike opptak har også medført at flere av utdanningsinstitusjonene har slitt med svake faglige resultater og tidvis høye strykprosjenter. Denne situasjonen er i ferd med å endres, delvis gjennom bedre lønn for lærergruppene og delvis gjennom et svakere arbeidsmarked i privat sektor.

Følgeforskningen til Reform 97 fremhever manglende kompetanse som forklaring både på dårlige resultater og på den store variasjonen. Kritikken retter seg dels mot etterutdanningen, som har vært for lite målrettet og for svak, og dels mot lærerutdanningen, som ikke har tatt inn over seg de kravene som lå i reformen.

Norge skiller seg ut internasjonalt ved at det ikke stilles bestemte faglige krav for å undervise på de ulike trinnene i grunnskolen. Med samme utdanning kan man undervise fra 1. til 10. klasse. Spesielt på ungdomstrinnet er det uheldig at det ikke stilles større faglige krav til dem som skal undervise.

Det har vært mange endringer i lærerutdanningens planer gjennom 90-årene. Utvalget mener at de endringene som er gjort ved siste stortingsbehandling, gir et godt grunnlag for en videre utvikling av utdanningene. På to områder ønsker utvalget å foreslå endringer:

- Utvalget stiller seg meget kritisk til vedtaket om å ta bort faget profesjonskunnskap, og ønsker at dette faget løftes inn igjen.
- Grunnutdanningen for lærere bør differensieres slik at den gir spesialisert kompetanse for å undervise på et bestemt nivå (småskoletrinnet, mellomtrinnet, ungdomstrinnet). Spesielt

på ungdomstrinnet er det viktig å imøtekomme kravet om faglig fordypning. Det vil her være mulig å legge inn krav til fordypning i den 60-poengsblokken som er til valg, fordypninger som vil være forskjellige avhengig av hvilket nivå man ønsker å undervise på.

Når det gjelder etter- og videreutdanning, har institusjonene i dag muligheter til å lage en rekke differensierte og fleksible utdanningsprogrammer rettet mot praktiserende lærere. Etter utvalgets mening er det spesielt viktig at det utarbeides fag- og fagdidaktiske masterprogrammer innenfor fagene norsk, matematikk og engelsk som profilerer de ulike trinnenenes egenart og utfordringer. Disse programmene kan også tilbys i ordinær lærerutdanning.

Forskning og utvikling

Møtet mellom skolen og forskningsverdenen er viktig for utvikling av skolen, men forskningsbasert kunnskap inngår sjelden i kompetanseutviklingen av lærere eller i utviklingen av skolen. Det er også for lite forskning og utvikling relatert til utdanning, spesielt med tanke på hvor omfattende utdanningssystemet er, og hvor viktig det er for samfunn og individer.

Utvalget er blant annet opptatt av at det utvikles mer kunnskap om profesjonskunnskap, basiskompetanse og skoleutvikling der det forskes på hvordan kompetansen knyttes til livet. Det trenges både teoretiske analyser av kompetansebegrepet og forskning på skoler og læresteder. Utvalget er videre opptatt både av at de kommende lærerne har et aktivt forhold til forskning, og av at det settes i gang mer forskning på grunnopplæringen. Utvalget har gjennom sitt arbeid erfart at det på mange områder eksisterer lite kunnskap om hvordan grunnopplæringen fungerer, og hvilke resultater den gir. Utvalget mener derfor at det er viktig at departementet forvalter sitt sektorpolitiske ansvar på en aktiv måte og tilrettelegger for kunnskapsutvikling og kunnskapsforvaltning innenfor et desentralisert opplærings-system. Sektoren (alle partnere) trenger en bedre kunnskapsbase for å bestemme retningen i utdanningspolitikken, for å kunne øke kapasiteten av vellykket produksjon, formidling og bruk av kompetanse.

Gjennom satsing på programmer og følgforskning er volumet på utdanningsforskningen kommet opp. Disse programmene har vært og er viktige for å bygge opp norsk utdanningsforskning,

blant annet ved å finansiere en lang rekke doktorgrader.

For å bygge opp utdanningsforskningen til et faglig og ressursmessig nivå slik at den får betydning, må det imidlertid sterkere og mer varig satsing til. Utvalget mener derfor at innsatsen i utdanningsforskning må økes. Satsingen må imidlertid kombineres med at det etableres mekanismer som bidrar til at forskningsresultatene faktisk blir benyttet av både beslutningstakerne, utøverne og lærerutdannerne i utviklingen av opplæringen i både skole og fagopplæring. I større grad må praksisfeltet være premissgiver og bestiller av forskningen.

Utvalget mener også at det jevnlig bør utarbeides en forskningsbasert publikasjon som viser, drøfter og forklarer viktige utviklingstrekk i utdanningen, et «utdanningspolitisk nasjonalt utsyn». I en slik publikasjon bør all relevant utdanningsstatistikk samles og utviklingen kommenteres. I dagens organisering vil det være naturlig å legge dette arbeidet til Læringssenteret.

Vurderingssystemet

Et eksternt vurderingssystem slik som utvalget har foreslått, vil være en viktig rammebetingelse for både skoler, lærere og hele systemet. Internasjonale sammenliknende studier (som PISA, TIMSS og PIRLS) vil fylle ut det nasjonale bildet og sette nasjonale mål og standarder i et utvidet og internasjonalt perspektiv. Sammenliknbare data både nasjonalt og internasjonalt er viktig av minst to grunner. For det første er det lettere å forbedre kvaliteten dersom man vet noe om den. For å kunne vite noe om sin egen kvalitet må man sammenliknes med andre. For det andre vil sammenlikninger gi et bilde av hva som er mulig å oppnå, og dermed gi motivasjon til å drive kvalitetsutvikling. Utvalget er klar over at en enkel sammenlikning mellom enkeltskolers prestasjoner kan gi både et feilaktig og direkte misvisende bilde av kvaliteten på skolen. Utvalget mener det er viktig at vurderings- og informasjonssystemene om grunnopplæringen speiler enkeltskolenes utvikling og forbedring av resultatene over tid. Utvalget kan ikke understreke sterkt nok at vurderingssystemet skal være et instrument til å analysere og forbedre kvaliteten.

I figur 23.1 om styringskjeden ser en at både lov-/læreplanverk og vurderingssystemet er med på å sette mål og standarder for opplæringsvirksomheten. Det er derfor viktig at vurderingssystemet (i dette tilfellet de nasjonale prøvene) utfor-

mes på en slik måte at de ikke overstyrer læreplanene.

Støttesystemet

Informasjon om resultater er ikke alene nok for å skape en utviklingsorientert grunnopplæring. Med etableringen av Kvalitetsportalen i 2004 vil resultatene til den enkelte skole bli offentliggjort, og det er derfor viktig at de som har ansvaret for resultatene, står bedre rustet til å frembringe resultatforbedringer eller å opprettholde gode resultater. Dette krever tilgang på, og muligheter til, å hente inn nødvendig informasjon, kunnskap og støtte i arbeidet med å vurdere og utvikle opplæringsvirksomheten enten det er på skoleeier- eller skoleledernivå.

Med Kvalitetsportalen (jf. delinnstillingen) kreves det av skoleeiernivået at lærestedene og deres ledelser er i stand til å handle på grunnlag av den informasjonen som kommer, og til å kunne hente inn nødvendige kunnskaper og ressurser. I stor grad handler dette om skoleeiers egen kompetanse og tilgang på kompetanse til å vurdere og analysere situasjoner for så å iverksette tiltak som er nødvendig. Dette kan dreie seg om henvendelser til nærmeste lærerutdanningsinstitusjon, kontakt med overordnet forvaltning på både regionalt og sentralt nivå, bestilling av FoU eller nødvendig etter- og videreutdanning til skoleledelse eller lærere i lokalmiljøet.

På skolenivået handler dette om motivasjon, kompetanse, kultur og ressursforvaltning for å drive kunnskapsbasert skoleutvikling. Dette innebærer at ledelsen og skolens personale er i stand til å se utviklingspotensialet og -behovene ved sin egen virksomhet og handle deretter. Skoleledelsen må evne å hente inn ny kunnskap, identifisere nødvendige utviklingsområder, planlegge og iverksette eventuelle langsiktige satsinger i samarbeid med sitt personale. Kvalitetsportalen vil med jevne mellomrom kunne gi skolen og skoleeier signaler om hvordan det står til, og på den måten synliggjøre hva skolen har lyktes med, og hva det bør arbeides mer med. Etter hvert vil kvalitetsvurderingssystemet kunne gi informasjon om utvikling over tid og på den måten i utvidet grad fungere som utviklingsindikator for aktivitetene ved virksomheten. Som i dag vil god skoleledelse være et helt sentralt punkt for å skape rammer og kulturutvikling av virksomheten.

Utvalget har merket seg at der er stort engasjement på mange skoler og i lærebedrifter for å utvikle kreative arbeidsformer og stimulerende

læringsmiljøer. Undersøkelser om lærlingers trivsel og evalueringen av Reform 97 peker i den retningen. Det samme gjør interessen for å kvalifisere seg til å bli valgt som demonstrasjons- eller bonusskole. Utvalget mener likevel at mange skoleeiere ikke har det nødvendige overblikket, den kompetansen og de ressursene som skal til for å ivareta det overordnede systemeieransvaret med henblikk på å forbedre kvaliteten og sikre en likeverdig opplæring. Utvalget har tidligere vist til at under halvparten av kommunene har en systematisk erfaringsoppsamling og vurdering av kvalitetsutviklingsarbeidet. Det vil derfor være nød-

vendig i mange tilfeller at det organisatoriske og finansielle ansvaret samordnes dersom et støttesystem skal kunne fungere etter sin hensikt.

Statens engasjement 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. Et bredt anlagt støttesystem må ha en sterkere konsentrasjon omkring de viktigste og langsiktige utviklingsoppgavene. Det må i tillegg legges langt mer ressurser i det enn i dag.

Kapittel 24

En samlet utviklingsstrategi

Boks 24.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

En samlet utviklingsstrategi for grunnsopplæringen ved at:

- Det etableres et permanent partnerskap for kvalitetsutvikling. Læringssenteret tar et hovedansvar for å få systemet organisert samt for å være sekretariat for partnerskapet. Skoleeierne, lærerne, arbeidslivets organisasjoner og staten skal være de sentrale premisleverandørene i partnerskapet. Staten skal finansiere det.
- Kvalitetsstrategien har en tilstandsdelen og en utviklingsdel. Tilstandsdelen er den som ble foreslått i NOU 2002: 10.
- Utviklingsdelen består av fem hovedelementer:
 - Forskning: Praksisrettet forskning der temaene springer ut fra behov i grunnsopplæringen.
 - Kompetanseutvikling: Lærernes og instruktørenes kompetansebehov dekkes gjennom langsiktig og systematisk kompetanseutvikling og utvikling av organisasjon og arbeidsformer.
 - Lederskap: En fremheving og satsing på lederskap som en nøkkelfaktor for suksessrik skoleutvikling. Kompetanseutvikling av skoleledere er et sentralt tiltak.
 - Forsøks- og utviklingsarbeid: Samordnet innsats innenfor store nasjonale forsøks- og utprøvingsaktiviteter og reformarbeid.
 - IKT: Samordnet innsats for å realisere målsettinger innenfor infrastruktur og kompetanse.
- Utviklingsdelen er bundet sammen av et informasjons- og kommunikasjonssystem. Læreplanverket er et grunnlagsdokument.

24.1 Utfordringen

Den plassen og oppmerksomheten som god kvalitet i grunnsopplæringen har fått i befolkningen, samfunnslivet, politikken og ikke minst i media, legger et stort ansvar på eiersiden, dvs. kommuner, fylkeskommuner og bedriftene – og på utførerne, dvs. lærere og instruktører og faglige ledere. Det er forbundet med betydelige utfordringer å møte de økende kravene og forventningene som stilles. Grunnsopplæringen som system har etter utvalgets mening de menneskelige ressursene til rådighet som er nødvendig for å møte utfordringene på en offensiv måte. Det dreier seg om å få utløst det potensialet som ligger der.

Statens økonomiske, legale og ideologiske styringsvirkemidler skal sikre stabile rammebetingelser for grunnsopplæringen 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.

Men kunnskapsgrunnlaget om nåsituasjonen er bare startpunktet for den virkelige utfordringen. Hvordan oppnå bedre resultater; hvilke faktorer er avgjørende for god læring og realisering av kunnskap; hvordan organisere institusjoner, prosesser og utdanningsløp for bedre å kunne realisere opplæringens mål i skole eller bedrift? Denne utfordringen må gripes av eierne og takles

på det enkelte lærested. Det er her læringen foregår. Men mange eiere og læresteder vil trenge veiledning og støtte i denne prosessen. Dersom de som skal møte de store utfordringene, opplever positiv støtte, kan dette gi høye ytelser og rask fremgang. Det forutsetter imidlertid at mål og retning for hva som skal oppnås, er tydelig kommunisert. Store utfordringer kombinert med en følelse av ikke å makte oppgaven kan imidlertid gi opphav til konflikter og demoralisering og en uheldig resultatutvikling.

Gjennom denne innstillingen konstateres det:

- Norsk grunnsopplæring har sterke sider, men også et betydelig forbedringspotensiale.
- Norge viser svake resultater i nasjonale og internasjonale vurderinger av basisferdigheter som lesing og regning. Dette må tas på alvor.
- Til tross for en målbevisst innsats rettet mot tilpasset opplæring og integrering av svake grupper i skolen, er effekten av sosiale forskjeller i norsk skole større enn man burde forvente sammenlignet med andre nordiske land. Jenter presterer bedre enn gutter i begge skolelag og i de aller fleste fag. Elever med minoritetsbakgrunn presterer i gjennomsnitt lavere enn andre elever.
- Lærerkompetansen er svak 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, jf. kap 12 *En god fortsettelse – grunnskolen* og kap 6 *Lærerrollen*.
- Mange skoleeiere og skoleledere har ikke tilstrekkelig kompetanse eller ressurser i forhold til det som kreves av ledelse i en moderne kunnskapsvirksomhet.
- Kunnskapsstatusen om grunnsopplæringen er fortsatt relativt svak. Grunnsopplæringen har tradisjonelt vært et underforsket område. Evalueringen av 90-tallsreformene har bidratt til økt kunnskap om opplæringen.

I NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* trakk utvalget følgende konklusjoner:

- Det mangler systematiserte data på resultater i opplæringen i en slik form at læresteder og skoleeiere kan nyttiggjøre seg disse.
- Læresteder og skoleeiere tar ikke systematisk i bruk kartleggings og læringsstøttende prøver.
- Det mangler redskaper som kan gi skoleeierne bedre muligheter for å vurdere resultater og prosesser i opplæringen.

- Det mangler oppfølging fra mange skoleeiere på den skolebaserte- og lærebedriftsbaserte vurderingen.
- Norge er ett av få land i Vest-Europa som mangler et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnsopplæringen.

Gjennom forslagene om Kvalitetsportalen, de nasjonale prøvene og kommunenes program for vurdering og utvikling, ble sentrale bestanddeler i et nasjonalt kvalitetssystem etablert. Realisering av Kvalitetsportalen gir både det enkelte lærested og politiske og administrative myndigheter dokumentasjon på innsatsfaktorer og resultater som grunnlag for forbedringsarbeidet.

Internasjonale og nasjonale undersøkelser av tilstanden i grunnsopplæringen, herunder evalueringen av reform 97, tyder på at det er behov for å samordne og målrette innsatsen på noen vesentlige områder innenfor grunnsopplæringen. Kunnskapsstatus om grunnsopplæringen har økt betraktelig gjennom de omfattende reformevalueringene. Reformevalueringene peker også på hvor kompleks iverksetting av større endringer i grunnsopplæringen er. Det viser seg for eksempel at reformintensjoner om vesentlige endring og fornyelse i det daglige arbeidet i skolen er vanskelige å etterspore på kort sikt. Det pekes videre på den betydning skoleeier og skolens ledelse har for utviklingsarbeid og en vellykket iverksetting av reformer.

Utvalget er kommet til at det bør 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.

I utvalgets delinnstilling ble det sterkt understreket at det var skoleeier som, i tråd med opplæringsloven, har hovedansvaret for kvalitetsutviklingen i skolen, og det ble foreslått at det skulle stilles et krav om at skoleeier skulle ha et program for kvalitetsvurdering. Programmets sikte-

mål skulle være å legge til rette for å utvikle lærestedene til lærende organisasjoner.

Det er viktig å holde fast på skoleeiers ansvar for resultat kvaliteten. Imidlertid er noen oppgaver knyttet til forbedring av kvaliteten i grunnopplæringen av en slik karakter at det etter utvalgets mening bør utformes en langsiktig utviklingsstrategi basert på et forpliktende partnerskap mellom skoleeierne, lærerne, staten og arbeidslivets organisasjoner. Kommunestrukturen i Norge, og nedbygging av opplæringsfaglig kompetanse i kommunene, er viktige årsaker til at utvalget foreslår en koordinert satsning på noen områder for å øke kvaliteten i – og kunnskapen om grunnopplæringen på kort og lang sikt.

Som redegjort for i delinnstillingen spres utviklingsmidler avsatt til grunnopplæringen på svært mange områder. Etter utvalgets vurdering bør utviklingsressursene i sektoren brukes betydelig mer målrettet mot de områdene hvor det er særlig behov for kvalitetsutvikling. I en partnerskapsmodell vil både konkrete brukerbehov og mer overordnede opplæringsfaglige behov kunne ivaretas. Det nye direktoratet (som foreslått i revidert statsbudsjett for 2003¹), bør kunne ha en koordinerende rolle i dette partnerskapet, og staten bør ta også ha et overordnet ansvar for finansieringen i partnerskapet. Universiteter og høyskoler vil også kunne være en del av partnerskapet, men først og fremst leverandører av kompetanse og forskning på bestilling fra partnerskapet.

Utvalget vil vise til at det også i Danmark og Sverige er utviklet nasjonale utviklingsprogram/strategier for grunnopplæringen det siste året. Dette kan tolkes som et uttrykk for den betydning som tillegges grunnopplæringen for framtidig velferdsutvikling og verdiskaping.

Utvalget tar ikke sikte på å beskrive de forskjellige elementene i utviklingsstrategien. Utvalget begrenser seg til å foreslå noen hovedområder som bør vektlegges i en målrettet og resultatorientert utvikling av norsk grunnopplæring på kort og lang sikt. Utvalget vil også peke på noen forutsetninger som må være tilstede for en vellykket realisering av potensialet i partnerskapsmodellen.

24.2 Et partnerskap for utvikling

Partnerskapet må være bygget på:

Tillit, respekt og dialog

Hvorvidt en utviklingsstrategi vil lykkes eller ikke vil være avhengig av hvordan aktørene forholder seg til hverandre og hvilken kultur som etableres for samhandlingen. Det påhviler derfor både sentrale og lokale utdanningsmyndigheter, arbeidslivets organisasjoner og lærerne et stort ansvar for å være med på å skape en kultur og atmosfære hvor forbedring av kvalitetsarbeidet i grunnopplæringen har hovedfokus. Det er viktig at det etableres tillit til kvalitetsarbeidet både fordi utfordringene skifter og fordi en ukritisk tilpasning kan gi uforutsette eller uønskede utslag. «Teaching to test» er et eksempel på et slikt utslag, hvor skolen i sin bekymring for testresultatene lar testene være overstyrende andre viktige elevbehov. En slik profesjonell ettergivenhet er uønsket effekt av vurderingsopplegget. Derfor må større investeringer i kvalitetsforbedringer være grundig dokumentert og godt planlagt.

Kultur for nyskaping

Det finnes ikke en felles kultur i norsk grunnopplæring eller én type kvalitet. Norsk grunnopplæring er svært variert. Selv om det foregår utviklingsarbeid i betydelig omfang i mange skoler og i fagopplæringen, er det mange som har inntrykk av at skolen er preget av uvilje mot forandring. Det kan anbefales at man innad i utdanningssystemet tok en grundig diskusjon om hvordan man ønsker å fremstå og hva slags selvbylde man ønsker å utvikle. Identitet og selvtilit har stor betydning i endringsprosesser. Samtidig er det viktig å bygge tillit og respekt mellom lærestedet og elever, læringer, foreldre, arbeidslivet og andre interessenter. I den sammenheng bør det tenkes gjennom hvordan man kan fremstå som tydelige representanter for en kultur for profesjonalitet, endring og variasjon i en lærende organisasjon, hvor medlemmene er involvert i å skape, bruke, produsere og formidle kunnskap.

Langsiktighet og forutsigbarhet

Utdanning av enkeltindivider er et langsiktig prosjekt, og det tar mange år før resultater som grunnopplæringen har bidratt til, kan dokumenteres. Det vil uansett være nesten umulig å identifisere

¹ St.prp. nr. 65 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrykden 2003

sere en eller noen få enkeltfaktorer som har bidratt til dette resultatet. Det tar år å utdanne en lærer, og hele yrkeslivet til å utvikle vedkommende videre. Det tar tid å skape en nyskappings- og kunnskapskultur og å få ulike elementer i et system til å virke sammen og til å befordre resultater.

Utdanningsplanlegging og kvalitetsarbeid må ta hensyn til både behovet for å oppnå effekt på kort sikt, men først og fremst at forbedringsarbeid i større skala forutsetter langsiktighet og forutsigbarhet. Den langsiktige utviklingsvirksomheten møter oftere og oftere en politiske logikk som preges av utspill, kortsiktige tiltak, handlingsplaner og strakstiltak. Dette kan dempe iveren til nødvendig langsiktighet og stabilitet i virkemidler på alle nivå i grunnopplæringen og skape urealistiske forventninger om raske resultater.

Høye ambisjoner

Det er ingen grunn til å hevde at norsk grunnopplæring ikke i det store og hele er god. Samtidig er det åpenbart at den har gode muligheter for å bli enda bedre. Alt ligger til rette for at Norge burde være blant de aller ypperste på verdensbasis. Dette gjelder både faglige resultater, skolen som dannelses- og demokratiseringsinstitusjon, og skolen som en viktig bidragsyter for å skape likhet og likeverdighet. Utvalget mener at det er viktig å ha høye og konkret formulerte ambisjoner for norsk grunnopplæring.

24.3 Utviklingsstrategiens hovedelementer

Utvalget foreslår en utviklingsstrategi bygget rundt følgende fem hovedelementer:

- Forskning om grunnopplæringen – vitenskapelig og praktisk kunnskap omlæring
- Kompetanseutvikling
- Lederskap
- Forsøks- og utviklingsarbeid
- IKT

Forskning om grunnopplæringen – vitenskapelig og praktisk kunnskap om læring

Praksis i klasserommet og i fagopplæringen bør i større grad være bygget på vitenskapelig basert kunnskap og fra praktiske erfaringer fra evaluerte utprøvinger. Dette innebærer at både forsknings-

innsatsen og forsøksvirksomheten må økes, og at forskningsresultater og evalueringsresultater må være tilgjengelig og tilrettelagt for lærere, skoler/lærebedrifter og skoleeiere.

Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling dreier seg både om individuell utvikling av lærere og instruktører i lærebedrifter om utviklingen av organisasjoner og arbeidsformer.

Lærernes kompetanse og kvaliteter er avgjørende for elevenes læring. Det samme er instruktøren i lærebedriften. I mange land er det dyp bekymring for læreryrkets status og posisjon og for de rekrutteringsproblemer det kan medføre. En ambisiøs grunnopplæringen trenger lærere og instruktører som er faglig sterke, fagdidaktisk sterke, motiverte, involverte, dynamiske, fleksible, kreative og profesjonelle. Det er avdekket betydelig kompetansesvikt hos lærerne på grunnleggende områder. Dette er dokumentert i kapittel 6 om lærerrollen.

Derfor bør det investeres betydelige ressurser i et kompetanseløft for lærere. De områder hvor lærernes formelle kvalifikasjoner er mangelfulle, må prioriteres. Instruktørenes faglige og pedagogiske kvalifikasjoner må følges opp.

Mye av erfaringen og kompetansen i skolen er såkalt taus kunnskap. For å få til nyskaping er en avhengig av en rekke faktorer, bl.a. en sterk samhandling mellom mennesker i et faglig fellesskap, en evne til å kodifisere kunnskapen og gjøre den eksplisitt, samt en vilje til å dele kunnskap med andre. Når en studerer de skolene som har tatt initiativ til endringer, ser en at de har mobilisert ressurser og demonstrerer en forbløffende evne til fremdrift og ledelse. Disse organisasjonene utvikler et felles eierskap til prosessen, noe som gir selvtilit til ytterligere nyskaping og endring.

Under dyktig ledelse blir enkeltlærer og team praktikere som reflekterer over opplæringssituasjonen og evner å mestre problemer og utfordringer etter hvert som de oppstår. For å få til nyskaping er det derfor viktig at lærerne stimuleres til å prøve nye løsninger/arbeidsopplegg og organisering i mindre grupper, i nettverk mv. Det vesentlige er at utprøvingen følges opp slik at erfaring kan skape grunnlag for varig endring. Utvalget har i delinnstillingen foreslått at det opprettes brukerstyrte utviklingsprogrammer for grunnopplæringen basert i utvalgte universitets- og høyskolemiljøer. Programmene skal bidra til identifisere særlig gode læresteder og foreslå utviklingstiltak

for læresteder som ikke oppfyller definerte krav til kvalitet.

Lederskap

Skoleledelse er etter hvert blitt et meget kompleks tema, og forventningene og kravene til skoleledere er omfattende. I nyskappings- og endringsprosesser fremtrer skolelederen og skolelederteamet som et helt avgjørende suksesskriterium. De færreste skolelederne har imidlertid noen opplæring i det å være leder i en kunnskapsorganisasjon.

Det må derfor etableres både utdannings-, utviklings- og nettverkstilbud for skoleledere. Det vises til kapittel 20 *Skole – skoleleder – skoleeier*.

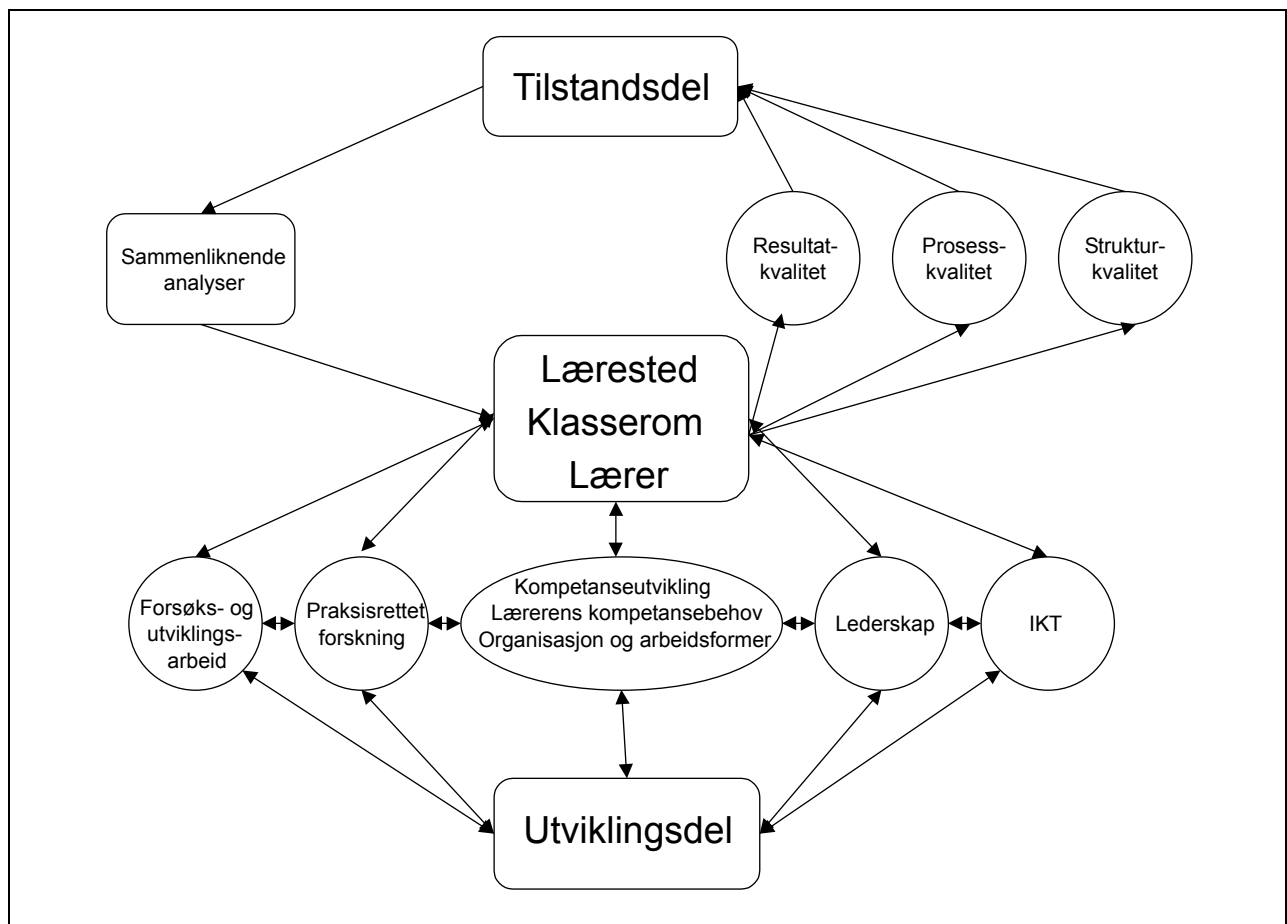
Forsøks- og utviklingsarbeid

I forbindelse med gjennomføringen og oppfølgingen av Reform 94 og Reform 97 ble det iverksatt flere større nasjonale utviklingsprosjekter med klar forankring hos skoleeier. Differensieringsprosjektet i videregående skole er et eksempel på et slikt

prosjekt. Prosjektet ble fulgt opp med forskning og evalueringskonferanser underveis. Prosjektet er blitt positivt mottatt. Det har gitt nyttig innsikt i differensieringsproblematikken og bevirket utvikling i videregående skole. Differensieringsprosjektet kan brukes som et utgangspunkt for å utvikle samarbeidsformer knyttet til forsøks- og utviklingsarbeid i partnerskapsmodellen.

IKT

IKT i norsk grunnsopplæring er betydelig forbedret de siste årene. Imidlertid er kravene både til infrastruktur, kompetanse og læremidler sterkt akselererende. I denne utredningen er digital kompetanse, i betydningen digital literacy, definert som en basiskompetanse på linje med lesing og skriving. Det forplikter grunnsopplæringen på en helt annen måte enn tidligere. Det kan ikke forventes at skoleeier skal bære utviklingsansvar og utviklingskostnader alene. IKT foreslås derfor som ett av elementene i utviklingsstrategien. Det vises til nærmere beskrivelser av utfordringene i kapittel 15 *IKT – en teknologi uten grenser*.



Figur: 24.1 Utviklingsstrategien

24.4 Finansiering

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. Rammene kan for eksempel være at:

- Midlene skal gå til den type aktivitet som er definert av partnerskapet.
- Skoleeier/skolene skal utarbeide et forslag/plan for hvordan midlene skal brukes.
- Utdanningsfaglige miljøer (universitet eller høyskole) skal være involvert.
- Planen bør inneholde et punkt om nettverk mellom skoleierne/skoler.
- Planen må beskrive hvordan tiltakene skal evalueres, og hvordan resultatene skal følges opp.

24.5 Informasjon- og kommunikasjonssystem

Tilgjengelig informasjons- og kommunikasjonsteknologi legger til rette for at kunnskaper og erfaringer kan være lett tilgjengelig for lærestedene og skoleeierne. Det er tidligere pekt på at Kvalitetsportalen skal tjene en slik hensikt. Det er imidlertid svært viktig at Kvalitetsportalen og annen dokumentasjon kan bli reelle verktøy for utvikling. Den videre utvikling av informasjons- og utviklingssystemene må innrettes mot det. Det anbefales at ressursbanken og «skolenettet.no» som i dag administreres av Læringssenteret, videreutvikles til en kunnskapsbase som i sterkere grad understøtter lokalt utviklingsarbeid, policy-utforming, kompetanseutvikling og organisering. Et nærliggende utgangspunkt for å strukturere et slikt system vil være læreplanverket. Læreplanverket må tilrettelegges digitalt, og lærerne kan i arbeidet med opplæringen gis enkelt tilgang til faglige og didaktisk litteratur, litteraturoversikter, relevante forskningsprosjekter, utviklingsprosjekter, oversikt over nettverk på temaet, statistikker, internasjonale linker med videre.

Denne basen bør integreres i Kvalitetsportalen som en egen «utviklingsdel» av denne. Kvalitetsportalen får dermed en «tilstandsdel» og en utviklingsdel. Hele systemet kan dermed illustreres som i figur 24.1.

Kapittel 25

Økonomiske og administrative konsekvenser

25.1 Generelt om ressurser og kostnader

25.1.1 Usikkerhet

For at de politiske prioriteringene av samfunnsoppgaver skal bli mest mulig reelle anses det som svært viktig at økonomiske konsekvenser er best mulig utredet når reformforslag skal vurderes. Derfor stilles det krav om forsvarlig kostnadsvurdering til alle utredningsutvalg.

Det er imidlertid lett å overvurdere de faktiske mulighetene for å beregne de økonomiske konsekvensene helt nøyaktig på forhånd. Det foreligger så mange usikre elementer i et reformforslag, at en del av beregningen må bestå i vurdering av denne usikkerheten. Erfaring viser også klart at det kan være betydelige insitamenter til å anslå kostnader lavt – og innsparinger høyt – når reformer foreslås.

Utdanning er en meget langvarig prosess, og det tar lang tid før endringer og reformer får sin «slutteffekt», i den grad det er mulig å identifisere og isolere en slutteffekt. Forventningen til en seksåring som begynner på skolen i dag, er at han til sammen skal ta 17–18 år med utdanning. Gjennom disse årene vil det foregå kontinuerlige endringer i og utenfor utdanningssystemet som vil påvirke utdanningen, og det vil være vanskelig å påvise at det var ett spesielt reformelement som førte til et eller annet resultat. Økonomiske beregninger og resonnementer må ofte ta utgangspunkt i verden på beregningstidspunktet, og forutsette at alle andre variabler enn den man beregner, forblir uendret.

25.1.2 Om kostnader, inntekter og investeringer

Det er grovt sett tre typer kostnader ved utdanning. Den første er den mest iøynefallende, nemlig de *direkte kostnadene*. Denne typen dekker de løpende investeringene i lokaler og utstyr samt drift av selve utdanningstilbudet. Siden grunnopp-

læringen i Norge er offentlig, vil størstedelen av disse kostnadene bevilges over offentlige budsjetter.

Den andre kostnadstypen er de *indirekte kostnadene*, dvs. kostnadene ved å være i utdanning, levekostnader, transport mv. Disse kostnadene dekkes hovedsakelig av private husholdninger. I Norge er det tradisjon for at foreldrene er ansvarlige for levekostnadene til man er ferdig med videregående opplæring. Begynner man å jobbe, er man selv ansvarlig.

Den *samfunnsøkonomiske (alternativ)kostnaden* er representert ved verdien av den tiden man er under utdanning og dermed ikke i produktivt arbeid. Det er selvsagt ikke slik at enhver økning eller reduksjon i utdanningslengde gir et samfunnsøkonomisk tap eller gevinst. Tross alt er høyt utdannet arbeidskraft positivt for produktiviteten.

På samfunnets *inntektsside* er det nå relativt stor faglig enighet om at utdanning bidrar sterkt til *økonomisk vekst*. Det har vært påvist at utdanning har vært en nøkkelfaktor for økonomisk vekst i alle OECD-landene de siste tiårene. En gjennomgående økning i utdanningsdeltakelsen med ett år har gitt en økning i BNP per capita på om lag 6 prosent. OECD har sammenliknet hvordan humankapitalen har innvirket sammenliknet med andre nyklassiske politiske virkemidler (pristabilitet, fri handel, økt investeringsnivå, reduserte offentlige utgifter). Analysen ble gjort for 1980- og 1990-årene for en rekke OECD-land. Utdanning (sammen med friere handel) slår alle andre forklaringsfaktorer (OECD, Education at a Glance 2001, s. 48). Når høyere deltakelse i utdanning bidrar så sterkt til vekst, er det rimelig å anta at en forbedring av kvalitet også har tilsvarende effekt. Det er utdanningens effekt på kvaliteten av arbeidskraften som logisk sett må være bidraget til veksten.

I alle land fører økt utdanning til *private gevinster* i form av høyere lønn for den enkelte. Et robust estimat er at ett år ekstra utdanning fører til 5–15 prosent høyere inntektsnivå. En ikke ube-

Tabell: 25.1

	Offentlige utgifter til utdanning	Offentlige utgifter på andre budsjetter	Samfunnsøkonomiske konsekvenser
Høy kvalitet i grunnopplæringen og god gjennomstrømning	Høye utgifter fordi: Kvalitet koster Flere blir med lenger Flere vil ha mer utdanning Lavere utgifter fordi: Forebygger lærevansker tidlig Slipper dyre reparasjonsprogrammer	Lavere utgifter fordi en solid utdanning og god kompetanse bl.a. gir: Bedre fysisk og psykisk helse Bedre muligheter på arbeidsmarkedet og dermed lavere utbetaling til trygder Lavere kriminalitet	Høy samfunnsøkonomisk avkastning fordi den viktigste kvalitative faktoren bak verdiskapingen i samfunnet er: Mennesker med god kompetanse Mennesker med selvtillit i forhold til sine egne evner og anlegg Mennesker med tillit (til hverandre og til samfunnet)

tydelig andel av dette kanaliseres tilbake til det offentlige via skattene. Norge har i sammenlikning med andre land relativt lav avkastning på utdanning.

Selv i en økonomisk analyse er det viktig å ikke glemme at utdanning har en rekke *ikke-økonomiske* fordeler. Mange av disse kan imidlertid ha sterke økonomiske (målbare) effekter. Det er korrelasjon mellom utdanning og sosialt nettverk, demokratisk deltakelse, deltakelse i frivillig arbeid, evnen til å få jobb, fysisk aktivitet, helse, evne til å støtte barna. Bak slike sammenhenger ligger det økonomiske effekter i form av *reduerte offentlige utgifter* til velferd, helse, kriminalitet, arbeidsløshet mv.

Selv om det kan påvises at utdanning bidrar til å oppfylle både økonomiske og sosiale mål, er det ikke slik at enhver investering i utdanning er lønnsom. Den positive innflytelsen avhenger av at man vet hva som virker, og at det er kvalitet i gjennomføringen. Det er eksempler fra USA der man har fulgt elever (med ufordelaktig bakgrunn) fra et spesifikt førskoleprogram opp til voksen alder, og deretter sammenliknet dem med en kontrollgruppe. Programgruppen hadde høyere inntekt og mindre arbeidsløshet enn kontrollgruppen, og den økonomiske gevinsten av investeringen i førskoleprogrammet er blitt beregnet til å være enorm. Andre programmer har vært mindre vellykkede. Forebyggingsprogrammer er mer effektive enn reparasjonsprogrammer. Programmer som synliggjør og fremhever den ufordelaktige målgruppen, er mindre effektive enn generelle programmer.

I en reformsammenheng kan det noen ganger være relevant å skille mellom realressurser og pengerressurser. Den dominerende realressursen i grunnopplæringen er læreren, og pengerressursen er utlekkene til lærerens lønn. Det er tilgangen på kvalifiserte og kompetente lærere som setter taket for hva som er mulig å gjøre i skolen, ikke (i norsk økonomi) tilgangen på offentlige midler.

Når et forslag skal beregnes, kan det være hensiktsmessig å prøve å skille mellom netto- og bruttoeffekter. Dette innebærer at man i beregningen av et tiltak også må ta hensyn til de ressursene som allerede brukes til vedkommende aktivitet, eller ressurser som blir spart ved at det foreslåtte tiltaket gjør «gammel» aktivitet unødvendig.

I en investeringssammenheng vil utgifter og inntekter komme til ulike tidspunkter i en tidshorisont. For private investeringer er dette uproblematisk. Statsbudsjettet bygger imidlertid på ettårsprinsippet, der det kan være vanskelig å få aksept for at store (og sikre) offentlige utgifter i en periode kan føre til større (men mer usikre) samfunnsmessige inntekter (og statsfinansielle besparelser) i fremtiden. Underfinansiering av en reform kan føre til at effektene ikke blir tatt tilstrekkelig ut, noe som kan undergrave lønnsomheten i investeringen.

Offentlige bevilgninger er ofte bundet opp gjennom lover, forskrifter, forhandlinger eller andre typer bindinger. Stortinget kan for eksempel ikke vedta å endre lønn og arbeidstid for lærere, da dette er en del av tariffavtalen.

25.2 Forslag om niårig grunnskole

Utvalgets mindretall, medlemmene *Andreassen, Holden, Høgaas, Johansen, Lie, Ommundsen og Seim* foreslår at grunnskolen forkortes fra 10 til 9 år.

Utvalgets flertall, medlemmene *Fossland, Grøndahl, Huitfeldt, Karlsen, Lied, Nielsen, Søggen, Veierød og Vårdal* foreslår at grunnskolen fortsatt skal være 10 år.

Utvalget har utarbeidet beregninger på hva det vil bety å redusere grunnutdanningen fra 13 til 12 år gjennom å redusere dagens grunnskole med ett år.

Innsparing

De økonomiske konsekvensene av dette er anslått ved at man ser på antall utførte årsverk (realressursene) i grunnskolen i skoleåret 2001/02 og kommunenes utgifter (pengeressursene) til grunnskole i 2001 (KOSTRA¹). Beregningene er ikke nøyaktige «svar» på innsparinger knyttet til å innføre et år kortere grunnutdanning, men angir en størrelsesorden for hva innsparingene om lag vil kunne være i forhold til dagens situasjon i grunnopplæringen. Anslaget er basert på dagens struktur, regelverk, lønns- og arbeidsvilkår etc. Endringer i disse elementene vil ha ytterligere økonomiske konsekvenser.

Innsparingen som er knyttet til å redusere grunnutdanningen, illustreres med den isolerte effekten av å «fjerne» et klassetrinn. Lærerårsverk er den største realressursen i grunnskolen. Antall årsverk per klassetrinn er om lag 5050, noe som betyr at dersom forslaget om å redusere grunnskolen med ett år realiseres gjennom å ta ut et gjennomsnittlig klassetrinn, vil dette kunne frigjøre om lag 5050 lærerårsverk.

Ifølge KOSTRA brukte kommunene om lag 31,9 mrd. kroner på grunnskole i 2001². Gjennomsnittlige driftsutgifter per elev var på om lag 55 625 kroner, og gjennomsnittlige utgifter per klas-

setrinn var på omlag 3,3 mrd. kroner. Dette betyr at dersom forslaget om å redusere grunnskolen med ett år realiseres gjennom å ta ut et gjennomsnittlig klassetrinn, vil dette kunne frigjøre om lag 3,3 mrd. kroner.

10-årig opplæringsplikt

En premiss i utvalgets vurderinger er at det ikke er ønskelig å redusere opplæringsplikten på 10 år. Dersom det innføres 9-årig grunnskole, vil forslaget derfor være å beholde 10-årig skoleplikt. Dette betyr at det innføres obligatorisk videregående trinn 1. En svært stor andel av ungdommen gjennomfører allerede i dag videregående opplæring. Det vil derfor være et begrenset behov for ytterligere lærerårsverk, da de fleste ekstra elevene vil kunne få plass i eksisterende klasser. På samme måte vil det heller ikke være noe stort behov for større investeringer i lokaler og utstyr knyttet til dette.

Det kan argumenteres for at det vil være mer kostnadskrevende å få de ungdommene som ikke tar videregående opplæring i dag, til å gjennomføre denne opplæringen enn de gjennomsnittlige kostnadene knyttet til dagens elever i videregående opplæring. På den andre siden vil det være økonomiske og samfunnsmessige gevinster ved å gi også disse elevene videregående opplæring, for på denne måten å bidra til at færre må følges opp gjennom sosial- og trygdesystemer etc. på senere tidspunkter.

Ved obligatorisk grunnkurs vil fylkeskommunene måtte dekke elevenes utgifter til bøker og læremateriell. Dette er kostnadsberegnet til om lag 250 mill. kroner i førsteårseffekt og 62 mill. kroner i årlige utgifter, basert på en forutsetning om at bøkene har en levetid på 4 år. Dette er midler som må tilføres fylkeskommunene. Trekker man imidlertid fra midler som frigjøres i Lånekassen – om lag 50 mill. kroner – blir den årlige (permanente) merutgiften på statsbudsjettet på om lag 12 mill. kroner.

Overgangskostnader

Forslaget om å redusere lengden på grunnskolen vil rent organisatorisk være en kompleks nasjonal oppgave som vil utfordre grunnopplæringen som organisasjon, dens strukturer og kulturer. En slik operasjon – der man i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring i løpet av en tidsperiode skal absorbere 2 årskull – vil måtte påvirke alle overgangene i dagens løp. De årene

¹ KOSTRA er en forkortelse for Kommune-Stat-Rapportering og er den samlede offisielle årlige datarapporteringen fra kommunesektoren til staten som bl.a. omfatter kommunale regnskaper og tjenstedata knyttet til grunnopplæringen. Det er Statistisk sentralbyrå som har det overordnede ansvaret for KOSTRA.

² Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskolen. Omfatter hver kommunes driftsutgifter til egen tjenesteproduksjon av undervisning samt utgifter til skolelokaler og skyss. I totalbeløpet mangler data fra 29 kommuner. Disse er kalkulert inn i gjennomsnittsutgiften per klassetrinn.

der man er på vei fra gammel til ny struktur, vil være komplekse, krevende og kostbare.

Systemet totalt sett (grunnskole og videregående opplæring) vil ikke på noe som helst tidspunkt ha ansvaret for flere mennesker enn i dag. En reduksjon i utdanningslengden gir ikke flere ungdommer. Utfordringen ligger i at to kull fases inn mot samme nivå i utdanningsløpet. Når overgangsfasen er over, vil grunnskolen (småskolen) bestå av et årskull mindre og videregående opplæring av samme antall årskull som før.

Hvor raskt man skal gjennomføre en slik endring, vil være et vurderingstema. Det er mye som taler for at dersom en beslutning om en reduksjon er fattet, er det viktig at den gjennomføres så raskt som mulig.

Endringen kan gjennomføres ved en full midlertidig ekspansjon av kapasitet i videregående opplæring. Med virkning fra og med et definert årskull vedtas det at grunnskolen skal være på 9 år. Når dette kullet er ferdig, vil to kull være ferdig med grunnskolen samtidig. Kapasiteten i videregående opplæring må da utvides med en tredjedel i en treårsperiode (fire årskull i stedet for tre), etter dette må kapasiteten i tertiærløpene økes tilsvarende. En slik kapasitetsøkning kan neppe gjennomføres uten å ta utradisjonelle virkemidler i bruk. I tillegg til behovet for kreative og løsningsorienterte tiltak innenfor dagens organisasjon, måtte man vurdere å bruke andre aktører innenlands (folkehøyskoler, studieforbund, private skoler, aktører på nivåene over) samt kjøpe kapasitet utenlands.

Oppgaven er såpass kompleks og vil kreve en sterkt organisert gjennomføring. Mye tyder på at det bør bygges opp en egen gjennomføringsorganisasjon som får ansvaret for gjennomføringen, og som har reelle fullmakter både innenfor økonomi og regelverk. Hvis man tenker seg at det kullet som skal opp i 10. klasse i 2007, i stedet skal løses inn på grunnkurs, kreves følgende tiltak:

- vedtak om dette senest våren 2004
- grundige forberedelser og tiltak i alle grunnskolens klassetrinn under dette trinnet både i årene før 2007 og etter
- ekspansjon i videregående opplæring med 30 prosent fra skoleåret 2007/08 til skoleåret 2010/11
- reduksjon i grunnskolen fra 2007
- ekspansjon i antall læreplasser fra 2009
- reduksjon til normalaktivitet i videregående skole fra 2010/11

- Ekspansjon i tertiærutdanningene (fagskoler, høyere utdanning, utdanning i utlandet mv.) fra 2011
- reduksjon til normal aktivitet etter 3–5 år

Gjennomføringen krever godt samarbeid mellom skoler, mellom kommuner, mellom kommuner og fylkeskommuner, med private og frivillige utdanningstilbydere på alle nivåer, mellom de ulike aktørene på statlig utdanningsadministrativt nivå, med Aetat, med Forsvaret, med forlag og andre læremiddelprodusenter, med utenlandske utdanningsmyndigheter og utdanningstilbydere mv.

Hvor mye overgangsfasen vil koste, er umulig å beregne på forhånd. Overgangen vil vare fra 2004 til 2011, med en spesielt intens fase fra 2007 til 2010. Et grovt anslag over merkostnadene i de mest intense overgangsårene vil være kostnader tilsvarende ett ekstra årskull, dvs. om lag 3 mrd. kroner.

25.3 Forslag der lærerressursen er dominerende

Utvalget har to forslag der lærerressursen er den helt dominerende. Dette er:

- forslaget i kvalitetsstrategien om en kraftig, varig, systematisk og målrettet satsing på å utvikle lærerens kompetanse
- forslaget om utvidelse av rammetimetallet i småskolen til 27 timer

I Norge er det ca. 52 000 lærerårsverk i grunnskolen og ca. 22 000 pedagogiske årsverk i videregående opplæring. Innenfor disse 74 000 årsverkene skal opplæringens aktiviteter bedrives: planlegging, undervisning, veiledning, etterarbeid samt kompetanseutvikling.

Økt timetall

En beregning som baserer seg på at alle kostnader øker prosentvis like mye som timetallsutvidelsen (dvs. at lærernes tidsbruk til spesialundervisningstimer, delingstimer, timer til opplæring av språklige minoriteter, utgifter til assistenter, administrativt personale, bøker og materiell etc. endres tilsvarende den prosentvise endringen i undervisningstimer), vil gi en økning i brutto årskostnaden på 3,1 mrd. kroner og kreve i underkant av 5000 nye lærerårsverk. Dersom det innføres 9-årig grunnskole, vil samme timetallsutvi-

delse representere en innsparing på 250 millioner kroner og redusert lærerårsverkbehov på 400.

Dersom undervisningstimetallet på småskoletrinnet økes, vil behovet for skolefritidsordningen for barn i 1.–4. klasse reduseres tilsvarende. Reduksjonen i reduserte driftsutgifter kan anslås til i underkant av 1 mrd. kroner, hvorav om lag 550 mill. kroner i redusert foreldrebetaling og resten i reduserte offentlige utgifter. Anslaget over reduserte SFO-utgifter er selvsagt uavhengig av om antall år i grunnskolen reduseres eller ikke.

Fysisk aktivitet i løpet av skoledagen

Utvalget foreslår videre at det innføres en time fysisk aktivitet i grunnskolen og i videregående opplæring. Dersom denne timen skal innføres de dagene elevene ikke har fysisk trening (2 dager i uken i gjennomsnitt) og tas hånd om av pedagogisk personale, vil dette koste om lag 48 mill. kroner per klassetrinn eller om lag 480 (432) mill. kroner totalt i grunnskolen. Dersom aktiviteten gjennomføres uten pedagogisk personale, men ved bruk av assistenter isteden, vil kostnadene bli lavere.

Lærerutvikling

Som en del av utviklingsstrategien foreslår utvalget at kompetanseutvikling for lærere er et av temaene. Utvalget har ellers foreslått at det utvikles mastergrad for lærere i fagene norsk, engelsk og matematikk. Dette kan organiseres på flere måter. Utvalget vil anbefale at lærerne får mulighet til å holde graden ved like, eller spesialisere seg. Dette vil kunne innebære at det for hver tiårsperiode gis anledning til fordypning tilsvarende et helt års studium.

Dersom en også her beregningsmessig legger til grunn en lineær sammenheng, der 10 prosent av alle lærerne til enhver tid skal være ute av jobben, vil en måtte tilføre 7400 nye årsverk i grunnsopplæringen. Med en gjennomsnittskostnad på 400 000 kroner per årsverk vil dette innebære i underkant av 3 mrd. kroner.

Utvalget viser imidlertid til drøftingene og oppsummeringen nedenfor.

Drøfting og oppsummering

Heldagsskole og sterk og systematisk satsing på lærerkompetansen vil, dersom en legger til grunn at alle variabler skal holdes konstant, vanskelig la

seg kunne gjennomføre innenfor en rimelig tids-horisont. Det er ikke realistisk å styrke grunnutdanningen med kostnader i størrelsesorden 7 mrd. kroner og 12 000–13 000 nye lærerårsverk. Disse beregningene representerer imidlertid det absolutte maksimum. Det er mulig å bruke ressursene kreativt og annerledes.

Siden det er lærerens tid som er den knappe faktoren, må disse to satsingene realiseres enten ved

- å frigjøre årsverk
- å tilføre årsverk
- å bruke årsverkene annerledes

I tillegg må de ressursene som i dag benyttes til etter- og videreutdanning (tidsressurser og rene kurskostnader), regnes inn. Årsverk kan frigjøres enten ved å øke lærernes arbeidstid, ved å organisere undervisningen annerledes eller ved å korte ned undervisningstiden eller en kombinasjon av disse.

Tiltakene er neppe mulig å gjennomføre dersom det ikke er vilje i alle deler av systemet til å tenke nytt og utradisjonelt. Som nevnt har man ved Darbu skole organisert det slik at alle småskolebarn går like lenge på skolen som barna på mellomtrinnet, uten at dette koster noe ekstra. Småskoleelevene har SFO-tid midt på dagen tre dager i uken. Sambruk av ressurser mellom SFO og skolen, effektiv utnyttelse av assistentene og noe sparing på skyss gjør at dette tilbudet er gratis alle skoledager.

Utvalget tror ikke det er mulig å gjennomføre tiltakene uten tilførsel av ressurser, men mener det er mulig å se mange elementer i sammenheng og sy sammen en pakke som er vesentlig mindre ressurskrevende enn en «lineær ekspansjon». Siden en slik pakke bl.a. innebærer forhandlinger, vil det være lite hensiktsmessig å skissere den opp nå. Utvalget ser likevel for seg en ressursøkning i størrelsesorden 1–2 mrd. kroner (se for øvrig omtale under utviklingsstrategien).

25.4 Forslag innenfor ressursrammen

De fleste av utvalgets forslag vil kreve noe ressurser i en innføringsfase fordi planer, materiell og arbeidsmetoder skal endres, men uten at forslagene vil føre til et permanent behov for økning i ressursnivået. Dette gjelder for eksempel følgende forslag:

- gjennomgående fokus på kompetanse
- basislærer

- spesialundervisning
- innføring av faget «teknologi og design»
- å gjøre 2. fremmedspråk obligatorisk
- endring av strukturen i videregående opplæring
- hjem-skole-samarbeidet

Her dreier det seg om å bruke midler som allerede ligger i rammen, på en mer effektiv måte enn i dag. Det er videre mulig å argumentere for at noen av disse forlagene vil kunne føre til innsparinger på sikt.

For eksempel vil det å legge om strukturen og innholdet i videregående opplæring medføre kostnader ved implementeringen, men den foreslåtte strukturen vil trolig bety store innsparinger ved permanent drift. Ved sammenslåing/etablering av nye studieretninger vil det påløpe kostnader til utvikling av nye læreplaner, utvikling av lærebøker, eksamensoppgaver og annet læremateriell. Videre vil det være behov for etterutdanning av lærere samt, enkelte steder, utgifter til utstyr og lokaler. De permanente innsparingene vil bestå i at en får en enklere struktur med færre grunnkurs og videregående kurs. Den viktigste innsparingen vil komme ved at man kan unngå at «feilvalg» og omvalg medfører behov for ekstra klasser. Bare i Rogaland er dette beregnet til en teoretisk kostnad på 30 mill. kroner. Dersom man forutsetter at 20 av disse vil kunne unngås med ny struktur, kan man anslå et landstall på 250 mill. kroner.

Å avvikle eksamen i grunnskolen vil føre til en innsparing på anslagsvis 25 mill. kroner. Disse midlene kan da brukes til annet utviklingsarbeid i forbindelse med elevvurdering i grunnskolen.

25.5 Barnehagen

Å flytte ansvaret fra et sted i forvaltningen til et annet koster ikke vesentlig mye ekstra. Også arbeidet med å samordne og oppdatere planer, lover og forskrifter må kunne forutsettes tatt innenfor de administrative ressursene som er til rådighet.

Utvalget foreslår at alle 5-åringer skal gis tilbud om gratis kjernetid i barnehagen det siste året før skolestart. Basert på antall barn i barnehagen i 2001 og gjennomsnittlig foreldrebetaling (omregnet til 20 timer) kan forslaget anslås til i størrelsesorden 950 mill. kroner. Utvalget foreslår at det i tillegg til dette gis gratis kjernetid for 3- og 4-åringer der begge foreldrene har minoritets-

språklig bakgrunn. Kostnadene til dette kan anslås til 150 mill. kroner.

Stortinget har allerede vedtatt en plan for barnehagene som innebærer en rett til barnehageplass for alle med behov og med en tilhørende maksimalpris (jf. Barnehageavtalen). Maksimalprisen skal være 2500 kroner i 2004 og 1500 kroner i 2005. Utvalgets forslag bør ses i sammenheng med den vedtatte barnehagepolitikken, og så langt som mulig søkt implementert innenfor rammen av de virkemidlene og ressursrammene som etter forutsetningene skal stilles til rådighet. Kostnadsoverslaget til barnehageavtalen er på 5,5 mrd. kroner, og det er langt på vei mulig å innføre gratis kjernetid med en beskjeden justering av avtalens øvrige elementer.

25.6 Utviklingsstrategien

Kvalitetssystemets vurderingsdel, som ble foreslått i NOU 2002: 10, er til dels allerede implementert og har funnet sin finansiering.

Kvalitetssystemets utviklingsdel skal dekke en lang rekke aktiviteter som både eksisterer og har sin finansiering i dag. Utviklingsarbeid, planlegging og gjennomføring dekkes i dag av de ordinære skolebudsjettene eller ved lokale og nasjonale tilskudd. Etter- og videreutdanning for enkelte lærere dekkes av den enkelte skole, den enkelte lærer og av staten. Utvalgets forslag er at man samler alle utviklingsmidler i en pott, og at det tilføres tilleggsmidler av en substansiell størrelsesorden. Midlene fordeles til skoleeier basert på antall elever, og utløses etter at bestemte forutsetninger er oppfylt. Det oppnevnes regionale styrever som fordeler midlene.

I statsbudsjettet for 2003 er det bevilget 382 mill. kroner til kvalitetsutvikling i grunnskole og videregående opplæring. Utviklingsstrategien krever betydelig mer ressurser enn det. Utvalget ser for seg en opptrapping med i størrelsesorden 1 mrd. kroner.

25.7 Oppsummering

De fleste av utvalgets forslag vil kunne la seg løse innenfor rammen av det som er til rådighet av utviklingsmidler på statsbudsjettet og i de kommunale og fylkeskommunale budsjettene. Det er noen plusser og noen minuser, noen kostnader i en startfase som i flere tilfeller kan føre til innsparinger på sikt.

De to største forslagene er økningen av time-
tallet i småskolen og utviklingsstrategien som
bl.a. inneholder en massiv satsing på lærernes
kompetanse. Forslaget fra deler av utvalget om å

redusere grunnskolens lengde til 9 år vil, etter
noen overgangså, muliggjøre store ressursmes-
sige løft i grunnopplæringen.

Vedlegg 1

Hvis spesialundervisningen ikke fantes?

– Tilpasset opplæring i en skole for alle

v/ professor Monica Dalen, Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo

Alle elever i dagens skole har rett til en tilpasset opplæring. For å sikre at elever med helt spesielle behov også får en tilrettelagt opplæring, blir skolen tilført ekstra ressurser. Disse ressursene er knyttet til enkelt elevers rettmessige krav til spesialundervisning etter sakkyndig vurdering. Ressursene til spesialundervisning kan anvendes på ulike måter fra helt inkluderende til mer segregerende tiltak. I dagens inkluderende skole kan det være vanskelig å se hvor skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning går. Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom spesialundervisning og spesialpedagogisk kompetanse. Det sentrale er å sikre at elever med spesiell behov får beholde en rett til en opplæring som ivaretar deres behov for spesialpedagogisk kompetanse. Dette blir spesielt viktig i tider med nedskjæringer og effektivisering av ressurser til skolen.

Hvis begrepet spesialundervisning ikke lenger skulle anvendes, måtte prinsippet om tilpasset opplæring tas langt mer på alvor enn det gjøres i dag både juridisk, faglig, pedagogisk og sosialt. Selv om prinsippet om tilpasset opplæring gjelder alle elever i grunnskolen, så er det likevel noen elever som må ivaretas mer direkte enn andre. Dette er elever som har et vanskeligere utgangspunkt i forhold til læring, og som av den grunn krever mer oppfølging og omtanke. Det er og har imidlertid alltid vært vanskelig å klart avgrense disse elevene fra andre elever. Det skyldes flere forhold, men kanskje aller mest at deres fungering i skolen er avhengig av hvordan den vanlige opplæringen tilrettelegges. Er denne differensiert og tilpasset elevenes behov, vil mange kunne klare seg tilfredsstillende uten spesielle tilleggsressurser. Er opplegget lite romslig og fleksibelt, vil disse elevene ha stort behov for spesielle tiltak. En annen årsak er selvsagt knyttet til elevenes utgangspunkt. Noen elever har særdeles omfattende behov for tilrettelagt opplæring og krever tett læreroppløping. Mange undersøkelser har

imidlertid vist at denne gruppen faktisk ikke er veldig omfattende. Selvsagt må disse elevenes behov for tilpasset opplæring ivaretas. Men dagens situasjon krever samtidig en fornyet innsats rettet mot «gråsone elevene», alle de som med en bedre tilrettelagt ordinær opplæring, ville klare seg uten spesialundervisning i tradisjonell forstand.

Det er imidlertid viktig å presisere tre forhold. For det første er en tilpasset opplæring som virkelig skal ivaretar alle elever ressurskrevende både faglig og sosialt. Differensiert opplæring krever at antall elever per lærer ikke overstiger et visst nivå. For det andre betinger en tilpasset opplæring at spesialpedagogisk kompetanse er inkludert i opplegget slik at opplæringen kan imøtekomme elever med spesielle behov. For det tredje krever en tilpasset og differensiert opplæring visse systemendringer. Det tenkes her på endringer i rutiner for lærersamarbeid, veiledning, planlegging samt endringer i skolens faginnhold og arbeidsmåter.

Egentlig behøver vi ikke å benytte spesialundervisningsbegrepet i dagens skole, men heller snakke om en rett til forsterket tilpasset opplæring for elever med spesielle behov. Denne retten må være lovhjemlet og utløse nødvendige ressurser. Iverksettingen av tiltak med utgangspunkt i slike tilleggsressurser bør imidlertid skje i nær tilknytning til den ordinære opplæringen. Praksis har vist at elever som vurderes til ikke å ha utbytte av den vanlige undervisningen, oftest blir skilt ut fra denne på en eller annen måte. Dette skjer i de fleste tilfeller uten at det virkelig er vurdert i hvilken grad den vanlige undervisningen er differensiert og tilrettelagt for å ivareta avvik og annerledeshet. Kvaliteten på et undervisningsopplegg blir sjeldent vurdert i forhold til grad av pedagogisk differensiering og sosial inkludering. Det er vel dette som i det store Bergens prosjektet til H.J. Gjessing ble omtalt som «den pedagogiske jokeren» og som ingen torde se nærmere på.

Mye kan imidlertid gjøres på dette området, men samtidig må vi også ha et romsligere syn på hva en skole for alle er. Selv om vi alltid må gjøre vårt ytterste for at flest mulig elever får oppleve klassetilhørighet, må vi samtidig akseptere at elever er forskjellige og har svært ulik tilnærming til læring. Dette blir mer og mer synlig etter hvert som elevene kommer opp på høyere klassetrinn. Som i en familie kan medlemmene i en og samme klasse godt være engasjert i ulike aktiviteter og likevel ha så mye felles at de føler at de har en sosial tilhørighet. Kanskje må vi også akseptere at for noen elever er skolen det viktigste felles samlingspunkt. Det avgjørende er å gå på samme skole selv om elevene i store deler av dagen er involvert i utradisjonelle opplegg i form av prosjektarbeid med mye praktisk tilrettelegging.

En obligatorisk skole må gi alle elever muligheten for faglig og sosial mestring. Mestringsopplevelser nærer opp under utviklingen av et godt selvilde som igjen har grunnleggende betydning for sosial utvikling og personlig trivsel. Grunnskolen har et stort potensiale for å gi barn og unge muligheter for å lykkes dersom de oppgaver de blir stilt overfor er tilpasset hver enkelts evner og potensialer. Men for å få dette til må skolen både

ha tilgang til faglige og tilstrekkelig menneskelige ressurser. Foruten mer materielle ressurser, er kanskje de viktigste ressursene knyttet til kvaliteten ved lærerfaktoren. Den gode lærer som både behersker sitt fag og som i sin formidling tar hensyn til elevenes mangfold og egenart, må styrkes gjennom utdanning og kompetanse. Men det ligger også verdifulle ressurser i elevenes egen kompetanse og i medlæringen som foregår mellom dem. Denne ressursen bør utnyttes i langt større grad enn hva som gjøres i dag.

Konklusjonen må bli at i en «spesialundervisningsfri» skole, må retten til forsterket tilpasset opplæring sikres for elever med spesielle behov. Dette må gjøres ved å opprettholde dagens lovverk og ressurser som nettopp sikrer noen elever en slik rett. Som hovedregel bør ressursene til slik forsterket opplæring tilføres elevenes ordinære opplæring og inkluderes i denne. Ved utløsning av ekstra ressurser må det foreligge en vurdering av kvaliteten på elevens ordinære opplæring m.h.t pedagogisk differensiering og grad av sosial inkludering. I helt spesielle tilfelle vil det være behov for mer omfattende tilrettelagt opplæring, men også denne bør fortrinnsvis iverksettes i elevens lokale skolemiljø.

Vedlegg 2

Om spesialundervisninga ikkje fanst

Peder Haug

Høgskulen i Volda, Avdeling for lærarutdanning, desember 2002

Eg ser tre hovudgrunnar bak ønsket om å ta bort spesialundervisninga. Den første er at spesialundervisninga ikkje fungerer særleg godt i dag, for mange elevar. Kor mange veit vi ikkje, men vi (forskarar) trur at det kan vere nokså mange. Den andre er at systemet med spesialundervisning reint ideologisk strir i mot andre verdiar skulen også skal fremje, den viktigaste er likskap, likeverd og inkludering. (Dette argumentet er ofte nemnt med tilvising til den inkluderande skulen.) Det tredje er at spesialundervisning er dyrt, og ein kan spare pengar, eventuelt få meir for dei ved å gjere noko anna. Alle desse grunngevingane meiner eg er legitime.

Kravet til skulen er i dag at all opplæring må vere orientert om dei enkelte elevane og deira personlege utgangspunkt samtidig som ein skal skape eit sosialt og fagleg miljø i klassar og grupper. Problemet er at i praksis synleggjer og segregerer spesialundervisninga enkelte elevar, dels fordi dei blir definerte som avvikarar, og dels fordi dette avviket fører til at dei blir skilde ut frå den sosiale fellesskapen i heile eller deler av tida på skulen. Det er god grunn til å tru at dette kan henge saman med at det eksisterer formelle og juridiske ordningar som skaper eit grunnlag for dette. Ein skal på den andre sida heller ikkje vere framande for at grunnen til at spesialundervisninga opptrer som ho gjer er å finne andre stader. Det kan t.d. vere liten tvil om at ei viktig forklaring på status er profesjonsinteresser og strid om faglege hegemoni. Desse kan ein ikkje eliminere ved å endre ord åleine.

Spørsmålet er om skulen utan spesialundervisning blir ein skule som inkluderer alle sosialt og fagleg. Berre åleine å ta bort systemet spesialundervisning vil ikkje hjelpe stort på situasjonen, meiner eg. Det vil sannsynlegvis berre skape eit uendeleg kaos, uvisse og frustrasjonar, og konsekvensen kan verte endå meir organisatorisk differensiering, men no på eit anna grunnlag enn spesialpedagogiske diagnoser.

Å ta bort ei strukturell ordning og ein individuell rett utan å sette noko anna i staden vil altså vere risikabelt. Difor er spørsmålet kva som skal kome i staden for spesialundervisning om den ikkje skal vere meir. Det ideelle svaret vil vere at då skal skulen utvikle undervisnings-, arbeids- og læringsformer som er tilpassa den enkelte elev, og den skal syte for å dokumentere at den enkelte elev får slik opplæring som trengst for å få tilstrekkeleg utbyte. Ressursar til dette kan leggst inn i overføringane til skulane, som så kan stå nokså fritt til sjølve å bestemme korleis midlane skal nyttast. Det vil truleg krevje at ein står langt friare i organisering av skulen enn i dag. (Det finst døme på skular som har hatt det slik, mellom anna i Italia og Canada.)

Det praktiske problemet er dels at det vil kome sterke reaksjonar på dette frå mange hald, både av prinsipiell (som gjeld rettar osv.), og konkret art (at ein endrar på etablerte ordningar). Det vil bli uttrykt redsle for at det nye ikkje vil ta høgde for den støtte mange treng. Det er også realistisk, ved overgangen frå spesialsksular til integrering var og er dette ein del av erfaringa. Fleire barn har fått dårlegare oppfølging enn den dei hadde hatt.

Dels vil utfordringa vere å svare på spørsmålet: korleis skal vi no gå fram, kva skal skulen konkret gjere? Dette siste spørsmålet er etter mitt syn det mest sentrale. Dette meiner eg meir generelt, fordi de nærare vi kjem klasserommet, de mindre kunnskap og innsikt har vi om det som skjer, og om det som burde skje. Utdanningspolitikken rekk direkte sjeldan inn i klasserommet. Spesielt er eg oppteken av dette fordi kunnskapen om korleis drive den skulen det her er tale om knappast eksisterer. Eller, om han eksisterer er han lite kjent. Skal ein lukkast krev det ein stor og truleg samordna innsats for å utvikle denne skulen. Det er i alle fall mi oppfatning at det lyftet er for stort å ta for ein vanleg skule, eller for den einskilde

pedagogen. Det trengst støtte både frå forskning og praksis, og med ei relativt stor breidde.

Knytt til dette ligg det mange spørsmål som gjeld ei rekkje andre forhold som ikkje har med sjølvne måten å drive opplæring på, eg nemner berre nokre slike som døme på kva det kan handle om:

- Korleis skal lærarutdanninga ta opp i seg dette. Sjølv om det organisatoriske omgrepet spesialundervisning ikkje trengst, må i alle fall deler av den spesialpedagogiske kompetansen utviklast og haldast oppe. Barn som har lesevanekar vil t.d. finnast, og dei må ha lærarar som kan hjelpe dei. Vi har hatt tre reformer i denne utdanninga dei siste 10 åra, og mi vurdering er at ingen av dei er eingong nær å røre ved dei sentrale utfordringane som skulen står overfor i den samanhengen som her er tema.
- Korleis skal ein best etterutdanne dei som er i skulen for å kunne gjennomføre dei oppgåvene som her er nemnde? Etablerte pedagogar må få ei innføring i korleis tenkje og arbeide i denne inkluderande skulen som er så sterk at den er overydande.
- Korleis skal skulen organiserast som system innanfor kommunen.
- Korleis skal den enkelte skule organiserast, og innanfor denne, kva skal vere den organisatoriske eininga, skal det vere klasser, grupper, enkeltelevar?
- Kva skal PPT sine oppgåver vere, har vi framleis behov for PPT, og i så fall til kva?

Eg kan tenkje meg alternativ til det å slette ut spesialundervisninga, kanskje som eit steg på vegen mot ei utvikling der det kanskje blir resultatet til slutt. Det vil handle om å prøve å gjere det systemet vi har betre, få det til å fungere meir i samsvar med dei intensjonane som faktisk gjeld. Det krev

at ein i langt større grad enn i alle fall utdanningspolitikken har gjort til no må gå inn i institusjonane og skape forventningar og vilkår for korleis dei skal fungere. (Det er ei form for å desentralisere ansvar, men innanfor stramme sentralt gjevne rammer.) Ei forklaring på tilhøva i dag meiner eg er at signala om korleis skulen skal vere er diffuse på dette punktet.

Dette kan oppfattast som defensivt, men det kan vere meir realistisk og gjennomførleg enn den totale omveltinga som vil vere alternativet. Dette vil føresette forskjellige tiltak. Eg nemner tre døme: Det vil for det første krevje å greie ut nærare sambandet mellom spesialundervisninga og den andre undervisninga. Dette er ikkje gjort i vårt land enno, på ein grundig og overydande måte. Det kunne også i seg sjølv danne grunnlaget for vidare strategiar for handling, og det vil kunne gje eit tydeleg og kanskje også eintydig signal om korleis skulen skal vere.

For det andre vil ein kunne stille spørsmålet om det er mogleg å kvalitetssikre den spesialundervisninga som blir gjeven på ein betre måte enn i dag, anten gjennom lokal oppfølging og vurdering og/eller gjennom tiltak initierte frå sentralt hald. Då ville ein kanskje på sikt også kunne identifisere alle dei tilfella der spesialundervisninga handlar om andre ting enn å hjelpe elevar, men som heller gjeld å sikre stillingar, støtte lærarar som ikkje meistarar arbeidet sitt, vere eit skjul for skuleleiarar som ikkje meistarar å vere leiar osv., slik ein del av forskinga på feltet kan tyde på skjer.

For det tredje vil ein måtte sette i gang med omfattande og styrte utviklingsarbeid med tanke på å skape andre opplegg og organiseringar av skulen for å nærme seg dei ideala som ein har formulert. Med andre ord meiner eg at kunnskapen om korleis dette kan gjerast er for lite utvikla og for lite spreidd.

Vedlegg 3

Hvis spesialundervisning ikke fantes – tilpasset opplæring i en skole for alle

Forsker Thomas Nordahl, NOVA

05.11.02

Utgangspunktet for å kunne drøfte en realisering av skole for alle uten spesialundervisning er at alle elever må ha en sterk rettighet til opplæring ut fra egne evner og forutsetninger. Det innebærer at denne rettigheten til tilpasset opplæring slik den er formulert i formålsparagrafen i opplæringsloven må opprettholdes. Rettigheten må dessuten konkretiseres og realiseres i langt sterkere grad i den praktiske pedagogikken i skolen. En annen forutsetning for å drøfte dette er at dette ikke primært skal være en måte å redusere kostnadene i skolen på.

Under en slik forutsetning er det etter min mening mulig å drøfte hvilke implikasjoner det kan få for grunnopplæringen om spesialundervisningen fjernes. En vurdering i forhold til grunnopplæringen generelt er helt avgjørende fordi vi i dag ser at omfang og behov for spesialundervisning henger nært sammen med innholdet i og organiseringen av den ordinære opplæringen. Innfallsvinkelen her er derfor å drøfte tilpasset opplæring generelt. Det tas ikke utgangspunkt i elever med særskilte behov fordi mange av disse elevenes problemer henger sammen med det læringsmiljøet de er i og den undervisningen de mottar.

Lærernes manglende kompetanse i forhold til å differensiere opplæringen er en viktig forklaring på elevenes behov for spesialundervisning. Derfor er det i en skole uten spesialundervisning et klart behov for en langt sterkere og mer systematisk differensiering som også bør omfatte organisatorisk differensiering. Den organisatoriske differensieringen bør innebære at vi bryter opp klassebegrepet. En mulig organisering kan være at alle elever går i primærgruppe på om lag 15 elever. En slik gruppe er stor nok til å etablere et sosialt fellesskap og liten nok til at læreren med primæransvaret for en slik gruppe har oversikt og god kontakt med foreldre. Men elevene bør også tilhørighet i større grupper noen timer i uka.

Dette kan være storgrupper på om lag 60 elever og noe mindre grupper på 30 elever. Dessuten bør alle elever også ha opplæring i smågrupper på om lag 4 – 6 elever. Utenom primærgruppene kan det gjerne være aldersblanding av elevene. I de minste gruppene vil det være store muligheter for å tilby for eksempel lese og skrivekurs med intensiv trening av disse ferdighetene eller matematikkurs for særlig motiverte elever. Et sentralt poeng med en slik organisatorisk differensiering er at det gjelder alle elever i skolen. Dette reduserer stigmatiseringseffekten vi i dag har ved spesialundervisning, og den vil gi muligheter for å realisere tilpasset opplæring for alle elever. Med den lærertettheten vi har i Norge, vil det være fullt mulig å gjennomføre en slik modell innenfor dagens ressursbruk.

Innenfor en tilpasset og differensiert opplæring uten spesialundervisning vil det sannsynligvis være behov for at alle elever har en form for individuell plan. Dette plandokumentet bør ikke ha et slikt omfang som dagens individuelle opplæringsplaner. Det individuelle opplæringsdokumentet bør kort uttrykke mål og viktige innholdsområder i opplæringen for hver elev. Et slikt dokument vil skape bedre forutsetninger for en innholdsmessig differensiering, og det vil være et godt grunnlag for lærernes utarbeidelse av ukeplaner. Innholdsmessig det dermed bi normalt at elever i perioder gjør forskjellige ting selv om de organisatorisk er i samme gruppe. Men det må fortsatt eksistere formidling av fellesstoff i opplæringen, og læreren må også legge vekt på å gi elevene fellesopplevelser gjennom fortellinger og aktiviteter som skaper tilhørighet i et fellesskap.

En tilpasset opplæring må omfatte elevenes sosiale og personlige utvikling. Deltakelse i et sosialt fellesskap med andre er nødvendig for å realisere disse målene. De individuelle rettighetene må derfor ikke bli så sterke at de går ut over fellesskapet og de mer dannende oppgaver skolen

har. Av den grunn vil tilhørigheten i primærgruppene på om lag 15 elever være svært viktig.

En skole som er skissert ovenfor vil også forutsette lærere med høy kompetanse og integritet. Lærerne må drive en strukturert og forutsigbar opplæring, og de må være tydelige som voksenpersoner og ledere i skolen. Dette er ikke minst viktig i forhold til den problematferd mange av dagens spesialundervisningselever viser. Lærerne må dessuten mestre både rollen som formidler og aktiv veileder.

Ved å realisere den ordinære opplæringen på denne måten vil sannsynligvis behov for ekstra hjelp og støtte gjennom spesialundervisning bli betydelig redusert. Jeg vil anta at over halvparten av de elevene som i dag mottar spesialundervisning ville kunne få en kvalitativt bedre skoletilbud ved å drive tilpasset opplæring ut fra disse forutsetningene.

Det vil likevel være elever som trenger ekstra hjelp og ikke kan få dekket sine behov innenfor en slik organisatorisk differensiering. Dette vil være for eksempel multifunksjonshemmede elever, elever, med ulike sansetap og elever med psykisk utviklingshemming. Her kan det tenkes løsninger som ikke er knyttet til spesialundervisning slik vi ser det i dag. Rettighetene kan knyttes til behov for tekniske hjelpemidler eller assistanse for å kompensere for ulikheter i lære forutsetninger. Det vil si at rettighetene ikke er en pedagogisk rettighet, men en rett til praktiske hjelp og støtte for å kompensere for ulikheter. Det innebæ-

rer at den pedagogiske tilpasningen av opplæring også for disse elevene skal utføres av de lærerne som i utgangspunktet møter elevene. Tilpasningen av opplæringen skal skje innenfor den økonomiske rammen som skolen disponerer og ut fra den organisatoriske differensieringen som gjelder alle elever.

I en slik skole kan PP-tjenestens rolle og oppgaver endres radikalt. Tjenesten må knyttes nærmere skolene og den pedagogiske praksis, og den vil ikke lenger måtte bruke mye av sin arbeidstid til sakkyndige vurderinger. Dermed vil mye tid frigjøres til å kunne veilede lærere i forhold til utfordringer den praktiske opplæringen.

Denne vektleggingen av tilpasset opplæring vil også forutsette et nærmere samarbeid med foreldrene. Dette samarbeidet bør dreie seg om det faglige innhold i opplæring og den oppfølging som bør skje hjemme. Det vil også være behov for spesialpedagogisk kompetanse i en slik skole. Denne kompetansen må anvendes på en slik måte at den når de ulike gruppene der det er elever med behov en slik kompetanse. Dette er fullt mulig uten at det nødvendigvis skal kalles spesialundervisning.

Jeg har her ikke drøftet de juridiske konsekvensene av å fjerne spesialundervisningen. Det sentrale spørsmålet vil være om formuleringen i formålsparagrafene er sterk nok til å sikre elvenes rettigheter. Dessuten bør retten til praktisk hjelp og støtte måtte lovfestes

Tabell: 4.4 Foreldresamarbeid

	Helt enig					Helt uenig							
	6	5	4	3	2	1	Vet ikke						
25	Vi foreldre opplever at vi har innflytelse												
26	Vi foreldre opplever at skolen bryr seg om oss og er flinke til å ta kontakt												
27	Det er god kommunikasjon mellom skolens personale og foreldrene												
28	Vi foreldrene får god og regelmessig informasjon om våre barns faglige og sosiale utvikling												
29	Vi foreldre opplever en konstruktiv kommunikasjon i foreldremøter og på foreldrekonferanser												
30	Det er god informasjonen generelt sett, fra skolen til hjemmet												
							Svært fornøyd	Svært misfornøyd					
							6	5	4	3	2	1	Vet ikke
Totalt sett: Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med samarbeidet med Mortensrud skole.													
Kommentarer													
Dersom det er andre forhold på skolen du vil kommentere, kan du gjøre det her													

=====

