



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3

FOR BUDSJETTERMINEN 2003

(2002-2003)

Om tilleggsforslag i statsbudsjettet for
2003 under kapitler administrert av
Utdannings- og
forskningsdepartementet

*Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet
av 8. november 2002, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Proposisjonen gjelder endringer og tilleggssopplysninger i statsbudsjettet for 2003 i forhold til Regjeringens forslag i St.prp. nr. 1 (2002-2003) for Utdannings- og forskningsdepartementet.

2 Nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnsopplæringen

2.1 Bakgrunn

Som en del av Regjeringens moderniseringsprogram har Utdannings- og forskningsdepartementet satt i gang et utredningsarbeid om grunnsopplæringen, jf. St.prp. nr. 1 (2002-2003). Et ledd i dette arbeidet er å følge opp delinnstillingen fra utvalget for kvalitet i grunnsopplæringen (Kvalitetsutvalget).

Kvalitetsutvalget ble oppnevnt av Regjeringen Stoltenberg ved kongelig resolusjon 5. oktober 2001. Etter regjeringsskiftet ble mandat, tidsfrist og sammensetning endret noe. Utvalgets mandat er omfattende og berører mange ledd i norsk grunnsopplæring. Utvalget skal avslutte sitt arbeid med hovedutredningen 1. april 2003. I brev av 6. mars 2002 ga statsråd Kristin Clemet utvalget i oppdrag å utarbeide en delutredning innen 15. juni 2002. Departementet ga følgende mandat for delutredningen:

«Utvalget skal i delutredningen beskrive, analysere og vurdere hovedtrekkene i dagens system for kartlegging og vurdering av kvaliteten i grunnsopplæringen, 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 grunnsopplæring som er utviklet i andre land.

Utvalget skal foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming, 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 la fram sin delinnstilling «Førsteklasses fra første klasse» 14. juni 2002.

2.2 Kvalitetsutvalgets delinnstilling

Utvalget har i sin delinnstilling vurdert dagens situasjon for kvalitetsvurdering i opplæringssektoren i Norge og sammenlignet med situasjonen i flere andre land. Utvalget oppsummerer denne gjennomgangen på følgende måte:

- 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.

I delinnstillingen foreslår Kvalitetsutvalget:

- Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering skal legge hovedvekten på resultatkvaliteten og således på det helhetlige læringsutbyttet elever og læringer får i grunnsopplæringen.
- Det helhetlige læringsutbyttet forankres i Opplæringslova § 1-2 og er nærmere beskrevet i læreplanens generelle del. Det helhetlige læringsutbyttet omfatter kunnskaper, ferdigheter og holdninger.
- Kvalitetsområdene prosesskvalitet og strukturkvalitet skal spille en viktig rolle i et nasjonalt system for kvalitetsvurdering.

Utvalget konkretiserer sine forslag med hensyn til resultat-, prosess- og strukturkvalitet på følgende måte:

Resultatkvalitet

- Det gjennomføres nasjonale prøver for vurdering av det helhetlige læringsutbyttet med vekt på kunnskaper, ferdigheter og holdninger.
- De nasjonale prøvene skal fra starten inkludere fagene norsk, engelsk og matematikk for vurdering av basisferdigheter. Med basisferdigheter forstås i denne sammenhengen grunnleggende ferdigheter i lesing og skrive, regneferdigheter og ferdigheter til å kommunisere skriftlig på engelsk som første fremmedspråk.
- Prøvene skal være nasjonale i den forstand at alle elever i 2. og 4. klassetrinn samt nest siste klassetrinn i den obligatoriske skolen og 2. årstrinn i videregående opplæring skal gjennomføre prøvene.
- De nasjonale prøvene i 2. klassetrinn skal spesielt legge vekt på leseferdigheter, mens prøvene i 4. klassetrinn spesielt skal legge vekt på matematikkforståelse og -ferdigheter og leseferdigheter i engelsk.
- De nasjonale prøvene tilrettelegges slik at de ses i sammenheng med de internasjonale prosjekter Norge til enhver tid deltar i. Det betyr at en internasjonal undersøkelse i det aktuelle faget kan erstatte en nasjonal prøve.

Prosesskvalitet

- Det gjennomføres systematiske vurderinger av prosesskvaliteten for å kunne skape så gode læringsmiljøer som mulig.
- Det utvikles på nasjonalt nivå redskaper til bruk på skoleeiernivå for systematisk vurdering av prosesskvaliteten.
- Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering gjennomfører med jevne mellomrom undersøkelser av temaer som toleranse, demokratiforståelse og brukertilfredshet i grunnsopplæringen.

Strukturkvalitet

- Det utarbeides indikatorer for strukturkvaliteten i grunnsopplæringen.
- Indikatorene må være overordnede og konstante over tid, slik at endringer i strukturen synliggjøres. Samtidig må behovet for å skifte ut indikato-

- rer vurderes jevnlig i tråd med utviklingen i sektoren.
- Indikatorene for strukturkvalitet må være tilrettelagt både for å kunne følge egen utvikling over tid og for sammenlikninger mellom læresteder, mellom kommuner/fylkeskommuner og mellom regioner.

Nettbasert kvalitetsportal

Kvalitetsutvalget foreslår at et nasjonalt vurderingssystem skal ha som element at kvalitetsinformasjon for skoler, skoleeiere og på nasjonalt nivå gjøres tilgjengelig på Internett. Delinnstillingen presenterer foreløpige illustrasjoner av hvordan en internettside for et lærested kan se ut. Innstillingen anbefaler at det settes i gang arbeid for å utvikle gode kvalitetsindikatorer innenfor dimensjonene resultater, prosesser og strukturer, som er egnet for publisering i kvalitetsportalen.

- Det etableres en nettbasert kvalitetsportal for grunnsopplæringen som sammenstiller indikatorer på resultatkvalitet med indikatorer på prosess- og strukturkvalitet. Formålet med portalen er å gi skoleeier og det enkelte lærested et verktøy for sammenstilling av informasjon som grunnlag for arbeid med kvalitetsvurdering og -utvikling.
- Kvalitetsportalen skal være preget av åpenhet og gi grunnlag for dialog og deltakelse med brukerne og andre interessenter av grunnsopplæringen.
- Kvalitetsportalen organiseres på en slik måte at den understøtter kommunenes kvalitetsarbeid. Rankinglister bør unngås.
- Ansvar for utvikling og drift av kvalitetsportalen legges til det nye Læringssenteret.

Utvalgets medlem Nielsen har en særmerknad til forslaget om åpenhet. Dette mindretallet understreker at det er overhengende fare for at kvalitetsportalen vil gi uønskede, utilsiktede konsekvenser med det innholdet den er tiltenkt. Mindretallet mener dessuten det er fare for at dersom resultatene offentliggjøres, vil enkelte læresteder kunne legge mer vekt på å komme godt ut i de nasjonale prøvene, enn på å forbedre den faktiske kvaliteten i opplæringen. Utvalget har i sin delinnstilling kommet med forslag til hvordan et system for kvalitetsvurdering kan organiseres.

Innstillingen ble sendt på høring med frist 18. september 2002.

Departementet har i St.prp. nr. 1 (2002-2003), side 34, gjort rede for departementets planlagte tidsplan for gjennomgang av den statlige utdanningsadministrasjonen. Departementet konkluderer her med at:

«Departementet ønsker å vurdere gjennomgangen av Læringssenteret og høringsfråsegnene til Kvalitetsutvalet saman med ei vurdering av oppgåvene til utdanningskontora. Denne vurderinga vil og bli sett i samanheng med det arbeidet som pågår om modernisering av rammevilkåra for grunnsopplæringa. Departementet tek sikte på å komme tilbake til oppgåvefordeling og budsjettverknader i Revidert nasjonalbudsjett for 2003.»

Kvalitetsutvalgets forslag til *organisatoriske* endringer og høringsinstansenes uttalelser til disse, vil derfor ikke bli omtalt i det følgende.

2.3 Om høringsuttalelsene

Delinnstillingen har vært til høring. Departementet har mottatt høringsuttalelser fra fylkesmenn, utdanningskontorer, kommuner, fylkeskommuner, departementer, universitets- og høyskolesektoren, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner og fra brukergrupper og andre interesseorganisasjoner.

Høringsinstansene gir bred støtte til etablering av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Flere uttrykker tilfredshet over at departementet arbeider med å finne virkemidler for å heve kvaliteten i grunnopplæringen. De fleste av høringsinstansene slutter seg til utvalgets kvalitetsbegrep og støtter forslaget om at det skal innføres obligatoriske kartleggingsprøver i basisfagene matematikk, norsk og engelsk. Noen høringsinstanser mener forslaget til nasjonalt kvalitetsvurderingssystem legger for stor vekt på resultatkvaliteten i forhold til prosess- og strukturkvalitet. Enkelte frykter dessuten at innføring av tester vil bli styrende for undervisningen.

Flere påpeker betydningen av at kartleggingsprøvene har et helhetlig læringsperspektiv. Dette innebærer at elevene bør testes i forhold til læringsstrategier, holdninger og sosiale ferdigheter, i tillegg til ferdigheter i basisfagene.

Det gis også bred støtte til etablering av en nettbasert kvalitetsportal. I den grad kvalitetsportalen blir problematisert i høringsuttalelsene, er det innholdet i portalen som er gjenstand for vurdering. Mange uttrykker bekymring over muligheten for at portalen kan bidra til rangering. Noen av kommunene som har uttalt seg, mener portalen ikke bør inneholde informasjon på skolenivå. Noen av høringsinstansene viser også til hensynet til personvernet.

2.4 Departementets vurdering

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Departementet støtter forslaget i delinnstillingen om at det skal etableres et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen. Departementet legger til grunn at det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering skal omfatte både offentlige skoler og private skoler som mottar offentlig støtte. Departementet vurderer det slik at det er behov for mer systematisk innhenting av informasjon om elevenes læringsutbytte, læringsmiljø og læringsressurser. Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering skal bidra til kvalitetsutvikling og legge til rette for informerte beslutninger på alle nivåer i skolesystemet. Departementet vil utarbeide retningslinjer for fritak fra deltagelse i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for enkeltelever og -skoler.

Nasjonale prøver

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 ferdig-

heter 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.

Prøvene skal også kunne brukes pedagogisk og forutsetter derfor tilbakemelding til skoleeier, skoleledere og lærere som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid på det enkelte lærested, og til den enkelte elev og elevens foresatte som grunnlag for elevens læring og utvikling.

Departementet er klar over de problemer enkelte høringsinstanser påpeker i forhold til at nasjonale prøver kan virke styrende på undervisningen. Departementet vil derfor arbeide for at prøvene er konsistente med den til enhver tid gjeldende læreplan. Departementet vil også arbeide for at skolenes samlede rammebetingelser, handlingsrom og incentiver tar hensyn til bredden i skolens mål og oppgaver.

Prøvene skal utformes slik at de gir grunnlag for å vurdere utviklingen over tid, både på nasjonalt nivå, skoleeiernivå, skolenivå og elevnivå.

Kvalitetsutvalget framhever at det er elevenes helhetlige læringsutbytte som skal kartlegges, noe som understrekes ytterligere i høringsuttalelsene. Departementet vil i den sammenheng utvikle prøver som kartlegger ikke bare elevers kunnskaper og ferdigheter i snever forstand, men også forståelse, innsikt og evne til å bruke kunnskaper og ferdigheter i nye sammenhenger. For eksempel må elevers læringsstrategier, motivasjon for og holdninger til fagene kunne kartlegges ved hjelp av disse prøvene.

Departementet ser det videre som viktig at prøvene blir utformet slik at flest mulig elever uansett evner og funksjonsnivå vil kunne delta.

Departementet vil bidra på nasjonalt nivå til at kartlegginger og vurderinger av elevers læringsutbytte ikke blir et mål i seg selv, men følges opp på alle nivåer i utdanningssektoren gjennom forbedringstiltak og utviklingsarbeid.

Arbeidet med å utvikle nasjonale prøver er tidkrevende. Erfaringer fra andre land og de vurderinger av arbeidsomfang og tidsbehov som er gjort av norske fagmiljøer, tilsier at kartleggingsprøver tidligst kan ferdigstilles for bruk våren 2004, dersom arbeidet starter umiddelbart. Departementet vurderer det derfor som svært viktig at arbeidet med de nasjonale prøvene starter allerede i 2002.

Nettbasert kvalitetsportal

Departementet deler både Kvalitetsutvalgets og høringsinstansenes syn på at et nettsted med lett tilgjengelig informasjon om kvalitet i opplæringen vil være et nyttig verktøy for kvalitetsutvikling i skolen. At informasjonen er offentlig vil etter departementets mening bidra med et eksternt element til vurderings- og utviklingsarbeidet som gjøres i skolene, hos skoleeierne og myndighetene, og føre til at dette arbeidet i større grad retter fokus mot resultatkvaliteten.

Departementet deler høringsinstansenes skepsis til endimensjonale rangeringer av skolerresultater. Departementet tolker det slik at man frykter at media vil publisere slike rangeringer av skoler på en måte som ikke tar hensyn til f.eks. skolens ulike elevgrunnlag. Departementet vil vurdere nærmere

hvordan man kan ta hensyn til skolenes elevgrunnlag ved bruk og vurdering av resultatene.

Departementet vil sette i gang et arbeid med å utvikle kvalitetsindikatorer basert på anerkjent internasjonal forskning. Departementets målsetting er å publisere indikatorer for flere aspekter ved resultat kvalitet, læringsmiljø og ressurser.

Departementet deler ikke høringsinstansenes bekymring for at publisering i kvalitetsportalen vil komme i konflikt med personvernet. En eventuell publisering skal skje i tråd med gjeldende regler for personvern. Departementet vil, bl.a. i samråd med Datatilsynet, etablere rutiner som ivaretar dette. Det vises for øvrig til at det allerede i dag er tillatt å offentliggjøre opplysninger om karakterer, så langt det ikke er mulig å identifisere enkeltpersoner.

Kvalitetsportalen vil bidra til synliggjøring av læringsresultater, læringsmiljø og læringsressurser hos den enkelte skole, skoleeier og på nasjonalt nivå. Kvalitetsportalen vil dermed bidra til å avdekke kvalitetsproblemer, og dette er en forutsetning for å kunne gjøre noe med dem. Synliggjøring er en nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig betingelse for utvikling både nasjonalt, for skoleeier og for den enkelte skole. Departementet vil i det videre arbeidet med å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering og -utvikling, legge vekt på å utvikle et system som bidrar til at informasjonen fra kvalitetsportalen fører til kvalitetsforbedring.

Departementet vil arbeide for at en første versjon av portalen skal være i drift fra skolestart høsten 2003. Det er derfor av avgjørende betydning at arbeidet starter umiddelbart. Kvalitetsportalen vil da kunne tas i begrenset bruk til offentliggjøring av eksisterende resultatmål, indikatorer for læringsressurser og indikatorer for læringsmiljø.

Departementet vil legge opp til en inkluderende prosess i forbindelse med utarbeidelsen av indikatorer til kvalitetsportalen, for i størst mulig grad å ivareta brukernes behov og sikre at indikatorene holder en faglig høy standard.

2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kostnadene ved utvikling av kartleggingsprøver og etablering av en kvalitetsportal vil bli dekket innenfor Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, kap. 226 post 21. Kostnadsoverslag departementet har foretatt, anslår at kostnadene til utvikling av kartleggingsprøver vil komme på om lag 5-6 mill. kroner per fag, samt eventuelle tilleggskostnader for samiske og døve elever. Utvikling av kvalitetsportalen vil ha en kostnadsramme på mellom 4 og 6 mill. kroner. Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene. Driftskostnader for portalen og drift av nasjonale prøver er ikke med i beregningene. Driftskostnadene vil bli utredet nærmere og vil bli dekket innenfor Utdannings- og forskningsdepartementets budsjetttrammer.

3 Norsk-pakistansk kultursamarbeid (MELA) - rammeoverføring

Samordningsansvaret for UNESCO er overført fra Kultur- og kirkedepartementet til Utdannings- og forskningsdepartementet, jf. Innst. S. nr. 255 (2001-2002) og St.prp. nr. 63 (2001-2002). I forbindelse med forslag om overføring av midler knyttet til UNESCO for 2003, jf. St.prp. nr. 1 (2002-2003), ble ved en inkurie midler til norsk-pakistansk kultursamarbeid - MELA - også overført.

På denne bakgrunn foreslås kap. 320 post 74 i Kultur- og kirkedepartementets budsjettforslag for 2003 økt med kr 400 000, mot en tilsvarende reduksjon i Utdannings- og forskningsdepartementets budsjettforslag på kap. 288 post 21, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2002-2003).

Utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet og endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2003 i samsvar med et vedlagt forslag.

**Forslag til vedtak om tilleggsforslag i
statsbudsjettet for 2003 under
kapitler administrert av Utdannings-
og forskningsdepartementet og
endring av St.prp. nr. 1 om
statsbudsjettet 2003**

I

I statsbudsjettet for 2003 blir bevilget under følgende kapittel:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
288		Internasjonale samarbeidstiltak (jf. kap. 3288)	
	21	Spesielle driftsutgifter	4 042 000
		mot tidligere foreslått kr 4 442 000	
