DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2012–2013)

Melding til Stortinget

På rett vei

Kvalitet og mangfold i fellesskolen

Kunnskap gir muligheter

Skolen er en felles møteplass der alle barn og unge skal få kunnskap og utvikle sine ferdigheter, holdninger og verdier. Skolen skal gi alle utfordringer og mestringsopplevelser, og legge grunnlaget for et godt liv, videre utdanning og aktiv deltakelse i samfunnet og arbeidslivet.

Utdanningssystemet skal gjenspeile det samfunnet vi ønsker oss. Regjeringen vil gjennom sin utdanningspolitikk forsterke de beste sidene ved det norske samfunnet, og svare på de viktigste utfordringene. Å sikre alle et godt opplæringstilbud er en nøkkel til å motvirke sosial ulikhet og til å skape et mer rettferdig samfunn.

Norge er et av verdens beste land å leve i. Vi er et land med små forskjeller. Hvilke muligheter du har i livet avgjøres i mindre grad enn i andre land av dine foreldres utdanning og inntekt eller hvor i landet du vokser opp. Dette gir oss et trygt samfunn der folk har tillit til hverandre.

Regjeringen har ambisjoner om å styrke grunnopplæringen slik at den gir mer læring for alle, og i enda større grad bidrar til å utjevne sosiale forskjeller. Fortsatt har foreldrenes ressurser for stor betydning for om barn og unge lykkes i skolen og senere i livet.

Skolen skal ruste elevene med grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning. Det trenger alle for videre skolegang, men også for å mestre eget liv og for å delta i samfunnet. Men grunnopplæringen har også et videre samfunnsmandat og skal bidra til at elevene tilegner seg et bredt sett av kunnskaper og ferdigheter, og utvikler verdier og holdninger for resten av livet. For å lykkes i utdanning, arbeid og som aktive deltakere i samfunnet må elevene og lærlingene mestre mange fagfelt, og de må trenes i å samarbeide med andre, å være kreative og å tenke kritisk. Skolen skal bidra til å dyrke nysgjerrighet og lærelyst og motivere de unge til livslang læring.

De siste årenes internasjonale undersøkelser viser at elevene i den norske fellesskolen har klar framgang i matematikk, naturfag og lesing. Skolene har de siste årene hatt større fokus på elevenes læringsutbytte. Arbeidet med å heve de faglige resultatene gjennom tilpasset opplæring, tidlig innsats, bedre tilbakemeldinger til elevene og etter- og videreutdanning av lærere må fortsette.

Motivasjon og lærelyst er viktig for å øke læringsutbyttet. For å treffe alle elever må opplæringen bli mer variert og praktisk. Dette innebærer ikke å senke kravene, men å finne nye måter å la elevene tilegne seg kunnskapene og ferdighetene på. Dette er et arbeid som er i gang på ungdomstrinnet, og som skal videreføres til hele grunnopplæringen.

Kunnskapsdepartementet legger våren 2013 fram tre ulike stortingsmeldinger som alle skal bidra til å ruste opp Norge som kunnskapssamfunn og til at hvert enkelt menneske lykkes bedre. Meldingene omhandler barnehager, grunnopplæring og forskning og høyere utdanning. I denne stortingsmeldingen presenterer regjeringen hvordan framgangen i norsk skole skal videreføres, og tiltak for å styrke kvaliteten i hele grunnopplæringen. Utfordringene i fag- og yrkesopplæringen og gjennomføring i videregående opplæring står sentralt i meldingen. Det presenteres flere nye tiltak for en mer yrkesrettet og praksisnær opplæring, som skal gi elever og lærlinger solid kompetanse og bedre forutsetninger for å fullføre.

Innhold

1 Innledning ... 9
1.1 Fellesskolens samfunnsmandat ... 10
1.1.1 Lærelyst ... 10
1.1.2 Mangfold ... 11
1.1.3 Demokrati og deltakelse ... 11
1.2 En god skole er blitt bedre ... 11
1.3 Tre hovedområder i meldingen ... 12
1.3.1 En inkluderende fellesskole ... 12
1.3.2 Grunnopplæring for framtidens samfunn ... 13
1.3.3 Relevans og fleksibilitet i videregående opplæring ... 13
1.4 Innramming av meldingen ... 14
1.4.1 Kunnskapsgrunnlag og involvering av relevante aktører ... 14
1.4.2 Avgrensing av meldingen ... 14

Del I Status ... 17

2 Grunnopplæringen i utvikling 19
2.1 Bakgrunnen for Kunnskapsløftet .. 19
2.2 Utformingen av Kunnskapsløftet .. 20
2.2.1 Prinsipper for nasjonal styring 20
2.2.2 Læreplanverket i Kunnskapsløftet 20
2.2.3 Kompetanse- og utviklingstiltak ... 22
2.2.4 Endringer i videregående opplæring ... 23
2.3 Evalueringen av Kunnskapsløftet 24
2.3.1 Læreplanverket ... 24
2.3.2 Kunnskapsløftet som styringsreform 25
2.3.3 Undervisning og læring i Kunnskapsløftet ... 26
2.3.4 Sosiale forskjeller og læringsutbytte ... 26
2.3.5 Kunnskapsløftet – Samisk ... 27
2.3.6 Søkning, gjennomføring og struktur i videregående opplæring ... 27
2.4 Regjeringens utdanningspolitiske satsinger ... 29
2.4.1 En samlende fellesskole ... 29
2.4.2 Sosial utjevning og tidlig innsats .. 30
2.4.3 Et bredere kunnskaps- og læringssyn ... 30
2.4.4 Ny kurs for nasjonale prøver ... 31
2.4.5 Satsing på kompetanse- og utviklingstiltak ... 32
2.4.6 Bedre elev- og lærlingvurdering ... 32
2.4.7 Motivasjon og mestring på ungdomstrinnet ... 33
2.4.8 Fag- og yrkesopplæringen ... 34
2.4.9 Ny GIV ... 34
2.4.10 Lærerollen – utdanning og rekruttering ... 35

3 Hovedutfordringer i grunnopplæringen ... 37
3.1 Kompetanse i lesing, naturfag og matematikk i grunnskolen ... 38
3.2 Gjennomføring av videregående opplæring ... 42
3.3 Videregående opplæring som utgangspunkt for videre studier og arbeidslivet ... 45
3.3.1 Overgang til høyere utdanning ... 45
3.3.2 Overgang til arbeidsmarkedet ... 46
3.4 Elevenes inkludering, trivsel og læringsmiljø ... 50
3.5 Forskjeller i måloppnåelse mellom elever ... 51
3.6 Departementets vurderinger av hovedutfordringene ... 54
3.6.1 Bedre læringsutbytte for alle ... 54
3.6.2 Høyere gjennomføring av videregående opplæring ... 54
3.6.3 Mer relevante utdanningstilbud i videregående opplæring ... 55
3.6.4 Inkludering, mestring og det brede samfunnsmandatet ... 56

Del II Vurderinger og tiltak ... 57

4 Mer og bedre læring ... 59
4.1 Læreplanverket ... 59
4.1.1 Generell del av læreplanverket og prinsipper for opplæringen ... 59
4.1.2 Læreplaner for fag ... 60
4.1.3 Grunnleggende ferdigheter ... 62
4.2 Elev- og lærlingvurdering ... 65
4.2.1 Vurderingspraksis med vekt på elevene og lærlingenes læring . 65
4.2.2 Utvikling av eksamen ... 65
4.3 Opplæringens innhold – grunnlaget for framtiden ... 66
4.4 Om enkelte fag og fagområder 67
4.4.1 Realfaglig kompetanse ... 67
4.4.2 Nynorsk hovedmål ... 69
4.4.3 Samfunnsfag ... 70
4.4.4 Praktiske og estetiske fag ... 70
4.4.5 Valgfag ... 71
4.4.6 Arbeidslivsfag, utdanningsvalg og rådgiving ... 72
4.5 Læringsmiljø ... 75
4.5.1 Hva betyr et godt læringsmiljø? 76

4.5.2 Satsingen Bedre læringsmiljø 77
4.5.3 Arbeidet mot mobbing 78
4.5.4 Skolen som forebyggende arena .. 78
4.5.5 Samarbeid mellom videregående skoler og NAV 80
4.6 Grunnopplæring for voksne 83
4.6.1 Voksnes rett til opplæring 83
4.6.2 Realkompetansevurdering 84
4.6.3 Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) 84
4.6.4 Karriereveiledning og informasjon 84
4.6.5 Internasjonale undersøkelser 85

5 Fellesskap og tilpasning i grunnopplæringen 87
5.1 Fellesskolen som ramme for grunnopplæringen 87
5.1.1 Tilpasset opplæring 87
5.1.2 Spesialundervisning og andre individuelle rettigheter 89
5.1.3 Om organisering av elever i grupper 91
5.2 Enkelte særlige opplæringstilbud for elever på lavt faglig nivå 94
5.2.1 Intensivopplæring i grunnskolen .. 94
5.2.2 Grunnkompetanse og praksisbrev i videregående opplæring 96
5.2.3 Kvalifisering mellom Vg2 og Vg3 101
5.3 Særlige opplæringstilbud for høyt presterende elever 101
5.3.1 Forsterket ordning med å ta fag fra videregående opplæring 102

6 Relevans og fleksibilitet i videregående opplæring 104
6.1 Tilbudsstruktur og utdannings-programmer 105
6.1.1 Elevenes søkemønster 106
6.2 Kompetanse fra fag- og yrkesopplæringen 108
6.2.1 Gjennomgang av yrkesfaglige utdanningsprogrammer 108
6.2.2 Små og verneverdige fag 112
6.2.3 Utdanningsprogram for medier og kommunikasjon 113
6.2.4 Fra yrkesfaglige utdannings-programmer til høyere utdanning (y-veier) 114
6.3 Kompetanse fra studie-forberedende utdannings-programmer 116
6.3.1 Generell studiekompetanse 116
6.3.2 Eget utdanningsprogram for formgivningsfag 118
6.3.3 Utdanningsprogram for musikk, dans og drama 119
6.4 Fleksibilitet i opplærings-tilbudene 120
6.4.1 Fleksibilitet i plassering av fag 120
6.4.2 Påbygging til generell studiekompetanse 121
6.4.3 Påbygging til fag- og yrkesopplæring 124
6.5 Fordypning i fag- og yrkesopplæringen 126
6.5.1 Modeller for gjennomføring av fag- og yrkesopplæringen 126
6.5.2 Fellesfagene i yrkesfaglige utdanningsprogrammer 128
6.5.3 Felles programfag i yrkesfaglige utdanningsprogrammer 129
6.5.4 Prosjekt til fordypning i yrkesfaglige utdannings-programmer 130
6.5.5 Gjennomgående dokumentasjon .. 131
6.6 Samarbeid i fag- og yrkesopplæringen 132
6.6.1 Læreplasser 133
6.6.2 Vg3 i skole for de som ikke får læreplass 137
6.6.3 Opplæringskontorene 138
6.7 Internasjonalt arbeid og mobilitet 139
6.7.1 Godkjenning av videregående opplæring tatt i utlandet 139
6.7.2 Godkjenning av utenlandsk utdanning 139
6.8 Kunnskapsgrunnlag om videregående opplæring 140
6.8.1 Kunnskapsgrunnlag om fag- og yrkesopplæringen 140
6.8.2 Kunnskapsgrunnlag om studieforberedende tilbud 142
6.8.3 Kartlegging av utstyrssituasjonen 143
6.9 Relevans og fleksibilitet – et utgangspunkt for en bedre videregående opplæring 144

7 Kvalitetsutvikling 146
7.1 Kvalitetsvurdering gir kvalitetsutvikling 146
7.1.1 Læringsmiljøet – om læring og trivsel 150
7.1.2 Elevers læringsresultater 150
7.1.3 Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen 153
7.1.4 Utprøving av skolebidrags-indikatorer 153
7.1.5 Skoleporten 155

7.1.6 Erfaringer med bruk av kvalitetsvurderingssystemet 155
7.2 Kompetanse- og utviklingstiltak for en bedre opplæring 157
7.2.1 Lærere og skoleledere 158
7.2.2 Skoleutvikling og skoleeiere 162
7.3 Internkontroll 164
7.4 Tilsyn med og veiledning om lovverket 164

Del III Gjennomføring 167

8 Implementering – fra politikk til praksis 169
8.1 Kunnskap om god implementering 170
8.1.1 Tydelig retning 170
8.1.2 Lokalt handlingsrom og forankring 170
8.1.3 Kapasitetsbygging 171
8.1.4 Oppfølging 171
8.2 Aktivt skoleeierskap 171
8.2.1 Synspunkter fra kommuner 172
8.3 Implementering av tiltakene i meldingen 173

9 Økonomiske og administrative konsekvenser 174

DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2012–2013)

Melding til Stortinget

På rett vei

Kvalitet og mangfold i fellesskolen

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 15. mars 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

1 Innledning

Barn og unge er samfunnets framtid, og framtidens samfunn. Regjeringen ønsker et samfunn der alle har mulighet til å utvikle sine evner og til å leve meningsfylte liv. Grunnlaget for rettferdighet og god fordeling skapes best gjennom en sterk offentlig fellesskole.

I Norge har alle barn og unge rett og plikt til tiårig grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring. Skolegangen er fullfinansiert av det offentlige, og alle har rett til å gå på nærskolen sin. Elever skal til vanlig ikke deles inn i klasser eller basisgrupper etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Alle skal få et tilfredsstillende utbytte av fellesskolen. Opplæringen skal være inkluderende, noe som innebærer at skolen aktivt må ta hensyn til barn og unges ulike forutsetninger og behov – i organisering, innhold og pedagogikk – og at menneskets unike verdi legges til grunn for skolens møte med den enkelte.

Regjeringen har høye ambisjoner for fellesskolen. Barn og unge skal utvikle kompetanse og verdier slik at de har et godt utgangspunkt for livslang læring. Skoledagen skal gjennom et inkluderende læringsmiljø by på opplevelser og utfordringer som har verdi i seg selv. Trygge og forutsigbare rammer gir fellesskolen et godt utgangspunkt for å skape trivsel, motivasjon og læring i barn og unges hverdag.

Fellesskolen er et resultat av aktive politiske valg og prioriteringer. Regjeringen har i sine to perioder styrket og fornyet fellesskolen gjennom vektlegging av tidlig innsats, tilpasset opplæring og gode læringsmiljøer. Med denne stortingsmeldingen legges grunnlaget for å gjøre fellesskolen bedre i stand til å møte mangfoldet av barn og unges ulike behov og forutsetninger, og for å gjøre grunnopplæringen bedre tilpasset framtidens samfunn og arbeidsliv. Meldingen redegjør for tilstanden i grunnopplæringen og status sju år etter innføringen av utdanningsreformen Kunnskapsløftet. Når Kunnskapsløftet brukes inkluderer det begge de parallelle læreplanverkene; Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet – Samisk. Meldingen fremmer tiltak med sær-

lig vekt på relevans, fordypning og gjennomføring i videregående opplæring.

1.1 Fellesskolens samfunnsmandat

Formålsparagrafen beskriver grunnopplæringens brede samfunnsmandat. I 2006 tok regjeringen initiativet til å fornye formålsparagrafen, og i 2008 ble den nye formålsparagrafen vedtatt av Stortinget. Det nye formålet legger vekt på enkeltmenneskets rett til en likeverdig og inkluderende opplæring, og viktigheten av at elever og lærlinger utvikler kompetanse som kan legge et godt grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnet og arbeidslivet. Formålet legger også vekt på at grunnopplæringen skal fremme elevenes og lærlingenes forståelse for Norges kulturelle og religiøse mangfold, samtidig som den skal fremme elevenes respekt for menneskeverd og demokrati og gi dem historisk innsikt. De ulike elementene i formålsparagrafen kommer til uttrykk og konkretiseres i opplæringsloven[1] og læreplanverket, som består av Generell del av læreplanverket, Prinsipper for opplæringen og læreplaner for fag.

I avslutningen av Generell del av læreplanverket heter det: «Sluttmålet for opplæringen er å anspore den enkelte til å realisere seg selv på måter som kommer fellesskapet til gode – å fostre til menneskelighet for et samfunn i utvikling.» Opplæringen skal dermed begrunne samfunnets verdier og gjøre dem til virkelighet gjennom god opplæring i et godt læringsmiljø. Det gjør det nødvendig at skolen gjenspeiler samfunnet utenfor og har god kontakt med foreldre, lokalsamfunn og arbeidsliv.

Opplæringen skjer i et spenn mellom tradisjon og framtid. Grunnleggende nasjonale verdier og tradisjoner skal ivaretas i skolen og formidles til elevene. Samtidig vil møtet mellom ulike kulturer gi nye impulser og grunnlag for refleksjon over og dialog om hva slags samfunn vi ønsker å skape i framtiden. Evnen til å utnytte de mulighetene som ligger i et mer sammensatt og mangfoldig fellesskap, er avgjørende for hvordan samfunnet utvikler seg.

Opplæringen skal også vise hvordan nyskaping og kreativitet gjennom historien har utviklet menneskenes levekår og livskvalitet. Historien gir respekt for hva mennesker har fått til tidligere, men den viser også at framtiden gir store muligheter som dagens barn og unge kan være med på å forme med egen innsats og skaperevne.

Boks 1.1 Formålet med opplæringa (opplæringsloven § 1–1)

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

1.1.1 Lærelyst

Forskning viser at skoler med et godt læringsmiljø også har gode læringsresultater. Læringsmiljøet avhenger ikke bare av hvordan lærerne fungerer i forholdet til hver elev, men også av det sosiale samspillet mellom elevene. I et godt læringsmiljø bidrar og støtter elevene hverandres arbeid og læring. Det er derfor vesentlig at skolen bruker opplæringen som arena for utvikling av sosiale ferdigheter, både fordi det

[1] Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

har verdi i seg selv, og fordi det gir bedre læring for alle.

Opplæringen skal stimulere elevenes og lærlingenes nysgjerrighet, motivere ønsket om å lære og aktivt bruke det de lærer. Opplæringen skal gi elevene noe å strekke seg etter, men også gi dem støtte og sørge for at utfordringene er på et realistisk nivå. Opplæringen skal både formidle eksisterende kunnskap og gi elevene den kompetansen de trenger for å skaffe seg ny kunnskap.

Elevene skal få målrettet og tilpasset opplæring av profesjonelle lærere som kan sitt fag og har evne til å formidle, motivere og tilpasse. God undervisning skaper læringslyst og gjør kunnskap tilgjengelig for elevene. Læring er en aktiv prosess som skjer mellom lærer og elev og mellom elever fordi læring stimuleres i et samspill.

1.1.2 Mangfold

Skolen skal være et speilbilde av det norske samfunnet, med en sammensatt gruppe barn og unge. Elever og lærlinger har ulike evner, ulike kunnskaper og ulik sosial og kulturell bakgrunn. Mangfoldet gir utfordringer, men er også en ressurs som gir mulighet til å lære av forskjellighet og til å fremme gjensidig respekt og toleranse mellom mennesker med ulik bakgrunn og levesett. Samene og de nasjonale minoritetene er en viktig del av mangfoldet i Norge. Skolen skal ha rom for alle uten å skille etter evner, kjønn, funksjonsevne eller bakgrunn.

Opplæringen må være bredt og variert lagt opp slik at alle elever kan få utbytte av den. Elevenes ulikheter i forutsetninger og utviklingsrytme må møtes på en inkluderende måte, slik at elevene opplever anerkjennelse og trygghet. Elevene og lærlingene skal føle tillit til at innsats og utholdenhet vil gi mestring og læringsopplevelser.

Elevene og lærlingene skal bli selvstendige, trygge på seg selv og finne sin plass i fellesskapet. De skal få møte nasjonens verdier og kulturelle arv og samtidig utvikle respekt og toleranse i møte med andres bakgrunn. Elever og lærlinger skal utdannes til verdensborgere med toleranse for forskjellighet og evne til å se hvilke muligheter som ligger i mangfoldet. De skal forholde seg til lokale, nasjonale og globale utfordringer.

1.1.3 Demokrati og deltakelse

Skolen skal bidra til å gjøre norske elever og lærlinger til aktive medborgere i dagens og framtidens samfunn. Å stimulere til medbestemmelse og deltakelse i demokratiet i og utenfor skolen, for eksempel gjennom engasjement i elevråd, organisasjoner og frivillig sektor, er en viktig del av demokratiopplæringen. Elevene og lærlingene skal få en forståelse for den norske samfunnsmodellen, der enkeltmennesket ikke bare skal få sin rett, men samtidig ha et selvstendig ansvar for å bidra til fellesskapets beste, for menneskerettighetene og det demokratiske systemet. Elevene skal få innsikt i viktige samfunnsspørsmål, slik som miljøvern, rettferdig fordeling og bærekraftig utvikling, og trenes i samarbeid, toleranse og grensesetting. Skolens opplæring til kritisk tenkning og selvstendighet er særlig utfordrende og viktig i et moderne mediesamfunn.

I dette sammensatte landskapet skal skolen arbeide for å gi hver enkelt elev og lærling en allsidig utvikling med evne til å ta vare på og utvikle sitt eget liv, til å vise omsorg, handle rett mot andre og bidra i samfunnet. Opplæringen skal gjøre at elevene kan kombinere kunnskap og ferdigheter med holdninger og etisk orienteringsevne.

1.2 En god skole er blitt bedre

Med utgangspunkt i bred og omfattende kunnskap om utfordringene i grunnopplæringen, prioriterte regjeringen i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* tre mål:

- Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv
- Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet
- Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring

For å bidra til høy kvalitet på opplæringen i hele landet har regjeringen i arbeidet for å nå målene lagt betydelig vekt på å støtte og veilede skoler og skoleeiere gjennom kompetanse- og utviklingstiltak. Eksempler på slike tiltak er etter- og videreutdanningsstrategier for lærere og skoleledere og satsingene *Bedre læringsmiljø*, *Vurdering for læring* og *Motivasjon og mestring for bedre læring – Felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving.*

Skoleeiere har gjennom et aktivt skoleeierskap tatt et større ansvar for kvaliteten på grunn-

opplæringen de siste årene. Kvalitetsvurderingssystemet, med blant annet nasjonale prøver og ulike brukerundersøkelser og verktøy, har bidratt til at hver enkelt skole og skoleeier kan vurdere sin egen måloppnåelse og på grunnlag av det utvikle skolens kvalitet. Systemet gir viktig kunnskap til alle nivåer i grunnopplæringen, men det gir ikke et heldekkende bilde av alle sider ved elevenes og lærlingenes opplæring og skolenes resultater, innhold og organisering. For å få et enda bredere kunnskapsgrunnlag om norsk grunnopplæring, har regjeringen de siste årene satset betydelig på utdanningsforskning, blant annet gjennom programmene Evalueringen av Kunnskapsløftet, PraksisFoU, Praksisrettet utdanningsforskning (PRAKUT) og Utdanning 2020.

Kunnskapsgrunnlaget som presenteres i denne stortingsmeldingen viser at innsatsen fra elever, lærere, skoleledere og skoleeiere de siste årene har gitt et trendskifte i norsk skole. Norske elever oppnår nå betydelig bedre resultater i de internasjonale undersøkelsene PISA, TIMSS og PIRLS enn for bare få år siden. Spredningen mellom elevene er redusert, i hovedsak fordi de svakeste elevene har fått et betydelig løft. Fra 2006 til 2009 har for eksempel de ti prosent svakeste elevene hevet sitt kompetansenivå med en effekt som tilsvarer omtrent ett års skolegang i lesing i PISA-undersøkelsen for 2009.[2] I PIRLS-undersøkelsen for 2011 har elevene vist betydelig framgang fra tidligere undersøkelser og ligger nå over det internasjonale gjennomsnittet i lesing, på både 4. og 5. trinn.[3] Norge er nå et av landene med minst spredning i elevenes leseferdigheter på 4. trinn. Ingen andre land i TIMSS-undersøkelsen fra 2011 kan vise til så sterk framgang i matematikk som norske 4.-klassinger.[4]

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at reformen var krevende for mange skoler og skoleeiere i de første årene. Likevel har prinsippene i reformen hatt stor oppslutning, og det er nå større bevissthet om hva som er de faglige målene for opplæringen sammenlignet med tidligere.[5] Implementeringsforskning[6] viser at store, omfattende endringer tar tid, men at varige endringer kan skapes gjennom den typen endringsprosesser som har skjedd i grunnopplæringen i de siste årene.

[2] Olsen m.fl. (2013)
[3] van Daal m.fl. (2012)
[4] Grønmo m.fl. (2012)
[5] Hodgson m.fl. (2012), Sandvik m.fl. (2012), Aasen m.fl. (2012)
[6] Sarason (1971), Hatch (2000), Thelen (2003), Fullan (2007)

1.3 Tre hovedområder i meldingen

Trendskiftet i norsk skole er et resultat av en felles innsats i hele sektoren, fra lærere og elever til foreldre, skoleledere, skoleeiere og nasjonale og regionale utdanningsmyndigheter. Dette gir et godt utgangspunkt for å møte de utfordringene i grunnopplæringen som denne stortingsmeldingen dokumenterer. Vurderingene og forslagene i meldingen kan samles rundt tre hovedområder:

- *en inkluderende fellesskole*
- *grunnopplæring for framtidens samfunn*
- *fleksibilitet og relevans i videregående opplæring*

1.3.1 En inkluderende fellesskole

Skolen spiller en avgjørende rolle i barn og unges liv. Fellesskolen skal gi alle like rammer for opplæringen uavhengig av bakgrunn. Elevene skal derfor i hovedsak være samlet i skoler der barn og unge fra hele det norske samfunnet møtes og lærer sammen. Skolens primære oppgave er opplæring, men skolen har også stor betydning for elevenes og lærlingenes sosialisering og oppvekstvilkår. Det er på skolen barn og unge tilbringer store deler av dagen, og det er her de møter venner. Det er en egenverdi i at barn og unge med ulik bakgrunn møtes på en felles arena som skolen for å lære seg å mestre sosiale og kulturelle forskjeller. Flere private skoler og mer nivådifferensiering av elever kan utvanne fellesskolen.

I de siste tiårene har elevgrunnlaget i norsk skole endret seg med økt antall minoritetsspråklige elever. Økt mangfold stiller krav til skolens evne til å stimulere gode relasjoner med utgangspunkt i menneskers egenart og likeverd. Plikten til tilpasset opplæring skal bidra til å gi en god og forsvarlig opplæring ut fra den enkeltes forutsetninger, og innebærer at skolen gjennom læringsmiljøet, metodebruk og pedagogikk aktivt tar hensyn til variasjoner blant elevene.

God kvalitet er det beste forsvaret for den offentlige fellesskolen. Regjeringens utdanningspolitiske satsinger er derfor spesielt innrettet for å gjøre skolen mer inkluderende overfor mangfoldet av barn og unge. Meldingen dokumenterer at grunnopplæringen ikke gir alle elever et godt nok utbytte av opplæringen og at dette får konsekvenser for gjennomføringen i videregående opplæring. Dette tar regjeringen på alvor, og gjennomfører derfor en rekke tiltak for å sikre bedre kvalitet og en mer inkluderende opplæring.

Regjeringen vil

- sikre en sterk offentlig fellesskole og beholde dagens lov om privatskoler
- videreføre satsingen *Bedre læringsmiljø*, fortsette arbeidet mot mobbing og vurdere forsøk med flerfaglig kompetanse på 5.–7. trinn i grunnskolen
- videreføre kompetanse- og utviklingstiltak for skoler og skoleeiere for å sikre god kvalitet på opplæringen over hele landet
- ta sikte på å opprette et nasjonalt senter for ernæring, fysisk aktivitet og helse i barnehager og skoler

1.3.2 Grunnopplæring for framtidens samfunn

Kunnskapssamfunnet stiller større krav til kompetanse enn noen gang før. Hvilke kompetanser som vil bli etterspurt 20–30 år fram i tid er det lite sikker kunnskap om. Utdanningssystemet utdanner for framtidens arbeidsmarked, og til jobber som ennå ikke finnes. Regjeringen har imidlertid tro på at sosial kompetanse, evne til innovasjon og kreativitet, kunnskap om forskjellige kulturer og språk vil få større betydning i et framtidig samfunn. Den digitale utviklingen krever i tillegg at barn og unge har evne til å håndtere store informasjonsstrømmer. Kunnskap om demokratiske verdier og menneskerettigheter er samtidig viktige forutsetninger for å bevare og forsterke den norske samfunnsmodellen.

Grunnopplæringen skal forberede barn og unge til å delta i denne utviklingen. Fagene i grunnopplæringen skal ha et innhold som gir barn og unge den kompetansen som er nødvendig for et aktivt engasjement i samfunns- og arbeidsliv. Det er med jevne mellomrom behov for å gjennomgå grunnopplæringens fag og innhold i et slikt perspektiv. Det er også viktig å legge til rette for at læreplanverket og andre styringsdokumenter har en tydelig og konsistent retning.

Regjeringen vil

- utarbeide en fornyet generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet – Samisk slik at den er tilpasset den nye formålsparagrafen for grunnopplæringen, og slik at den møter utfordringene i dagens og framtidens samfunn
- nedsette et offentlig utvalg som får i mandat å utrede framtidens kompetansebehov og hvilke kompetanser, ferdigheter og kvalifikasjoner de mener er viktig for å delta i videre utdanning, samfunns- og arbeidsliv
- styrke skolens realfaglige, naturvitenskapelige og teknologiske kompetanse og øke rekrutteringen til disse fagområdene

1.3.3 Relevans og fleksibilitet i videregående opplæring

Fullført videregående opplæring er viktig både som et mål for den enkelte, og for å tilføre arbeidslivet den kompetansen som ulike sektorer har behov for. Skolen skal både svare på arbeidslivets kortsiktige behov og gi elevene en kompetanse som kan utvikles gjennom flere tiår i et arbeidsliv i endring.

Utviklingen i næringsstrukturer, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, økt konkurranse og effektivisering har gjort at behovet for ufaglært arbeidskraft har gått ned. Framskrivninger viser at etterspørselen etter arbeidstakere med fag- og svennebrev fra videregående opplæring og personer med høyere utdanning vil fortsette å øke. Sysselsettingsgraden blant de faglærte er høyere enn i befolkningen for øvrig, de har oftere fast stilling enn den øvrige befolkningen og de har i større grad fulltidsarbeid.[7] I årene framover vil det trolig bli mangel på sivilingeniører, ingeniører og andre realister, sykepleiere, lærere, barnehagelærere og personer med fagutdanning innen blant annet bygg og anlegg og helse og omsorg.[8]

Selv om grunnopplæringen i stor grad utdanner ungdom med en kompetanse som verdsettes på arbeidsmarkedet og selv om brukerundersøkelser viser at elevene er godt fornøyd med opplæringen, fungerer ikke overgangen til arbeidsmarkedet godt nok for deler av fag- og yrkesopplæringen. Rundt halvparten av et elevkull begynner på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, men det er en utfordring at bare 15 prosent av elevkullet oppnår fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse målt etter fem år. En viktig årsak til at mange elever ikke fullfører fag- og yrkesopplæringen, er at de velger påbygging til generell studiekompetanse i stedet for å gå ut i lære. Økningen i andelen unge som ønsker å ta høyere utdanning, er en internasjonal trend.[9] De aller fleste elevene som går på påbyggingsåret, har dette som sitt første ønske, men bare om lag halvparten av elevene fullfører og består dette året.

---

7 Hagen m.fl. (2008)
8 Gjefsen m.fl. (2012)
9 Aarkrog og Bang (2013)

For å øke gjennomføringen av fag- og yrkesopplæringen mener regjeringen at det er nødvendig både å øke omfanget av læreplasser og å forbedre karriere- og utdanningsmulighetene etter oppnådd fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse. Det er også behov for å gjennomgå deler av fag- og yrkesopplæringen for å sikre at fag- og svennebrevene og yrkeskompetansene er anerkjente og ettertraktede.

I de siste årene har regjeringen samarbeidet nært med kommunene og fylkeskommunene for å forbedre gjennomføringen av videregående opplæring gjennom prosjektet Ny GIV. Andelen som fullfører og består videregående opplæring har ligget stabilt på mellom 67 og 70 prosent siden 1999-kullet. Det er for lav gjennomføring for å møte behovene i framtidens arbeidsliv, og uten videregående opplæring vil langt fra alle ha et godt grunnlag for å møte utfordringene i samfunnet og arbeidslivet. Halvparten av dagens arbeidsledige har ikke fullført videregående opplæring, og én av fire med grunnskole som høyeste utdanning er uføretrygdet.[10]

Regjeringen vil trappe opp innsatsen gjennom flere tiltak i videregående opplæring for å bedre ivareta de elevene og lærlingene som står i fare for å falle fra. En del elever har i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring behov for et annet opplæringstilbud enn det ordinære skoletilbudet. Regjeringen vil derfor legge til rette for at elevene kan oppnå grunnkompetanse gjennom praksisbrev og gjennom mer variasjon og tilpasning i opplæringsløpene.

Regjeringen vil

- forbedre kvaliteten og relevansen i videregående opplæring ved å gjennomgå tilbudsstrukturen i fag- og yrkesopplæringen i samarbeid med partene i arbeidslivet
- utvide muligheten for tidligere fordypning i lærefagene
- øke fleksibiliteten i videregående opplæring ved å sende på høring et forslag om at fag- og timefordelingen i videregående opplæring blir veiledende innenfor rammen av totaltimetallet og ved å åpne for at fylkeskommunene kan tilby vekslingsmodeller i fag- og yrkesopplæringen
- ta sikte på å gi elever med fullført og bestått fag- og yrkesopplæring rett til påbygging til generell studiekompetanse og etablere flere veier fra yrkesfaglige programmer til høyere utdanning
- gi skoleeierne mulighet til å etablere yrkesfaglige veier til generell studiekompetanse
- innføre praksisbrev som en del av tilbudsstrukturen i videregående opplæring, rettet mot elever som har svake forutsetninger for å gjennomføre et ordinært løp
- prøve ut modeller for kvalifisering mellom det andre og det tredje året i videregående opplæring for elever som ikke får læreplass eller som ikke har forutsetninger for å gjennomføre Vg3 påbygging
- styrke kunnskapsgrunnlaget om videregående opplæring

1.4 Innramming av meldingen

1.4.1 Kunnskapsgrunnlag og involvering av relevante aktører

Departementet har lagt stor vekt på å involvere relevante aktører i arbeidet med denne stortingsmeldingen. Departementet har besøkt en rekke fylkeskommuner, utdanningsmyndigheter i andre land og hatt møter og mottatt skriftlige innspill fra blant annet lærerorganisasjonene, Elevorganisasjonen, KS, arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene. Departementet har også hatt jevnlig kontakt med Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Kunnskapsløftet er blitt løpende evaluert av ulike forskningsmiljøer. Evalueringen ble avsluttet i 2012, og sluttrapportene fra evalueringen danner et viktig kunnskapsgrunnlag for denne stortingsmeldingen. Departementet har også lagt vekt på annen nasjonal og internasjonal forskning.

1.4.2 Avgrensing av meldingen

Stortingsmeldingen bygger på og er avgrenset med utgangspunkt i regjeringens tidligere meldinger på grunnopplæringens område i inneværende periode. Blant disse er Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring* presenterte tiltak for å bidra til bedre bruk av lærernes tid, gjennom blant annet tiltak knyttet til bedre skoleledelse og forenkling av regelverket. Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* fremmet tiltak for å forbedre utdanningssystemets mulighet til å fange opp og følge opp elever med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* omfatter tiltak for å gjøre

[10] Fevang og Røed (2006)

ungdomstrinnet mer variert og praktisk, blant annet gjennom innføring av valgfag og et skolebasert utviklingsprogram i klasseledelse. Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* varslet en fornyelse og tilpasning av helse- og sosialutdanningene til økningene i antall eldre i årene framover. I Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk* varsles prinsipper som skal legges til grunn for alt arbeid i barnehage- og utdanningssektoren. For å kunne ivareta prinsippene om mangfold og flerspråklighet, demokrati og toleranse, tidlig innsats, langvarig andrespråksopplæring og ivaretakelse av flerkulturelle perspektiver i universelle tiltak, vil regjeringen sette i verk et kompetanseløft på det flerkulturelle området for ansatte i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, herunder også personer som underviser voksne.

I tillegg må stortingsmeldingen ses i sammenheng med andre større satsinger som regjeringen har iverksatt på grunnopplæringens område. Ny GIV ble høsten 2010 etablert som en nasjonal dugnad for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Prosjektets mål er å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner for at flere ungdommer skal fullføre og bestå videregående opplæring. Lærersatsingen GNIST skal gjøre læreryrket attraktivt og bidra til at rekrutteringen av lærere til grunnopplæringen øker. Satsingen *Motivasjon og mestring for bedre læring. Felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving* ble lansert våren 2012, og omfatter satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving i alle fag for alle skoler med ungdomstrinn.

I denne meldingen presenterer regjeringen flere tiltak som vil medføre økte kostnader, blant annet for kommunesektoren. Regjeringen vil komme tilbake til realisering av tiltakene, innføringstakt og omfang i de årlige forslag til statsbudsjett.

Del I
Status

2 Grunnopplæringen i utvikling

Utdanning får en stadig mer sentral plass i den enkeltes liv og i samfunnet. Barn og unge tilbringer et økende antall timer per uke på skolen og mange bruker flere år av sine liv i høyere utdanning. Skolen skal favne alle elever og gi dem likeverdige muligheter uavhengig av sosial bakgrunn, kjønn og etnisk tilhørighet. Innføring av niårig obligatorisk grunnskole i 1969 og innføring av rett til videregående opplæring i 1994 er strukturelle reformer som illustrerer samfunnets syn på betydningen av å ha et omfattende og godt opplæringssystem. Samfunnsutviklingen påvirker skolens struktur og innhold, og bidrar til å endre elev- og lærerrollen. Endringer i samfunnets og arbeidslivets behov og forventninger har ført til at innholdet i skolen med jevne mellomrom også må justeres, og nye læreplaner er blitt utarbeidet med jevne mellomrom.[1]

Dette kapittelet omtaler bakgrunnen for og utformingen av Kunnskapsløftet og presenterer resultater fra evalueringen av reformen. I kapittelet presenteres også utdanningspolitiske satsinger som er iverksatt etter innføringen av reformen.

2.1 Bakgrunnen for Kunnskapsløftet

Gjennom Reform 94 fikk alle elever som har fullført grunnskolen rett til videregående opplæring, og det ble innført en vesentlig forenklet struktur. Endringene kom blant annet på bakgrunn av at videregående opplæring ble beskrevet som uoversiktlig, oppsplittet og ressurskrevende, og med for mange opplæringsløp.[2] Det var store utfordringer knyttet til gjennomstrømning, og at et stort antall elever ikke fikk dokumentert oppnådd kompetanse. De sentrale målene med Reform 94 var å bidra til at alle som begynte i videregående opplæring fikk en formell kompetanse, og sikre god sammenheng mellom opplæring i skole og i bedrift.[3]

Gjennom Reform 97 ble grunnskolens lengde utvidet til ti år fra skoleåret 1997–1998. Reformen innførte et nytt læreplanverk, L97, som besto av tre deler: en generell del som gjaldt for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæring, prinsipper og retningslinjer for opplæringen i grunnskolen, samt læreplaner for fagene. Læreplanene hadde blant annet til formål å skape bedre sammenheng mellom innholdet i grunnskolen og videregående opplæring, i tråd med det arbeidet som ble gjort i Reform 94.

Evalueringene av Reform 94[4] og Reform 97[5] pekte på at læreplanene var for detaljerte og omfattende, og at det burde stilles høyere krav til elevenes kompetanse og utbytte framfor krav til konkrete kunnskaper og aktiviteter. Evalueringene tegnet et bilde av en skole preget av lite systematikk i læringsarbeidet. Aktivitetene i skolen hadde i mange tilfeller ikke et tydelig nok formål. I vurderingene av kvaliteten på opplæringen var det ofte mer oppmerksomhet på læringsprosessene framfor elevenes læringsutbytte. Det ble i for liten grad stilt faglige krav til elevene, og tilbakemeldingene var sjelden korrigerende og sa for lite om hvordan resultatene kunne bli bedre.

Deltakelse i internasjonale undersøkelser gjorde det lettere for utdanningsmyndighetene å vurdere grunnopplæringen i et internasjonalt perspektiv. Norge deltok i den første internasjonale matematikkundersøkelsen TIMSS i 1995, og i PISA-undersøkelsen i 2000.[6] I desember 2001 ble PISA-resultatene offentliggjort. De viste at norske 15-åringers ferdigheter og kunnskaper i lesing, naturfag og matematikk lå på gjennomsnittet i OECD.[7] Elever fra mange sammenlignbare land gjorde det betydelig bedre enn de norske elevene. Utfordringen er beskrevet nærmere i kapittel 3.

I oktober 2001 ble *Kvalitetsutvalget* oppnevnt av Stoltenberg I-regjeringen. Utvalgets mandat var å vurdere innhold, kvalitet og organisering i

1 Grunnskolen fikk nye læreplaner i 1974, 1987, 1997 og 2006

2 NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*

3 St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og Kyndighet*

4 Lødding og Tornes (1997), Blichfeldt m.fl. (1996), Kvalsund m.fl. (1999)

5 Haug, P. (2004).

6 Se boks 3.1 for oversikt over internasjonale undersøkelser.

7 Lie m.fl. (2001)

hele grunnopplæringen. Bondevik II-regjeringen utvidet mandatet til blant annet å foreslå et kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen. I NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* ble det presentert et system med nasjonale prøver og vurdering av skolens prosesskvalitet, strukturkvalitet og resultatkvalitet. I NOU 2003: 16 *I første rekke* ble det fremmet en rekke forslag til endringer i grunnopplæringen, blant annet innføring av basiskompetanse, bedre tilpasset opplæring, bedre sammenheng mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring og satsing på nasjonale prøver. Utredningene la et viktig grunnlag for Kunnskapsløftet.

2.2 Utformingen av Kunnskapsløftet

I 2004 la departementet fram St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring,* som presenterte utdanningsreformen Kunnskapsløftet. Målet med reformen var å gjøre elever og lærlinger bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer, og å skape en bedre kultur for læring for et felles kunnskapsløft. Reformen besto blant annet av nye prinsipper for nasjonal styring av grunnopplæringen, nytt kvalitetsvurderingssystem, nytt gjennomgående læreplanverk med kompetansemål og grunnleggende ferdigheter og enkelte endringer i videregående opplæring. Kompetanse- og utviklingstiltak ble iverksatt for å sikre at reformens intensjoner ble ivaretatt. Kunnskapsløftet ble innført fra skoleåret 2006–2007.[8] Under følger en kort beskrivelse av sentrale deler av Kunnskapsløftet.

2.2.1 Prinsipper for nasjonal styring

Kunnskapsløftet bygger på fem grunnprinsipper for den nasjonale styringen av grunnopplæringen: klare nasjonale mål for opplæringen, kunnskap om elevenes læringsresultater i vid forstand, tydelig ansvarsplassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Styringsprinsippene la vekt på en tydeligere styring etter mål og resultater, og dette skulle gi skoleeiere, skoler og lærere et større lokalt handlingsrom. Overføringen av forhandlingsansvaret fra stat til kommune, økt fleksibilitet i fag- og timefordelingen, målbaserte læreplaner og nye regler for organisering av elevene i grupper er eksempler på endringer som skulle øke skoleeiernes ansvarsområde og handlingsrom.

Større lokalt handlingsrom ga behov for et bedre kunnskapsgrunnlag om grunnopplæringen, og etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet ble derfor en viktig del av Kunnskapsløftet. Systemet skulle gi økt kunnskap om læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø. Formålet med kunnskapen var, både lokalt og nasjonalt, å få et godt grunnlag for prioritering av tiltak for utvikling av kvaliteten på opplæringen. Gjennom systemet skulle nasjonale myndigheter på ulike måter bidra til å bygge og utvikle evnen til å iverksette lokale utviklingsprosesser.

Skoleeiernes ansvar for kvalitetsutvikling ble understreket gjennom endringer i opplæringsloven, der skoleeiernes ansvar for kompetanseutvikling av lærere og skoleledere ble klargjort.[9] Det ble lovfestet et krav om at skoleeierne skal ha et forsvarlig system for å sikre at opplæringen skjer i tråd med bestemmelsene i loven.[10] På denne måten ble forvaltningsnivåenes ansvar presisert, og skoleeiernes ansvar for kvaliteten på opplæringen ble utvidet.

2.2.2 Læreplanverket i Kunnskapsløftet

Læreplanverket regulerer fagstrukturen og det faglige innholdet i opplæringen. Læreplanverket for kunnskapsløftet gjaldt både grunnskole og videregående opplæring. Hensikten var å tydeliggjøre helheten i opplæringsløpet, og å skape sammenheng i den daglige progresjonen. Det er to parallelle læreplanverk: Kunnskapsløftet og kunnskapsløftet – Samisk. Når betegnelsen kunnskapsløftet brukes her, inkluderer det begge. Kunnskapsløftet – Samisk vil bli brukt ved omtale av samiskopplæringen spesielt. Læreplanverket for Kunnskapsløftet ble innført med følgende deler:

- *Generell del av læreplanverket*, som utdyper verdigrunnlaget, kunnskaps- og læringssyn og de overordnede målene som skal ligge til grunn for opplæringen.
- *Prinsipper for opplæringen,* som tydeliggjør ansvaret for en opplæring som er i tråd med lov og forskrift og henvender seg til skole og lærebedrift. Prinsippene gjelder for alle fag og alle nivåer i grunnopplæringen, og handler om betydningen av sosial og kulturell kompetanse,

[8] Reformen ble gradvis innført fra august 2006 da 1.–9. trinn i grunnskolen og Vg1 tok i bruk nye læreplaner for fag og ny fag- og timefordeling. I skoleåret 2007–2008 ble Kunnskapsløftet innført for 10. trinn og Vg2 i videregående opplæring og skoleåret 2008–2009 ble reformen innført for Vg3. Skoler som ønsket det, fikk mulighet til å innføre reformen i 2005.

[9] Lovendring 17. juni 2005 nr. 105, Ot. prp. Nr. 57 (2004–2005), og Innst. O. nr. 105 (2004–2005)

[10] Jf. opplæringsloven § 13-10

motivasjon for læring og læringsstrategier, elevmedvirkning, tilpasset opplæring, likeverdige muligheter og samarbeid med hjemmet og lokalsamfunnet. I Prinsipper for opplæringen inngår også Læringsplakaten.
- *Læreplaner for fag* som gjelder hele det 13-årige opplæringsløpet. Læreplanene beskriver den kompetansen som det er forventet at elevene skal oppnå.
- *Fag- og timefordelingen* som gir en oversikt over fordelingen av det samlede timetallet for fagene i grunnopplæringen med utfyllende bestemmelser. Timetall er fastsatt som minstetimetall som den enkelte elev har rett til å få, og som skoleeieren har plikt til å gi.

Den generelle delen av læreplanverket ble innført i 1993. Generell del inneholder de overordnede målene opplæringen skal sikte mot. Den skal bidra til å binde sammen de ulike læreplanene for fag og utdype forståelsen for hvordan målene for opplæringen er konkretisert i de enkelte fagene. Ved innføringen av Kunnskapsløftet ble Generell del beholdt slik den var, blant annet fordi formålet med opplæringen ikke ble endret.

Prinsipper for opplæringen ble utarbeidet ved innføringen av Kunnskapsløftet av Stoltenberg II-regjeringen, for å tydeliggjøre det brede kunnskaps- og læringssynet som grunnopplæringen skal bygge på. Læringsplakaten ble innlemmet i denne nye delen. Prinsippene definerer noen grunnleggende krav som skal prege og forplikte alle skoler og øvrige opplæringssteder.

De nye læreplanene for fag inneholder kompetansemål, se boks 2.1, som uttrykker hva det er forventet at elever og lærlinger skal mestre etter endt opplæring på ulike trinn i opplæringen. Kompetansemålene er formulert innenfor hvert hovedområde, og er i hovedsak angitt etter 2., 4., 7. og 10. trinn i grunnskolen. I videregående opplæring er målene formulert for hvert trinn for de fleste fag. Kompetansemålene er utformet slik at de skal kunne tilpasses elevene og lærlingenes ulike forutsetninger. Målene er utformet slik at de fleste elever og lærlinger skal kunne nå dem, men med ulik grad av måloppnåelse. Læreplanene er universelle og skal brukes av alle, noe som blant annet gir grunnlag for at voksne skal kunne få vurdert og godkjent kompetanse som er ervervet fra andre arenaer enn grunnopplæringen. Elev- og lærlingvurderingen tar utgangspunkt i de ulike kompetansemålene for faget. Elevene har rett til å vite hvor de står i forhold til kompetansemålene. Grad av måloppnåelse uttrykkes med karakterer fra og med ungdomstrinnet.

Boks 2.1 Kompetanse og kompetansemål

I Kunnskapsdepartementet retningslinjer for utforming av læreplaner for fag, er begrepene kompetanse og kompetansemål definert slik:

Kompetanse: I Kunnskapsløftet er kompetanse forstått som evnen til å løse oppgaver og mestre komplekse utfordringer. Elevene viser kompetanse i konkrete situasjoner ved å bruke kunnskaper og ferdigheter til å løse oppgaver

Kompetansemål: Kompetansemålene beskriver hva elevene skal mestre etter endt opplæring på bestemte årstrinn. De samlede kompetansemålene er grunnlaget for vurdering av elevens kompetanse i faget. Elever vil i ulik grad nå de fastsatte kompetansemålene.

Læreplanene forutsetter at konkretiseringen av innhold og arbeidsmåter skjer lokalt, og valg av arbeidsmetoder og læringsmateriell er i større grad enn tidligere opp til lærerens faglige vurderinger og profesjonelle skjønn. Læreplanene i Reform 94 hadde målstyrte læreplaner med hovedmomenter som utdypet målene. L97 hadde også læreplaner med mål, men i tillegg anvisninger for innhold og arbeidsmåter, og beskrivelser av hvordan opplæringen skulle gjennomføres. Overgangen til Kunnskapsløftets læreplanverk var derfor størst for grunnskolen, som i større grad hadde innholdsorienterte læreplaner før reformen. Endringen til tydelige målorienterte læreplaner for hele grunnopplæringen medførte at læreplanene ikke hadde den samme veiledende innretningen som tidligere, og fikk en annen rolle som pedagogisk verktøy.

Kvalitetsutvalget foreslo å innføre sentrale basiskompetanser i alle læreplanene. Basiskompetanser ble definert som en del av en helhetlig kompetanse, og dermed en form for tverrgående kompetanser. Utvalget mente de sentrale basiskompetansene var lese- og skriveferdigheter, regneferdigheter og tallforståelse, ferdigheter i engelsk, digital kompetanse, læringsstrategier og motivasjon, samt sosial kompetanse. I høringsuttalelsene til utredningen ble det foreslått en rekke basiskompetanser i tillegg til utvalgtes forslag. Dette gjorde det vanskelig å avgrense innholdet i begrepet basiskompetanse på en meningsfull

Boks 2.2 Urfolksrettigheter

Samiske elever har behov for kunnskap om samisk språk og kultur. FNs barnekonvensjon, ILO-konvensjon nr. 169, FNs erklæring om urfolksrettigheter og andre konvensjoner legger føringer for opplæring om det samiske folk og opplæring for samiske barn og unge. I FNs erklæring om urfolksrettigheter, heter det at urfolk har rett til å gjenopplive, bruke og utvikle sin historie, sitt språk, sine muntlige overleveringer, sin filosofi, sitt skriftsystem og sin litteratur, og å videreføre det samme til nye generasjoner. De har også rett til å fastsette og beholde sine egne navn på og betegnelser for lokalsamfunn, steder og personer. Staten skal treffe effektive tiltak for å sikre vern av denne rettigheten, artikkel 13 punkt 1 og 2. Videre sier erklæringen at urfolk har rett til å opprette og ha kontroll over sitt eget utdanningssystem og institusjoner som gir opplæring på deres eget språk, på en måte som svarer til undervisnings- og læringsmetodene i deres egen kultur, artikkel 14.

måte. Departementet valgte å prioritere fem grunnleggende ferdigheter:[11]

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

Kvalitetsutvalgets forslag til sentrale ferdigheter og kompetanser som ikke er inkludert i de grunnleggende ferdighetene, er delvis ivaretatt i Prinsipper for opplæringen. De grunnleggende ferdighetene er integrert i læreplanene på fagenes premisser. Begrepet sikter ikke til ferdigheter på et elementært nivå, men ferdigheter som er grunnleggende og nødvendige redskaper for læring og utvikling på alle nivå og i de fleste fag.[12] Ferdighetene er også sentrale i arbeidslivet og samfunnsliv. Det teoretiske grunnlaget for utviklingen av de grunnleggende ferdighetene i Kunnskapsløftet er utviklet med utgangspunkt i OECD og EUs arbeid med nøkkelkompetanser.[13]

Kunnskapsløftet – Samisk

Bestemmelsene om opplæring for samiske elever ble nedfelt i opplæringsloven i 1998.[14] Bestemmelsene innebærer blant annet at elever som bodde i en forvaltningskommune for samisk språk, fikk rett til opplæring på samisk i alle fag. I enkelte fag ble det utviklet særskilte læreplaner for samiske elever for at den samiske kulturen skulle synliggjøres som en naturlig del av faget. Bestemmelsene i opplæringsloven om grunnopplæring for samiske elever lå til grunn for utvikling av læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk. Prinsipper for opplæringen er tilpasset samiske forhold, blant annet med et ekstra punkt i Læringsplakaten. De gjennomgående fagene som tidligere hadde parallelle planer for samiske elever i grunnskolen, fikk tilsvarende parallelle, likeverdige planer for hele grunnopplæringen. I tillegg ble det etablert særskilte samiske programfag i videregående opplæring. Sametinget utviklet nye læreplaner i samisk språk, både for elever med samisk som førstespråk og for elever med samisk som andrespråk.[15]

Ti norske kommuner har status som forvaltningskommuner for samisk språk. Disse kommunene følger læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk, og elevene har rett til opplæring på samisk i alle fag. I landet for øvrig har samiske elever rett til opplæring på samisk dersom de utgjør en gruppe på minst ti elever. Oslo, Tromsø og Alta er eksempler på kommuner som har relativt store elevgrupper med samisk opplæring.

Opplæringsloven § 6-4 fastsetter at alle norske elever skal ha opplæring om samene og samisk kultur og tradisjon, og det er samisk innhold i læreplanene for fag i Kunnskapsløftet. Til støtte i dette arbeidet er det utviklet et ressurshefte, Gávnos.

2.2.3 Kompetanse- og utviklingstiltak

Kunnskapsløftet forutsatte at skoleeiere og skoler tok et større ansvar for å konkretisere og iverk-

[11] Utdanningsdirektoratet har utviklet et rammeverk for de fem grunnleggende ferdighetene. Betegnelsen «å kunne uttrykke seg muntlig» er endret til «muntlige ferdigheter», og betegnelsen «å kunne bruke digitale verktøy» er endret til «digitale ferdigheter». Disse endringene vil gjøres gjeldende for fagene norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag når de reviderte læreplanene trer i kraft høsten 2013. Rammeverket er til bruk for læreplangrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet.

[12] Med unntak av valgfag

[13] Se for eksempel Rychen og Salganik (2003)

[14] Opplæringsloven kapittel 6

[15] *Generell del* er identisk i Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet – Samisk, mens *Prinsipper for opplæringen* er særskilt tilrettelagt i det samiske læreplanverket

sette nasjonale mål og bestemmelser. Derfor ble tiltak for å styrke kompetansen og å støtte opp om utviklingen i sektoren svært viktig.

En strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen kalt *Kompetanse for utvikling* ble gjennomført i perioden fra 2005 til 2008. Strategien ble utviklet i et samarbeid mellom staten og KS, lærerorganisasjonene[16] og universitets- og høyskolesektoren. Formålet var å gi skoleledere, lærere, faglige ledere og instruktører et godt grunnlag for å møte de faglige utfordringene i reformen. Strategien hadde enkelte prioriterte områder for kompetanseutvikling, uten at det ble lagt spesifikke føringer på hva skoleeierne skulle bruke midlene til.

2.2.4 Endringer i videregående opplæring

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble det framhevet at prinsippene bak Reform 94 fortsatt hadde aktualitet og tilslutning, og det ble konkludert med at det ikke var behov for vesentlige endringer i tilbudsstrukturen. Evalueringen av Reform 94 betegnet de strukturelle grepene i denne reformen som vellykket.[17] Hovedmodellen for yrkesfaglige utdanningsprogrammer, med to år i skole og påfølgende to år i bedrift (2+2-modellen), ble videreført. Det samme ble fellesfagene i alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. De brede inngangene til utdanningsprogrammene ble beholdt. Dette strukturelle grepet blir fortsatt sett på som sentralt for elevenes- og lærlingenes mulighet til omvalg og det skal sikre fleksibilitet og omstillingsevne i arbeidslivet. Prinsippene for videregående opplæring, som ble presentert i St.meld. nr. 33 (1991–1992) *Kunnskap og kyndighet,* ble i all hovedsak videreført, for eksempel målet om å gi et bredt opplæringstilbud uavhengig av bosted og økonomi.

Ved innføringen av Kunnskapsløftet ble 15 studieretninger redusert til tolv utdanningsprogrammer, herunder ni yrkesfaglige og tre studieforberedende. Endringene ble blant annet begrunnet med at søkergrunnlaget for enkelte studieretninger var for lavt. Enkelte byggfag i Reform 94 ble slått sammen til utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk. Mekaniske fag og kjemi og prosess ble slått sammen til utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon. Deler av formgivingsfaget ble flyttet fra yrkesfag til utdanningsprogram for studiespesialisering. Antallet yrkesfaglige utdanningsprogrammer ble redusert, noe som førte til et bredere faglig innhold på Vg1. Utdanningstilbudene på Vg2 ble redusert til om lag 50 programområder. En rekke lærefag ble nedlagt, og tilbudet ble redusert til om lag 180 lærefag.

Innholdet i opplæringen på yrkesfaglige utdanningsprogrammer ble med Kunnskapsløftet delt i fellesfag, felles programfag og prosjekt til fordypning. De yrkesfaglige felleselementene ble samlet i felles programfag. I tillegg ble faget prosjekt til fordypning innført for å gi elevene mulighet til å

Boks 2.3 Utdanningsprogrammer i videregående opplæring

Utdanningsprogrammene i videregående opplæring etter innføringen av Kunnskapsløftet var:[1]

- utdanningsprogram for studiespesialisering
- utdanningsprogram for idrettsfag
- utdanningsprogram for musikk, dans og drama
- utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon
- utdanningsprogram for elektrofag
- utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk
- utdanningsprogram for restaurant- og matfag
- utdanningsprogram for helse- og sosialfag
- utdanningsprogram for design og håndverksfag
- utdanningsprogram for service og samferdsel
- utdanningsprogram for naturbruk
- utdanningsprogram for medier og kommunikasjon

[1] Stortinget gjorde noen endringer i strukturen som ble presentert i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.* Medier og kommunikasjon ble videreført som et eget yrkesfaglig utdanningsprogram med Vg3 innenfor medier og kommunikasjon (med mulighet for studiekompetanse). Utdanningsprogrammet ble dermed ikke delt mellom utdanningsprogram for studiespesialisering og utdanningsprogram for design, medier og håndverksfag, slik departementet hadde foreslått. Videre ble programområdet for naturforvaltning innenfor det foreslåtte utdanningsprogram for studiespesialisering flyttet til det yrkesfaglige utdanningsprogrammet for naturbruk (med mulighet for studiekompetanse). Utdanningsprogram for helse- og sosialfag har endret navn til utdanningsprogram for for helse og oppvekstfag.

[16] Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund og Norsk Skoleleder forbund

[17] Lødding og Tornes (1997), Blichfeldt m.fl. (1996), Kvalsund m.fl. (1999)

kunne fordype seg i et lærefag de er spesielt interessert i, og eventuelt prøve ut enkelte eller flere sider av aktuelle lærefag. Retningslinjene for prosjekt til fordypning legger vekt på at skolene skal etablere og videreutvikle samarbeidet med andre skoler og lokalt arbeidsliv.

Ved innføringen av Kunnskapsløftet ble det fastsatt at fylkeskommunen kan godkjenne lærekontrakter som fastsetter at hele eller større deler av opplæringen enn det som følger av læreplanen, skal kunne skje i bedrift. Trepartssamarbeidet om fag- og yrkesopplæringen mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene på fylkes- og nasjonalt nivå ble videreført med noen endringer. Samarbeidsrådet for yrkesopplæring, (SRY), erstattet det tidligere Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA). Det ble etablert ni faglige råd, et for hvert utdanningsprogram.

2.3 Evalueringen av Kunnskapsløftet

Samtidig som Kunnskapsløftet ble innført ble det satt i gang en forskningsbasert evaluering slik at nasjonale utdanningsmyndigheter kunne foreta nødvendige justeringer og videreutvikle reformen. Om lag 65 mill. kroner er brukt på evalueringen. I boks 2.4 er prosjektene i evalueringen gjengitt.

Sett i sammenheng gir Evalueringen av Kunnskapsløftet et bilde av noen gjennomgående trekk ved reformen. Reformen har ført til et oppmerksomhetsskifte i retning av at elevene og lærlingenes utbytte av opplæringen blir mer vektlagt. Reformen har gitt mer variasjon. Den førte til en intendert variasjon på grunnlag av tilrettelegging for lokal tilpasning, men samtidig en ikke-ønsket variasjon i kvalitet. I synteserapportene fra evalueringen pekes det på at sammenhengen mellom de ulike elementene i reformen ikke har vært tydelig nok. Hvordan de ulike elementene i reformen henger sammen som en helhet, har ikke vært tilstrekkelig tematisert og kommunisert til sektoren.

Det blir også pekt på områder av reformen som evalueringen i liten grad har dekket, og som det dermed er lite kunnskap om. Det mangler forskning på kvaliteten i videregående opplæring og effekten av ulike satsinger, for eksempel satsingen på realfag og innføringen av grunnleggende ferdigheter. Det er også lite kunnskap om hvordan helheten av tiltak har påvirket det som skjer i klasserommet.[18]

Synteserapporten om implementering trekker fram at selve følgeforskningen i Evalueringen av Kunnskapsløftet har hatt selvstendig betydning som implementeringsinstrument i prosessen.[19]

Boks 2.4 Evalueringen av Kunnskapsløftet

Evalueringen av Kunnskapsløftet har vært organisert i ti forskningsprosjekter. Ulike forskningsmiljøer har hatt ansvaret for de ulike prosjektene. Evalueringen startet i 2006 og ble avsluttet i 2012. Prosjektene har levert delrapporter underveis som har dannet grunnlag for tilpasning og justeringer av reformen. De ti prosjektene er følgende:

1. Analyse av reformens forutsetninger
2. Forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle i reformimplementeringen
3. Sammenheng mellom undervisning og læring
4. Implementering av læreplanverket samisk
5. Struktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse
6. Sosiale forskjeller og læringsutbytte
7. Kunnskapsløftet, et løft også for fag- og yrkesopplæringen?
8. Evaluering av prosjekt til fordypning i yrkesfag
9. Evaluering av kompetanseutviklingsstrategien 2005–2008
10. Gjennomgang av spesialundervisningen

Det er i tillegg laget fire synteserapporter om fag- og yrkesopplæringen, læreplanverket, elevenes læringssituasjon og implementeringen av reformen.

2.3.1 Læreplanverket

Evalueringen av Kunnskapsløftet hadde et prosjekt som vurderte læreplanenes plass og funksjon i reformen,[20] og det ble utarbeidet en synteserapport som så på de ulike funnene om læreplanverket i sammenheng.[21]

Endringen av læreplanverket var omfattende, og stilte store krav til skoleeieres, skoleledere og læreres kompetanse. Innføringen av det nye læreplanverket var krevende for skolene, og medførte utfordringer i både planlegging og gjennomføring

[18] Olsen m.fl. (2013)

[19] Nordenbo (2013)

[20] Dale m.fl. (2011)

[21] Sivesind (2013)

på lokalt nivå. Evalueringen peker på at skoler og skoleeiere i ulik grad lykkes med å konkretisere mål i det lokale arbeidet med læreplaner. Denne variasjonen innebærer en ulikhet i kvalitet på det arbeidet som gjøres, og ikke bare ulike måter å gjennomføre arbeidet på. Dette er et dilemma forskerne trekker fram. Det pekes også på store variasjoner i læreverk når det gjelder hvordan de konkretiserer målene i læreplanene.

Skolene og lærerne rapporterte om lite støtte fra utdanningsmyndighetene i implementeringen av læreplanene tidlig i reformen. Forskerne peker på at myndighetene ikke formidlet tydelig nok at lokalt arbeid med læreplanene i Kunnskapsløftet var noe annet, og langt mer omfattende, enn det tidligere lokale læreplanarbeidet lærerne hadde gjennomført. Sektoren hadde behov for mer støtte i det lokale arbeidet med læreplanene enn det først ble lagt opp til fra nasjonale og regionale utdanningsmyndigheter. Gjennom St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* ble det iverksatt flere tiltak for å støtte skoleeierne og skolene med det lokale læreplanarbeidet.

Evalueringen viser at lærere, skoleledere og skoleeiere støttet innføringen av læreplaner med kompetansemål. Evalueringen peker likevel på at ikke alle kompetansemål var klart nok formulert. Forståelsen av grunnleggende ferdigheter var preget av uklarhet, og forskerne mente at de fem grunnleggende ferdighetene i ulik grad var integrert i kompetansemålene i fag. Forskerne mente også at det er en manglende sammenheng mellom Generell del og de nye læreplanene for fag.[22]

Tilbakemeldingene fra skoleeiere, skoleledere og lærere var gjennomgående at de støttet omleggingen av læreplanene og det økte profesjonelle ansvaret de fikk gjennom reformen. Ifølge evalueringen viser data at skoleledere og lærere fortsatt slutter opp om målene i Kunnskapsløftet fem år etter innføringen.[23] Forskerne mener at det nye læreplanverket har motivert og aktivisert skoleledere og lærere. Det lokale arbeidet med læreplanene har også bidratt til mer samarbeid og erfaringsdeling mellom lærere og skoler.

Satsingen på elevvurdering framheves som en vellykket del av reformen. Det er blitt mer oppmerksomhet om betydningen av vurdering for elevenes læring, og forskerne mener satsingen på vurdering har bidratt til å styrke læreplanforståelsen.[24] Evalueringen viser også at lærerne opplever at det er blitt en bedre vurderingspraksis etter innføringen av Kunnskapsløftet.[25] Lærerne beskriver at de har større oppmerksomhet om elevvurdering, at de har endret sin vurderingspraksis og at de legger større vekt på dokumentasjon av vurderingen. Flere skoleeiere og skoler mener de har utviklet en felles vurderingskultur på skolen og at elevvurderingen ikke lenger oppfattes som et individuelt ansvar for den enkelte lærer.[26] Ingen av prosjektene i evalueringen gjennomførte omfattende dybdeanalyser av skolenes vurderingspraksis. Dette vil belyses tydeligere i prosjektet *Forsking på individuell vurdering i skolen,* der vurdering er hovedtema.[27]

Ved innføringen av Kunnskapsløftet ble det nye faget utdanningsvalg innført på ungdomstrinnet. Et viktig mål med faget var å redusere feilvalg og frafall i videregående opplæring. Faget er også tenkt som et redskap for å knytte ungdomsskolen og videregående skole tettere sammen. Evalueringen av Kunnskapsløftet presenterte resultater fra en landsomfattende spørreundersøkelse til elever om erfaringer med og synspunkter på faget utdanningsvalg.[28] Evalueringen av faget viser at det praktiseres svært ulikt. Det ser ikke ut til at faget utdanningsvalg i vesentlig grad har bidratt til mer bevisste valg og dermed bedre gjennomføring. Faget er innført på ungdomstrinnet og skal gjøre valget av videregående opplæring lettere for elevene. Evalueringen fra NIFU viser at dette ikke er tilfelle i dag. Faget preges også av svært ulik praksis. Se også omtalen av faget i kapittel 4.

2.3.2 Kunnskapsløftet som styringsreform

Et av evalueringens prosjekter har undersøkt hvordan de ulike forvaltningsnivåene fra departementet – via Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannen og skoleeierne – til skolene har forstått reformens intensjoner og ansvarsfordeling.[29] Forskerne har videre undersøkt hvordan departementet har lagt til rette for økt lokalt ansvar og handlingsrom, og hvordan de lokale nivåene har arbeidet med implementeringen av reformen. Det er også utarbeidet en egen synteserapport om

[22] Sivesind (2013)
[23] Aasen m.fl. (2012)
[24] Olsen m.fl. (2013)
[25] Hodgson m.fl. (2010)
[26] Aasen m.fl. (2012)
[27] Prosjektet Forskning på individuell vurdering i skolen som gjennomføres i regi av NTNU Program for lærerutdanning, i samarbeid med SINTEF Teknologi og samfunn undersøker hvordan vurdering stimulerer til læring, og hva som kjennetegner ulik klasseromspraksis når vurdering brukes som redskap for læring. Den første av tre rapporter ble publisert i september 2012. Neste delrapport publiseres i juni 2013.
[28] Lødding og Holen (2012)
[29] Aasen m.fl. (2012)

implementeringen av Kunnskapsløftet og reformprosessen.[30]

Evalueringen viser at Kunnskapsløftet ble godt mottatt, og at det har vært stor oppslutning om reformens mål på tvers av de ulike forvaltningsnivåene. Skoleeiernes ulike kapasitet og kompetanse har imidlertid ført til at arbeidet med reformen har gått i ulikt tempo. Store skoleeiere er gjennomgående positive til større lokalt ansvar og handlingsrom. Mindre skoleeiere har i større grad etterlyst en sterkere statlig styring, og mer støtte og veiledning. Forskerne mener at dette må ses i sammenheng både med at en del mindre kommuner mangler egne pedagogiske og juridiske støttefunksjoner, og at statlige og kommunale kompetanseutviklingstiltak ikke var tilstrekkelig reformrelaterte.

Forskerne viser til at departementet tok et tydeligere styringsgrep om reformen etter hvert som evalueringens delrapporter viste at enkelte skoleeiere hadde behov for mer støtte i implementeringen av reformen. Forskerne mener at økt støtte, veiledning og tilsyn har gitt en klarere rolle- og ansvarsavklaring og en bedre forståelse av reformen, men at det også har ført til at fylkeskommunene og de store skoleeierne opplever det lokale handlingsrommet som innskrenket. Forskerne mener statlige reguleringer, tilsyn og ulike nasjonale satsinger har intervenert og grepet inn på en måte som har gått på bekostning av reformens intensjoner om desentralisering av beslutnings- og forvaltningsmyndighet. Forskerne påpeker at det på sikt kan få uheldige konsekvenser dersom departementet ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som opplever at de har liten myndighet. Evalueringen dokumenterer samtidig at Kunnskapsløftet, gjennom blant annet økt tilgang til informasjon og resultater om skolen, har gjort skoleeierne mer aktive og bevisste.

2.3.3 Undervisning og læring i Kunnskapsløftet

Et av prosjektene har vurdert sammenhengen mellom undervisning og læring etter innføringen av Kunnskapsløftet.[31] Prosjektet har sett nærmere på hvordan Kunnskapsløftet har endret måten lærerne reflekterer om sin undervisningspraksis på. Forskerne har observert praksis i klasserommet og foretatt intervjuer av lærere og elever om det de har sett. Dette er det eneste prosjektet i evalueringen som ser spesielt på klasseromspraksis.

Forskerne finner at over halvparten av opplæringen er organisert innenfor hele klasser, og at lærebøkene fortsatt styrer en betydelig del av opplæringen. Forskerne observerte en tendens til at lærerne legger liten vekt på oppgaver som utfordrer eleven til å gå i dybden eller til å eksperimentere, og på den måten ikke gir tilstrekkelig støtte til elevens utvikling av dybdeforståelse av lærestoffet.

Evalueringen viser imidlertid at det er god oppslutning blant lærerne om hovedprinsippene i læreplanverket. Lærerne formidler tydeligere hvilke mål eleven skal nå, og hva de skal lære. De samtaler også mer med elevene om læringsmålene. Målet lærerne har for timene er ofte knyttet til fagkunnskap, og inkluderer sjelden mål for grunnleggende ferdigheter og læringsstrategier. Elevene er fornøyde med den opplæringen de får, og mener selv de har et bevisst forhold til hva de skal lære og hva de har lært. Det har skjedd en betydelig endring i lærernes holdninger til elevvurdering og deres vurderingspraksis.

2.3.4 Sosiale forskjeller og læringsutbytte

Evalueringen av Kunnskapsløftet hadde et eget prosjekt om sosiale forskjeller og læringsutbytte. Hovedspørsmålet har vært om sosiale ulikheter i elevenes skoleresultater på ungdomstrinnet er blitt større eller mindre etter innføringen av Kunnskapsløftet.[32] Evalueringen sier ikke noe om utviklingen for barnetrinnet eller videregående opplæring. Evalueringen viser at det er en svak tendens til at elevens sosioøkonomiske bakgrunn får noe større betydning for skoleresultater etter innføringen av Kunnskapsløftet. Karakterene på ungdomstrinnet er jevnt over litt høyere enn før. Det gis flere toppkarakterer, men samtidig får flere elever ufullstendig vitnemål.[33]

Tendensen til at elevenes sosiale bakgrunn får økt betydning for elevenes læringsresultater faller i tid sammen med innføringen av Kunnskapsløftet. Forskerne framhever at de ikke har data som gir grunnlag for å si om utviklingen skyldes Kunnskapsløftet eller andre faktorer. Det er kun små endringer i retning av økende sosial ulikhet. En mulig forklaring forskerne trekker fram kan være at virkemidlene i reformen er generelle kvalitetsforbedringstiltak som ikke er spesielt rettet mot utjevning mellom elevene. Forskerne mener at det ikke er uventet at en slik reform ikke virker utjevnende. En teori forskerne fremmer, går ut på

[30] Nordenbo (2013)

[31] Rønning m.fl. (2008) og Hodgson m.fl. (2012a)

[32] Bakken og Elstad (2012)

[33] Med ufullstendig vitnemål menes karakteren 1 eller at karakter mangler i ett eller flere fag

at Kunnskapsløftet gjennom sitt søkelys på kunnskap har størst gjennomslagskraft blant den velutdannede middelklassen. Reformens krav finner bedre gjenklang blant elever med foreldre med høyere utdanning, og derfor har elever med en slik bakgrunn i større grad tilpasset seg reformen. Dette kan igjen bidra til at elevenes sosiale bakgrunn får økt betydning.

I en tilleggsanalyse til prosjektet er det blitt sett nærmere på hva som kjennetegner skoler som har hatt sterkest positiv karakterutvikling etter innføringen av Kunnskapsløftet. Den viktigste fellesnevneren er at elevene ved disse skolene opplever læringsmiljøet som spesielt godt.[34]

Resultatene fra evalueringsrapporten om økte ulikheter i resultatene må ses i sammenheng med at de internasjonale undersøkelsene samtidig viser en positiv utvikling i det gjennomsnittlige prestasjonsnivået blant norske grunnskoleelever. Resultatene fra de internasjonale undersøkelsene viser at spredningen blant elevene er blitt mindre, hovedsakelig fordi elevene med svakest prestasjoner har fått betydelig bedre resultater. En synteserapport konkluderer med at det er utfordrende å forklare hvordan disse to tilsynelatende motstridende funnene kan forklares, men trekker fram en hypotese om at det kan skyldes endringer i skolenes vurderingspraksis.[35]

2.3.5 Kunnskapsløftet – Samisk

Et av evalueringsprosjektene har sett på implementeringen av det samiske læreplanverket.[36] Evalueringen viser at skolene har hatt problemer med å innføre sentrale elementer i reformen. Dette ser i hovedsak ut til å skyldes forhold som forskerne mener ligger utenfor reformen, som tilgang til læremidler og mangel på lærere med samisk kompetanse. Det samiske læreplanverket kom senere enn resten av læreplanverket i Kunnskapsløftet, og har hatt kortere tid til å virke enn de andre læreplanene. Evalueringen peker på at mangelen på læremidler gjør både planleggingen og undervisningen krevende.

Lærerne er positive til mange av intensjonene bak reformen, men de gir uttrykk for at mangelen på læremidler gjør det vanskelig å innføre de nye læreplanene. De rapporterer også om at det er lite rom for felles lokalt læreplanarbeid. Endringer i den didaktiske tilnærmingen i tråd med ny læreplan blir derfor lett nedprioritert. Også språkenes stilling i ulike miljøer har betydning for gjennomføringen av læreplanen. Funnene viser at elever med god språkstøtte i nærmiljøet har langt bedre forutsetninger for å lære samisk enn elever som bor utenfor samiske områder. Likevel er det slik at selv i områder der det samiske språket er solid forankret, er skolen sterkt preget av det norske språket. Bruk og synliggjøring av samiske språk i lokalmiljøene blir viktig, men er utfordrende, spesielt i flere sør- og lulesamiske områder. Målet om funksjonell tospråklighet er i mange tilfeller vanskelig å nå.

Evalueringen viser videre en viss variasjon i oppfølgingen fra forvaltningsnivået, men oppfølgingen har gjennomgående vært forholdsvis svak fra administrative ledd i enkelte av kommunene. Siden de organisatoriske rammene rundt samiskopplæringen er utfordrende, er det stort behov for støtte for å oppnå likeverdighet. At samiske elever har flere timer, bidrar i en del tilfeller til å vanskeliggjøre samordning og gode organisatoriske løsninger.

Forskerne peker imidlertid på at de har observert et stort engasjement og positiv vilje i implementeringen av læreplanene. Sluttrapporten påpeker at mange lærere jobber under vanskelige forhold. Det er viktig at innsatsen verdsettes for å bidra til at Kunnskapsløftet – Samisk skal gi et likeverdig opplæringstilbud til samiske barn og unge. Rapporten omtaler også en positiv utvikling av samarbeidet på nasjonalt nivå mellom Sametinget, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. En bredere dialog har bidratt til større forståelse for utfordringene og bedret samarbeidet om løsningene. Funnene fra evalueringsrapporten er brukt i det videre arbeid med det samiske området.

2.3.6 Søkning, gjennomføring og struktur i videregående opplæring

Et av prosjektene i evalueringen har undersøkt kompetanseoppnåelse og gjennomføring i videregående opplæring etter innføringen av Kunnskapsløftet.[37] Hovedkonklusjonen er at de brede inngangene og programområdene som ble videreført og videreutviklet fra Reform 94, ikke ser ut til å ha hatt stor innvirkning på elevenes valg av utdanning, gjennomføring og kompetanseoppnåelse.

På noen områder framhever forskerne at strukturendringene i Kunnskapsløftet har ført til en markant nedgang i søkningen. Delingen av den

[34] Bakken og Seippel (2012)
[35] Olsen m.fl. (2013)
[36] Solstad m.fl. (2012)
[37] Vibe m.fl. (2012)

Boks 2.5 Sametingets melding om opplæring og utdanning

Sametinget vedtok i 2012 *Sametingets melding om opplæring og utdanning*. Sametingets overordnede mål er at samiske elever har et utdanningstilbud som er likeverdig med det de andre elever har, og at samisk grunnopplæring skal bygge på grunnleggende samiske verdier og ha høy kvalitet. Dette innebærer at samisk innhold erstatter deler av det nasjonale innholdet i ulike fag. Sametinget ønsker blant annet mer vekt på samisk tradisjonell kunnskap, etablering av arenaer for overføring av uformell tradisjonell kunnskap i opplæringsøyemed og etablering av et senter for samisk tradisjonell kunnskap der metoder for overføring av slik kunnskap utvikles. Det er fortsatt behov for tiltak for opplæring i og på samisk, blant annet særlige tiltak for å få flere til å velge samisk som andrespråk og tiltak for å sikre framtiden for sør-, lule-, pite- og østsamiske språk.

Sametingets melding om opplæring og utdanning har følgende innsatsområder:

- den samiske skolens innhold og verdigrunnlag
- den samiske elevens rettigheter og læringsmiljø
- de lovmessige og strukturelle rammer for opplæringen
- voksenopplæring
- Sametingets rolle og myndighet

Sametinget er opptatt av at den nasjonale utdanningspolitikken inneholder målsettinger og strategier for å sikre at de urfolksrettslige minstestandarder overholdes, og påpeker at det er sentrale myndigheter som har myndighet til å gjøre nødvendige endringer i styringsdokumenter og gi pålegg til skoleeiere og andre aktører i opplæringssektoren. Det er, etter Sametingets mening, behov for å revidere opplæringslovens kapittel 6, samt øvrige bestemmelser i opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven som gjelder for samiske elever og lærlinger.

tidligere studieretningen formgivingsfag til ett studiespesialiserende og ett yrkesfaglig tilbud, har gitt en betydelig reduksjon av søkere til disse fagområdene.

Det nye helsearbeiderfaget erstattet både den treårige hjelpepleierutdanningen og omsorgarbeiderutdanningen i skole med en fireårig fagopplæringsordning, etter 2+2-modellen. Søkningen til utdanningsprogrammet har holdt seg stabil, men om lag halvparten av elevene fra dette utdanningsprogrammet fullfører ikke utdannelsen fram til fagbrev. Forskerne påpeker derfor at antallet som blir helsefagarbeidere er betydelig lavere enn antallet hjelpepleiere og omsorgsarbeidere som gjennomførte den treårige opplæringen før endringen.

Evalueringen viser videre en tydelig tendens til at flere elever ønsker seg et videregående tilbud som gir studiekompetanse. Omtrent halvparten av elevene starter på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, men mange fullfører ikke fag- og yrkesopplæringen. Halvparten av elevene på yrkesfag søker tilbud som gir studiekompetanse i overgangen mellom det andre og det tredje året i videregående opplæring, særlig fra utdanningsprogrammene helse- og oppvekstfag, service og samferdsel, medier og kommunikasjon og naturbruk. Det er i tillegg betydelig frafall underveis. Det er om lag 30 prosent av elevene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer som slutter underveis i opplæringsløpet. Det er ikke endringene i strukturen som ser ut til å ha hatt mest betydning for elever og lærlingers valg etter Kunnskapsløftet, men snarere preferansen hos elevene for å velge studieforberedende programmer framfor yrkesfaglige.[38]

Evalueringen viser videre at kjønnssegregeringen i videregående opplæring er sterk, og at gutter og jenter velger kjønnstradisjonelt. Dette er et mønster som også kjennetegner arbeidsmarkedet. Jenter oppnår i større grad enn guttene studiekompetanse. 55 prosent av et jentekull oppnår studiekompetanse etter tre år, mot bare 36 prosent av guttene. Trenden som trekker elevene mot studiekompetanse, ser ut til å være sterkere blant jentene enn guttene.

Innføring av faget prosjekt til fordypning for yrkesfaglige utdanningsprogrammer har hatt positiv innvirkning på elevenes motivasjon, og har også hatt positiv innvirkning på elevenes mulighet til å knytte kontakter for å få læreplass.[39] Faget

[38] Aakrog og Bang (2013)
[39] Nyen og Tønder (2012)

bidrar til å knytte skoler og arbeidsliv nærmere sammen ved at elever gjennomfører deler av opplæringen i bedrifter og virksomheter. Evalueringen påpeker videre at det er store variasjoner både mellom fylker og innenfor de ulike utdanningsprogrammene når det gjelder planlegging og samarbeid mellom skoler og arbeidsliv.

Evalueringen omfattet også en spørreundersøkelse om opplæringskontorenes oppgaver og rolle overfor lærebedriftene og fylkeskommunen.[40] Funnene viste at kontorene har fått en viktigere rolle knyttet til den praktiske oppfølgingen av lærlinger, og at opplæringskontorene på en rekke områder har stor betydning lokalt.

2.4 Regjeringens utdanningspolitiske satsinger

Kunnskapsløftet ble presentert i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* fra Bondevik II-regjeringen. Målene i reformen hadde bred politisk oppslutning. Stoltenberg II-regjeringen har implementert og gjennomført reformen, men med et bredere kunnskaps- og læringssyn og med mer vekt på støtte og veiledning enn det som i utgangspunkt lå i reformen. Evalueringen av Kunnskapsløftet har spilt en viktig rolle for justeringer og forbedringer av reformen etter innføringen i skoleåret 2006–2007.

Regjeringen mener at Kunnskapsløftet ikke kunne gjennomføres uten også å styrke og fornye fellesskolen. For å øke grunnopplæringens evne til å utjevne sosiale forskjeller, har regjeringen introdusert og satset på tidlig innsats. Regjeringen har også satt i gang en omfattende dugnad i hele skole-Norge for å øke gjennomføring i videregående opplæring. Bedre rammebetingelser for skoleeiere og skoler, nye lærerutdanninger med større rekrutteringsgrunnlag, verktøy for bedre oppfølging av elever og systematisk kompetanseutvikling for lærere og skoleledere har vært andre viktige virkemidler for å styrke og fornye fellesskolen.

2.4.1 En samlende fellesskole

Bondevik II-regjeringen erstattet i 2003 privatskoleloven med en friskolelov, som åpnet for etablering av nye private skoler. Etter friskoleloven hadde søkeren rett til godkjenning dersom skolen oppfylte nærmere krav til innhold og kvalitet, noe som åpnet for en betydelig vekst i antall elevplasser i private skoler. Dersom alle godkjente og omsøkte elevplasser i friskoler for høsten 2005 og høsten 2006 var blitt tatt i bruk, ville dette ha representert en økning på om lag 50 000 nye elevplasser fordelt på 420 private skoler i grunnopplæringen. Denne betydelige økningen ble stanset av Stoltenberg II-regjeringen. Dette innebar at skoler som var godkjent under den forrige regjeringen, men som ennå ikke var i drift, ikke fikk adgang til å ta i bruk godkjenningen. Lovendringen fastslo videre at det kun er skoler som driver sin virksomhet på et særskilt grunnlag, for eksempel religiøst eller en anerkjent pedagogisk retning, som kan godkjennes med rett til statstilskudd.[41] Veksten i antall private skoler har minsket etter lovendringen. Andelen privatskoler i Norge er lavt sammenlignet med andre land. Under tre prosent av grunnskoleelevene og litt over seks prosent av elevene i videregående opplæring går i private skoler.

Det er et mål for regjeringen å sørge for at kommunene har gode økonomiske rammebetingelser for grunnopplæringen. Regjeringen har sørget for en betydelig vekst i kommuneøkonomien for å sette kommunene bedre i stand til å løse sine oppgaver, herunder grunnopplæringen. Kommunenes inntekter har økt med om lag 60 mrd. kroner siden 2005, og om lag halvparten av dette har kommet som vekst i de frie inntektene. I 2013 legger regjeringen opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7 mrd. kroner. 5 mrd. kroner av denne veksten kommer som frie inntekter. Veksten i kommuneøkonomien er med på å styrke kommunens rolle som skoleeier, og bidrar til satsingen på fellesskolen.

Prinsippet om tilpasset opplæring er forankret både i opplæringsloven og i læreplanverket. Tilpasset opplæring innebærer at den enkelte elev skal få oppgaver som er tilpasset hans eller hennes nivå. Samtidig er det et utgangspunkt at den tilpassede opplæringen skal skje i et felleskap basert på klasser eller basisgrupper som ivaretar den enkeltes behov for sosial tilhørighet. Et viktig element i fellesskolen er retten til spesialundervisning for elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Regjeringen la grunnlaget for å forbedre skolens evne til å fange opp og følge opp elever med behov for særskilt hjelp og støtte gjennom Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*.

Den norske grunnopplæringen har en mangfoldig og sammensatt elevgruppe. I dag har om lag elleve prosent av elevene i skolen innvandrer-

[40] Dahl m.fl. (2012)

[41] Endret ved lov 29. juni 2007 nr. 92

bakgrunn og om lag halvparten av disse elevene har selv innvandret til Norge. I tillegg består mangfoldet i norsk skole av elever fra nasjonale minoriteter og samer.[42] Språklig og kulturelt mangfold er en naturlig del av skolens virksomhet. Å verdsette flerspråklighet og kulturelt mangfold betyr å anerkjenne den kompetansen elever med minoritetsbakgrunn har med seg. De siste årene er det gjort mye for å styrke rettighetene og tilbudene til de minoritetsspråklige elevene. Det er også utarbeidet større utredninger, som OECD-rapporten *Migrant Education* og NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*. Det arbeides for å følge opp tiltaksforslag, blant annet gjennom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets melding Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*.

2.4.2 Sosial utjevning og tidlig innsats

Forskning viser at elevenes skoleresultater har sammenheng med sosial bakgrunn.[43] Forskning viser samtidig at utdanning er en av de faktorene som kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller.[44] I alle land er det sosiale forskjeller i deltakelse på skolen og i læringsutbyttet elevene får. Internasjonale sammenligninger viser likevel at det er flere land som har lyktes bedre enn Norge med sosial utjevning i utdanningssystemet. Et av de første grepene regjeringen tok, var å gjøre tidlig innsats til et hovedprinsipp i utdanningspolitikken.

Regjeringens betydelige utbygging av barnehagesektoren har vært en viktig innsats for å forbedre utdanningssystemets evne til tidlig innsats og sosial utjevning. I 2006 ble ansvaret for barnehagesektoren flyttet fra daværende Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Ny lov og revidert rammeplan slo fast at barnehagen er en pedagogisk virksomhet og den første, frivillige delen av utdanningssystemet. Samtidig bygger regjeringen på den norske barnehagetradisjonen der lek, omsorg og læring er likeverdige og integrerte deler av virksomheten. Undersøkelser viser at det var ulikheter i barnehagedeltakelse ut fra foreldrenes inntekt, utdanning og fødeland.[45] Innføringen av individuell rett til barnehageplass i 2009 og innføring av makspris er faktorer som har ført til at andelen barn i barnehage har steget. I 2009 var 88 prosent av barn under skolepliktig alder i barnehage.[46] Økningen i de seneste årene har vært størst for barn under tre år, men også stor for andre grupper barn, for eksempel barn med annet morsmål enn norsk.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) … *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* ble sosial utjevning behandlet bredt. Det ble lagt vekt på opplæringens funksjon som et verktøy for sosial utjevning, blant annet gjennom prinsippet om tidlig innsats. Tidlig innsats innebærer at tiltak skal settes inn så raskt som mulig etter at elevens utfordringer er oppdaget. Tidlig innsats er viktig i alle faser av opplæringsløpet, fra barnehagealder til voksne. Et av regjeringens tiltak for å motvirke sosial ulikhet er retten til leksehjelp som ble innført høsten 2010. Alle elever på 1.–4. trinn har nå rett til gratis leksehjelp to timer i uken. Dette skal bidra til at alle elever får god leksehjelp uavhengig av hvilken kompetanse elevene har tilgang på i hjemmet. Videre er timetallet i norsk, matematikk og engelsk økt på 1.–4. trinn. En ny bestemmelse i opplæringsloven § 1-3 andre ledd, presiserer kravet om tilpasset opplæring.[47] Skoleeierne pålegges en plikt til å sørge for tilpasset opplæring, noe som blant annet innebærer særlig høy lærertetthet til elever på 1.–4. trinn som har svake prestasjoner i lesing og matematikk

På ungdomstrinnet er det satt i gang utprøving av arbeidslivsfaget, og det er iverksatt en tilhørende evaluering av faget. En underveisrapport viser at faget er svært populært blant både lærere og elever. Faget bidrar til å gi elevene som ønsker det praktiske oppgaver som av de fleste elevene oppleves som mer relevante, interessante og nyttige enn det de står overfor i mange andre fag. Foreløpige resultater kan også tyde på at faget har hatt særlig god effekt for svake elever.[48]

2.4.3 Et bredere kunnskaps- og læringssyn

St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* fra Bondevik II-regjeringen var ikke tilstrekkelig dekkende for Stoltenberg II-regjeringens brede kunnskaps- og læringssyn. Læringsplakaten, som var et overgangsdokument mellom Generell del av læreplanverket og læreplaner for fag, ble derfor utviklet med en prinsippdel som utdyper skolens brede samfunnsmandat. Sammen med Læringsplakaten utgjør nå denne prinsippdelen Prinsipper

---

[42] De nasjonale minoritetene i Norge omfatter rom, romani, kvener, jøder og skogfinner.

[43] Bourdieu og Passeon (1997) Hægeland m.fl. 2005, Bratberg m.fl. (2008)

[44] Kristiansen (2012)

[45] Lappegård og Løwe (2009)

[46] I 1975 gikk sju prosent av barn mellom ett og fem år i barnehage.

[47] Endret ved lov 19.juni 2009 nr. 94

[48] Bakken m.fl. (2012)

for opplæringen i læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det er også utviklet prinsipper for opplæringen for Kunnskapsløftet – Samisk.

Den nye formålsparagrafen fra 2009 vektlegger det brede lærings- og kunnskapssynet som regjeringens utdanningspolitikk bygger på. Elevenes skolehverdag skal inneholde elementer som elevdemokrati, fysisk aktivitet og kultur, og verdsettingen av et bredere sett kompetanser gjør skolehverdagen rikere. Innføringen av valgfag på ungdomstrinnet, som ble varslet i Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter,* skal gjøre skoledagen mer praktisk og relevant.

Fysisk aktivitet i skolehverdagen gir motivasjon og har en viktig funksjon i et folkehelseperspektiv. Læreplanen i kroppsøving er revidert, og den nye planen ble fastsatt fra skoleåret 2012–2013. I den reviderte planen har innsats blitt en del av vurderingsgrunnlaget i faget. Uavhengig av elevenes prestasjoner, vil innsatsfaktoren kunne bidra til å gjøre elevene motiverte til å delta og yte i timene. Folkehelseperspektivet er også styrket gjennom ordningen med frukt og grønt, samt to timer til fysisk aktivitet på 5.–7. trinn.

Regjeringen har økt ambisjonene for samarbeidet mellom hjem og skole ved å presisere plikten til foreldresamarbeid i opplæringsloven § 13-3d. Bestemmelsen fastsetter at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for foreldresamarbeidet.[49] Departementet har fastsatt ytterligere bestemmelser i forskrift.[50]

Regjeringen har iverksatt en rekke tilbud på nasjonalt nivå for å styrke elevenes kunstfaglige og kulturelle kompetanse. Det er etablert et nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen og laget en strategiplan for *Skapende læring* med tiltak for hele opplæringen, fra barnehage til høyere utdanning. Den landsomfattende ordningen med Den kulturelle skolesekken når ut til alle elever i opplæringen, og har vært pådriver for utvikling av produksjoner spesielt tilpasset målgruppen. Utviklingen av kulturskolene har høy prioritet, og et eget oppnevnt kulturskoleutvalg har bidratt med forslag til utvikling av kulturskolene. Kunst og kulturtiltak for barn og unge er prioritert av flere departementer. Kulturskoletimen på 1.–4. trinn, som iverksettes fra høsten 2013, er også et tilbud utover fag- og timefordelingen som bygger opp under satsingen på den estetiske dimensjonen i opplæringen og støtter kompetansemålene i kunst- og håndverk og musikkfaget.

[49] Ot. prp. nr. 55 (2008–2009)

[50] Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova

Boks 2.6 Kulturskolene

Ifølge opplæringsloven skal alle kommuner alene eller i samarbeid med andre kommuner ha et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge. Det har de siste årene vært en jevn økning i antall elever. Nå har rundt 110 000 elever plass i kulturskolen. Kulturskolene er eid og drevet av kommunene. I 2011 brukte kommunene om lag 320 mill. kroner mer på kulturskolene enn i 2003. Fra høsten 2013 innføres det på 1.–4. trinn et tilbud om en gratis kulturskoletime – i skole og/eller SFO-tiden. Det er kommunene som har ansvaret for kulturskolene, og som må vise sine ambisjoner for et kvalitativt godt tilbud, tilpasset lokale forutsetninger.

2.4.4 Ny kurs for nasjonale prøver

Som en del av kvalitetsvurderingssystemet ble nasjonale prøver innført våren 2004. Formålet med prøver og kartlegging av elevenes læringsresultater, er å bidra til kvalitetsutvikling slik at alle elever kan få en god tilpasset opplæring ut fra sine egne evner og forutsetninger. Prøvene hadde imidlertid for dårlig kvalitet, det var mye uenighet omkring bruken av resultatene og det kom kritikk om at antallet var for stort.

Stoltenberg II-regjeringen tok en pause i gjennomføringen av nasjonale prøver i 2006. Målet var å forbedre kvaliteten på prøvene og å øke prøvenes pedagogiske verdi. Omfanget og publiseringen av resultater ble endret gjennom et tett samarbeid med lærerorganisasjonene, Elevorganisasjonen og fagmiljøene. I 2007 ble nye prøver innført i ny form og med en justert kurs. Skriveprøvene i norsk og engelsk ble fjernet. Det ble videre besluttet at prøvene ikke skulle gjennomføres i videregående opplæring og på 10. trinn. I den videre utviklingen av prøvene ble det fastsatt et felles rammeverk, prøvene ble gjort enklere å rette, og den tekniske utformingen ble bedre. Fra høsten 2010 gjennomførte også elever på 9. trinn de samme prøvene i lesing og regning som elevene på 8. trinn. Høsten 2012 gjennomførte elever med nordsamisk som førstespråk nasjonale prøver i lesing på samisk for første gang. Fra 2013 vil også elever med lulesamisk og sørsamisk som førstespråk få leseprøver på sitt språk.

Ulike verktøy, som tilstandsrapporter, ståstedsanalysen og organisasjonsanalysen, støtter nå opp om utviklingen av analysekompetanse og oppfølging av resultatene fra nasjonale prøver i skolen og på skoleeiernivå.

Kvalitetsvurderingssystemet er videreutviklet også på andre måter. Kravet om en tilstandsrapport, som grunnlag for politiske diskusjoner på lokalt nivå om tiltak for å bedre kvaliteten på opplæringen, ble vedtatt i 2009.[51] Regjeringen bestemte samme år at systemet også skal dekke fag- og yrkesopplæringen i lærebedrifter, blant annet på bakgrunn av et behov for mer kunnskap om den opplæringen som skjer i lærebedrifter og en systematisk vurdering av hvordan de ulike aktørene bidrar til å nå målene for opplæringen.[52] Kunnskapen omfatter blant annet statistikk for gjennomføringen av læretid, lærlingundersøkelsen og forskning. Det er nært samarbeid med partene i arbeidslivet om vurdering av kvaliteten på opplæringen i lærebedriftene.

2.4.5 Satsing på kompetanse- og utviklingstiltak

Det er gjennomført et bredt spekter av tiltak for å støtte skoleeierne, skolene og lærerne i utviklingen av kvaliteten på opplæringen. Tiltakene har vært basert på forskning som viser at en vellykket implementering av reformer er avhengig av at aktørene er i stand til å gjennomføre målrettede reformtiltak.[53]

Satsingen *Kompetanse for utvikling* (2005–2008) ga grunnlag for et bevisst og systematisk arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleeiernivå.[54] Satsingen på kompetansetiltak ble videreført med *Kompetanse for kvalitet* (2009–2012). Strategien prioriterte videreutdanning med inntil 60 studiepoeng i matematikk, norsk/samisk og engelsk. Staten dekket alle kostnader til studieplasser, i tillegg til 40 prosent av kostnadene til vikar. Skoleeierne dekket 40 prosent av disse vikarkostnadene, mens lærerne dekket 20 prosent. *Strategien Kompetanse for kvalitet* er videreført for perioden 2012 til 2015. Fordelingen av kostnader til vikarer ble endret til at staten dekker 50 prosent, mens skoleeier og lærer dekker 25 prosent hver. Strategien omfatter både etter- og videreutdanning og omfatter nå flere fagområder.[55] Den nye nasjonale rektorutdanningen er også en del av strategien, og de første tilbudene startet opp høsten 2009. Deltakerundersøkelser fra evalueringene viser at tilbudet ble godt mottatt, og at kvaliteten på tilbudene ble vurdert som god.[56] Rektorene gir tilbakemelding om at utdanningen i stor grad innfrir forventningene. Evalueringen viser at utdanningen oppleves som en anerkjennelse av rollen som skoleleder.[57]

Den nasjonale innsatsen for skoleutvikling har økt i perioden etter innføringen av Kunnskapsløftet, også etter at *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* (2006–2010) ble avsluttet. Ståstedsanalysen og organisasjonsanalysen, som ble utviklet i programmet, er en viktig del av skoleeier og skolers kvalitetsvurdering og skoleutvikling. Erfaringene fra programmet er også brukt i utviklingen av Veilederkorpset, som har som mål å styrke skolenes evne til å analysere sine utfordringer og konkretisere utviklingsstrategier. Målgruppen er skolene og den politiske og administrative ledelsen i kommunen/fylkeskommunen. Erfaringene viser at Veilederkorpset har vært viktig for utviklingen av et mer aktivt skoleeierskap, av skolen som lærende organisasjon og av analyse- og vurderingskompetanse.[58]

Regjeringen har opprettet flere nasjonale sentre som skal bidra til å iverksette og gjennomføre den nasjonale utdanningspolitikken, og bidra til at alle får en likeverdig og tilpasset opplæring av høy kvalitet, se boks 2.7. Sentrene skal bidra til økt motivasjon og interesse for sine respektive fagområder. De viktigste målgruppene er lærere, skoleledere, barnehage- og skoleeiere, samt pedagogisk personale i barnehager. Sentrene skal bistå og samarbeide med universitets- og høyskolesektoren om kompetanseutviklingstiltak.

2.4.6 Bedre elev- og lærlingvurdering

En god kultur for tilbakemeldinger og vurdering betyr mye for den enkelte elev og lærlings læringsprosess. Forskning viste at det var rom for en bedre og mer systematisk vurderingspraksis i norsk grunnopplæring, både til å bruke vurdering som virkemiddel for læring og for å sikre en rett-

[51] Som varslet i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*

[52] St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*

[53] Levin (2008)

[54] Hagen og Nyen (2009)

[55] Inkluderer nå norsk/samisk, matematikk og engelsk, leseopplæring, rådgivning, yrkesfaglige utdanningsprogram, mat og helse, kroppsøving, musikk og kunst/håndverk og andrespråks pedagogikk.

[56] Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2011a), Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2011b)

[57] Hybertsen m.fl. (2012)

[58] Første evaluering som vil si noe om Veilederkorps som støttetiltak vil foreligge i desember 2013.

Boks 2.7 Nasjonale sentre

De nasjonale sentrene er
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
- Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen
- Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen
- Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforsking
- Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
- Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen
- Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa
- Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforsking
- Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning

Det er i tillegg etablert sentre med andre fagprofiler som skal bidra til å gjennomføre nasjonal politikk og sikre bedre og mer likeverdige opplæringstilbud. Dette gjelder blant annet Senter for samisk i opplæringen, Senter for IKT i utdanningen og Kunnskapssenter for utdanning.

ferdig sluttvurdering.[59] Regjeringen satte på denne bakgrunn i gang en omfattende satsing på elev- og lærlingvurdering.

Departementet har gjennomført to store satsinger for å heve lærerens vurderingskompetanse. Gjennom prosjektet *Bedre vurderingspraksis* (2007–2009) ble det prøvd ut modeller for å få en mer faglig relevant og rettferdig vurdering av elevenes kompetanse i fag, omtalt som «kjennetegn på måloppnåelse». Evalueringen avdekket at mange lærere hadde begrenset erfaring med hva som kjennetegner at elevene når kompetansemål i praksis, og at det var stort behov for å utvikle vurderingskompetansen videre.[60] Evalueringen viser samtidig at en stor andel av lærerne var enige i at kjennetegnene bidrar til å klargjøre for dem hva elevene må gjøre for å forbedre seg faglig, og at de gjør det lettere å vurdere elevene kun ut fra faglige kriterier. Satsingen *Vurdering for læring* (2010–2014) er en oppfølging av *Bedre vurderingspraksis*, og har som mål å øke lærere og instruktørers forståelse for vurdering som redskap for læring. Satsingen vil til sammen omfatte skoler i 187 kommuner fordelt på alle landets fylker, 19 fylkeskommuner og 48 private skoleeiere.

I 2009 ble regelverket oppdatert med bestemmelser om individuell vurdering. Formålet med vurderingen ble presisert, og det ble et tydeligere skille mellom underveisvurdering og sluttvurdering. Bestemmelsene om vurdering er samlet i et felles kapittel i forskrift til opplæringsloven. Flere forskningsbidrag viser at nye nasjonale bestemmelser om vurdering og læreplaner ser ut til å ha fått stor oppslutning, og at en læringsfremmende vurderingskultur begynner å sette seg i grunnopplæringen.[61] Lærerne har kommet langt i arbeidet med å anvende læreplanene for å utforme mål for elevenes læring på kort sikt, men de har kommet kortere når det gjelder å koble daglig vurderingsarbeid til vurdering i et lengre tidsspenn, for eksempel sluttvurdering. Det er for eksempel større usikkerhet blant lærere når det gjelder sluttvurdering enn underveisvurdering. Selv om den enkeltes fagkompetanse er viktig for å utvikle god vurderingspraksis, framhever forskerne betydningen av at det på den enkelte skole finnes en felles begrepsforståelse av hva individuell vurdering er, og at denne forståelsen brukes i det faglige arbeidet ved skolen.

2.4.7 Motivasjon og mestring på ungdomstrinnet

En omfattende satsing på ungdomstrinnet ble lansert med Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter.* Ved å gjøre opplæringen på ungdomstrinnet mer praktisk og variert ønsker departementet at elevene skal oppleve mestring og økt motivasjon. Stortingsmeldingen understreker at god klasseledelse er en forutsetning for å få en mer praktisk og variert opplæring i fag og for å skape et godt læringsmiljø. Som nevnt under kap. 2.4.3 ble valgfag innført for 8. trinnet ved starten av skoleåret 2012–2013, og fra skoleåret 2014–2015 tas det sikte på at det vil være innført for hele ungdomstrinnet. Timetallet vil i den forbindelse utvides med 56 timer. Valgfag skal bidra til at elevenes skoledag blir mer praktisk og relevant.

Stortingsmeldingen følges opp gjennom satsingen *Motivasjon og mestring for bedre læring – Felles satsing på klasseledelse, regning og skriving* (2013–2017). Strategien ble lansert våren 2012, og omfatter satsing på klasseledelse, regning, lesing

[59] Grønmo m.fl. (2003), Sandvik m.fl. (2012), Vibe m.fl. (2009)
[60] Hodgson m.fl. (2012a)
[61] Sandvik m.fl. (2012), Hodgson m.fl. (2012)

og skriving i alle fag for alle skoler med ungdomstrinn. Satsingen retter seg mot alle lærere på ungdomstrinnet og legger opp til at arbeidet med kompetanseutvikling skal skje på skolene. Gjennom skolebasert kompetanseutvikling har det pedagogiske personalet et felles ansvar for å utvikle og forbedre skolens praksis og elevenes resultater. Lærerutdanningsinstitusjonene vil tilby kompetanseutvikling til skolene, og pedagogiske ressurser er tilgjengelig for alle på Utdanningsdirektoratets nettsider. Samarbeid og nettverk mellom lærere på skoler, mellom skoler og kommuner skal bidra til erfaringsdeling, dialog og økt kompetanse i og kapasitet for utvikling. I skoleåret 2012–2013 prøves satsingen ut i 22 kommuner.

Representanter for organisasjonene sentralt og regionalt, fra kommunene, universitets- og høyskoleinstitusjonene og andre relevante aktører er involvert i arbeidet med å gjennomføre strategien.

2.4.8 Fag- og yrkesopplæringen

Samfunnskontrakten ble underskrevet i april 2012.[62] Kontrakten er et banebrytende samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter for å øke antallet læreplasser, gjennom å sette forpliktende og konkrete mål for avtalepartene. Målet er å øke antallet godkjente læreplasser med 20 prosent innen 2015 sammenlignet med nivået ved utgangen av 2011. Et mål er også at antallet voksne som tar fag- eller svennebrev, og andelen lærlinger som fullfører og består fag- eller svennebrev, skal øke. Dette er første gang en så stor andel av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene stiller seg samlet bak slike mål. Partene som har undertegnet kontrakten har forpliktet seg til å samarbeide tett, og til å ha årlige gjennomganger for å sikre at antallet lærekontrakter når de fastsatte målene. Det skal systematisk utveksles erfaringer, vurderes hvilke tiltak som virker hensiktsmessig og effektivt, og iverksettes nye tiltak der det er nødvendig.

Departementet innførte praksisbrevet som et pilotprosjekt i 2006. Praksisbrevordningen tilrettelegger videregående opplæring med vekt på praktisk opplæring i de første årene, og gir elevene en mulighet til å avlegge praksisbrevprøve etter to års opplæring. Etter disse to årene skal kandidaten kunne oppnå, og få dokumentert, en yrkeskompetanse for arbeidslivet. Kandidaten skal etter praksisbrevprøven kunne fortsette opplæringen og oppnå full kompetanse i fagene i løpet av ordinær opplæringstid. Målgruppen for ordningen er elever med rett til videregående opplæring med svake skoleresultater fra ungdomsskolen, elever som har behov for en nærmere tilknytning til arbeidslivet for å bli motivert for læring, og elever med lite motivasjon for ordinær skole. Dette er ungdom som står i fare for å avbryte videregående opplæring. Prosjektet ble evaluert høsten 2011 med gode resultater. Et av hovedfunnene er at elever som sto i fare for å avbryte videregående opplæring, gjennomfører opplæringen, og at flertallet av deltakerne planlegger å fullføre opplæringen og fortsette skolegangen mot ordinært fagbrev.[63] Praksisbrevordningen er videreført som et av flere alternative tiltak i Ny GIVs Oppfølgingsprosjekt.

Fag- og yrkesopplæringen har to opplæringsarenaer som til sammen skal bidra til opplæring fram til fag- eller svennebrev i bedrift og skole. Dette krever godt samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivet på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå, samt ved den enkelte skole. Departementet har derfor endret ansvarsforholdet for enkelte sider av videregående opplæring. Endringene har som mål å skape et bedre lokalt tilpasset opplæringstilbud og et nærmere samarbeid mellom skole og næringsliv. Ved lovendringene i 2007 overtok fylkeskommunen ansvaret for å godkjenne lærebedrifter. Yrkesopplæringsnemndene fikk en rekke nye oppgaver, som blant annet inkluderte involvering i kvalitetsutvikling og i fylkeskommunenes dimensjonering av fag- og yrkesopplæringstilbudet. Retningslinjene for samarbeidet mellom SRY, de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet ble ferdigstilt i 2011. Dokumentet beskriver organiseringen av partssamarbeidet. Retningslinjene er et virkemiddel for å styrke samarbeidet mellom aktørene, effektivisere saksbehandlingen, bedre informasjonen og øke kunnskapen om det som skjer i fag- og yrkesopplæringen.

2.4.9 Ny GIV

Arbeidet med å bedre gjennomføringen i videregående opplæring har vært et prioritert område for regjeringen. Etter Reform 94 har gjennomfø-

[62] Partene som har underskrevet Samfunnskontrakten er Landsorganisasjonen i Norge (LO), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), KS, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Unio, Virke, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Kunnskapsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Maskinentreprenørenes Forbund (MEF).

[63] Høst (2011)

ringen av videregående opplæring i stor grad vært stabil. Gjennomføring av videregående opplæring med bestått studie- eller yrkeskompetanse fem år etter påbegynt opplæring har vært på omtrent 70 prosent av elevkullet over lengre tid. Høsten 2010 ble Ny GIV etablert som en nasjonal dugnad for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Prosjektets målsetting er å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner for at flere ungdommer skal fullføre og bestå videregående opplæring. Tiltakene i Ny GIV er i hovedsak delt i tre prosjekter: Gjennomføringsbarometeret, Overgangsprosjektet og Oppfølgingsprosjektet.

Gjennomføringsbarometeret utvikler et felles statistikkgrunnlag og indikatorer for vurderingen av måloppnåelse i Ny GIV. Statistikken og indikatorene skal gi informasjon om relevant styringsinformasjon til partene for utforming av tiltak på nasjonalt og lokalt nivå, samt til skoleeierne som kan bruke informasjonen i det lokale kvalitetsarbeidet. Prosjektet har i samarbeid med fylkeskommunen utviklet et indikatorsett for å vurdere tilstand og måloppnåelse i arbeidet med å øke gjennomføringen. For enkelte av disse er det satt nasjonale mål.

Overgangsprosjektet er et systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke fullføre og bestå videregående opplæring. Elevene som etter første halvår på 10. trinn har svært dårlige faglige prestasjoner har fått et særskilt tilrettelagt og organisert opplæringstilbud, primært for å forbedre sine lese-, skrive- og regneferdigheter.[64] Våren 2011 fikk de første elevene på 10. trinn dette tilbudet, og om lag 2000 elever deltok i prosjektet. Våren 2012 fikk ytterligere 5000 nye elever tilbudet, og det er forventet at omtrent 6000 elever vil delta våren 2013. Opplæringen for disse elevene legges opp praktisk og variert med det faglige utgangspunktet elevene har. Tilbakemeldingene fra en rekke elever er at lærelysten har kommet tilbake, og at de har en ny opplevelse av mestring. Lærere gir positive tilbakemeldinger på samlinger og på skoleringen som gis i Ny GIV.[65] Flere lærere uttrykker at de bruker det de lærer i undervisningssammenheng, også utover den undervisningen de har med elever som deltar i Ny GIV. Lærernes kritiske innvendinger er knyttet til organisering lokalt.

Målet med Oppfølgingsprosjektet at flere ungdommer utenfor opplæring og arbeid skal følges opp, kvalifiseres og motiveres til videregående opplæring eller ordinært arbeid. Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet har gitt fylkeskommunene og fylkesleddet i NAV mandat til å styrke og systematisere samarbeidet mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), videregående opplæring, NAV og øvrige sosial-, helse- og velferdstjenester. Målgruppen for prosjektet er alle mellom 15 og 21 år som har avsluttet grunnskolen, og som ikke er i videregående opplæring eller ordinært arbeid. Dette tilsvarer oppfølgingstjenestens målgruppe, og det registreres 20 000 unge i denne gruppen årlig. Etter prosjektets oppstart er antallet unge ukjente for oppfølgingstjenesten blitt vesentlig redusert, fra om lag 10 000 til om lag 2500 ungdommer i juni 2012. Langt flere ungdommer er nå i målrettet aktivitet, for eksempel arbeidstrening og/eller praksisnær opplæring. Alle fylkeskommuner og alle NAV-kontorer på fylkesnivå og lokalt deltar i prosjektet. I tillegg til Kunnskapsdepartementet er også Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med i den nasjonale prosjektledelsen.

Etterutdanningen for oppfølgingstjenesten/NAV i Ny GIV gjennomførte også en deltakerundersøkelse. 75 prosent av respondentene vurderte samlingene som bra eller svært bra. Høgskolen i Lillehammer, som sto for etterutdanningen, konkluderte med at allerede etablerte samarbeid ser ut til å være videreutviklet, samt at nye samarbeidsarenaer har oppstått som en del av kompetansehevingstiltaket.

2.4.10 Lærerollen – utdanning og rekruttering

Læreren er den viktigste forutsetningen for elevenes læring, og økt kvalitet i skolen krever dyktige og motiverte lærere. Yrket krever en god og relevant lærerutdanning som gir lærerne de beste forutsetninger for å mestre et stort og ansvarsfullt oppdrag. For å rekruttere til yrket og beholde de lærerne som arbeider i skolen, arbeider regjeringen målbevisst med å heve statusen og styrke omdømmet til læreryrket og lærerutdanningen. Fem lærerutdanninger er for tiden under revisjon, noe som inkluderer den treårige yrkesfaglærerutdanningen og den treårige faglærerutdanningen i praktiske og estetiske fag.

---

[64] I forbindelse med den intensivopplæringen som gis i Ny GIV, fikk skoleeierne anledning til å søke om nasjonalt forsøk med avvik fra opplæringsloven § 8-2 om organisering i grupper. 44 av 50 skoleeiere søkte om forsøk for den første perioden.

[65] Sletten m.fl. (2011)

Departementet foreslo i St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* å omgjøre den tidligere allmennlærerutdanningen til to differensierte grunnskolelærerutdanninger. Lærerstudentene velger mellom to retninger, som kvalifiserer for å undervise på enten 1.–7. trinn eller 5.–10. trinn. Det er innført styrket praksisopplæring som en del av utdanningen. Praksis forbereder studentene på hverdagen i læreryrket og bidrar til forståelse for det teoretiske i studiet. I løpet av de fire studieårene skal studentene ha minst 100 dager veiledet praksis i skolen. Praksisopplæringen skal være en integrert del av alle fag i utdanningen, den skal omhandle ulike deler av skolens virksomhet og ha stigende vanskelighetsgrad gjennom de fire årene.

Den nye utdanningen gir lærere en mer spesialisert kompetanse i fag og for trinn enn tidligere. Solid faglig kompetanse gir trygghet og stolthet, og et godt grunnlag for å vurdere elevens faglige nivå og utvikling. Studentene i de nye utdanningene skal fordype seg i færre enkeltfag, noe som skal bidra til å styrke lærernes faglige fordypning, samtidig som det øker oppmerksomheten på studiekvalitet og utdanningens forskningsorientering. Dette skal skje i nær sammenheng med praksisopplæringen og arbeidet i de andre fagene. Utvikling av den pedagogiske kompetansen er også blitt viktigere i den nye lærerutdanningen. Faget pedagogikk og elevkunnskap skal gi studentene en plattform for profesjonell videreutvikling gjennom hele karrieren i læreryrket. Faget er det eneste felles obligatoriske faget i de to nye lærerutdanningene, og det ble innført for å i sterkere grad rette søkelyset mot lærerens arbeid i møte med eleven, elevgruppen og lærestoffet. I tillegg til å tilby en god utdanning, er satsingen på veiledning av nyutdannede lærere forsterket. I 2009 ble det inngått en avtale mellom KS og departementet om et samarbeid som skal sikre at alle nyutdannede lærere får tilbud om veiledning.

GNIST-partnerskapet[66] ble etablert i 2009 for å heve læreryrkets status, øke rekrutteringen til læreryrket og styrke lærerutdanningen. Partnerskapet skal også bidra til profesjonell yrkesutøvelse for lærere og skoleledere. Partnerskapet har gjennomført flere kampanjer for å øke status og rekruttering til yrket. Fra 2008 til 2012 har antall kvalifiserte førstevalgssøkere til lærerutdanningene økt med 57 prosent, fra 3003 søkere i 2008 til 4712 søkere i 2012.[67] Økningen for lærerutdanningen lå betydelig over den generelle økningen til høyere utdanning, som var på 34 prosent. GNIST-partnerskapet videreføres foreløpig ut våren 2014.

---

66 I alt tolv partnere. Kunnskapsdepartementet, KS, Utdanningsforbundet, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet, Norsk Studentorganisasjon, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, Nasjonalt råd for lærerutdanning, Skolelederforbundet, Elevorganisasjonen, LO og NHO.

67 Allmennlærerutdanningen/grunnskolelærerutdanningen, Elevorganisasjonen, LO og NHO.

3 Hovedutfordringer i grunnopplæringen

Kapittel 1 omtalte formålet for grunnopplæringen og regjeringens prioriterte utdanningspolitiske mål, som er:

- Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.
- Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet.
- Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring.

Dette kapitlet belyser status for måloppnåelse, og avsluttes med departementets vurdering av hovedutfordringene i grunnopplæringen. Utfordringene følges opp gjennom departementets eksisterende tiltak, men i de påfølgende kapitlene presenteres også flere nye tiltak, særlig knyttet til videregående opplæring.

Framstillingen i kapitlet av elevenes læringsutbytte tar i stor grad utgangspunkt i internasjonale undersøkelser av elevenes ferdigheter. I motsetning til internasjonale undersøkelser kan ikke endringer i nasjonale prøver og standpunkt- og eksamenskarakterer entydig tolkes som endringer i faglige ferdigheter fra ett elevkull til et annet. Det skyldes at prøvene ikke har et felles utgangs-

Boks 3.1 Oversikt over internasjonale undersøkelser

PIRLS

Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) kartlegger leseforståelsen til elever på 4. trinn basert på utvalg av hele klasser ved den enkelte skole som deltar. Norge har i tillegg et utvalg på 5. trinn fordi norske elever er yngre enn elevene i mange andre land, inkludert de nordiske landene.

TIMSS

Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) kartlegger prestasjoner i matematikk og naturfag til elever på 4. og 8. trinn basert på utvalg av hele klasser ved den enkelte skole som deltar. Norge har i tillegg et utvalg på 5. trinn fordi norske elever er yngre enn elevene i mange andre land, inkludert de nordiske landene.

PISA

Programme for International Student Assessment (PISA) kartlegger prestasjoner i lesing, matematikk og naturfag til elever som er 15 år, basert på utvalg av elever ved den enkelte skole, uavhengig av hvilken klasse elevene går i.

CIVIC/ICCS

Civic Education Study (CIVIC) kartla demokratisk beredskap, vilje til engasjement og demokratiopplæring blant 14- og 15-åringer i 2001. International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) kartla mange av de samme temaene i 2009.

I undersøkelsene er det en konvensjon at resultater rapporteres på en skala med et internasjonalt gjennomsnitt satt til 500 poeng. En forenklet framstilling av skalaene er at 30–40 poeng tilsvarer prestasjonsutviklingen i løpet av omtrent ett år. Resultatene kan ikke sammenlignes på tvers av undersøkelsene, fordi de måler ulike typer av ferdigheter og kompetanser, og skalaene er forankret i ulike utvalg av land.[1]

[1] Olsen (2013)

Figur 3.1 Gjennomsnittlige elevprestasjoner for 4. og 8. trinn i TIMSS over tid.

Kilde: Grønmo m.fl. (2012)

punkt som endringer over år kan sammenlignes med. De internasjonale undersøkelsene er derimot trendstudier som kan sammenligne de faglige ferdighetene til ulike elevkull i absolutt forstand, jf. boks 3.1.

3.1 Kompetanse i lesing, naturfag og matematikk i grunnskolen

TIMSS viser en tydelig forbedring av norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag på 4. og 8. trinn etter 2003, med unntak av naturfag for elever på 8. trinn, der nivået er stabilt fra 2003 til 2011. Forbedringen er størst for elever på 4. trinn. Elevprestasjonene i matematikk på 4. trinn har økt med hele 44 poeng fra 2003 til 2011 og er dessuten 19 poeng høyere enn i 1995. Endringen fra 2003 til 2011 tilsvarer den gjennomsnittlige framgangen i prestasjoner elevene har i løpet av ett skoleår. Norge er dermed det landet i undersøkelsen som har hatt størst framgang fra 2003 til 2011.

For matematikk 8. trinn har utviklingen fra 2007 til 2011 vært positiv for alle emneområdene i TIMSS, det vil si tall, algebra, geometri og statistikk. Økningen i prestasjonene i geometri er imidlertid ikke signifikant. Sammenlignet med andre land skårer norske elever vesentlig svakere i algebra og til en viss grad i geometri. De svake prestasjonene i algebra samsvarer med resultatene i de tidligere TIMMS-undersøkelsene på 8. trinn og internasjonale undersøkelser av videregående opplæring (TIMSS Advanced 2008) og av lærerutdanningen (TEDS-M 2008). Algebra er ikke inkludert i læreplanmålene før etter 7. trinn, og resultatene må derfor tolkes i lys av dette. På 4. trinn er det særlig i emneområdet tall at norske elever presterer svakere, men forskjellen er langt mindre enn for algebra på 8. trinn. I likhet med de andre emneområdene er det en positiv utvikling i emneområdet tall fra 2007 til 2011 for norske elever, og denne endringen er større enn endringen på 8. trinn. I naturfag skårer norske elever på 4. trinn noe svakere innenfor emneområdet fysikk/kjemi enn biologi og geofag. På 8. trinn skårer norske elever også svakest innenfor emneområdet fysikk, men forskjellene fra de andre emneområdene er små. Unntaket er geofag, der elevene skårer klart bedre.[1]

Ettersom de norske elevene som deltar i TIMSS er yngre enn i mange andre land, ble undersøkelsen gjennomført også for norske elever på 5. trinn for at internasjonale sammenligninger skal bli enklere, særlig med de andre nordiske landene. Norske elever på 5. trinn skårer i 2011 bedre enn de andre nordiske landene i matematikk og naturfag. Unntaket er at finske elever skårer bedre i naturfag.[2]

---

1 Grønnmo m.fl. (2012)

2 Det må imidlertid tas forbehold om at det norske utvalget på 5. trinn er noe mer usikkert enn utvalget på 4. trinn

Figur 3.2 Gjennomsnittlige elevprestasjoner for 4. og 5. trinn i TIMSS, utvalgte nordiske land.

Kilde: Grønmo m.fl. (2012)

Figur 3.3 Gjennomsnittlige elevprestasjoner for 4. og 5. trinn i PIRLS over tid.

Kilde: van Daal m.fl. (2012)

PIRLS viser også en forbedring i norske elevers prestasjoner i lesing på 4. og 5. trinn, med en økning på henholdsvis 9 og 11 poeng fra 2006 til 2011. Ettersom de norske elevene som deltar i PIRLS er yngre enn i mange andre land, ble undersøkelsen gjennomført også for norske elever på 5. trinn. Dette for at internasjonale sammenligninger skal bli enklere, særlig med de andre nordiske landene. Norske elever ligger over det internasjonale gjennomsnittet på 500 poeng for både 4. og 5. trinn. Elevene på 5. trinn ligger godt over det internasjonale gjennomsnittet. Forskjellen er på om lag 49 poeng, noe som utgjør godt over den gjennomsnittlige prestasjonsutviklingen til elever i løpet av ett skoleår. Elevene i Finland og Danmark skårer fortsatt bedre enn de norske elevene. Tidligere presterte de norske elevene svakere i lesing av faktatekster, mens

Figur 3.4 Gjennomsnittlige elevprestasjoner for 15-åringer i PISA over tid.

Kilde: OECD. PISA-databasen

elevene i 2011 leser faktatekster like godt som litterære tekster.[3]

PISA 2009 viste også en positiv utvikling i prestasjonene til norske elever, med et klart brudd i perioden etter innføringen av Kunnskapsløftet. Prestasjonene ble forbedret fra 2006 til 2009 for naturfag, lesing og matematikk i PISA. Særlig stor var forbedringen i lesing. I 2009 ligger de norske elevene over gjennomsnittet for OECD-landene i lesing og rundt gjennomsnittet i matematikk og naturfag.[4]

De internasjonale undersøkelsene viser med andre ord alle et tydelig brudd i elevenes prestasjoner rundt 2006, noe som til dels er uavhengig av fagområde. Unntaket er naturfag på 8. trinn i TIMSS. Fra de første internasjonale undersøkelsene og fram til omtrent 2006 skjer det en tydelig tilbakegang i elevenes prestasjoner. Deretter skjer det en tydelig forbedring i det gjennomsnittlige prestasjonsnivået blant elevene for alle fagområdene i undersøkelsene.

Samtidig skjer det en tydelig reduksjon i spredningen, eller avstanden, mellom faglig sterke og svake elever for alle de internasjonale undersøkelsene. Både økningen i gjennomsnittlige elevprestasjoner og reduksjonen i spredningen mellom elevene forklares i stor grad av at elevene med de svakeste resultatene er blitt bedre. For eksempel viser PISA-resultatene at andelen elever på de laveste prestasjonsnivåene er blitt færre, mens andelen elever på de høyeste prestasjonsnivåene er relativt stabil, jf. figur 3.5.

Reduksjonen i andelen elever på de svakeste prestasjonsnivåene er enda tydeligere for elevene på 4. trinn. I 2003 presterte 59 prosent av elevene på 4. trinn i matematikk i TIMSS på lavt eller under lavt nivå i undersøkelsen. I 2011 var det bare 37 prosent av elevene som presterte på disse to nivåene. Det har med andre ord skjedd en betydelig endring i elevenes prestasjoner, særlig på de første trinnene i grunnskolen.

Samtidig har Norge få elever på de høyeste prestasjonsnivåene sammenlignet med mange andre land. I matematikk for 4. trinn skårer for eksempel bare rundt 21 prosent av elevene på høyt og avansert nivå i TIMSS. Det er en rekke land som klarer å kombinere mange elever på de høyeste prestasjonsnivåene med få elever på de laveste prestasjonsnivåene, eksempelvis Finland og Canada.[5]

[3] van Daal m.fl. (2012)

[4] Olsen m.fl. (2013)

[5] OECD (2010)

Figur 3.5 Fordeling av elevprestasjoner etter nivå i lesing PISA over tid.

Kilde: OECD. PISA-databasen

Figur 3.6 Fordeling av elevprestasjoner etter nivå i matematikk TIMSS for 4. trinn.

Kilde: Grønmo m.fl. (2012)

Figur 3.7 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring.

Årstallet viser til det året elevene startet i videregående opplæring første gangen.
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2012)

3.2 Gjennomføring av videregående opplæring

Gjennomføringen av videregående opplæring har i stor grad vært stabil etter innføringen av Reform 94. Det er rundt 70 prosent av elevene som gjennomfører og består med studie- eller yrkeskompetanse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Av elevene som startet på videregående opplæring i 2006, sluttet om lag 18 prosent underveis i opplæringen, mens resten enten var i videregående opplæring fortsatt (fem prosent), eller de hadde gjennomført uten bestått (sju prosent).

Selv om gjennomføringen er stabil på nasjonalt nivå, har det vært stor variasjon over tid på fylkeskommunalt nivå. Det er fylkeskommuner som har både en positiv og en negativ utvikling i gjennomføringen på 2000-tallet; for eksempel har Sogn og Fjordane, Akershus, Oslo og Rogaland en tydelig positiv utvikling i hele perioden. For det elevkullet som i 2006 startet videregående opplæring i Sogn og Fjordane, gjennomførte og besto hele 77 prosent etter fem år.

Det er store forskjeller i gjennomføring fem år etter påbegynt videregående opplæring mellom studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer og mellom de enkelte yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens 83 prosent av elevene på studieforberedende utdanningsprogrammer fullførte og besto fem år etter påbegynt videregående opplæring i 2006, var det bare 55 prosent av elevene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer som gjorde det samme, jf. figur 3.7. Forskjellene avspeiler i stor grad elevsammensetningen på de ulike utdanningsprogrammene. Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har et langt svakere skolefaglig utgangspunkt fra grunnskolen enn elever på studieforberedende utdanningsprogrammer, og dermed langt lavere sannsynlighet for å gjennomføre og bestå videregående opplæring.[6] Dersom elever med et likt antall grunnskolepoeng sammenlignes, er imidlertid forskjellen mellom studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer i andelen som fullfører og består relativt liten. Gjennomføring for elever med svært få grunnskolepoeng er høyere på yrkesfaglige utdanningsprogrammer sammenlignet med på studieforberedende utdanningsprogrammer.

84,5 prosent av elevene fra Vg1 hadde ordinær progresjon i 2011. Det betyr at andelen elever med ordinær progresjon fra Vg1 har økt med i underkant av fire prosentpoeng fra 2007 til 2011. Andelen elever med ordinær progresjon fra Vg2 ligger derimot stabilt rundt 80 prosent i den samme perioden. Andelen elever med ordinær progresjon fra Vg3 er også i all hovedsak stabil mellom 2007 og 2011.

Mye tyder på at elevenes overgang fra Vg2 er kritisk for gjennomføring av videregående opplæ-

6 Falch m.fl. (2010)

Boks 3.2 Hvordan måles gjennomføring av videregående opplæring?

I Ny GIV-prosjektet er det utviklet flere indikatorer om gjennomføring av videregående opplæring, og det er lagt stor vekt på at alle i sektoren kjenner til hvordan de ulike indikatorene er definert.[1]

Indikatorene for gjennomføring gir informasjon om ett elevkulls oppnådde kompetanse innenfor en tidsperiode på fem år etter påbegynt videregående opplæring, jf. figur 3.7. Indikatoren er den eneste som følger et kull gjennom hele opplæringsløpet, og den gir en god beskrivelse av effektiviteten i grunnopplæringen. Målepunktet for indikatoren kan også settes til ti år etter påbegynt videregående opplæring, og gir da informasjon om andelen elever som kommer tilbake og fullfører videregående opplæring etter rettighetsperioden, jf. kapittel 5.

Indikatorene for overganger gir informasjon om overgangene mellom trinnene i videregående opplæring. Indikatoren viser status for de som var i videregående opplæring året før, men følger ikke elevkull gjennom hele opplæringsløpet, jf. figur 3.10. Det er tre hovedoverganger som måles for hvert trinn. Ordinær progresjon er fra Vg1 og Vg2 definert som overgang til et programområde på høyere nivå, mens den fra Vg3 er definert som oppnådd vitnemål, fag- eller svennebrev eller læreplass. Repetisjon er definert som overgang til programområde på samme eller lavere nivå. Ute av utdanning i ett år er definert ved ikke å være registrert i videregående opplæring i Norge året etter.

Indikatoren for frafall fra videregående opplæring viser andelen elever som ikke er i utdanning i mer enn ett år på hvert trinn for hvert skoleår. Definisjonen er basert på forskning som viser at personer uten videregående opplæring som ikke er i utdanning i mer enn ett år, har vesentlig større problemer med å komme tilbake til enten utdanning eller arbeid enn personer som er borte fra utdanning i kun ett år.[2]

[1] Gjennomføringsbarometeret i Ny GIV
[2] Raaum m.fl. (2009)

Figur 3.8 Fullført og bestått fem år etter påbegynt videregående opplæring, normert eller mer enn normert tid.

Årstallet viser til det året elevene startet i videregående opplæring første gangen.
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2012)

Figur 3.9 Fullført og bestått fem år etter påbegynt videregående opplæring i 2006 (normert eller mer enn normert tid), etter utdanningsprogram og grunnskolepoeng.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2012)

ring. Selv om andelen elever med ordinær progresjon er tilsvarende for overgangene fra Vg1 og Vg2, øker andelen elever som er ute av videregående opplæring i ett år, fra rundt ti til 15 prosent. For overgangen fra Vg3 faller andelen elever med ordinær progresjon til rundt 70 prosent, samtidig som andelen elever som er ute av videregående opplæring i ett år, øker til over 20 prosent. Det er dermed ikke repetisjon på lavere eller samme trinn som er hovedproblemet, men at elevene slutter i videregående opplæring. Flere studier bekrefter at en stor del av frafallet i videregående opplæring skjer i overgangen mellom det andre og det tredje opplæringsåret, og at dette i hoved-

Figur 3.10 Overganger i videregående opplæring.

Årstallene viser til det året overgangen fra de ulike nivåene fant sted.
Kilde: Utdanningsdirektoratet/Ny GIV Gjennomføringsbarometeret (2013)

Figur 3.11 Antall elever på påbygging til generell studiekompetanse og antall bestått.

Antall bestått er sannsynligvis overdrevet før 2001. I perioden etterpå ble det etablert bedre rapporteringsrutiner.
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2012)

sak gjelder for yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Dette kan ha mange årsaker, men det er særlig for lærefagene at overgangen fra Vg2 er vanskelig for elevene.[7]

I overgangen fra Vg2 er det mange elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer som velger påbygging til generell studiekompetanse. Siden innføringen av ordningen med Reform 94 har det vært en betydelig vekst i antallet elever som velger påbygg til generell studiekompetanse. I 2011 var det rundt 14 000 elever som gikk på denne ordningen. Samtidig har andelen elever på påbygging til generell studiekompetanse som stryker, i hovedsak variert mellom 40 og 45 prosent på 2000-tallet. En studie av utvalgte fylker dokumenterte at 92 prosent av elevene hadde påbygging som førsteønske, og svært mange begrunnet valget med at de ville ha studiekompetanse og begynne i høyere utdanning. Det var bare ni prosent som rapporterte at de valgte påbygging fordi de ikke fikk læreplass. 98 prosent av elevene mente ved skoleårets start at de ville komme til å bestå.[8]

[7] Markussen m.fl. (2008), Frøseth m.fl. (2010), Vibe m.fl. (2012)

[8] Markussen og Gloppen (2012)

3.3 Videregående opplæring som utgangspunkt for videre studier og arbeidslivet

Elever med generell studiekompetanse er primært utdanningsorientert etter videregående opplæring, og for disse elevene utgjør høyere utdanning deres viktigste kvalifikasjon på arbeidsmarkedet. Relevante utdanningstilbud i studieforberedende utdanningsprogrammer handler dermed om hvorvidt elevene er kvalifisert for høyere utdanning. For elever med yrkesfaglig kompetanse vil derimot videregående opplæring utgjøre deres viktigste kvalifikasjon på arbeidsmarkedet.[9] For fag- og yrkesopplæringen handler relevante utdanningstilbud i større grad om hvorvidt opplæringstilbudene er relevante for etterspørselen etter kompetanse på arbeidsmarkedet.

3.3.1 Overgang til høyere utdanning

Det er i underkant av 80 prosent av elevene som oppnådde studiekompetanse våren 2008 som ble registrert i høyere utdanning på høsten i de tre påfølgende årene. For elever som oppnådde generell studiekompetanse gjennom påbygging, var det bare rundt 65 prosent som deltok i høyere

[9] Støren m.fl. (2007)

Figur 3.12 Deltakelse i høyere utdanning etter type studiekompetanse og antall grunnskolepoeng.
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2012)

utdanning. Denne forskjellen avspeiler sannsynligvis elevsammensetningen. Dersom elever med tilsvarende antall grunnskolepoeng sammenlignes, er forskjellene i deltakelse i høyere utdanning langt mindre. For elever med det beste utgangspunktet fra grunnskolen er det indikasjoner på at ordningen med påbygging virker til dels negativt inn på deltakelsen i høyere utdanning. Av nye studenter i høyere utdanning i 2005 hadde rundt 72 prosent av studentene med studiekompetanse gjennom påbygging bestått en grad i høyere utdanning i 2010. Rundt 79 prosent av studentene med annen studiekompetanse hadde bestått en grad i høyere utdanning i 2010.[10]

3.3.2 Overgang til arbeidsmarkedet

Utviklingen på arbeidsmarkedet for ungdom viser at arbeidsledigheten er lav, i hvert fall sammenlignet med mange andre land. Det er likevel slik at arbeidsledigheten blant ungdom ligger systematisk høyere enn for resten av arbeidsmarkedet og i noen perioder har ligget høyt, for eksempel i starten av 1990-årene, i starten av 2000-tallet og i forbindelse med finanskrisen som startet på slutten av 2000-tallet. Selv om det er mange faktorer og sammenhenger bak utviklingen på arbeidsmarkedet, tyder likevel mye på at grunnopplæringen utdanner ungdom med kompetanse som i stor grad verdsettes på arbeidsmarkedet.

Samtidig fungerer ikke alle deler av fag- og yrkesopplæringen like godt. Det kommer til uttrykk ved at elevene velger bort yrkeskompetanse underveis i opplæringsløpet, og at arbeidsmarkedet verdsetter fagarbeidernes kompetanse svært forskjellig.

Selv om forskjellene mellom utdanningsprogrammer i gjennomføring av videregående opplæring i stor grad avspeiler forskjeller i elevsammensetningen, er det likevel vanskelig å forklare forskjellene mellom utdanningsprogrammer i overganger til påbygging og studiekompetanse på samme måte. For utdanningsprogrammene service og samferdsel, design og håndverk og naturbruk er det bare rundt 20 prosent av elevene som oppnår yrkeskompetanse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Fra helse- og sosialfag og restaurant- og matfag oppnår henholdsvis rundt 23 og 26 prosent yrkeskompetanse. I helse- og sosialfag er det mange som oppnår generell studiekompetanse gjennom påbygging. I de mer tradisjonelle yrkesfagene innenfor teknikk og industriell produksjon, bygg- og anleggsteknikk og elektrofag oppnår mellom 40 og 45 prosent av elevene yrkeskompetanse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Medier og kommunikasjon står i en særstilling med bare 2,6 prosent av

[10] Statistisk sentralbyrå (2012)

Figur 3.13 Utvikling på ungdomsarbeidsmarkedet, personer mellom 16 og 24 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå/AKU (2012)

Figur 3.14 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring, 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2012)

Figur 3.15 Sysselsetting per november 2010 for elever og lærlinger som oppnådde fag-/svennebrev i skoleåret 2009–2010.

Ved «uoppgitt» inneholder minst én av kategoriene «i utdanning» eller «utenfor arbeid og utdanning» for få personer til at informasjonen kan publiseres etter SSBs retningslinjer.
Kilde: Utdanningsspeilet 2012

elevene som oppnår yrkeskompetanse, samtidig som rundt 77 prosent oppnår studiekompetanse.

Forskjellene mellom utdanningsprogrammene kommer i stor grad til uttrykk også i overgangen fra grunnopplæringen til arbeidsmarkedet. For fagarbeidere fra de ulike utdanningsprogrammene varierer andelen som er utenfor både arbeid og utdanning, relativt lite. Det som skiller utdanningsprogrammene fra hverandre, er om fagarbeidere går direkte til arbeidslivet etter avlagt fagbrev eller søker seg videre til høyere eller annen utdanning[11]. For service og samferdsel, teknikk og industriell produksjon, medier og kommunikasjon er det en vesentlig andel av nyutdannede fagarbeidere som ikke vurderer fag- og svennebrevet som et endelig mål for utdanningen.

Andelen personer med fagbrev og som er i arbeid, varierer også når det gjelder om de er i heltidsstilling, definert som minst 35 timer avtalt arbeidstid. Innenfor utdanningsprogram for helse- og sosialfag er det bare 33 prosent som har avtalt arbeidstid på minst 35 timer. Det er også mange med design og håndverk og restaurant- og matfag som utdanningsbakgrunn som arbeider deltid. Personer med elektrofag og bygg- og anleggsteknikk som utdanningsbakgrunn har derimot høye andeler med heltidsstillinger.

En studie av tilbudsstrukturen som var gjeldende før Kunnskapsløftet, viste til dels store variasjoner mellom studieretningene for sannsynligheten for å være utenfor utdanning og arbeid, også etter kontroll for elevsammensetning. Sannsynligheten for å være utenfor utdanning og arbeid ved 22-årsalderen er 4–7 prosentpoeng høyere for dem som startet på helse- og sosialfag, naturbruk, formgivingsfag, hotell- og næringsmiddelfag og medier og kommunikasjon, sammenlignet med dem som startet på allmennfag. Det samme gjelder for den studieforberedende retningen musikk, dans og drama.[12] Til tross for endringene i tilbudsstrukturen er mange av tilbudene i denne tidligere strukturen sammenlignbare med dem som inngår i tilbudsstrukturen for Kunnskapsløftet.

En undersøkelse viser at personer med helsefaglig utdanning, humaniora og estetikk og servicefag på videregående nivå vil ha en livsløpsinntekt på henholdsvis 77, 82 og 83 prosent av det en person med allmennfaglig videregående opplæring vil tjene.[13] Til sammenligning vil livsløpsinntekten til en person med kjemiske fag, elektro,

[11] At fagarbeidere er i utdanning, betyr i denne sammenhengen både høyere utdanning, fagutdanning og videregående opplæring

[12] Falch m.fl. (2010), Falch m.fl. (2011)

[13] Kirkebøen (2010)

Figur 3.16 Avtalt arbeidstid på minst 35 timer per november 2010 for elever og lærlinger som oppnådde fag-/svennebrev i skoleåret 2009-2010.

Figuren inkluderer bare utdanningsprogrammer med minst 100 mottakere av fag- eller svennebrev.
Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

mekaniske fag og byggfag på videregående nivå være henholdsvis 30, 20, 12 og sju prosent høyere enn referansegruppen med allmennfaglig videregående opplæring. Den økonomiske gevinsten av å fullføre flere av lærefagene i fag- og yrkesopplæringen er dermed relativt lav.

En undersøkelse av utvalgte lærefag viser store forskjeller mellom lærefagene i bruken av fagkompetanse på arbeidsmarkedet.[14] Rundt 70 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at den første jobben de fikk etter fagbrevet i stor grad var en jobb der de brukte fagkompetansen fra fagbrevet. Omtrent 21 prosent av respondentene oppgir videre at de har fagspesifikt arbeid i den forstand at man må ha fagbrev for å kunne gjøre jobben, og at andre med samme jobb har samme fagbrevet. Andelen personer med slikt fagspesifikt arbeid er høyest innenfor design og håndverksfag, elektrofag og bygg- og anleggsfag. Derimot opplever få med fagbrev fra servicefag og helse- og sosialfag at de har fagspesifikt arbeid. Fagarbeidere innenfor disse områdene konkurrerer i større grad med personer med høyere utdanning og personer som er ufaglærte. En undersøkelse av virksomhetenes oppfatninger av fagene kontor og administrasjon, salg, IKT-service, logistikk og helsearbeiderfaget viser at de fleste mener at fagbrev har betydning for arbeidet, men et ganske stort mindretall er ikke enige, særlig innenfor salg og logistikk.[15] Kjennskap til lærefagene er med unntak av helsearbeiderfaget ikke spesielt god, lærlingene får i vesentlig lavere grad jobb i virksomheten der de hadde læretid, enn i tradisjonelle håndverks- og industrifag. Bare halvparten av virksomhetene mener det er en fordel å ansette fagarbeidere. I helsearbeiderfaget oppgir imidlertid nesten alle virksomhetene at det er en fordel å ansette fagarbeidere. Lærefagene står også i forskjellige konkurranseforhold til andre utdannings- og yrkesgrupper. IKT-servicefaget og helsearbeiderfaget konkurrerer særlig med høyt utdannet arbeidskraft, mens salgs- og logistikkfaget konkurrerer i større grad med ufaglært arbeidskraft. For salgs- og logistikkfaget gir ikke fagbrevet et særlig fortrinn på arbeidsmarkedet. Personlige egenskaper og holdninger er avgjørende ved ansettelse. Flere andre studier tyder på at helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget ikke har en tydelig plass i arbeidsdelingen til virksomhetene. Lærefagene oppfattes som relevante av arbeidsgivere, men mange lærlinger tilbys ikke jobb etter endt læretid. Særlig gjelder dette barne- og ungdomsarbeidere. Mye kan imidlertid tyde på at lærlingordningen er i ferd med å etablere seg i begge sektorene, men foreløpig

[14] Hagen m.fl. (2008)

[15] Hagen m.fl. (2010)

ikke som en rekrutteringsordning for arbeidskraft.[16]

Det er grunn til å anta at rekrutteringsmønstrene på arbeidsmarkedet påvirker elevenes utdanningsvalg i videregående opplæring. I utdanningsprogrammene service og samferdsel, design og håndverk, helse- og sosialfag og restaurant- og matfag er det relativt få som oppnår yrkeskompetanse, samtidig som det er mange som velger påbygging til studiekompetanse, jf. figur 3.14. Dette er samtidig utdanningsprogrammer som i stor grad skal rekruttere arbeidskraft til segmenter av arbeidsmarkedet med svak kobling til fag- og yrkesopplæringen. En studie tyder dessuten på at elever innenfor helse- og oppvekstfag ikke primært velger utdanningsprogrammet for å bli fagarbeidere, men som en inngang til helse- og omsorgssektoren i arbeidsmarkedet, særlig ved å søke seg til høyere utdanning gjennom påbygging til generell studiekompetanse. Elever fra helse- og oppvekstfag som tar påbygging til generell studiekompetanse er i større grad enn elever med studiekompetanse fra studiespesialiserende programmer i høyere utdanning ett år etter fullført videregående opplæring. Det mindretallet som gjennomfører læretiden, får typisk bare tilbud om deltidsstillinger i sektoren.[17] En annen studie tyder på at elever innenfor utdanningsprogrammet service og samferdsel heller ikke primært velger utdanningsprogrammet for å bli fagarbeidere, men sikter seg inn mot et bredt sett av stillinger innenfor tjenesteytende næringer. I motsetning til elever i helse- og oppvekstfag søker elevene innenfor service og samferdsel seg i mindre grad til høyere utdanning. Lærefagene innenfor utdanningsprogrammet service og samferdsel oppfattes i mindre grad som attraktive av elevene. Restaurant- og matfag som utdanningsprogram står i en mellomstilling, både med tradisjonelle håndverksfag med forankring på arbeidsmarkedet og områder med lite attraktive lærefag.[18]

Samtidig er det innenfor flere næringer mangel på arbeidskraft, også over tid. Det er særlig virksomheter innen bygge- og anleggsvirksomhet og helse- og sosialtjenester som rapporterer om mangel på kvalifisert arbeidskraft.[19] Henholdsvis 22 og 20 prosent av disse bedriftene svarer at de har mislyktes med å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene. Det er også innenfor disse næringene at flest bedrifter oppgir mangel på søkere som årsak til at de ikke har lyktes med å rekruttere arbeidskraft. Informasjons- og kommunikasjonssektoren rapporterer også om store rekrutteringsproblemer. Innenfor næringen varehandel er derimot ikke arbeidsmarkedet spesielt stramt. Det er bedrifter med rekrutteringsproblemer som oftest forsøker å rekruttere arbeidskraft fra utlandet.

3.4 Elevenes inkludering, trivsel og læringsmiljø

Elevundersøkelsen viser at trivselen er generelt høy gjennom hele grunnopplæringen. Men det er rundt åtte til ni prosent av elevene som sier at de blir mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere på 7. og 10. trinn. Denne andelen er noe lavere på Vg1. Andelen elever som rapporterer om mobbing, har vært stabil over lang tid, men sammenlignet med 2010 viser tallene likevel en svak nedgang i omfanget av mobbing for 2012. Med mobbing menes gjentatt negativ atferd fra én eller flere rettet mot en elev. I TIMSS 2011 rapporterer om lag fire prosent av elevene at de opplever erting og plaging omtrent ukentlig, og 19 prosent omtrent månedlig.[20]

Det skjer en tydelig endring i løpet av ungdomstrinnet i andelen elever som liker skolearbeidet godt eller svært godt. Mens over 60 prosent av elevene i 2012 liker skolearbeidet godt eller svært godt på 7. trinn, er det bare 37 prosent av elevene som gjør det samme på 10. trinn. Mønsteret med en knekk i elevenes skolemotivasjon på ungdomstrinnet er til stede også for andre år. Det har likevel vært en forbedring i andelen elever som liker skolearbeidet godt eller svært godt på 10. trinn i løpet av de siste årene. I videregående opplæring øker igjen andelen elever som rapporterer om det samme, til rundt 49 prosent. I løpet av de siste årene har denne andelen elever økt klart i videregående opplæring.

Sammenlignet med de andre trinnene kan det også observeres en svak økning i andelen elever som ofte eller svært ofte blir forstyrret av bråk og uro på ungdomstrinnet. Om lag 29 prosent av elevene på 10. trinn rapporterer at de blir forstyrret av bråk og uro ofte eller svært ofte.

I Elevundersøkelsen kombineres enkeltspørsmål i samlemål for ulike dimensjoner ved læringsmiljøet ved skolen, og det er mulig å følge utviklingen fra 2007 og framover. Når det gjelder læringsmiljøet til elevene, er endringene for små

[16] Nyen m.fl. (2011)
[17] Høst m.fl. (2012b)
[18] Høst m.fl. (2013)
[19] Ørbog og Sørbø (2012)
[20] Grønnmo m.fl. (2012)

Figur 3.17 Elevenes egenrapportering om læringsmiljøet.

Kilde: Utdanningsdirektoratet/Elevundersøkelsen 2010 og 2012

til at det gir grunnlag for å vurdere om utviklingen går i én bestemt retning etter innføringen av reformen.[21]

En undersøkelse av ungdomsskoleelever i 1992, 2002 og 2010 viser en nedgang i konfliktnivået mellom elevene og lærerne, særlig i løpet av 2000-tallet. Antallet elever som er helt eller litt enige i at de trives på skolen, økte fra 1992 til 2010. I samme tidsperiode er andelen som oppgir at de kjeder seg, og andelen som oppgir at de gruer seg til å gå på skolen, blitt redusert. Andelen elever som oppgir at de er helt eller delvis enige at de gruer seg til å gå på skolen, er blitt mer enn halvert fra 1992 til 2010.[22]

I forbindelse med gjennomføringen av PISA er elevene også blitt spurt om ulike sider ved deres læringsmiljø. For alle PISA-undersøkelsene oppgir omtrent 40 prosent av elevene at det er bråk og uro i de fleste eller alle timene. I overkant av 30 prosent av elevene rapporterer for de fleste eller alle timer at elevene ikke begynner å arbeide før lenge etter at timen har begynt. I sum for alle spørsmålene tyder PISA-undersøkelsene på at elevens læringsmiljø er relativt stabilt gjennom 2000-tallet, og at omtrent en tredel av elevene oppgir at ulike problemer ved læringsmiljøet inntreffer i de fleste eller alle timer.[23]

I 2009 ble undersøkelsen ICCS gjennomført. Resultatene viste at norske elever på 8. og 9. trinn har svært gode kunnskaper om og god forståelse av begrepet medborgerskap, og at nivået er likt som ved den forrige undersøkelsen som ble gjennomført i 1999 (CIVIC). Elevene på 9. trinn ligger på 5. plass blant jevnaldrende elever, mens elevene på 8. trinn ligger nærmere det internasjonale gjennomsnittet for elever på 8. trinn. Elevenes skår på denne kunnskapstesten henger relativt sterkt sammen med karakterer i samfunnsfag og matematikk. Videre støttet norske elever ytringsfrihet og frihet til å velge sine ledere. Få elever kan akseptere voldelige ytringsformer. Elevene uttrykker videre sterk støtte til kvinners rettigheter, og de har sterk tillit til demokratiske institusjoner. Undersøkelsen avdekker ikke tegn på at den demokratiske beredskapen hos norske elever er svekket, sammenlignet med undersøkelsen som ble gjennomført i 1999.[24]

3.5 Forskjeller i måloppnåelse mellom elever

Regjeringens prioriterte utdanningspolitiske mål gjelder for alle elever. Det betyr at ingen elevgrupper skal gjøre det systematisk dårligere enn andre elever. Imidlertid er det godt dokumenterte systematiske sammenhenger mellom eleve-

[21] Olsen m.fl. (2013)
[22] Øia (2011)
[23] Kjærnsli og Roe (2010)
[24] Fjeldstad m.fl. (2010)

nes sosiale bakgrunn, minoritetsspråklige elevers språkferdigheter og kjønn og en lang rekke mål for grunnopplæringen, slik som læringsutbytte, gjennomføring av videregående opplæring, utdanningsvalg og sysselsetting på arbeidsmarkedet.

Det brukes ofte flere tilnærminger for å beskrive sammenhengen mellom elevenes sosiale bakgrunn og elevprestasjoner eller andre mål for opplæringen.[25] Det er viktig å skille sammenhengen mellom for eksempel elevenes sosiale bakgrunn og elevprestasjoner fra mål på spredningen i elevprestasjoner, det vil si avstanden mellom faglig sterke og svake elever. I et land kan sammenhengen mellom elevenes sosiale bakgrunn og elevprestasjoner godt være svak, samtidig som spredningen i elevprestasjoner er stor.

I forskningen måles elevenes sosiale bakgrunn på mange ulike måter. Det vanligste er å bruke informasjon om foreldrenes utdanningsnivå, inntekt, arbeidsmarkedstilknytning og ulike mål på foreldrenes sosiale og kulturelle ressurser.[26]

En internasjonal studie av lesing i PISA 2009 viser at Norge er blant landene i OECD der sosial bakgrunn i liten grad forklarer prestasjonsforskjeller mellom elevene.[27] For hele OECD forklarer elevenes sosiale bakgrunn 14 prosent av variasjonen i leseprestasjoner, mens Norge ligger signifikant lavere med 8,6 prosent. En viktig årsak til dette er at Norge er blant landene i OECD med minst spredning i elevenes sosiale bakgrunn. Sammenlignet med andre land er det relativt små sosioøkonomiske forskjeller i Norge. En nasjonal studie av PISA viser dessuten at andelen av prestasjonsforskjellene mellom elevene som kan forklares med sosial bakgrunn, har vært relativt stabil på hele 2000-tallet.[28] En nasjonal undersøkelse basert på nasjonale prøver og karakterstatistikk viste at elevenes hjemmebakgrunn forklarte mellom ti og 25 prosent av variasjonen i skoleprestasjoner på ulike trinn i grunnskolen.[29] Det er en del høyere enn i studien basert på PISA, og kan tyde på at en del av variasjonen i prestasjoner som skyldes sosial bakgrunn, ikke fanges opp av PISA[30]. Dette resultatet bekreftes også av andre nasjonale studier. Uansett er det mye av variasjonen i elevprestasjoner som ikke kan forklares av sosial bakgrunn i Norge.

Samtidig viste den samme internasjonale studien av PISA at norske elevers prestasjoner i lesing øker med 36 poeng for en enhetsøkning i PISA-indeksen for økonomisk, sosial og kulturell status, mot 38 poeng for OECD som helhet. Det betyr at prestasjonsforskjellene mellom norske elever med høy og lav sosial bakgrunn er omtrent de samme som gjennomsnittet for landene i OECD. I motsetning til gjennomsnittet i OECD avtar derimot sammenhengen mellom sosial bakgrunn og elevprestasjoner høyere opp på PISA-indeksen for økonomisk, sosial og kulturell status. Det betyr at det er små forskjeller i leseprestasjoner mellom norske elever med høyest og nest høyest sosial bakgrunn, men at disse gruppene samlet sett gjør det bedre enn norske elever med lav sosial bakgrunn. Nasjonale studier basert på registerdata finner derimot mer entydig lineære sammenhenger mellom elevenes sosiale bakgrunn og elevprestasjoner, jf. figur 3.19.[31]

Sammenlignet med OECD-landene betyr dette at mye av variasjonen i elevprestasjoner mellom elever i Norge forklares av andre faktorer enn sosial bakgrunn, samtidig som prestasjonsforskjellene mellom elever med høy og lav sosial bakgrunn ligger omtrent på nivå med gjennomsnittet for OECD-landene.[32]

En nasjonal studie basert på karakterstatistikk fra grunnskolen og et mål for gradientens helning viser at endringene i løpet av 2000-tallet ikke har vært store. Endringene går likevel svakt i retning av større sosioøkonomiske ulikheter i grunnskoleresultater i perioden etter innføringen av Kunnskapsløftet, sammenlignet med de siste årene før innføringen av reformen. Det er særlig i matematikk og de praktisk-estetiske fagene at økningen har vært tydelig. I løpet av 2000-tallet betyr dessuten forskjellene i familiens inntekt gradvis mer for ulikhetene i karakterer i grunnskolen. Gjennomsnittet i standpunktkarakterer har økt for elever på alle nivåer på SØS-skalaen under Kunnskapsløftet, men karaktergjennomsnittet har økt mer

[25] OECD (2010). Det er gjerne to hovedtilnærminger som brukes i forskningen for å beskrive sammenhengen mellom elevenes sosiale bakgrunn og elevprestasjoner eller andre mål for opplæringen. En måte er å måle andelen av prestasjonsforskjellene mellom elevene som kan forklares med elevenes sosiale bakgrunn (gradientens styrke). En annen måte er å måle endring i antall poeng på en indeks for elevprestasjoner for en enhetsøkning i en indeks for elevenes sosiale bakgrunn (gradientens helning).

[26] Kjærnsli og Roe (2010)

[27] OECD (2010).

[28] Kjærnsli og Roe (2010)

[29] Opheim m.fl. (2010)

[30] Dette henger sannsynligvis sammen med at nasjonale studier ofte er basert på bedre mål på elevenes sosiale bakgrunn, slik som registerdata for alle norske elever

[31] Bakken og Elstad (2012)

[32] OECD (2010)

Figur 3.18 Endring i antall poeng i lesing i PISA 2009 for en enhetsøkning i PISA-indeksen for økonomisk, sosial og kulturell kapital.

Kilde: OECD PISA-databasen

for elever på de øverste nivåene.[33] Elever med foreldre på de laveste nivåene av SØS-skalaen har bare marginalt endret karaktergjennomsnitt, mens elever med foreldre i den øverste kategorien har klart høyere karaktergjennomsnitt. Forskjellene over tid er imidlertid ikke store. Det er vanskelig å dokumentere hva som er årsaken til disse endringene.

Mange minoritetsspråklige elever lykkes godt i grunnopplæringen. Basert på foreldrenes landbakgrunn oppnår flere av minoritetsgruppene like gode eller bedre faglige resultater enn gjennomsnittet for alle elever.[34] Dersom det tas hensyn til foreldrenes utdanningsbakgrunn og elevenes karakterer fra grunnskolen, forsvinner forskjellen i andelen som gjennomfører videregående opplæring, mellom innvandrere og resten av elevene, og andelen norskfødte med innvandrerforeldre som gjennomfører videregående opplæring, blir høyere.[35] I gjennomsnitt er det likevel slik at elever med innvandrerbakgrunn oppnår svakere karakterer, dårligere resultater på nasjonale prøver og gjennomfører videregående opplæring i mindre grad enn øvrige elever. Studier tyder på at det er større avstand mellom elever som lykkes og ikke lykkes blant unge med innvandrerbakgrunn, enn resten av befolkningen[36]. Blant de som ikke lykkes så godt, er sosial bakgrunn og manglende norskkunnskaper viktige forklaringer.

I alle OECD-landene skårer jenter bedre enn guttene i lesing med et gjennomsnitt i jentenes favør på 39 poeng. Guttene skårer derimot bedre enn jentene i matematikk, mens forskjellene etter kjønn i naturfag er små. Dette hovedmønsteret gjenfinnes også i stor grad i de nordiske landene, inkludert Norge.[37]

[33] Bakken og Elstad (2012) klassifiserer elevene etter foreldrenes utdanning og inntekt på en skala for sosioøkonomisk status (SØS) og beregner en gradient for sammenhengen mellom sosial bakgrunn og elevprestasjoner. SØS-indeksen er dermed annerledes definert enn PISA-indeksen for økonomisk, sosial og kulturell kapital

[34] Bakken og Elstad (2012)

[35] Falch m.fl. (2010)

[36] Birkelund og Mastekaasa (2012)

[37] Kjærnsli og Roe (2010).

Figur 3.19 Gjennomsnittlige standpunktkarakterer for elever på ulike nivåer av SØS-skalaen, i perioden før (2003–2006) og under (2009–2011) Kunnskapsløftet.

Kilde: Bakken og Eldstad (2012), figur 6.3

3.6 Departementets vurderinger av hovedutfordringene

Etter departementets vurderinger står grunnopplæringen overfor fire hovedutfordringer i årene framover. Disse vil bli presentert i det videre og er lagt til grunn både for problemstillingene som drøftes, og for forslagene som fremmes i de kommende kapitlene.

3.6.1 Bedre læringsutbytte for alle

Det skjedde et tydelig brudd i nivået på elevenes faglige prestasjoner rundt 2006. Både økningen i gjennomsnittlige elevprestasjoner og reduksjonen i spredningen etter 2006 forklares i stor grad av at andelen svakt presterende elever er blitt mindre. Det har særlig skjedd en forbedring på de første trinnene i grunnskolen. Dette er elever som i hovedsak har gått alle sine skoleår med læreplaner for Kunnskapsløftet.

Etter departementets vurdering gir disse forbedringene i elevenes læringsutbytte god støtte til de hovedgrepene som er foretatt. Det er mulig å forbedre elevenes gjennomsnittlige prestasjoner og øke andelen elever på de høyeste prestasjonsnivåene ytterligere. I årene framover er det viktig å heve både elever med faglig svake og elever med sterke forutsetninger samtidig. Etter departementets vurdering er det dermed behov for å forsterke enkelte elementer i styringen av grunnopplæringen, samtidig som hovedelementene i Kunnskapsløftet videreføres.

Det er lite som tyder på at sammenhengen mellom elevenes sosiale bakgrunn og læringsutbytte er blitt svakere i løpet av 2000-tallet. Selv om sammenhengen heller ikke er blitt klart sterkere, gir dette grunnlag for å vurdere mer målrettede tiltak for å redusere betydningen av sosial bakgrunn. Etter departementets vurdering er det nødvendig å vurdere slike tiltak også i sammenheng med arbeidsmarkedstiltak og ulike velferdspolitiske tilbud og ordninger. Departementet vil legge vekt på tiltak som bidrar til at de totale ressursene som brukes for barn og unge med behov for ekstra hjelp og støtte, utnyttes enda bedre.

3.6.2 Høyere gjennomføring av videregående opplæring

Gjennomføringen av videregående opplæring er i all hovedsak stabil, etter innføringen av både Reform 94 og Kunnskapsløftet. Det er klare tendenser til at overgangen fra Vg1 er blitt bedre i perioden etter innføringen av Kunnskapsløftet, men det kan ikke spores en tilsvarende positiv utvikling for overgangen fra Vg2 og fra Vg3. Det kan bety at gjennomføringen fem år etter påbegynt videregående opplæring vil øke på lengre sikt, eller at frafallet fra videregående opplæring bare er utsatt til senere i opplæringsløpet. Mye tyder på at overgangen fra Vg2 til Vg3 er særlig kritisk for gjennomføringen av videregående opplæring.

Etter departementets vurdering innebærer dette at eksisterende tiltak for økt gjennomføring

Figur 3.20 Differanse i poeng mellom guttenes og jentenes skår for PISA 2009. Positiv verdi betyr i jentenes favør.

Kilde: Kjærnsli og Roe (2010) og OECD PISA-databasen

av videregående opplæring må videreføres og forsterkes, særlig knyttet til elevenes læringsutbytte i grunnskolen og overgangen mellom Vg2 og Vg3 for yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Utfordringene ved overgangen fra Vg2 kan ha mange årsaker, men det er særlig innenfor lærefagene at overgangen fra Vg2 er vanskelig for elevene. Etter departementets vurdering tyder dette på at tilgangen på læreplasser er en kritisk faktor for gjennomføringen av videregående opplæring.

I overgangen fra Vg2 er det også mange elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer som velger påbygging til generell studiekompetanse. For disse elevene er det lite som tyder på at mangel på læreplass er en sentral faktor. Etter departementets vurdering er opplæringsløp med to år på yrkesfag og ett år på påbygging et lite helhetlig organisert opplæringsløp som i seg selv øker risikoen for frafall. Det er nødvendig å forbedre organiseringen av påbygging og å forbedre utdannings- og karrieremulighetene fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

3.6.3 Mer relevante utdanningstilbud i videregående opplæring

Selv om grunnopplæringen i stor grad utdanner ungdom med kompetanse som verdsettes av arbeidsmarkedet, fungerer ikke overgangen til arbeidsmarkedet godt nok for alle deler av fag- og yrkesopplæringen. Det er særlig utdanningsprogrammene service og samferdsel, restaurant- og matfag, design og håndverk og helse- og oppvekstfag som fungerer svakt når det gjelder rekruttering til lærefagene, gjennomføring med yrkeskompetanse og rekruttering til og verdsetting på arbeidsmarkedet. Samtidig vil departementet understreke at det er betydelige variasjoner mellom lærefagene innenfor de ulike utdanningsprogrammene, jf. kapittel 6.

Det er mange og komplekse årsaker til disse sammenhengene i overgangen mellom fag- og yrkesopplæringen og arbeidsmarkedet. Særlig viktig er det i hvilken grad lærefagene etableres på deler av arbeidsmarkedet som er yrkesbaserte, basert på interne kvalifiseringsveier eller er åpne arbeidsmarkeder med få krav om formelle utdanningskvalifikasjoner.[38] Samtidig er det godt dokumentert at land med lærlingordning eller en annen form for vekselsutdanning har markant lavere ungdomsarbeidsledighet enn andre europeiske land[39]. Det tyder på at lærlingordninger har et vesentlig potensial for å integrere ungdom på arbeidsmarkedet dersom koblingene mellom lærefagene og etterspørselen etter kompetanse fungerer godt. Lærefagene rettet mot tjenesteytende næringer har ikke blitt etablert på arbeids-

[38] Hagen og Skule (2004), Olsen m.fl. (2008) og Hagen m.fl. (2010)

[39] Müller og Gangel (2003)

markedet på samme måte som håndverksfagene og deler av industrien.

Etter departementets vurdering er det godt nok dokumentert at koblingene mellom lærefagene og arbeidsmarkedet er for svake for enkelte deler av fag- og yrkesopplæringen, samtidig som det er etablert et system for fag- og yrkesopplæring for hele arbeidsmarkedet. Det er derfor behov for nye tiltak som styrker sammenhengen mellom innholdet i og strukturen innenfor de ulike utdanningsprogrammene.

Etter departementets vurdering står utdanningsprogrammet medier og kommunikasjon, og delvis også naturbruk, i en særstilling ettersom det store flertallet av elevene oppnår studiekompetanse, og også søker seg til høyere utdanning. For medier og kommunikasjon er særskilte tiltak, jf. kapittel 6.

3.6.4 Inkludering, mestring og det brede samfunnsmandatet

Både Elevundersøkelsen og PISA undersøkelsen tyder på at ulike sider ved elevenes læringsmiljø i stor grad har vært stabile på 2000-tallet. For eksempel er det fortsatt rundt åtte til ni prosent av elevene som oppgir i Elevundersøkelsen at de blir mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere på 7. og 10. trinn. I TIMSS 2011 oppgir om lag fire prosent av elevene at de opplever erting og plaging omtrent ukentlig, og 19 prosent omtrent månedlig.

Etter departementets vurdering er det dermed behov for å forsterke tiltakene for å bedre læringsmiljøet til elevene, og i større grad enn tidligere forankre slike tiltak i den ordinære virksomheten til skolene. Arbeidet for bedre læringsmiljø skal ha et dobbelt mål: Et godt læringsmiljø for alle elever er både et mål i seg selv og et middel for å oppnå bedre læringsutbytte og gjennomføring av videregående opplæring.

Del II
Vurderinger og tiltak

4 Mer og bedre læring

Læreplanverket for Kunnskapsløftet fastsetter rammene som skal sikre best mulig opplæring for elever og lærlinger. Læreplanverket er en konkretisering av opplæringens formål og regulerer fagstrukturen og det faglige innholdet i opplæringen. Generell del av læreplanverket beskriver skolens ansvar og angir overordnede mål for opplæringen. Læreplanene for fag angir de faglige kompetansemålene elevene forventes å nå.

Et godt læringsmiljø er et mål i seg selv. Norske elever og lærlinger skal trives og oppleve mestring. Et godt læringsmiljø påvirker og fremmer også elevenes læring og helse. Et kjennetegn ved skoler med resultatmessig framgang etter innføringen av Kunnskapsløftet, er blant annet at elevene opplever at de har et særlig godt læringsmiljø.[1] Som vist i kapittel 3 er det fortsatt utfordringer i elevenes læringsmiljø. Tydelig ledelse av læringsprosesser og en vurderingspraksis hvor elevene får konkrete tilbakemeldinger er avgjørende for elevenes læring. Departementet beskriver i dette kapitlet behovet for å forsterke tiltakene slik at elevene kan få et best mulig læringsmiljø og gode læringsresultater.

4.1 Læreplanverket

4.1.1 Generell del av læreplanverket og prinsipper for opplæringen

Generell del er en utdyping og konkretisering av formålet med opplæringen og framhever og tematiserer skolens brede lærings- og kunnskapssyn. Generell del ble svært godt mottatt av sektoren da den kom, og mange pekte på at den ga lærerprofesjonen status ved at den satte lærergjerningen inn i et større perspektiv.

Prinsipper for opplæringen definerer grunnleggende prinsipper og krav som skal prege og forplikte alle skoler og opplæringssteder, og skal bidra til at læreplanverket samlet sett dekker det brede kunnskaps- og læringssynet regjeringen står for. Prinsippene for opplæringen konkretiserer og utdyper bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til loven, og setter dette inn i en sammenheng med fagene. Den utdyper skolens arbeid med tilpasset opplæring, kulturell og sosial kompetanse og læringsstrategier. Prinsippene bidrar til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for en opplæring som er i samsvar med regelverket og som er tilpasset lokale og individuelle forutsetninger og behov. Læringsplakaten inngår i Prinsipper for opplæringen, se boks 4.1.

Også for Kunnskapsløftet–Samisk er det utarbeidet Prinsipper for opplæringen og en egen samisk læringsplakat. Prinsipper for opplæringen skal inngå i grunnlaget for å videreutvikle kvaliteten i grunnopplæringen og for systematisk vurdering av samisk skole og lærebedrift. Den samiske skolen (en skole eller gruppe hvor grunnopplæringen følger Kunnskapsløftet–Samisk) skal med basis i samisk språk, kultur og samfunnsliv bygge på mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger. Den samiske læringsplakaten vektlegger den samiske skolens og lærebedriftens oppgaver overfor de samiske elevene/lærlingene, slik at det kan legges til rette for at de får en god opplæring.

Evalueringen av Kunnskapsløftet peker på at sammenhengen mellom kunnskaps- og læringssynet i Generell del og læreplanene i fag i Kunnskapsløftet ikke er god nok. Forskerne mener en fornying av den generelle delen av læreplanverket vil kunne bidra til et tydeligere læreplanverk som det vil være lettere å forholde seg til for lærere, skoleledere og andre.[2]

Departementets vurderinger

Generell del har et positivt omdømme i skolen, blant annet fordi den beskriver de mange og ulike oppgavene skolen har. Den utdyper innholdet i skolens brede kunnskaps- og læringssyn, og den synliggjør kompleksiteten i lærerens rolle. Generell del viser at grunnopplæringen handler om mer enn tilegnelse av konkrete og målbare ferdigheter og kunnskap. Departementet mener derfor at denne delen av læreplanver-

[1] Bakken og Seippel (2012)

[2] Dale m.fl. (2011)

Boks 4.1 Læringsplakaten

Skolen og lærebedrifta skal
- gi alle elevar og lærlingar/lærekandidatar like gode føresetnader for å utvikle evner og talent individuelt og i samarbeid med andre
- stimulere lærelyst, evne til å halde ut og nyfikne blant elevane og lærlingane/lærekandidatane
- stimulere elevane og lærlingane/lærekandidatane til å utvikle eigne læringsstrategiar og evne til kritisk tenking
- stimulere elevane og lærlingane/lærekandidatane i personleg utvikling og i styrking av eigen identitet, i det å utvikle etisk, sosial og kulturell kompetanse og evne til demokratiforståing og demokratisk deltaking
- leggje til rette for elevmedverknad og for at elevane og lærlingane/lærekandidatane kan gjere medvitne verdival og val av utdanning og framtidig arbeid
- fremme tilpassa opplæring og varierte arbeidsmåtar
- stimulere, bruke og vidareutvikle kompetansen til den einskilde læraren
- medverke til at lærarar og instruktørar står fram som tydelege leiarar og førebilete for barn og unge
- sikre at det fysiske og psykososiale arbeids- og læringsmiljøet fremmar helse, trivsel og læring
- leggje til rette for samarbeid med heimen og sikre at foreldre/føresette får medansvar i skolen
- leggje til rette for å trekkje inn lokalsamfunnet i opplæringa på ein meiningsfylt måte

ket bør beholdes. Det har imidlertid skjedd viktige endringer både i skolen og i det norske samfunnet siden Generell del ble utformet på midten av 1990-tallet. Norge er for eksempel et mer flerkulturelt og mer mangfoldig samfunn. I januar 2009 trådte et nytt formål for grunnopplæringen i kraft. Endringen av skolens formålsparagraf anerkjenner de betydelige forandringene i det norske samfunnet de siste 20 årene. Et mangfold representert ved det flerkulturelle og flerreligiøse har en mer framtredende plass i det nye formålet, samtidig som det er lagt særlig vekt på de kristne tradisjonene i det norske samfunnet. Departementet mener den nye formålsparagrafen ikke reflekteres godt nok i Generell del slik den er i dag.

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* signaliserte departementet at det skulle vurdere justeringer i Generell del av læreplanverket. Departementet mener at en fornying av Generell del vil bidra til bedre sammenheng mellom formålsparagrafen, Generell del, Prinsipper for opplæringen og læreplanene for fag. En fornyet Generell del vil øke oppmerksomheten om grunnopplæringens brede mandat og framheve samspillet mellom ulike typer ferdigheter, kunnskaper og holdninger.

En fornyet Generell del må tydeligere beskrive den norske skolens åpne og inkluderende holdning til andre livssyn og tradisjoner. En fornyet Generell del må også reflektere dagens samfunn og de utfordringer barn og unge møter i samfunnet i dag, for eksempel den digitale hverdagen som bare de siste årene har endret både læring og sosiale omgangsformer.

Departementet ønsker at innholdet i Prinsipper for opplæringen skal inkluderes i den nye generelle delen, slik at sammenhengen i læreplanverket blir tydeligere. Den nye generelle delen skal også tilpasses og omfatte læreplanverket for samisk. Departementet vil drøfte med Sametinget hvordan Prinsipper for opplæringen i Kunnskapsløftet – Samisk skal inkluderes i en fornyet Generell del.

Departementet vil
- utarbeide en fornyet Generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet – Samisk slik at den på en tydeligere måte reflekterer utviklingen i skolen og samfunnet
- i samarbeid med Sametinget drøfte hvordan Prinsipper for opplæringen og Læringsplakaten for samisk opplæring skal være en del av den fornyede generelle delen

4.1.2 Læreplaner for fag

Evalueringen viser at Kunnskapsløftet som læreplanreform har gitt et større handlingsrom til lærere i konkretisering av mål, valg av læremidler og valg av arbeidsmetoder.[3] Evalueringen viser også til at skoleledere og lærere har sluttet opp om målene i Kunnskapsløftet, og at læreplanene har motivert og engasjert ledere og lærere. Lokalt arbeid med læreplaner har bidratt til samarbeid

[3] Dale og Øzerk (2009), Dale m.fl. (2011)

og diskusjon av erfaringer mellom lærere og skoler. Forskerne trekker også fram at satsingen på vurdering har bidratt til å styrke læreplanforståelsen.[4]

Selv om oppslutningen om læreplanreformen er stor, viser evalueringen også at reformen har vært utfordrende. Kompetansemålene i læreplanene krever at skolen og lærerne konkretiserer innholdet og velger arbeidsmåter. Kompetansemålene i læreplanene for fag er ulikt utformet for å ivareta fagenes egenart.

Flere evalueringsrapporter peker på at det lokale arbeidet med læreplanene har vært en utfordring. Resultatet har i mange tilfeller vært at opplæringen er gjennomført uten tydelig plan, struktur og mål og ikke i tråd med reformens intensjoner.[5]

Læreplanene for Kunnskapsløftet har i mindre grad enn tidligere innholdsmomenter. Forskere peker på at dette kan bidra til en overfladisk tilnærming til det elevene skal lære.[6] Rapporten *Kunnskap og læringsambisjoner for ungdom i seks land*[7] konkluderer med at norske læreplaner i all hovedsak har et høyt ambisjonsnivå, men at det er store variasjoner både innen fag og mellom fag. Norske læreplaner har mange kompetansemål på høyt nivå sammenliknet med Sverige, Danmark, Finland, New Zealand og Skottland.[8]

En overgang til læreplaner med kompetansemål representerte en stor endring for lærerne i grunnskolen. De første evalueringsrapportene om innføringen av nye læreplaner viste at skoleeiere opplevde at de fikk begrenset informasjon fra nasjonalt nivå om det lokale arbeidet med læreplaner og vurdering.[9] Det er også reist kritikk mot mangel på støtte til implementering av læreplanene. Halvparten av skolelederne i grunnskolen og én av tre skoleledere i videregående opplæring opplever lokalt arbeid med læreplanene som spesielt utfordrende. Skolelederne etterlyser nasjonale standarder og kriterier for lokalt arbeid med læreplanene.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at lærebøkene fortsatt styrer mye av lærernes undervisning og at det er forholdsvis liten bruk av andre læremidler i undervisningen.[10] Et av evalueringsprosjektene så på sammenhengen mellom læreplan, læreverk og tilrettelegging for læring, og så på konkrete læreverk og sammenhengen med læreplanene i naturfag, norsk og samfunnsfag.[11] Forskerne fant stor variasjon i hvordan læreverkene følger opp læreplanens intensjoner. Godkjenningsordningen for lærebøker ble opphevet fra 1. august 2000 med begrunnelse at det er læreplanen som skal være styrende for undervisningen. Valget av læremidler og lærebøker er et ansvar for den enkelte skole og lærer.

Statlige utdanningsmyndigheter har en tilskuddsordning for å støtte utgivelser av læremidler innen tilrettelagt opplæring, opplæring av språklige minoriteter og opplæring innen smale fag og små elevgrupper, der det ikke er markedsgrunnlag for kommersiell utgivelse.

Sametinget har ansvar for utvikling og produksjon av samiske læremidler. Sametinget har en strategisk plan for slik utvikling, og det brukes store ressurser årlig på arbeidet, men det er fremdeles stor mangel på læremidler for samiske elever, særlig på sørsamisk og lulesamisk. Sametinget og Senter for IKT i utdanningen har utviklet en portal for samiske læringsressurser på nett; Ovttas/Aktan/Aktesne. Portalen skal også fungere som en delingsarena for lærere. Prosjektet med utvikling av portalen avsluttes i 2013, det arbeides for å finne løsninger for varig drift av portalen.

Fjernundervisning er i mange tilfelle den eneste muligheten for at elever kan få oppfylt retten til opplæring i samisk språk. Det arbeides nå med en strategisk plan for å forbedre kvaliteten og strukturen for slik fjernundervisning. Dette må også sees i sammenheng med utvikling av læremidler.

Elever med opplæring i samisk har opplæring i norsk enten som første- eller andrespråk. Den tospråklige opplæringen gjør at disse eleven har behov for flere timer enn andre elever, og fag- og timefordelingen har vist seg å være en stor organisatorisk utfordring for elever, skoler og kommuner. Departementet ønsker ikke at fag- og timefordelingen skal være en barriere for elever som ønsker opplæring i samisk, og har derfor samarbeidet med Sametinget for å få fastsatt en ny fag- og timefordeling for grunnskolen. Denne vil gjelde fra høsten 2013.

Departementets vurderinger

Evalueringen av Kunnskapsløftet er i hovedsak positiv til læreplanene for fag i Kunnskapsløftet.

---

4 Aasen m.fl. (2012)
5 Dale m.fl. (2011), Hodgson m.fl. (2012a), Aasen m.fl. (2012)
6 Sivesind (2013), Hodgson m.fl. (2012a)
7 Sivesind (2011)
8 Vibe (2012)
9 Engelsen (2008)
10 Hodgson m.fl. (2012a)
11 Rønning m.fl. (2008)

Bruken av grunnleggende ferdigheter og kompetansemål i fagene synes å være gode grep for å svare på utfordringene som grunnopplæringen sto overfor før reformen. Departementet ser på denne bakgrunn ikke behov for å foreta store endringer av læreplanene for fag, men vil arbeide for å videreutvikle dem. Departementet mener det er viktig å holde fast ved læreplaner som er i ferd med å gi gode resultater og bygge videre på et læreplanverk som gradvis er blitt godt forankret i sektoren. Dette er imidlertid ikke til hinder for å gjøre justeringer og endringer der evalueringer, erfaring og nye prioriteringer tilsier dette.

Nasjonale utdanningsmyndigheter har utviklet et eget system for oppfølging av læreplanene. Det innebærer gjennomgang, sammenstilling og analyse av ulike kilder som gir kunnskap om hvordan læreplanene fungerer i skolen og i lærebedriftene. Dette skal gi grunnlag for å iverksette tiltak for å styrke av læreplanene og gi støtte og veiledning.

Det har også blitt utarbeidet en veiledning i lokalt arbeid med læreplaner, som retter seg mot skoleeiere, skoleledere og lærere, samt veiledninger for blant annet læreplanene i de gjennomgående fagene og de åtte første valgfagene som ble innført høsten 2012. Veiledningene tar utgangspunkt i et utvalg av hovedområder og kompetansemål, og gir eksempler på hvordan læreplanene kan konkretiseres og settes ut i praksis. For å styrke lokalt arbeid med læreplanene vil veiledingen bli revidert, og det skal også foretas en revisjon av veiledningsmateriellet for de ulike fagene.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at mange lærere opplever at de er blitt mer avhengige av lærebøkene i undervisningen.[12] Det er igangsatt et forskningsprosjekt om læremidler i grunnopplæringen med det formål å få økt kunnskap om læremidlenes betydning for undervisning og læring. Prosjektet går i perioden fra 2012 til 2015.

4.1.3 Grunnleggende ferdigheter

Bak både Kunnskapsløftet som reform og innføringen av de grunnleggende ferdighetene[13] lå et ønske om å heve elevenes faglige utbytte. Ferdighetene skal bidra til elevens faglige progresjon gjennom opplæringen i de ulike fagene og inngår som en integrert del av kompetansemålene i læreplanene i alle fag i hele grunnopplæringen. Utover en generell omtale av grunnleggende ferdigheter omtales i dette kapitlet digitale ferdigheter spesielt.

Mange skoleledere og lærere er enige i at det er viktig å legge stor vekt på grunnleggende ferdigheter, og mener dette er både en nødvendig og riktig prioritering i læreplanverket for Kunnskapsløftet.[14] Forskningsrapportene fra Evalueringen av Kunnskapsløftet viser midlertid at arbeidet med grunnleggende ferdigheter i varierende grad er prioritert ved skolene, og at det er ulik oppfatning av hva de grunnleggende ferdighetene innebærer.[15] Klasseromsforskning viser at de grunnleggende ferdighetene ikke alltid gjenspeiles i opplæringen. Forskerne finner det til tider vanskelig å gjenfinne læreplanverkets sterke betoning av grunnleggende ferdigheter i læreres planlegging av og begrunnelser for opplæringen.[16]

Evalueringen viser at det har vært en manglende systematikk i oppbyggingen av de grunnleggende ferdighetene innenfor de ulike læreplanene.[17] Det pekes også på at progresjonen i grunnleggende ferdigheter på tvers av fagene var for lite synlig i læreplanene slik de var ved innføringen av Kunnskapsløftet i 2006.[18] En analyse av fagene naturfag, norsk og samfunnsfag viser at skriftlige og muntlige ferdigheter forekommer ganske hyppig i kompetansemålene, mens leseferdighet forekommer i varierende grad. Digitale ferdigheter og regneferdigheter forekommer i liten grad i kompetansemålene. Når det gjelder grunnleggende ferdigheter i de tre læreplanene, viser analysen at det varierer hvor tydelig kravene er til progresjon i de grunnleggende ferdighetene i de tre fagene.[19]

I arbeidet med å følge opp og forbedre Kunnskapsløftet har departementet ønsket å gjøre progresjonen i de grunnleggende ferdighetene tydeligere i læreplanene. I 2012 fastsatte utdanningsmyndighetene et rammeverk for grunnleggende ferdigheter. Rammeverket er et grunnlagsdokument som definerer de fem grunnleggende ferdighetene, beskriver deres funksjon og progresjonen av hver enkelt ferdighet på fem nivåer. Rammeverket er et verktøy i arbeidet med å utvikle og revidere læreplaner for fag for å bidra til å synliggjøre de grunnleggende ferdighetene ut fra fagenes egenart og formål. I forbindelse med den pågå-

[12] Hodgson m.fl. (2012a)

[13] Disse er definert som digitale ferdigheter, muntlige ferdigheter, å kunne lese, å kunne regne og å kunne skrive

[14] Hodgson m.fl. (2012a)

[15] Dale og Øzerk (2009), Hodgson m.fl. (2012a), Aasen m.fl. (2012)

[16] Hodgson m.fl. (2012a), Aasen m.fl. (2012)

[17] Rønning m.fl. (2008)

[18] Dale m.fl. (2011), Aasen m.fl. (2012)

[19] Hodgson m.fl. (2012a)

ende revideringen av de gjennomgående fagene norsk, matematikk, samfunnsfag, naturfag, engelsk og de likeverdige samiske læreplanene i norsk, samfunnsfag og naturfag har det derfor vært et uttalt mål å legge til rette for god progresjon i utvikling av elevenes grunnleggende ferdigheter gjennom hele opplæringsløpet. Reviderte læreplaner skal foreligge til skoleåret 2013–2014.

I satsingen på skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet er det utviklet beskrivelser av god lese-, skrive- og regneopplæring. Skolebasert kompetanseutvikling har som mål å utvikle skolenes praksis, og alle lærere involveres derfor i kompetanseutviklingen. Dette forsterker arbeidet med grunnleggende ferdigheter på tvers av fag. I forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn, fastsatt i 2010, er det lagt stor vekt på de grunnleggende ferdighetene. De grunnleggende ferdighetene står også sentralt i skoleringen av lærere i regi av Ny GIV.

Timetallsutvidelser i norskfaget i 2002 og 2008 og justering av læreplanen i norsk har bidratt til å styrke leseopplæringen. I 2008 fikk kommunene 1 mrd. kroner til å finansiere forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1. til 4. trinn. Dette ga muligheten for økt vektlegging av ferdigheter i lesing, skriving og regning i kombinasjon med tiltak for tidlig innsats.

Leseopplæring er et nasjonalt prioritert område for videreutdanning. Lesing som grunnleggende ferdighet er vektlagt i alle fag. Leseopplæringen er også et av de nasjonalt prioriterte områdene for støtte til etterutdanning. Veiledningsmaterialet for leseopplæring er sendt til alle skoler og gjort tilgjengelig elektronisk.

Departementet la til grunn en vid definisjon av digital kompetanse i *Program for digital kompetanse 2004–2009*. Den grunnleggende ferdigheten fikk betegnelsen å kunne bruke digitale verktøy. Enkelte fagmiljøer har pekt på at det er en fare for at den grunnleggende ferdigheten får et for snevert fokus på teknisk håndtering av programvare og digitalt utstyr. Den grunnleggende ferdigheten å kunne bruke digitale verktøy har endret betegnelse til digitale ferdigheter. Digitale ferdigheter innebærer at elevene bruker digitale verktøy, medier og ressurser hensiktsmessig og forsvarlig for å løse praktiske oppgaver, innhente og behandle informasjon, skape digitale produkter og kommunisere. Digitale ferdigheter innebærer også å utvikle digital dømmekraft gjennom å tilegne seg kunnskap og gode strategier for nettbruk.

Tilgang på teknologi, og at lærere legger til rette for pedagogisk bruk av IKT i opplæringen, er forutsetninger for at elevene skal kunne oppøve digitale ferdigheter. ITU Monitor-undersøkelsen viser at det har vært en økning i bruken av IKT.[20] Det er imidlertid store forskjeller mellom skoleslagene. Særlig elever på de laveste trinnene bruker datamaskin sjeldnere.[21]

Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Monitorstudiene fra Senter for IKT i utdanningen viser at det er store forskjeller mellom skoler og mellom skoleeiere når det gjelder tilgang på utstyr, kvaliteten på utstyret og hvor mye og hvordan IKT blir brukt i undervisningen.[22] Denne store forskjellen gir imidlertid også grunnlag for spredning av erfaringer fra skoler som har kommet langt til skoler som fremdeles har et potensial for utvikling. Under *Program for digital kompetanse 2004–2009* etablerte departementet prosjektet Lærende nettverk. Gjennom kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling bidro nettverkene til at skoler, skoleeiere og lærerutdanninger ble mer oppmerksomme på hva som må til for å ta IKT i bruk i læringsarbeidet, og hvilken bruk som kan gi faglig og pedagogisk merverdi.[23]

I kompetanseutviklingsstrategien *Kompetanse for kvalitet* er pedagogisk bruk av IKT og undervisning i alle de fem grunnleggende ferdighetene en del av utdanningstilbudene. I deltakerundersøkelsen fra 2011 svarer 51 prosent av lærere fra grunnskolen og 28 prosent av lærerne fra videregående opplæring at grunnleggende ferdigheter har inngått i undervisningen i svært høy grad eller i høy grad. Et mindretall av kursene har imidlertid referanser til bruk av digitale verktøy og vektlegging av digital kompetanse relatert til faget i kursbeskrivelsene for 2012. Dette kan tyde på at pedagogisk bruk av IKT kan vektlegges mer i kurstilbudene framover.

Etter innføringen av Kunnskapsløftet har det fra flere hold blitt pekt på at det er behov for å utvide og forsterke de grunnleggende ferdighetene, også for å utvikle elevenes kreative og sosiale kompetanse. Det er et mål for regjeringen å styrke elevenes sosiale og kulturelle kompetanse. Elevenes utvikling av sosial kompetanse er sentralt for hele grunnopplæringen. Dette er det lagt vekt på både i formålsparagrafen, opplæringsloven kapittel 9a og i læreplanverket for Kunnskapsløftet. I Generell del av læreplanverket kommer det sosiale aspektet ved menneskers atferd særlig til uttrykk gjennom det allmenndannede og

---

[20] Kløvstad og Kristiansen (2004), Egeberg m.fl. (2012)
[21] Egeberg m.fl. (2012)
[22] Kløvstad og Kristiansen (2004), Egeberg m.fl. (2012)
[23] Ottestad m.fl. (2009)

det samarbeidende mennesket. Dette understreker at utvikling av sosial kompetanse i skolen gjelder alle elever, ikke bare elever som viser problematferd i samspill med medelever og voksne. Prinsipper for opplæringen definerer skolens rolle i utviklingen av elevenes sosiale kompetanse og hva som er skolens og lærebedriftens ansvar. Prinsipper for opplæringen inneholder også et eget avsnitt om sosial og kulturell kompetanse. Her understrekes skolens og lærebedriftens ansvar for å stimulere elevene til å utvikle etisk, sosial og kulturell kompetanse.

Departementets vurderinger

Regjeringen har som vist i kapittel 1 prioritert et mål om at alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv. Satsingen på lesing, skriving og regning har gitt resultater, men det er nødvendig å videreføre et nasjonalt engasjement gjennom ulike satsinger rettet mot både skolen og lærerutdanningsinstitusjoner slik at elevenes utbytte av opplæringen blir enda bedre. Det er utviklet en egen satsing for ungdomstrinnet, *Motivasjon og mestring for bedre læring* (2013–2017), som skal bidra til at opplæringen ivaretar grunnleggende ferdigheter i og på tvers av fag.

Departementet vil forsterke innsatsen for grunnleggende digitale ferdigheter i alle fag, og særlig betydningen av digital dømmekraft og gode strategier for nettbruk.

Departementet vil se på hvordan digitale ferdigheter i større grad kan i varetas i videreutdanningstilbudene i strategien *Kompetanse for kvalitet*. Dette kan bidra til å forsterke arbeidet med de digitale ferdighetene i skolen og til å bedre forståelsen av hva ferdighetene innebærer. Tiltaket er beskrevet i kapittel 7.

Det er til dels store forskjeller mellom skoler og kommuner i tilgang på IKT-utstyr og i bruken av dette i undervisningen. Flere større utviklingstiltak de senere årene har brukt nettverk som strategi for erfaringsdeling og utvikling. Departementet ønsker å bygge videre på gode erfaringer fra blant annet lærende nettverk og Vurdering for læring i arbeidet med å styrke kompetansen i digitale ferdigheter og pedagogisk bruk av IKT. Departementet vil etablere forsøk med nettverk for erfaringsdeling og kompetanseutvikling.

Kompetanse er å kunne anvende kunnskaper og ferdigheter i ulike situasjoner gjennom blant annet å vise samarbeidsevne, kunne ta ansvar og kunne veilede. Slik kompetansebegrepet er brukt i læreplanverket omfatter dette mer enn hva som ligger i begrepet grunnleggende ferdigheter. De grunnleggende ferdighetene skal bidra til at elevene utvikler kompetanse i det faget de arbeider med og på tvers av fag. De grunnleggende ferdighetene står derfor ikke i motsetning til eller fortrenger viktige områder for utvikling som blant annet sosial og kulturell kompetanse.

Sosial kompetanse er et bredere felt enn hva en grunnleggende ferdighet kan ivareta. En kompetanse utvikles gjennom bruk av ferdigheter og kunnskaper. Departementet har etter innføringen av Kunnskapsløftet arbeidet bredt for å styrke elevenes sosiale kompetanse, blant annet gjennom satsingen *Bedre læringsmiljø*.

Rammeplanen for grunnskolelærerutdanningen beskriver sosial kompetanse spesifikt i eget avsnitt. I tillegg har også sosial kompetanse i praksis plass i de enkelte planene for fag i lærerutdanningen. Dette gjelder særlig det obligatoriske faget pedagogikk og elevkunnskap i grunnskolelærerutdanningen. Elevenes læringsresultater og læringsmiljø er et eget tema for rektorutdanningen.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring ble fastsatt 15. desember 2011. Det nasjonale kvalifikasjonsammeverket er en systematisk beskrivelse av nivåer og oppnådd kompetanse i det norske utdanningssystemet. Sosial kompetanse er uttrykt som en del av kompetansen, både etter gjennomført grunnskole og etter gjennomført videregående opplæring. Nivåene i rammeverket er beskrevet slik at de skal brukes som referanse når læreplaner for fag justeres, revideres eller når nye læreplaner utvikles. Kvalifikasjonsrammeverket og læreplanenes kompetansemål skal samlet sett bidra til at elevene skal tilfredsstille de generelle læringsutbyttebeskrivelsene som er fastsatt i kvalifikasjonsrammeverket. Dette gjelder også for de læreplanene som nå revideres og skal fastsettes til kommende skoleår.

Den fornyede generelle delen av læreplanverket vil også bygge på vurderinger av hvilke kompetanser skolen må bidra til å utvikle for at elever og lærlinger skal lykkes i det samfunnet de møter og skal bidra aktivt i utviklingen av.

Departementet vil

- etablere forsøk med nettverk for erfaringsdeling og kompetanseutvikling mellom lærere og skoler for å styrke kompetansen i digitale ferdigheter og pedagogisk bruk av IKT, for eksempel i samarbeid med utvalgte kommuner eller fylkeskommuner

4.2 Elev- og lærlingvurdering

Evalueringen av Kunnskapsløftet trekker fram at satsingen på elev- og lærlingvurdering har gitt økt bevissthet rundt skolens vurderingspraksis.[24]

Vurderingsfeltet har utviklet seg til et bredere fagfelt som ivaretar både underveis- og sluttvurdering. Det har vært satset på utvikling av lærernes vurderingskompetanse og vurderingspraksis. Nasjonale utdanningsmyndigheter har utviklet et bredt spekter av vurderingsverktøy og omfattende veiledningsressurser. Utviklingen bygger på nasjonal og internasjonal forskning, og har knyttet vurdering og læring tettere sammen.

Innføringen av nasjonale prøver, *Bedre vurderingspraksis* og *Vurdering for læring*, involvering av universitets- og høyskolesektoren og initiering og finansiering av forskning og evaluering, har ført til kompetanseutvikling og mer kunnskap om vurdering i skole og lærebedrift.

I forbindelse med den fireårige satsingen *Vurdering for læring* er det utviklet en egen nettside. Her ligger blant annet filmer om vurderingspraksis, videoforedrag, forskningsoversikter, eksempler på praksis, refleksjonsspørsmål til egen praksis. Det er også igangsatt flere tiltak for å øke vurderingsfaglig kompetanse i bruk og oppfølging av kartleggingsprøver og nasjonale prøver.

Både god klasseledelse og god vurderingspraksis innebærer at det er en positiv og støttende relasjon mellom læreren og den enkelte elev, og elever imellom. I vurderingssammenheng betyr dette at elevene kan være trygge på at formålet med vurderingen er videre læring og utvikling, og at vurdering ikke brukes som en form for straff eller atferdsregulering.

Boks 4.2 Fire prinsipper for god underveisvurdering

Prinsippene for god underveisvurdering bygger på nasjonal og internasjonal forskning om vurdering for læring. Forskningen framhever at elever lærer best når de

- forstår hva de skal lære og hva som er forventet av dem
- får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen
- får råd om hvordan de kan forbedre seg
- er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet ved å vurdere eget arbeid og utvikling

Prinsippene er nedfelt i forskrift til opplæringsloven, og skal bidra til at elevene får en forståelse av hva de mestrer, hva de må lære mer av og hvordan de best kan nå målene sine. I tillegg legges det vekt på at vurderingen skal motivere til videre læring.

Rapporten *Vurdering i skolen. Intensjoner og forståelser* viser at den nye vurderingsforskriften er godt kjent blant lærere, og at det er stor oppslutning om betydningen av underveisvurdering for elevenes læring. Det er lærere på de laveste trinnene som i størst grad sier at de har endret sin vurderingspraksis som følge av forskriftsendringen.[1]

[1] Sandvik m.fl. (2012)

4.2.1 Vurderingspraksis med vekt på elevene og lærlingenes læring

Et viktig formål med prosjektet *Bedre vurderingspraksis* var å forbedre regelverket for vurdering. Formålet med vurdering og hva som skal være grunnlaget for vurdering av elevenes kompetanse var ikke tydelig nok. Begrepsbruken ble samordnet og underveis- og sluttvurdering ble definert med ulikt formål. Regelverket ble utviklet på grunnlag av forskning om hvordan vurdering påvirker elevenes læring. Fire sentrale prinsipper innenfor satsingen *Vurdering for læring* er nedfelt som krav i regelverket. Bestemmelsene om vurdering for grunnskolen og videregående opplæring er samlet i ett felles kapittel i forskriften og det er laget et rundskriv som utdyper regelverket, se boks 4.2. I forbindelse med endring av vurderingsforskriften ble det utarbeidet brosjyrer med de vesentligste bestemmelsene til bruk for lærere og det har vært gjennomført samlinger i alle fylkene for å veilede om forskriften.

4.2.2 Utvikling av eksamen

Det er læreplanene som fastsetter om eksamen er sentralt eller lokalt gitt.

Hovedmodellen med femtimers skriftlig eksamen er videreført i Kunnskapsløftet, men eksamensordningene er i kontinuerlig utvikling. Eksamensformatet og tillatte hjelpemidler varierer også noe fra fag til fag.

Trekkordningen innebærer at elevene ikke skal ha eksamen i alle fag, men at de skal være

[24] Aasen m.fl. (2012)

eksamensforberedt i de fagene der eksamen er en mulig sluttvurdering ved siden av standpunktkarakteren.

Nasjonale myndigheter engasjerer praktiserende lærere til å utarbeide sentralt gitt eksamen. Det er også praktiserende lærere som får i oppdrag å være sensorer. For å sikre en rettferdig vurdering, er det viktig at sensorer vurderer besvarelser så likt som mulig. Det legges derfor vekt på god sensorskolering i alle fag. I Kunnskapsløftet er det utviklet veiledninger med kjennetegn på måloppnåelse til eksamen i alle fag. Veiledningene brukes på sensorskoleringene. Det oppfordres også til at elevene blir gjort kjent med dem før eksamen. Arbeidet med å kvalitetssikre, forvalte og vurdere eksamen er viktig for elevenes rettssikkerhet.

Eksamen er i kontinuerlig utvikling, og eksamensordningene har de siste årene gjennomgått flere endringer og justeringer. Et viktig element i videreutvikling av eksamen er årlige evalueringer av ulike sider ved eksamen og av eksamen i enkelte fag. Evalueringene inkluderer alltid en spørreundersøkelse blant lærere, sensorer og elever. Evalueringene og tilbakemeldingene er et viktig grunnlag for videreutviklingen.

Norge ligger langt fremme når det gjelder å bruke IKT på eksamen. Det er et mål at eksamen skal gi et så godt bilde av elevenes kompetanse som mulig, og at selve eksamenssituasjonen og oppgavene er i tråd med læreplanen. Eksamen må oppleves som relevant av både elever, lærere og samfunnet ellers.

Til sentralt gitt eksamen er alle hjelpemidler tillatt, med unntak av internett og andre verktøy som gjør det mulig å kommunisere under eksamen. Våren 2012 deltok 15 skoler i et forsøk med bruk av Internett på eksamen i fagene internasjonal engelsk, reiseliv og språk 2. Forsøket ble evaluert, og evalueringen konkluderte med at forsøket var vellykket. Forsøket fortsetter våren 2013, og utvides både med fag og skoler.

Departementets vurderinger

Erfaringer fra *Bedre vurderingspraksis* og *Vurdering for læring* har vist at systematisk arbeid med elev- og lærlingvurdering utvikler forståelse for læreplanene og kompetansemål. Flere skoleeiere og skoler har utviklet en felles vurderingskultur, slik at vurdering ikke lenger er et individuelt ansvar for den enkelte lærer. Gjennom tydelige mål og konkrete faglige tilbakemeldinger til elevene om hvordan de kan få bedre faglige resultater, er oppmerksomheten i større grad rettet mot hva de skal lære.

Det er fortsatt mange utfordringer i vurderingen av elevenes faglige prestasjoner, og det er store variasjoner i praksis mellom skoleeiere, mellom skoler og innad på skoler.

Det krever god vurderingskompetanse for å sikre rettferdig standpunktvurdering for alle elever. Departementet vil styrke innsatsen for bedre underveis- og sluttvurdering, og sammenhengen mellom disse. Dette gjelder også i fagopplæringen. Departementet vil styrke læreres kompetanse til å bruke og følge opp nasjonale prøver, lærings- og karakterstøttende prøver, slik at prøvene kan bidra til læring og rettferdig sluttvurdering.

Departementet vil

- videreføre en nasjonal satsing for å øke lærernes og instruktørenes vurderingskompetanse og styrke sammenhengen mellom underveis- og sluttvurdering

4.3 Opplæringens innhold – grunnlaget for framtiden

I kapittel 1 presenterte departementet grunnopplæringens omfattende mandat. Barn og unge tilbringer mye tid på skolen, og skoletiden påvirker oppveksten og veivalgene senere i livet. Hver enkelt elev og lærling skal tilegne seg verdier og kompetanse for egen utvikling og aktiv samfunnsdeltakelse. Skolen skal utvikle kompetanse som er bærekraftig gjennom flere tiår.

Læreplanene fastsetter innholdet i fagene, mens fag- og timefordelingen regulerer hvor stort omfang de ulike fagene skal ha i skolen. Norsk/samisk er det faget som har hatt størst økning i omfang og størst andel av samlet tid. Det er foretatt timetallsutvidelser både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet etter innføringen av Kunnskapsløftet. På 1.–4. trinn er timetallet utvidet med til sammen 190 årstimer i fagene matematikk, norsk/samisk og engelsk. På 5.–7. trinn er timetallet utvidet med 76 timer fysisk aktivitet. På 1.–7. trinn er timetallet utvidet med 38 fleksible timer. Timene skal brukes til opplæring i de fagene og på det trinnet skoleeier mener er mest tilrådelig ut fra lokale behov. På 8.–10. trinn er det satt i gang en timetallsutvidelse på 56 timer over tre år i forbindelse med innføringen av valgfag fra og med høsten 2012.

Det har skjedd grunnleggende endringer i Norge og andre vestlige samfunn de siste 20–30 årene. Norge er et kunnskapssamfunn som stiller større krav til kompetanse enn noen gang før, og kravene er i raskere endring enn tidligere. Samfunnet og arbeidslivet er mer mangfoldig, og arbeidsmarkedet preges stadig mer av internasjonal konkurranse og samarbeid. Den digitale og mediale utviklingen i samfunnet krever samtidig at barn og unge så vel som arbeidstakere har evne til å håndtere store informasjonsstrømmer.

Departementets vurderinger

Fagene i grunnopplæringen skal ha et innhold som skal gi barn og unge den kompetansen som er nødvendig i et framtidig samfunns- og arbeidsliv. Med jevne mellomrom bør det vurderes om opplæringen har et riktig og relevant innhold, og om gjeldende fag- og timefordeling støtter opp om og ivaretar de kompetanser og ferdigheter som er viktige i videre utdanning, for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv og om opplæringen på en god måte ivaretar grunnopplæringens brede formål.

Departementet viser til at det de siste årene har det vært flere debatter om dagens fag- og timefordeling i grunnskolen. Enkelte fagmiljøer ønsker for eksempel en ytterligere styrking av norsk og matematikk på de første årstrinnene i grunnskolen, mens andre fagmiljøer peker på behov for at opplæringen i sterkere grad prioriterer fagfelt som praktiske og estetiske fag og mer fysisk aktivitet i skolen. OECD trekker gjennom prosjektet *21st Century skills* blant annet fram samarbeid, kreativitet, fleksibilitet og evnen til å ta selvstendige valg som kompetanser og ferdigheter som vil være viktige for å kunne tilpasse seg arbeidslivets nye krav og forventninger.

Departementet mener det er behov for å nedsette et offentlig utvalg (NOU) for å vurdere grunnopplæringens fag[25] opp mot krav til kompetanse i et framtidig samfunns- og arbeidsliv. Utvalget skal levere en delinnstilling som presenterer et kunnskapsgrunnlag og en analyse av:

- den historiske utviklingen i grunnopplæringens fag over tid
- grunnopplæringens fag i forhold til land det er naturlig å sammenlikne med, herunder sammensetning, gruppering og innhold
- utredninger og anbefalinger fra nasjonale og internasjonale aktører som har relevans for grunnopplæringen knyttet til framtidige krav til kompetanse

Utvalget skal levere en hovedinnstilling med vurdering av:

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

En forutsetning for utvalgets arbeid er at den gjeldende formålsparagrafen for grunnopplæringen opprettholdes. Forslagene skal legge til grunn at elevene ved utgangen av grunnskolen fortsatt skal kunne velge mellom alle utdanningsprogrammer i videregående opplæring. Utvalget skal ikke foreslå en konkret fag- og timefordeling. Utvalgets arbeid skal gjennomføres i perioden 2013–15.

Departementet vil

- nedsette et offentlig utvalg som får i mandat å utrede framtidens kompetansebehov og hvilke kompetanser, ferdigheter og kvalifikasjoner de mener er viktig for å delta i videre utdanning, samfunns- og arbeidsliv

4.4 Om enkelte fag og fagområder

4.4.1 Realfaglig kompetanse

Forståelse for matematikk er viktig for å kunne forstå både samfunnsdebatten og egen privatøkonomi. Det er behov for arbeidstakere med høy kompetanse i realfag og teknologi for å møte dagens og morgendagens utfordringer innenfor næringsliv og offentlig sektor. Svært mange samfunnsområder er avhengige av at det blir tilført realfaglig og teknologisk kompetanse. Kompetanse i matematikk er viktig for å kunne forstå og behandle tall og statistikk også innenfor studier som ikke krever fordypning i matematikk, som for eksempel sykepleie, lærerutdanning og statsvitenskap.

Lærere som skal utdanne kommende generasjoner trenger god kompetanse i matematikk,

[25] Alle fag i grunnskolen og fellesfagene i videregående opplæring.

naturfag og øvrige realfag. Det er dokumentert at mange realfagslærere i videregående skole vil gå av med pensjon i de kommende årene.[26] TIMSS Advanced 2008 viste at henholdsvis 60 prosent og 73 prosent av lærerne med fordyping i fysikk og i matematikk var over 50 år. Utfordringen er å motivere unge mennesker til å velge realfag i videregående skole og deretter studier som møter behovet for høykompetent arbeidskraft.

Matematikk og naturvitenskap er sentrale deler av vår kulturarv. Dagens læreplan i naturfag legger stor vekt på en utforskende og praktisk tilnærming til faget som utfordrer og møter elevens undring og kreativitet. Naturfag skal også bidra til å utvikle barn og unges forståelse for miljøutfordringer, betydningen av bærekraftig utvikling på ulike områder i natur og samfunn og om kropp og helse. Departementet har derfor utarbeidet *Kunnskap for en felles framtid. Strategi for utdanning for bærekraftig utvikling 2012–2015.*

Departementets vurderinger

Som departementet har beskrevet i kapittel 3, viser resultatene fra TIMSS 2011 framgang i matematikk og naturfag for 4. og 8. trinn. Framgangen skyldes særlig en redusert andel elever på de laveste nivåene. Fortsatt har Norge en lavere andel enn mange andre land med elever som presterer på de høyeste nivåene i matematikk og naturfag.

Tiltakene i Ny GIV og i Strategien for ungdomstrinnet har som mål å bedre elevenes grunnleggende ferdigheter i regning, og disse satsingene vil på sikt kunne bidra til å bedre elevens prestasjoner i matematikk. Nasjonalt senter for matematikk har bidratt vesentlig til kompetanseutviklingstiltakene i matematikk og til å øke interessen for faget.

Departementet vil videreføre kompetanseutvikling i regning på ungdomstrinnet gjennom satsingen *Motivasjon og mestring for bedre læring* på ungdomstrinnet. Videreutdanning i matematikk vil fortsatt være prioritert i strategien *Kompetanse for kvalitet.*

Departementet vil sette i gang målrettet kompetanseutvikling for lærere på barnetrinnet for å øke elevenes kompetanse i matematikk og naturfag. Departementet vil peke på betydningen av at matematikk og naturfag er en naturlig del av hverdagen for barn og unge. Kompetanseutviklingen vil derfor særlig rettes mot lærerne på 5.–7. trinn for å gjøre lærerne bedre i stand til å gi en mer praktisk og motiverende opplæring på de delområder der resultatene er særlig svake, blant annet tallregning, fysikk og kjemi. På sikt vil dette også gi positive effekter på resultatene på høyere trinn.

Departementet vil videreføre og forsterke satsingen på matematikk og naturfag i grunnopplæringen gjennom strategien *Realfag for framtiden* 2010-2014 og samarbeidet i Nasjonalt forum for realfag, der de viktigste aktørene i utdanning, forskning, arbeidsliv og organisasjoner er representert. Nasjonalt senter for matematikk og Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen har i hovedoppgave å lede og å koordinere utvikling av nye og bedre arbeidsmåter og læringsstrategier i opplæringen, og spiller en viktig rolle i satsingen på realfag. Departementet vil i samarbeid med andre departementer vurdere hvordan satsingen kan videreføres etter 2014.

Vitensentrene er populærvitenskapelig opplevelses- og læringssentre for teknologi, naturvitenskap og matematikk der barn og ungdom lærer ved å møte realfag i praksis. Det er åtte regionale vitensentre som får støtte til drift og utvikling, og de har rundt 800 000 besøkende i året. Departementet vil videreføre satsingen på regionale vitensentre.

Rekrutteringen til programfagene i realfag i videregående økte gradvis fram til 2007, men i de siste årene har det vært en nedgang for de fleste av fagene. Antall elever som har full faglig fordyping i henholdsvis fysikk og matematikk, har sunket med over 20 prosent i begge fagene. Kjemi har en mindre nedgang med noe over seks prosent. Departementet mener det er bekymringsfullt at andelen elever som velger full fordyping i realfag, har vært synkende over flere år. Derfor er det gledelig at det i skoleåret 2012–2013 har vært en økning i antall elever som velger realfag. RENATE-senteret vil bidra i departementets videre arbeid med å styrke rekruttering til realfag i videregående opplæring.

ENT3R er et program der dyktige studenter i høyere utdanning fra realfaglige studier er mentorer og gir trening i matematikk og fungerer som rollemodeller i 10. trinn og på Vg1. ENT3R er en fellesarena for ungdom, studenter og arbeidsliv, og en brobygger mellom de ulike nivåene i utdanningssektoren og arbeidslivet. Arbeidet i ENT3R foregår utenfor skoletiden på universitetene eller høyskolene. Undersøkelser viser at det ofte er elever på et høyt faglig nivå som benytter seg av dette tilbudet. Mellom 2000 og 3000 elever bruker tilbudet i dag. Evalueringer viser at deltakerne har fått økt motivasjon og selvtillit, de presterer bedre i matematikk, og de er mer motivert for realfag-

[26] Sørbø og Jacobsen (2012)

lige karrierer. Elevene peker særlig på at de får god undervisning, det er et godt læringsmiljø med personlig kontakt, og at studentene er viktige som rollemodeller. Departementet vil utvide tilbudet til også å gjelde naturfag.

Departementet vil oppfordre skoleeiere og skoler til i større grad å benytte de nasjonale tiltakene for å øke motivasjonen for realfagene. ALFA er et rollemodellbyrå med engasjerte og dedikerte realister og teknologer som besøker og inspirerer elever ved ungdomsskoler og videregående skoler i hele landet. I samarbeid med næringslivet gjennom Nasjonalt forum for realfag vil departementet øke antall rollemodeller og øke skolenes bruk av Lektor 2-ordningen, der yrkesaktive med realfagkompetanse, underviser på deltid på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Departementet vil oppfordre skoleeiere og skoler til å delta i og bruke de nasjonale tiltakene for å øke motivasjonen for realfagene.

Departementet vil

- tilby lærere på 5.–7. trinn kompetanseutvikling i matematikk og naturfag for å sikre god progresjon i opplæringen
- for å motivere elever til videre opplæring og videre utdanning i realfag utvide ENT3R til også å gjelde naturfag
- sette ut et forskningsoppdrag om hvordan læreplan, læremidler og eksamen påvirker frafall og resultater i faget matematikk

4.4.2 Nynorsk hovedmål

I St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer* blir det pekt på at den norske språksituasjonen med stor dialektvariasjon og to norske målformer er en viktig ressurs for befolkningen og gir et godt utgangspunkt både for å utvikle språklig bevisthet og språklige ferdigheter. Regjeringen vil opprettholde både bokmål og nynorsk som fullt utbygde, samfunnsbærende skriftspråk.

Nasjonale tall har gjennom mange år vist svak nedgang for elever som velger nynorsk som hovedmål når de starter skolen. Skoleåret 2012–2013 var denne prosenten på 12.[27]

Det var bare sju prosent som skrev nynorsk på hovedmålseksamen på studieforberedende og påbygging til generell studiekompetanse i 2012.[28] Da disse elevene startet i 1. klasse på barnetrinnet, var det 15 prosent på landsbasis som hadde nynorsk som hovedmål.[29] I løpet av 13 år hadde svært mange byttet fra nynorsk hovedmål til bokmål hovedmål.

I løpet av opplæringen er det mange elever som bytter hovedmål fra nynorsk til bokmål. Tendensen til å bytte hovedmål varier mye i ulike deler av landet, uten at departementet har oversikt over årsaken til dette.

Departementets vurderinger

Departementet mener at det er behov for å styrke innsatsen slik at flere elever beholder nynorsk som hovedmål gjennom hele opplæringen. I 2012 nedsatte departementet en ressursgruppe som har arbeidet med å foreslå tiltak for å styrke nynorsk som hovedmål. Mandatet til ressursgruppen bygger på et mål om at så mange som mulig av elevene som har nynorsk som hovedmål når de starter på skolen, skal beholde denne målformen gjennom hele opplæringsløpet og også etter avsluttet opplæring.

I revideringen av læreplaner i de gjennomgående fagene er en sentral del av gjennomgangen av norskfaget å vurdere hvilken språkkompetanse elevene skal oppnå i hovedmål og sidemål. Slik læreplanen er formulert i dag, kan det tolkes som at eleven skal beherske skriftlig hovedmål og sidemål like godt. Høringen av læreplanene har blant annet berørt spørsmål som gjelder å klargjøre forholdet mellom hovedmål og sidemål og begrunne bedre hva som er formålet med den skriftlige sidemålsopplæringen. Det blir også vurdert om kompetansemålene i skriftlig hovedmål og sidemål kan være forskjellige. Fra departementets side legges det opp til at alle elever, både de med nynorsk som hovedmål og de med nynorsk som sidemål, skal lese et økt omfang av tekster på nynorsk gjennom hele grunnopplæringen. Departementet har lagt til grunn at det fremdeles skal være opplæring i skriftlig sidemål på ungdomstrinnet og i den videregående opplæringen på studieforberedende utdanningsprogrammer. Ny læreplan for norskfaget vil fastsettes for skoleåret 2013–2014.

Departementet vil

- vurdere tiltak som styrker nynorsk som hovedmål

[27] Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

[28] Prøveadministrasjonssystemet (IPAS)

[29] Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

4.4.3 Samfunnsfag

Læreplanen i samfunnsfag er gjennomgående for grunnskolen og videregående opplæring. Læreplanen er strukturert i hovedområdene historie, geografi og samfunnsfag for grunnskolen, mens dette er egne fag i videregående opplæring.

Samfunnsfag skal bidra til at elevene blant annet utvikler forståelse for menneskerettigheter, demokratiske verdier, evne til å diskutere og gi kunnskap om dagens kulturelle mangfold. Faget er et sentralt dannelsesfag i opplæringen. Samfunnsfag spenner over flere omfattende fagområder og er dermed et komplekst fag.

Læreplanen i samfunnsfag inngår også i arbeidet med å justere læreplanene i de gjennomgående fagene. Justeringen skal bidra til å tydeliggjøre de grunnleggende ferdighetene i læreplanene. Departementet ønsker samtidig å styrke kompetansemål som omhandler demokratisk deltakelse, valg og medvirkning.

Samfunnsfag er et av få fag som ikke har et nasjonalt senter som faglig støtte. Departementet vil vurdere om det på sikt skal opprettes et nasjonalt senter for samfunnsfag for å bidra til å styrke faget som er sentralt for både videreutvikling av det norske samfunnet og for elevenes framtidige deltakelse i samfunnet, både nasjonalt og globalt.

4.4.4 Praktiske og estetiske fag

Betegnelsen praktiske og estetiske fag benyttes ofte om fagene mat og helse, kroppsøving, kunst og håndverk, musikk og doudji i grunnskolen. Elevene skal møte ulike kunst- og kulturuttrykk på alle trinn i opplæringen. De estetiske fagene skal legge til rette for at elevene får utvikle kreativitet, skaperglede og mestring, og at håndverk og kulturarv ivaretas. Fagene skal også bidra til toleranse og forståelse for egen og andres kultur og kulturelle uttrykk. Samtidig skal fagene kvalifisere for inntak til utøvende og kunstfaglige studier ved universiteter og høgskoler.

Kunst og håndverk og musikk er gjennomgående fag fra 1. til 10. trinn. I de nye valgfagene for ungdomstrinnet er de praktiske og estetiske fagene godt representert. I videregående opplæring er kunstfagene dekket både i fag- og yrkesopplæringen og i studieforberedende utdanningsprogrammer. Departementets vurderinger av og forslag til endringer for utdanningsprogrammene musikk, dans og drama, formgivingsfagene og design og håndverk står beskrevet i kapittel 6.

Boks 4.3 Demokratisk medborgerskap

I Prinsipper for opplæringen tydeliggjøres skolens ansvar for å bidra til at elevene utvikler kunnskaper om demokratiske prinsipper og prosesser. Regjeringen ønsker å bidra til å styrke opplæring i demokratisk medborgerskap i skolen.

I 2008 ble Det Europeiske Wergelandsenteret opprettet i samarbeid mellom Europarådet og Norge, og er et ressurssenter for opplæring i interkulturell forståelse, menneskerettigheter og demokratisk medborgerskap. Senteret er åpent for alle medlemsstatene i Europarådet og finansieres i hovedsak av Norge. Gjennom sitt virke skal senteret lette overgangen fra teori til praksis når det gjelder demokratiopplæring.

I 2010 satte Regjeringen ned en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til hvordan skolen kan bidra til å bekjempe antisemittisme og rasisme. Arbeidsgruppen foreslo i rapporten *Det kan skje igjen* blant annet kurs for lærere og utarbeidelse av helhetlige pedagogiske programmer om antisemittisme og rasisme. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter har fått i oppdrag å følge opp deler av anbefalingene fra rapporten.

I forbindelse med justeringer i læreplanen i samfunnsfag og læreplanen i samfunnsfag samisk i grunnskolen og videregående opplæring, ønsker utdanningsmyndighetene å tydeliggjøre målene som omhandler demokratisk deltakelse, valg og medvirkning i den reviderte læreplanen. Læreplanene vil fastsettes fra skoleåret 2013–2014.

Regjeringen har lagt vekt på at barn og unge skal få tilgang til profesjonell kunst og kultur og kunne utvikle skapende evner. Regjeringens prioriteringer er beskrevet i flere stortingsmeldinger, som Meld. St. 10 (2011–2012) *Kultur, inkludering og deltaking*. Kulturskolens aktiviteter, som er et lovpålagt tilbud i hver kommune, har en sentral plass i dette. Gjennom kulturskoletimen, som innføres høsten 2013, skal alle barn på 1.–4. trinn inkluderes i kulturskolens tilbud. Dette er i samsvar med forslag fra Kulturskoleutvalget. Kulturskoletimen finansieres med en lærertime som er lagt inn i rammetilskuddet for kommunene. Bevilgningen gir rom for 245 nye årsverk. Norsk

kulturskoleråd bistår kommunene med utvikling av kulturskolene.

Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen ble etablert i 2007 for å følge opp tiltakene i strategiplanen *Skapende læring* (2007–2010), og for å bidra til samarbeid med fagfeltet i kultur- og skolesektor. Det er også gitt tilskuddsmidler til Seanse, et senter som kvalitetssikrer produksjoner i et samarbeid mellom kunstfaglig og pedagogikkfaglig kompetanse. Kunst- og kulturinstitusjoner bidrar også med tilbud for barn og unge. Ofte utvikles dette til å bli produksjoner og tilbud som inngår i Den kulturelle skolesekken.

Kompetanse for å undervise i skolens estetiske fag gis i lærerutdanning, i høyere kunstutdanning og i kombinasjoner av fag og praktisk pedagogisk utdanning. Organisasjoner, institusjoner og sentre samarbeider i ulik grad med universiteter og høgskoler.

Den kulturelle skolesekken (DKS) bidrar med et profesjonelt kunst- og kulturtilbud til elever i grunnopplæringen. Utprøving i barnehager er i gang enkelte steder. Den kulturelle skolesekken foregår i alle deler av landet med et stort antall aktører.

Det er behov for å bidra til at de ulike fagmiljøene får gode vilkår for samarbeid til det beste for skolen og elevene. DKS ble evaluert av NIFU STEP i 2006,[30] hvor det ble påpekt at skolens delaktighet i utvikling av ordningen måtte styrkes hvis det ikke skulle bli kun et kunstpolitisk tiltak som tilbys skolen. En ny evaluering vil foreligge fra Rokkan-sentret i mars 2013, men i en foreløpig rapportering fra oktober 2012 har de gitt følgende foreløpige konklusjon: «Vår anbefaling er derfor at kunstfagene styrkes i skole og lærerutdanning, og at skolesektoren får økt innflytelse i utformingen av DKS. Det betyr at samarbeidet mellom kultursektor og skolesektor om DKS må være et reelt samarbeid, helt ned til det praktiske samarbeidet mellom lærere, kunstnere og elever i skolehverdagen.»[31] Rapporten fra Rokkan-senteret vil sammen med Kulturutredningen 2014 danne grunnlag for videre arbeid og samarbeid på feltet.

Departementets vurderinger

Departementet er opptatt av at elever skal møte kunst- og kulturuttrykk i skolehverdagen og at de estetiske fagdisiplinene skal bidra til kreativitet, skaperglede og mestring på tvers av fag. De estetiske fagene skal ha høy status i skolen. Departementet ønsker å stimulere til å styrke arbeidet med kunst og kultur i opplæringen, slik det er lagt til rette for med flere satsinger fra nasjonalt nivå. Departementet vil medvirke til at de miljøene som bidrar til aktivitet med kunst- og kulturfaglig kompetanse og aktivitet i skolen styrkes gjennom bedre samordning. Departementet vil at kunst- og kultursatsingene overfor skolen gjennomgås for å vurdere nye løsninger, og at forslagene ses i sammenheng med evalueringene av DKS og anbefalingene fra Enger-utvalget, NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*.

Departementet vil

- i forbindelse med at kommunene er gitt midler til en kulturskoletime for elever i 1.–4. trinn eller i tilknytning til skole og/eller SFO, sende på høring et lovforslag om å innføre en plikt for kommunene til å gi elevene dette tilbudet
- at kommunene styrker pedagogisk og kunstfaglig kompetanse ved nytilsettinger i kulturskolene ved å bruke bevilgningen til den nye kulturskoletimen
- styrke arbeidet med å definere innhold og kvalitet i kulturskolene gjennom arbeidet med ny rammeplan for kulturskolen som utvikles i Norsk kulturskoleråd
- videreføre tilbud om videreutdanning i praktiske og estetiske fag som del av strategien *Kompetanse for kvalitet*, og fremme forslag for partene om å inkludere kulturskolens lærere i ordningen
- sette sammen en ekspertgruppe for å få forslag som kan gi bedre koordinering og samlet innsats fra kunst- og kulturfaglige miljøer som har aktiviteter rettet mot skolen

4.4.5 Valgfag

I Meld. St 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* ble det fremmet forslag om å innføre tverrfaglige valgfag på ungdomstrinnet basert på læreplanene i fag for Kunnskapsløftet/Kunnskapsløftet – Samisk. Valgfagene skal bidra til økt motivasjon og læring og stimulere skolens brede kunnskaps- og læringssyn. Læreplanene er sammensatt av elementer fra flere fag, både fra de store, gjennomgående fagene som norsk og naturfag og fra de mindre fagene, for eksempel musikk. Alle skolens fag skal inngå i minst ett valgfag. Det er ikke krav om at alle grunnleggende ferdigheter skal inngå i alle valgfag, men at de inkluderes der det er naturlig. Valgfagene skal ha vurdering med karakter.

[30] Borgen og Brandt (2006)
[31] Breivik og Christophersen (2012)

Til skoleåret 2012–2013 ble det utviklet læreplaner for åtte valgfag. Arbeidet med å utvikle de siste sju læreplanene for valgfag er i gang, og departementet tar sikte på at disse skal tas i bruk fra skoleåret 2013–2014. Til sammen vil det bli utviklet 15 læreplaner i valgfag. Skoleeier plikter å tilby minst to ulike valgfag per skoleår ved hver skole, men avgjør hvilke valgfag dette er og hvordan dette skal organiseres.

Veiledninger til hvert av fagene foreligger sammen med læreplanene. De inneholder faglige tips og råd til aktiviteter for å støtte utviklingen av innholdet i opplæringen. De nasjonale sentrene har fått ansvar for vedlikehold av veiledningene, samt å sørge for at det blir lagt inn flere ressurser som lærerne kan gjøre seg nytte av.

Høsten 2012 ble det foretatt en kartlegging av hvordan de første åtte valgfagene er tatt i bruk ved skolene. Denne viser at valgfagene fysisk aktivitet og sal og scene er de mest populære, se tabell 4.1.

4.4.6 Arbeidslivsfag, utdanningsvalg og rådgiving

Å foreta rett valg av opplæring, utdanning og yrke er viktig, men krevende for den enkelte. For å kunne foreta gode valg er det nødvendig med tilstrekkelig kunnskap om mulighetene man har, og mange vil ha behov for støtte og rådgivning til å foreta valg. Rådgivningen i skolen og fagene arbeidslivsfag, utdanningsvalg og prosjekt til fordypning er ment å bidra til at elever foretar riktige valg av opplæring, utdanning og yrke.

Tabell 4.1 Valgfag

Valgfag	Elever	8. trinn
	Antall	Andel
Design og redesign	8376	14 %
Fag fra videregående	16	0 %
Forskning i praksis	3357	6 %
Fysisk aktivitet	21583	35 %
Internasjonalt samarbeid	2892	5 %
Medier og informasjon	5130	8 %
Produksjon av varer og tjenester	4186	7 %
Sal og scene	10780	18 %
Teknologi i praksis	4615	8 %
Sum elever	60935	100 %

Ungdoms utdanningspreferanser har på samme måte som kjønnsmønsteret i arbeidslivet vært svært kjønnsdelt i flere tiår.[32] Det er store kjønnsforskjeller knyttet til valg av utdanningsprogram i videregående opplæring Jenter utgjør for eksempel 86 prosent av søkerne til utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag og 82 prosent av de ansatte i helse- og sosialsektoren. I utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk, elektrofag og teknikk og industriell produksjon er mer enn 80 prosent av elevene gutter. Selv om kjønnsbalansen er jevnere i de studieforberedende programmene, varierer også der balansen en del innenfor programmene. Innenfor programområdet for realfag er jenter i flertall på biologi og geofag, mens det er et klart flertall av gutter på fysikk, IT og teknologi og forskningslære.[33] Jenter har i lang tid oppnådd bedre karakterer i realfag, likevel er det flere gutter enn jenter som velger å gå videre med realfag ved høyskoler og universiteter.[34]

Jenters og gutters ulike utdanningsvalg kan være uttrykk for en kjønnstradisjonell tilpasning til arbeidsmarkedet, og bidrar samtidig til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsmarked. En undersøkelse av arbeidsmarkedet i perioden fra 1990 til 2010 viser at det har vært lite utjevning mellom kvinne- og mannsdominerte næringer på arbeidsmarkedet.[35] Forskerne finner i stor grad de samme mønstre i 2010 som i 1990, men det er tendenser til noe mindre kvinnedominans i de mest kvinnedominerte yrkene. Kvinneandelen har også sunket i flere av de mest mannsdominerte yrkene.

En studie av gutter som har valgt mannsdominerte yrkesfag viser at dette har vært et aktivt og ønsket valg fra guttenes side.[36] De fleste hadde mannlige rollemodeller, fedre og onkler, som var håndverkere. Guttene er opptatt av å lære noe som ikke alle andre kan, og å oppnå økonomisk selvstendighet, slik at de kan flytte hjemmefra og forsørge seg selv. Å velge høyere utdanning lå utenfor disse guttenes mulighetshorisont, slik de selv vurderte det.

I NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* pekes det på at ungdoms utdanningsvalg ikke bare handler om valg av interesser, men om valg av identitet. Selv om elevene mener at de treffer sine utdanningsvalg på selvstendig og fritt grunnlag, mener utvalget at de relativt sett har liten kunn-

[32] Vibe m.fl. (2012)
[33] Bjørkeng (2011)
[34] Brekke og Reisel (2012)
[35] Jensberg m.fl. (2012)
[36] Vogt (2007)

skap om hva de ulike yrkene faktisk innebærer. Utvalget viser til at kjønnsidentitet og stereotypiske forestillinger om ulike yrker har stor betydning for utdanningsvalg, og at valg henger tett sammen med holdninger hos foreldre og venner. Flere forskningsbidrag støtter opp under dette.[37]

Kjønnsubalansen i ulike utdanningsprogram er en utfordring fordi forskning viser at jenter som går på et utdanningsprogram dominert av gutter har høyere sannsynlighet for frafall enn gutter på samme utdanningsprogram. Omvendt har gutter på helse- og oppvekstfag høyere sannsynlighet for frafall enn jenter på helse- og oppvekstfag. En årsak til kjønnsforskjellene i frafallsprosenten henger sammen med at gutter generelt har dårligere karakterer fra grunnskolen. Dersom man sammenligner elever med samme karakternivå fra 10. klasse er det ikke forskjell på jenter og gutter. Problemene med høyt frafall for guttene skyldes i stor grad at guttene har svakere kvalifikasjoner fra grunnskolen i form av lavt karakternivå.[38]

Arbeidslivsfag

Arbeidslivsfag på ungdomstrinnet gir elever som ønsker det større mulighet til å arbeide praktisk og prøve ut sine interesser for yrkesfaglig opplæring. Faget er et alternativ til 2. fremmedspråk eller fordypning i norsk, samisk eller engelsk. Faget tar utgangspunkt i elevenes interesser og skal bidra til å skape mer kjennskap til yrker og utdanninger. I skoleåret 2009–2010 startet et forsøk med arbeidslivsfag i fem kommuner med til sammen 16 skoler. Fra skoleåret 2010–2011 ble forsøket utvidet med deltakere fra alle fylker. Det har vært stor interesse for å delta i forsøket. Søknader fra over halvparten av landets kommuner om å få delta i forsøket med arbeidslivsfag fra 2010 var et tydelig uttrykk for at det er behov for et slikt fag. Fra høsten 2011 ble det åpnet for at de kommunene som ønsker det, kan innføre arbeidslivsfaget som en forsøksordning. Det er fastsatt en egen forsøkslæreplan, og det er utarbeidet en veiledning til faget.

Faget skal ta utgangspunkt i elevenes interesser og bidra til mestring og arbeidsglede, samtidig som utvikling av grunnleggende ferdigheter skal ivaretas. Arbeidslivsfag henter arbeidsoppgaver fra de ni yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring og skal tilpasses ungdomstrinnets nivå. Opplæringen kan foregå i tett samarbeid med både videregående skoler og lokalt arbeidsliv og kan derfor gi elevene et bedre grunnlag for reflekterte valg av utdanning og yrker. Arbeidslivsfag kan også bidra til at elever blir mer orientert og motivert for å velge yrkesfaglig utdanning, spesielt om faget legges til rette slik at deler av opplæringen kan skje i samarbeid med lokale bedrifter og virksomheter. Gjennom dette kan elevene få kjennskap til ulike sider ved yrker innen fagopplæringen, og kontakter mellom elever og arbeidsliv kan knyttes tidlig.

Utdanningsvalg

Utdanningsvalg ble innført på ungdomstrinnet høsten 2008 som et obligatorisk fag for alle elever. Før dette var faget under utprøving under navnet programfag til valg. Utdanningsvalg skal bidra til at elevene får prøve ut og bli bevisst sine interesser. Det skal bidra til kunnskapsbaserte valg av utdanning og yrke, og kan slik også bidra til bedre gjennomføring. Faget skal også bidra til et bedre samarbeid mellom ungdomsskolen og videregående opplæring.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at det er elevene med de svakeste skoleresultatene som opplever mest utbytte av faget utdanningsvalg.[39] Jevnt over er skoleeiere mer positive enn lærere ved både ungdomsskoler og videregående skoler.

Lærere fra både ungdomsskolen og videregående opplæring er usikre på om faget gjør elevene bedre forberedt på videregående opplæring. Også elevene er usikre på om faget er nyttig. Både elever og lærere peker på at læremidlene i faget ikke er gode nok. Lærerne som underviser i utdanningsvalg etterlyser tilbud om kompetanseheving.[40]

Rådgiving i skolen

Lærerne og rådgiverne er sentrale når elever skal foreta valg både ved overgang fra ungdomstrinnet til videregående opplæring og av videre utdanning senere. Elevene har behov for støttespillere som kan gi god informasjon. Undersøkelser viser at elever med god informasjon i mindre grad gjør valg de angrer på.[41]

Rådgivingen, både den sosialpedagogiske og utdannings- og yrkesveiledningen, er en del av skolens oppgave. Organiseringen er et lokalt ansvar. Departementet har styrket rammene for

[37] Støren m.fl. (2010)
[38] Byrhagen m.fl. (2006)
[39] Lødding og Holen (2012)
[40] Lødding og Holen (2012)
[41] Markussen m.fl. (2008)

Boks 4.4 Regionale partnerskap for karriereveiledning

Utdanningssektoren, arbeidslivet og NAV samarbeider om rådgivning og karriereveiledning gjennom fylkesvise partnerskap. Partnerskapene bidrar til å styrke arbeid med rådgiving i skolen, utdanningsveiledning for ungdom som ikke går i skole og karriereveiledning for voksne. De fleste fylker har opprettet ett eller flere karrieresentre, der disse tjenestene inngår. Enhet for karriereveiledning i VOX har ansvar for satsingen sentralt.

rådgivning i skolen gjennom et tydeligere regelverk og utarbeidelse av veiledende kompetansekriterier som viser hvilke områder en rådgiver bør ha kunnskap om for å kunne utføre oppgavene i tråd med elevens rett til rådgivning.

For å gi gode råd, må rådgiverne ha god kunnskap om elevene, deres bakgrunn og særlige utfordringer. Forskning viser at det i tillegg til høyt fravær og svake karakterer ofte er andre kjennetegn lærere og rådgivere må være oppmerksom på med tanke på frafall hos minoritetsspråklige elever enn hos elever uten innvandrerbakgrunn.[42] Rådgivere er også viktige for at elevene får god kunnskap om utdanningssystemet og arbeidslivet.

Det er mange rådgivere som tar kompetansegivende videreutdanning gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet*. Fagene utdanningsvalg og arbeidslivsfag er også med på å styrke kvaliteten på rådgivingen. Prosjekt til fordypning på Vg1 og Vg2 på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, som ble innført med Kunnskapsløftet, bidrar til å gjøre elevene sikrere på framtidige utdanningsvalg og yrker. Prosjekt til fordypning skal gi elevene mulighet til å prøve ut enkelte eller flere sider av aktuelle lærefag innen relevante utdanningsprogrammer og få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer de ulike yrkene. Prosjekt til fordypning omtales nærmere i kapittel 6.

Departementets vurderinger

En undersøkelse utført av SiNTEF i 2010 viser at kjønnsperspektivet ikke er en godt integrert del av rådgivingen.[43] Rapporten konkluderte med at verken rådgivere, skoler eller politikere er tilstrekkelig opptatt av kjønnsperspektivet. Over 80 prosent av skolene svarte at de ikke hadde noen spesielle tiltak for å oppmuntre elever til å velge utradisjonelt. Blant utdannings- og yrkesrådgivere var andelen 84 prosent. Forskerne påpekte spesielt mangelen på tiltak for å redusere den skjeve rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen. Resultatene viser at det er behov for bedre informasjon om utdanninger og yrker for å bidra til mer kjønnutradisjonelle fag- og yrkesvalg. Det er derfor startet et kompetanseutviklingsopplegg for rådgivere med vekt på kjønnsutradisjonelle valg.

Forsøket med arbeidslivsfag ble satt i gang blant annet for å bidra til å styrke elevenes interesse og bevissthet for yrkesfag i videregående opplæring. Evalueringen av forsøket vil foreligge høsten 2013. Foreløpige resultater viser at både elever og lærere er svært tilfredse med arbeidslivsfaget.[44] Nesten 70 prosent av elvene på arbeidslivsfag svarer at faget har gjort skolehverdagen bedre. Et klart flertall av lærerne svarer også at arbeidslivsfag har hatt positiv innvirkning på elevene. Mye tyder på at skolene langt på vei er i ferd med å realisere faget som et praktisk fag som bidrar til mestring, motivasjon og arbeidsglede. Det viser at arbeidslivsfag svarer godt på elevers ønske om en mer relevant og praktisk ungdomsskole. Departementet mener at faget bidrar til å styrke ungdomstrinnet og åpner for en bredere kunnskapsforståelse og gir flere elever opplevelsen av mestring og motivasjon.

Utdanningsvalg skal ha et faglig innhold som skal bidra til at elevene gjør valg av utdanning og yrke som er riktig for dem. Faget har stor bredde og opplæringen skal legge til rette for bruk av ulike arbeidsformer, i både skole og arbeidsliv, og for bruk av ulike læringsarenaer som kan gi bred faglig tilnærming gjennom kontakt og samarbeid med videregående skoler og arbeids- og næringsliv. I tillegg kan elevene bruke faget til å ta fag fra videregående opplæring.

Departementet mener at faget er et viktig bidrag til å gi elevene et godt grunnlag for valg av videre opplæring og utdanning. Det er en klar sammenheng mellom individuell rådgivning og faget utdanningsvalg som bør utnyttes bedre. Det er store variasjoner mellom kommuner og skoler i hvordan denne sammenhengen praktiseres. Evalueringen av faget viser at det er behov for å gjennomgå dokumentasjon som foreligger om faget for å se på fagets framtidige plass i

[42] Lødding og Vibe (2009)
[43] Mathiesen m.fl. (2010)
[44] Christensen m.fl. (2010), Bakken og Dæhlen (2011)

utdanningen. Departementet vil derfor foreta en gjennomgang av læreplanen i faget. I denne sammenheng vil det også legges vekt på å få integrert kjønnsperspektivet slik at elevene får god informasjon om muligheter for kjønnsutradisjonelle fag- og yrkesvalg.

Departementet vil

- bidra til kompetanseutvikling for rådgivere med vekt på kjønnsutradisjonelle valg
- ta sikte på at arbeidslivsfag gjøres obligatorisk å tilby dersom sluttevalueringen viser et like positivt helhetsbilde som de foreløpige evalueringene. Det vil i den sammenheng vurderes hvordan arbeidslivsfag skal innpasses i det samlede fagtilbudet i ungdomsskolen
- gjennomgå læreplanen for utdanningsvalg for å tydeliggjøre fagets egenart og gi elevene bedre innsikt i arbeidsliv og krav til utdanning, herunder kjønnsutradisjonelle fag- og yrkesvalg
- utarbeide en veileder for faget utdanningsvalg som blant annet tydeliggjør forskjellen mellom dette faget og arbeidslivsfag. Veilederen vil også omfatte kjønnsutradisjonelle fagvalg
- vurdere kompetanseutvikling for lærere og rådgivere i fagene arbeidslivsfag og utdanningsvalg, inkludert informasjon om elevers muligheter til å velge kjønnsutradisjonelt

4.5 Læringsmiljø

Forskning viser at et godt og inkluderende læringsmiljø bidrar til både faglig læring og sosial trivsel på skolen. For den enkelte elev er et godt læringsmiljø blant annet å oppleve inkludering i et fellesskap uten mobbing og krenkelser. Et godt læringsmiljø gir elevene grunnlag for både mestring og framgang i opplæringen.

Positive relasjoner både mellom elever og lærere og elever imellom er en forutsetning for et godt sosialt klima ved skolen. De sosiale relasjonene har mye å si for elevenes trivsel og læring. Gode lærer–elev-relasjoner bidrar til å fremme tilhørighet, motivasjon, arbeidsinnsats, trivsel, samarbeid, prestasjoner, og en opplevelse av at skolearbeid er meningsfylt. Relasjonen mellom elev og lærer påvirker også hvordan elevene forholder seg til hverandre.[45]

Det er en forutsetning for god læring at også det fysiske skolemiljøet er forsvarlig og i samsvar med regelverket både i henhold til opplæringsloven og folkehelseloven. Den kommende meldingen til Stortinget om nasjonal folkehelsestrategi vil gi en nærmere omtale av fysisk miljø i skoler og barnehager.

Utdanningsmyndighetene har i forbindelse med satsingen *Bedre læringsmiljø* vektlagt fem grunnleggende faktorer i arbeidet med et godt læringsmiljø. Disse er:

1. Lærerens evne til å lede klasser og undervisningsforløp
2. Positive relasjoner mellom elev og lærer
3. Positive relasjoner og kultur for læring blant elevene
4. Godt samarbeid mellom skole og hjem
5. God ledelse, organisasjon og kultur for læring på skolen

Elevundersøkelsen viser at elevene generelt trives godt på skolen. Det er ingen store forskjeller i trivsel mellom skoler med få eller mange minoritetsspråklige elever.[46] I undersøkelsen vises det til et mer positivt bilde av skoler med høy andel minoritetsspråklige elever enn det som vanligvis blir presentert i media.

Det er blitt ført felles nasjonalt tilsyn med skolenes arbeid med elevens psykososiale miljø i tre perioder: høst 2010, vår 2011 og høst 2011. Fylkesmennene har undersøkt om kommuner og skoler arbeider for at elevenes psykososiale miljø er i samsvar med lovens krav. Første og andre runde av tilsynet viste at mange skoler har planer for arbeidet, men at planene ikke følges godt nok opp i praksis. Utdanningsdirektoratets oppsummering av tilsynet etter 2011 bekrefter inntrykket, men viser en positiv utvikling. Felles nasjonalt tilsyn med elevenes psykososiale miljø ble videreført i 2012.

Tilsyn og veiledning om regelverket er viktig for å øke etterlevelsen av regelverket om elevens psykososiale miljø. Tilsynet skal derfor videreføres i 2013. Generelt er det viktig å arbeide kontinuerlig for å gjøre regelverket mer kjent for elever, foreldre, lærere, skoleledelsen og skoleeiere. Utdanningsmyndighetene vil i denne forbindelse gjennomgå hvordan lovverket blir formidlet for å se hva som kan gjøres bedre. Gjennom evalueringen av satsingen *Bedre læringsmiljø* skal det også undersøkes om dette har bidratt til endringer i skoleeieres, skolelederes og læreres innsats for å sikre elevenes rettigheter.

[45] Drugli (2012)

[46] Wendelborg m.fl. (2012)

4.5.1 Hva betyr et godt læringsmiljø?

Undersøkelser peker på at hvordan elevene opplever læringsmiljøet i skolen, har stor betydning for deres motivasjon, innsats og prestasjoner. I en undersøkelse av skoler med framgang under Kunnskapsløftet finner forskerne at den viktigste fellesnevneren ved skolene som har hatt sterkest positiv karakterutvikling etter innføringen av Kunnskapsløftet, er at elevene opplever læringsmiljøet som spesielt godt.[47] Læringsmiljøet, slik dette er forstått i disse analysene, fanger opp flere forhold som er vektlagt i Kunnskapsløftet: at elevene kjenner til kompetansemålene, at de har gode relasjoner til lærerne, at de får opplæring tilpasset deres nivå, at det er ro og orden i klasserommet og at elevene motiveres til innsats. Analysene viser at det er flere fellestrekk ved de skolene som har positiv utvikling av elevenes karakterer. Den viktigste faktoren ser ut til å være elevenes oppfatning av at de har et godt læringsmiljø. Læringsmiljøet som forklaringsfaktor i denne sammenhengen peker seg ut med signifikant statistisk effekt.

NIFU har foretatt en spørreundersøkelse blant elever og lærere på 9. trinn og i Vg1, som viser at trivsel er positivt knyttet til elevenes prestasjoner i både norsk og matematikk, uavhengig av andre kjennetegn ved undervisningen.[48] Resultatene viser blant annet at uro i timene reduserer elevenes prestasjoner i fagene, men at den negative betydningen av uro reduseres når analysene tar hensyn til elevenes trivsel og motivasjon. Forskerne peker på at noen av sammenhengene mellom undervisningsformer og prestasjoner går via elevenes læringsmiljø. Samtidig viser analysen at læringsmiljøet har en selvstendig betydning for elevenes prestasjoner.

Forskere ved NTNU har analysert resultatene fra Elevundersøkelsen våren 2011 og foretatt kvalitative kasusstudier ved fire skoler.[49] Forskerne så blant annet på forholdet mellom læringsmiljø og læringsutbytte. Analysen viste at elevenes indre motivasjon har en sterk virkning på elevenes innsats, som igjen har en relativt sterk effekt på elevenes karakterer. Analysen viser også at en god lærer–elev-relasjon har direkte innvirkning på elevenes indre motivasjon. Dette sammenfaller med hva som framkommer i kasusstudiene. En god relasjon mellom lærer og elev er et viktig fundament for læring. Kasusstudiene viser at læringsmiljøet består av et samspill mellom flere ulike faktorer blant annet: relasjonen mellom lærer og elev og betydningen av samlende visjoner og mål. Samlet sett viser analysen av Elevundersøkelsen at hvis skolen arbeider med å involvere elever og etablerer en god relasjon mellom lærer og elever, vil det ha betydning for elevenes motivasjon, innsats og karakterer.

Også analysen av TIMSS 2011 legger vekt på elevenes læringsmiljø som viktig for elevenes faglige prestasjoner.[50] I TIMSS vurderes bakgrunnsfaktorer som kan bidra til å beskrive skolenes læringsmiljø. Faktorene er blant annet ansattes og elevers trivsel og i hvilken grad skoleledere, lærere, elever og foreldre legger vekt på faglig kunnskap. En positiv atmosfære med vekt på viktigheten av gode faglige prestasjoner, lærere som trives i jobben og elever som opplever stor grad av trygghet, har betydning for elevenes resultater i TIMSS. Kjennetegnet på et godt læringsmiljø, slik rapporten definerer det, er høyt læringstrykk og høy grad av trivsel hos elever og lærere. Elever på skoler med høye forventninger til elevenes prestasjoner presterer bedre enn elever på skoler med mindre vekt på dette. De faglige resultatene er også bedre på skoler der elevenes og lærernes trivsel er god. Disse resultatene gir klare indikasjoner på at faglige resultater i matematikk og naturfag er avhengige både av et læringstrykk og av den generelle trivselen til ansatte og elever på skolen.

En undersøkelse fra NIFU har sett på hva som kjennetegner skoler som oppnår gode resultater på nasjonale prøver.[51] Resultatene fra undersøkelsen viser blant annet til at å arbeide med sosial inkludering kan være et viktig element i en strategi for å forbedre elevenes prestasjonsnivå. Det vises også til at det særlig er minoritetsspråklige elever som har utbytte av å gå på skoler som har et godt og inkluderende læringsmiljø. Elevene presterer best i en undervisningssituasjon som er sterkt styrt av læreren.

En undersøkelse gjort av Nasjonalt senter for vold og traumatisk stress viser at elever på skoler med mye mobbing presterer i gjennomsnitt nesten en hel karakter lavere enn elever på skoler der mobbing ikke er utbredt.[52]

En god relasjon mellom lærer og elev kjennetegnes ved at læreren viser at hun/han trives sammen med eleven, forholder seg til eleven på en responsiv og respektfull måte, tilbyr adekvat

[47] Bakken og Seippel (2012)
[48] Opheim og Wiborg (2012)
[49] Wendelborg m.fl. (2011)
[50] Grønmo m.fl. (2012)
[51] Grøgaard (2012)
[52] Strøm m.fl. (2012)

hjelp og støtte når det gjelder faglige og sosiale utfordringer, hjelper eleven med å reflektere over egen læring og tenkning, viser at hun/han kjenner til elevens bakgrunn, interesser, emosjonelle behov og faglige nivå og har forventninger til elevenes faglige og sosiale utvikling.[53] Forskning har også vist at lærer–elev-relasjonen har betydning for elevers læringsresultat og for elevers atferd.[54]

4.5.2 Satsingen Bedre læringsmiljø

For å støtte utviklingen av et godt læringsmiljø ved skolen iverksatte departementet i 2009 den nasjonale satsingen *Bedre læringsmiljø*.

Det overordnede målet for satsingen *Bedre læringsmiljø* er at alle elever skal oppleve et inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Satsingen tar utgangspunkt i skolens brede mandat og formidler kunnskap om hvordan et godt læringsmiljø bidrar til elevenes faglige, sosiale og personlige utvikling. Satsingen legger til grunn at skolene skal arbeide kunnskapsbasert og utvikle en felles forståelse av læringsmiljøbegrepet samt bidra til en profesjonalisering av læreren og skolen. *Bedre læringsmiljø* understreker også at hjem og skole har felles nytte av hverandre og skolen må betrakte foreldrene som jevnbyrdige samarbeidspartnere. Et godt samarbeid mellom hjem og skole bidrar til å øke tryggheten og styrke motivasjonen til elevene.

Satsingen *Bedre læringsmiljø* inneholder fem hovedelementer:
- kunnskapsutvikling
- nettressurser
- tiltak for økt regelverksetterlevelse
- lokale utviklingsprosjekter
- innsats mot krenkelser, diskriminering og mobbing

Det er utviklet ressursmateriell til bruk for skoleeiere og skoler. Det består blant annet av fagtekster, filmer, vurderingsskjemaer og refleksjonsoppgaver. Spørsmål til Skole-Norge høsten 2012 viser at satsingen er godt kjent og materiellet mye brukt.[55] Satsingen evalueres av Uni Rokkansenteret og sluttrapport vil foreligge i 2015.

Klasseledelse er et prioritert område for nasjonale utdanningsmyndigheter og hovedtema i mange lokale utviklingsprosjekter. Klasseledelse er også et viktig tema i strategien *Motivasjon og mestring for bedre læring* for ungdomstrinnet. Foruten skolebasert kompetanseutvikling i klasseledelse er lesing, skriving og regning prioriterte områder i strategien. Elementer fra *Bedre læringsmiljø* er integrert i den skolebaserte kompetanseutviklingen i klasseledelse på ungdomstrinnet.

Boks 4.5 Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning

Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning skal bidra til at barn, unge og voksne kan få en likeverdig og tilpasset opplæring av høy kvalitet i et inkluderende fellesskap. Senteret ble åpnet 2. januar 2013 og er knyttet til Universitetet i Stavanger.

Utdrag fra mandatet:
- drive målrettet forskning og formidling av forskning og utviklingsarbeid
- ha aktiv kontakt med relevante nasjonale og internasjonale fagmiljøer
- initiere forskning og utviklingsarbeid der kunnskapsgrunnlaget er svakt eller mangler
- ta initiativ til og bidra til å gjennomføre kvalitetsutviklingstiltak knyttet til pedagogisk virksomhet i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren og skole- og barnehageeiere
- bidra til kompetanseutvikling og til at det lokalt arbeides med å skape et læringsmiljø som fremmer faglig, personlig og sosial utvikling hos barn, elever, lærlinger og voksne, også for de som har behov for ekstra tilrettelegging og hjelp
- være en aktiv aktør overfor PP-tjenesten[1] og bistå i systemrettet arbeid med læringsmiljøet i skoler og barnehager
- bistå universitets- og høyskolesektoren med å realisere nasjonale satsninger på kompetanseutvikling i grunnopplæringen samt satsninger for kompetanseheving av lærerutdannere
- samarbeide med Universitetet i Stavanger og bidra til universitetets lærer- og forskerutdanning
- samarbeide med relevante aktører, herunder andre nasjonale sentre og Statped

[1] Opplæringsloven § 5.6 stiller krav til at hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk – psykologisk tjeneste (PP-tjeneste). PP-tjenesten bidrar blant annet til å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

[53] Drugli (2012)
[54] Hattie (2009), Marzano (2009)
[55] Vibe (2012)

I januar 2013 ble Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning opprettet. Senteret vil få en viktig rolle i det videre arbeidet med å utvikle læringsmiljøet se Boks 4.5.

4.5.3 Arbeidet mot mobbing

Elevundersøkelsen viser at de fleste elever i hovedsak trives godt på skolen. Likevel viser Elevundersøkelsen 2012 at i gjennomsnitt 6,9 prosent av elevene ved skolene rapporterte om mobbing våren 2012. Dette tallet har holdt seg stabilt siden 2008 med en svak, men ikke signifikant nedgang. Resultater fra Elevundersøkelsen viser videre at det er betydelige forskjeller mellom skoler. Antallet skoler med svært høye mobbetall, 15 prosent eller mer, har gått betydelig ned de siste tre årene, fra 468 i 2007–2009 til 183 i 2010–2012.

Tall fra 2012 og tidligere elevundersøkelser viser at elever på skoler med høy andel minoritetsspråklige elever oftere rapporterer om mobbing. Departementet har derfor gjennomført en analyse for å finne ut hva som kjennetegner skoler med høy og lav grad av mobbing over lang tid. Det er en tendens til at elever med minoritetsspråklig bakgrunn legger til grunn en annen og mindre streng definisjon av mobbing. Samtidig er minoritetsspråklige elever underrepresentert når det gjelder klager til Fylkesmannen om henvendelser om mobbing.[56]

Et fornyet Manifest mot mobbing ble undertegnet av Stoltenberg II-regjeringen og parter fra utdanning, arbeidsliv, frivillig sektor og helse lokalt og nasjonalt i 2011. Manifestet forankrer arbeidet sterkere lokalt. Ordførerne i alle kommuner er invitert til å bli med som manifestparter og forplikte seg til å arbeide mot mobbing ved å utarbeide lokale manifest. Over 320 kommuner har gjort dette.

Ulike kampanjer og tiltak skal forhindre digital mobbing. Digital mobbing var tema for manifestuka 2011, og materiellet er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets hjemmeside. Kampanjen «Du bestemmer» har som mål å øke ungdoms kunnskap om personvern og heve deres bevissthet om valg man gjør når man bruker digitale medier. «Bruk hue» er en kampanje som også setter søkelyset på hvordan digital mobbing kan unngås.

Departementet har som en oppfølging av en utredning fra Universitetet i Oslo[57] finansiert to stillinger hos Barneombudet for å styrke arbeidet mot mobbing. Videre er det fremmet to lovforslag om psykososialt skolemiljø. Utredningen så blant annet på opplæringslovens muligheter og eventuelle begrensninger som rettslig virkemiddel for å motvirke mobbing. Lovforslagene har høsten 2012 vært på høring. Siktemålet er å få disse behandlet av Stortinget innen sommeren 2013 slik at de kan tre i kraft fra skoleåret 2013–2014.

Det ene lovforslaget går ut å innføre en erstatningshjemmel i opplæringsloven og å innføre et prinsipp om delt bevisbyrde når det fremmes erstatningskrav. Bakgrunnen for lovforslaget er fortrinnsvis å gjøre det lettere for en skadelidt elev å kreve erstatning av skoleeier for brudd på reglene om psykososialt skolemiljø.

Det andre lovforslaget går ut på å forlenge dagens foreldelsesfrist for straffesaker om psykososialt skolemiljø. Dagens foreldelsesfrist på to år foreslås forlenget til fem år. Bakgrunnen for lovforslaget er at det ofte tar tid før skadevirkningene av mangelfullt psykososialt skolemiljø viser seg, og at det derfor er hensiktsmessig at en skadelidt elev gis mer tid til å vurdere om straffesak skal anlegges. Ved forlenget foreldelsesfrist vil også senskader av mangelfullt psykososialt skolemiljø lettere kunne gjøres gjeldende i straffesaker.

4.5.4 Skolen som forebyggende arena

Et godt grunnlag for god helse gjennom livet legges i barne- og ungdomsårene. En helsefremmende skole bidrar til utvikling av elevenes helse – både fysisk og psykisk. Utdannings- og helseforskjeller følger hverandre – jo lengre utdanning, desto bedre helse har man som voksen.[58] Utdanning påvirker hvilke kår mennesker lever under gjennom livsløpet. Utdanning bidrar også til utvikling av god psykisk helse.

I Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)* pekes det på at barnehager og skoler skal inkludere helsefremmende faktorer i sin virksomhet. Faglig læring er en av kjerneoppgavene i skolen. Forebyggende arbeid er imidlertid ikke løsrevet fra arbeidet med skolens kjerneoppgaver. Forebyggende arbeid i skolen er blant annet knyttet til helse, ernæring og gode rammer for måltidene[59], fysisk aktivitet, forebygging av krenkelser og vold, ekstremisme, rus og kriminalitet. Læreplanverket legger vekt på at elevene skal utvikle en helsefremmende livsstil og lære å ta vare på helsen, blant annet gjennom fagene kroppsøving og mat og helse.

---

[56] Lødding og Vibe (2010)

[57] Welstad og Warp (2011)

[58] Elstad (2008)

[59] Helsedirektoratet har utarbeidet veiledende retningslinjer for skolemåltidet i grunnskolen og videregående skole.

Forebyggende og helsefremmende skoler krever at skoleeieren, skoleledelsen og personalet for øvrig ved den enkelte skole har et bevisst forhold til sammenhengen mellom helse, trivsel og læring. Skolen er en god arena for å forebygge skjevutvikling, og forebyggende tiltak og tidlig intervensjon vil være med å fremme trivsel og et godt læringsmiljø. I Helsedirektoratets årlige rapport om arbeidet med sosiale helseforskjeller omtales forskning som viser at ungdom drikker mindre, røyker mindre, spiser mindre sukker og søtsaker og mer frukt og grønt enn tidligere. Likevel viser flere norske studier at andelen barn og unge som er overvektige eller har utviklet fedme og ulike livsstilssykdommer, øker. Fortsatt er det slik at barn med foreldre som har høy inntekt, lever sunnere enn barn med foreldre som har lav inntekt. Likevel har de sosiale forskjellene minsket noe fra tidligere studier.[60]

Kunnskapsdepartementet har i denne regjeringsperioden gjennomført en rekke tiltak for å bidra til å bedre elevenes helse. I 2007 ble det innført en ordning med gratis frukt og grønt for alle elever på skoler med ungdomstrinn. Høsten 2009 ble det i tillegg innført to uketimer fysisk aktivitet på 5.–7.trinn. Valgfaget fysisk aktivitet og helse, med formål om å bidra til bedre fysisk helse for den enkelte, ble innført fra høsten 2012 på ungdomstrinnet.

Regjeringen vil denne våren legge fram en ny melding til Stortinget om nasjonal folkehelsestrategi. Arbeidet med forebyggende aktivitet blant barn og unge vil stå sentralt. Meldingen vil gjøre rede for statens ansvar og virkemidler for å fremme folkehelse i alle sektorer. Blant annet vil stortingsmeldingen synliggjøre betydningen av sunne måltider og fysisk aktivitet i barnehager og skoler. Det vil videre legges frem en nasjonal strategi fpr barn og unges psykiske helse. Det overordnede målet i denne er å fremme god psykisk helse og forebygge psykiske vansker og lidelser hos barn og unge og deres familier.

Forskere anslår at nærmere 80 000 norske barn og unge mellom tre og 18 år har en psykisk lidelse. Mellom 150 000 og 200 000 barn og unge har psykiske vansker som innebærer at de har symptomer som går utover trivsel, læring, daglige gjøremål og samvær med andre. Hver tredje 16-åring vil oppfylle kriteriene for en psykiatrisk diagnose en eller annen gang i løpet av barneårene.[61]

Blant de viktigste risikofaktorene for dårlig psykisk helse finner forskerne forhold som har med familie og oppvekstmiljø å gjøre. Mobbing og manglende mestring i skolen er også blant de mest alvorlige risikofaktorene for ungdoms psykiske helse. De fleste barn og unge som utvikler symptomer på psykiske vansker, vokser likevel opp i familier med få risikofaktorer og gode sosiale ressurser. Studier har dokumentert klare sammenhenger mellom tilfredshet med livet og trivsel på skolen og elevenes prestasjoner.[62] Psykiske vansker og lidelser er en viktig årsaksfaktor til at unge ikke fullfører grunnopplæringen. I en undersøkelse blant de videregående skolene i Akershus oppgir 20 prosent av elevene som hadde sluttet i videregående opplæring i løpet av skoleåret 2010–2011, psykisk sykdom eller psykososiale problemer som hovedårsaken til at de sluttet. Dette var den hyppigst forekommende årsaken.[63]

En kartlegging fra NAV Hordaland og Hordaland fylkeskommune i forbindelse med Ny GIV viser at 70 prosent av elever som sluttet underveis i videregående opplæring i Bergen skoleåret 2010–2011, hadde rusproblemer, psykisk problemer eller begge deler.

En svensk studie har vist at psykisk sykdom er blant de viktigste årsakene til at ungdom dropper ut av opplæring i Sverige. Lignende studier i andre land finner det samme.[64]

Barn og unge med psykiske vansker og lidelser oppsøker i liten grad den hjelpen som finnes. En studie fant at bare 17 prosent av ungdom med store emosjonelle plager har vært i kontakt med psykisk helsevern. Det kan bety at 83 prosent av ungdom med antatt store emosjonelle plager ikke får profesjonell hjelp for sine vansker.[65] At barn og unge i liten grad tar kontakt med hjelpeapparatet tilsier at skolens rolle i å forebygge og hjelpe blir svært viktig. Studien konkluderer med at skolen i for liten grad når fram til ungdom med psykiske plager. Forskerne finner at elever med psykiske vansker opplever at lærerne er mindre støttende enn andre elever. Relasjonen mellom lærer og elev har avgjørende betydning både for elevenes psykiske helse og for deres læring. En dårlig relasjon til læreren kan føre til at eleven føler seg misforstått og lite respektert. Elever med psykiske vansker utfordrer relasjonen til læreren mer enn andre. Dette gjelder ikke bare elever med utagerende atferd, men i enda større grad elever med vansker som angst og depresjon. Disse elevene får trolig for lite støtte i skolen, samtidig som

[60] Helsedirektoratet (2012)
[61] Mykletun m.fl. (2009)
[62] Samdal (2009)
[63] Markussen og Seland (2012)
[64] OECD (2012)
[65] Helland og Mathiesen (2009)

de i særlig grad trenger å bli sett og føle seg trygge.[66]

Helsefremmende skoler har stor betydning for barn og unges psykiske helse.[67] De kjennetegnes ved et miljø der elevene ikke blir mobbet, der de er del av et fellesskap med jevnaldrende og der de opplever å mestre skolearbeidet.

Skolen er også en viktig arena for å avdekke og forebygge vold og overgrep mot barn og unge, og regjeringen har gjennom flere handlingsplaner understreket. De ansatte i skolen har en unik mulighet til å bli kjent med det enkelte barn over tid og har dermed store muligheter til både å bidra til å avdekke vold i familien eller andre relasjoner, og i det forebyggende arbeidet.

I opplæringsloven § 15-3 omtales forholdet mellom skolen og barnevernstjenesten. Ansatte i skoler og skolefritidsordninger har plikt til å være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten, og de har en plikt til å varsle der det er grunn til å tro at det foreligger mishandling eller omsorgssvikt. Personalet har også plikt til å gi opplysninger til barnevernet dersom det gis pålegg om dette. Det er barnevernets ansvar å følge opp meldinger og vurdere behovet for en eventuell videre saksgang. Skolehelsetjenesten er sentral i arbeidet med å identifisere og håndtere ulike risikofaktorer, herunder vold i nære relasjoner, livsutfordringer og helseproblemer som har konsekvenser for skolemotivasjon, innsats og mestring.

Kunnskapsdepartementet ønsker å styrke læreplanenes tematisering av ulike former for krenkelser, relatert blant annet til seksualitet og kjønn. Departementet har derfor bedt Utdanningsdirektoratet om at det i forbindelse med revideringen av gjennomgående fag også blir vurdert om kompetansemål i læreplanene kan gjøres tydeligere for å fremme elevenes holdninger mot vold, krenkelser, vold knyttet til seksualitet og vold i nære relasjoner. Dette i tråd med tiltak i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012 og Handlingsplan mot voldtekt (2012–2014)*.

Utdanningsdirektoratet har på sine nettsider utarbeidet veiledere for beredskap og krisehåndtering i skolen som blant annet tar for seg framgangsmåten ved mistanke om vold og overgrep. Heftet *Seksualitet og kjønn – et ressurshefte for lærere i grunnskolen* har som mål å fungere som en faglig ressurs når lærere tar opp temaer knyttet til arbeidet med for eksempel kjønnsidentitet, seksuell orientering, grensesetting, seksuell trakassering, seksuelle overgrep og vold.

4.5.5 Samarbeid mellom videregående skoler og NAV

Kunnskapsdepartementet samarbeider tett med Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet gjennom Ny GIV Oppfølgingsprosjektet. Det er gitt et felles embetsoppdrag til alle Fylkesmennene i 2013 på områdene helse, sosial og utdanning for å bidra til å nå målene i Ny GIV. Når ungdom ikke søker seg til, ikke begynner, ikke fortsetter eller slutter i videregående opplæring er det ofte flere årsaker til det. Læringsutfordringer og lav motivasjon kan være symptomer på sammensatte problemer som sosiale levekårsutfordringer og psykiske vansker. I mange tilfeller krever det en koordinert innsats fra flere innstanser dersom hjelp skal fungere.

Som en del av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV etablerer Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med NAV fire piloter med egne NAV-veiledere ved de største yrkesfaglige videregående skolene i Akershus, Rogaland og Troms. Målet er å redusere frafall ved å på et tidlig tidspunkt hjelpe ungdom som har sammensatte vansker, gjennom bruk av tilrettelagte sosiale tjenester fra NAV. Den primære målgruppen for utviklingsarbeidet er ungdommer i Ny GIV i aldersgruppen 16 til 21 år som får individuelt tilpassede opplæringstilbud. Den sekundære målgruppen er ungdom som står i fare for å falle ut av videregående opplæring og som har behov for sosiale tjenester og tett oppfølging for å kunne fortsette opplæringen.

Det er primært virkemidler fra sosialtjenesteloven § 17 Opplysning råd og veiledning, § 18 Stønad til livsopphold og § 28 Rett til individuell plan som skal utvikles og tilrettelegges for ungdom gjennom piloteringen. Dette innebærer at disse tjenestene tilpasses de unges livssituasjon. Målet er å utvikle tilrettelagte sosiale tjenester til ungdom og utvikling av integrerte tjenester fra NAV-kontoret og kommunene for øvrig, med koordinert og helhetlig oppfølging. Der hvor ungdommer i Ny GIV er utplassert i arbeidspraksis må både ungdommene og praksisplassen få tett oppfølging.

Departementets vurderinger

Arbeidet med elevenes læringsmiljø skal være tilstede i alt arbeidet skolen gjør. Departementet vil

[66] Drugli (2012)
[67] Major (2011)

fortsatt prioriteres videreutvikling og formidling av kunnskap om hva som kjennetegner god kvalitet i arbeidet med elevenes læring og læringsmiljø. Betydningen av et godt læringsmiljø for elevenes faglige, personlige, sosiale og helsemessige utvikling er godt dokumentert gjennom forskning. Derfor må skolenes arbeid med utvikling av læringsmiljø fortsatt vektlegges og prioriteres og ligge til grunn i nasjonale tiltak og satsinger. Satsingen *Bedre læringsmiljø* skal videreføres for å bidra til at skolene arbeider kunnskapsbasert, systematisk og langsiktig. Departementet viser også til *Motivasjon og mestring for bedre læring – Felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving* der skolebasert kompetanseutvikling i blant annet klasseledelse er et sentralt tema. Departementet vil rette satsingen i *Bedre læringsmiljø* mer mot klasseledelse og arbeide for at dette også prioriteres på barnetrinnet og i videregående opplæring. Lærerens kompetanse i klasseledelse er sentral i utviklingen av et godt læringsmiljø. Departementet viser videre til betydningen av gode relasjoner mellom lærer og elever og mellom elevene. Kunnskap om gode relasjoner i skolen vil derfor også vektlegges i videre utvikling av *Bedre læringsmiljø*.

Elevundersøkelsen gir mulighet for å identifisere skoler som over tid har hatt utfordringer med elevenes læringsmiljø og mobbing og. Departementet mener at det er viktig å tilby slike skoler veiledning eller annen støtte for å kunne arbeide godt med disse utfordringene, og vil gi målrettet støtte for å bidra til redusere mobbingen på skolene som har høy forekomst av mobbing over tid. Skoleeiere med slike skoler tilbys oppfølging og målrettet støtte med konkrete tiltak. Departementet vil også se nærmere på skoler med lav grad av mobbing og vurdere hvordan andre skoler kan lære av dette.

Regjeringen vil videreføre Manifest mot mobbing 2011–2014, en kampanje med nye fokusområder og tema hvert år. Departementet mener at det fremdeles er viktig å styrke det lokale arbeidet gjennom Manifest mot mobbing. Departementet vil sammen med manifestpartnerne drøfte hvordan det kan stimuleres til at de lokale manifestene blir bedre redskap i arbeidet for å redusere mobbing og utvikle et bedre læringsmiljø.

Departementet vil understreke skolenes ansvar for å hindre at elever skal oppleve krenkelser som rasisme og antisemittisme. Departementet ser behov for å styrke skolenes kompetanse spesielt når det gjelder demokratisk beredskap, rasisme og antisemittisme. Det vil fra høsten 2013 bli etablert en full stilling på HL-senteret for å bidra til at senterets skolerettede arbeid mot antisemittisme får økt prioritet, se Boks 4.6.

Boks 4.6 Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter

Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) er et forsknings-, utdannings- og formidlingssenter. HL-senteret har forsknings- og formidlingsarbeid innenfor fire temafelt – jødisk historie og antisemittisme; nazisme, fascisme og europeiske okkupasjonsregimer, minoritetsforskning og sammenlignende studier av folkemord.

HL-senteret har utviklet undervisningsmateriell spesielt til bruk i ungdomsskolen og videregående skole. Senteret arrangerer også kurs for lærere om temaer som jødisk historie, holocaust, antisemittisme og folkemord. Dette er et ledd i regjeringens satsing på bekjempelse av antisemittisme og rasisme i skolen. I gjennomføringen av oppdraget har senteret samarbeidet med Det Europeiske Wergelandsenteret og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved Universitetet i Oslo.

HL-senteret arrangerer årlig, i samarbeid med Utdanningsdirektoratet, utdelingen av Benjaminprisen. Prisen deles ut til en skole som spesielt utmerket seg i arbeidet mot rasisme og diskriminering.

Det nasjonale tilsynet med skolens arbeid med det psykososiale miljøet vil bli videreført for å bidra til at skolene arbeider og etterlever de krav som stilles i opplæringsloven kapittel 9a.

Det er behov for å styrke skolen som en helsefremmende og forebyggende arena. Dette skal skje innenfor de rammene og det mandatet som skolen har. Psykisk sykdom eller psykososiale problemer er en viktig grunn til at elever slutter på skolen. Det har større betydning enn at elever er lei av skolen, har lav motivasjon, gjør feilvalg eller opplever vanskelige hjemmeforhold. Departementet mener skolen må rustes bedre til å møte denne type utfordringer gjennom både beredskap og ytterligere kompetanse utover det pedagogiske. Man må se nærmere på hva slags kompetanse en så kompleks organisasjon som skolen trenger, og i hvilken grad bare lærerkompetanse er tilstrekkelig for å imøtekomme mangfoldet av elevers forutsetninger og behov.

Utprøvingen av NAV-piloter ved de fire største videregående skolene i Akershus, Rogaland og

Troms som del av oppfølgingsprosjektet i Ny GIV skal gi erfaring og ny kunnskap om hvordan elever med sammensatte vansker kan få bedre oppfølging og hjelp ved mer tverrsektorielt samarbeid og tilrettelagte sosiale tjenester.

På grunnlag av den forskningen som tyder på at psykisk helse er en viktig årsak til frafall i videregående opplæring, ønsker departementet å gjennomføre en kartlegging av skolen som forebyggende arena for barn og unges psykiske helse. Kartleggingen skal gi et bilde av skolenes kunnskap, bevissthet, holdninger og ressurser. Formålet med kartleggingen vil være å bidra til bedre praksis, slik at andel elever med psykiske vansker reduseres og slik at elever med dårlig psykisk helse får god oppfølging.

Departementet vil gjennom Ny GIV, i løpet av 2013, i samarbeid med helsemyndighetene i noen fylker prøve ut tiltak spesielt rettet mot elever i videregående opplæring med lettere psykiske vansker. Dette innebærer å utvikle samarbeidsmodeller for å bedre kunne hjelpe elever som har behov for bistand slik at de kan fortsette opplæringen.

Departementet vil understreke at skolenes arbeid med å utvikle læringsmiljøet er en del av den universelle forebyggingen. Arbeidet er rettet mot alle elever og innebærer å utvikle gode relasjoner til lærere, arbeide for trygghet og mestring og bekjempe krenkelser som mobbing, rasisme og diskriminering. Å bekjempe mobbing, fremme vennskap og gode relasjoner er sentralt fordi mobbing, mistrivsel og ensomhet blant annet kan føre til psykiske lidelser. Forebygging innebærer også tidlig innsats for utsatte og sårbare elever, og å oppdage, iverksette tiltak og sørge for kontakt med helsetjenestene eller annet hjelpeapparat. Skolen har også et ansvar for å følge opp barn som behandles for sykdom eller lidelser, for eksempel psykiske vansker. Tilrettelegging og samarbeid med helsetjenestene er en del av dette.

Forebygging handler også om å legge opp undervisningen med tydelige, men overkommelige forventninger til eleven. Faglige skoleproblemer, arbeidspress og angst for framtiden er belastninger som kan gi både fysiske og psykiske problemer. Departementet mener det må sikres etablering av gode systemer rundt læreren. Dette kan innebære å ha rutiner for å oppdage elever som sliter, at det finnes noen som kan bistå læreren i arbeidet med en helhetlig oppfølging av eleven, og at skolen disponerer ressurser som kjenner tiltakskjeden i hjelpeapparatet utenfor skolen. Det går et skille mellom behandling og forebygging. Forebygging handler om å unngå at sykdom og lidelser oppstår, mens behandling handler om tiltak som settes inn etter at sykdom har oppstått. Skolen har ikke ansvar for å behandle sykdom, men for å forebygge at ny sykdom oppstår.

Regjeringen har som mål å legge til rette for at alle barn og unge gis muligheter til å delta og utvikle seg i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. Regjeringens samhandlingsreform peker på at det forebyggende helsearbeidet må prioriteres langt høyere enn i dag, ikke minst for å bidra til reduserte helseforskjeller mellom ulike grupper. Skolen er en viktig arena for å fremme god folkehelse. Regjeringen vil legge økt vekt på tverrfaglig samarbeid, og gjøre helsetilbudene mer tilgjengelige der folk bor.

En undersøkelse fra 2008 viser at det ikke er uvanlig at lærere bruker rundt 15 prosent av den tiden de er på skolen til å holde ro og orden, konfliktløsning og til å komme i gang med planlagt aktivitet i klassen.[68] Regjeringen har en målsetting om å legge til rette for at mer av lærernes tid kan frigjøres til undervisning. Under Stortingets behandling av Meld. St. nr. 19 (2009–2010) *Tid til læring* understreket komiteen behovet for å trekke inn andre yrkesgrupper i skolen. Utdanningsmyndighetene har imidlertid begrensede muligheter til å påvirke sammensetningen av personalet i skolen. Andre yrkesgrupper enn lærene kan ivareta mange av oppgavene som i dag eksisterer i skolen. Kommunene er ved flere anledninger oppfordret til å styrke skolenes psykososiale arbeid gjennom bruk av den tverrfaglige kompetansen de disponerer kommunalt, og gjennom å trekke andre yrkesgrupper inn i skolen.

En styrking av personalressursen på det psykososiale området vil kunne bidra til å støtte lærerne i deres arbeid og å lette lærernes arbeidssituasjon. Det vil likevel være lærernes ansvar å etablere en god relasjon til alle elever og sørge for et godt læringsmiljø. Skolen har behov for beredskap og kompetanse utover det pedagogiske for å imøtekomme mangfoldet av elevers forutsetninger og behov og det er behov for både mer kunnskap og erfaring med bruk av andre yrkesgrupper i norsk skole.

Departementet mener også det bør gjennomføres forsøk i utvalgte kommuner med flerfaglig kompetanse, primært på 5.–7. trinn i grunnskolen. Forsøket skal pilotere ulike modeller for bruk av miljøterapeuter i skolen og styrking av skolehelsetjenesten. Formålene er å styrke skolens arbeid

[68] Strøm m.fl. (2009)

med læringsmiljø gjennom tiltak som kommer alle elever til gode. Det tas sikte på å styrke skolen som forebyggingsarena, gjennom tiltak som er særlig rettet inn mot utsatte og sårbare grupper. Videre er det en målsetting å styrke lærerens rolle gjennom å frigjøre tid til undervisning. Forsøket skal gi kunnskap om hvordan en flerfaglig ressurs bør utnyttes for å gi best mulig effekt for elevene (forebygging og bedre læringsmiljø) og lærere (frigjøre tid til undervisning).

Utprøvingen kan gi bedre grunnlag for å vurdere tiltak for å styrke bruken av en flerfaglig ressurs i skolen på permanent basis. Særlig viktig for denne vurderingen er hvordan en flerfaglig ressurs i skolen kan bidra til bedre tverretatlig samarbeid, og sikre at de totale ressursene som er tilgjengelige for utsatte barn og unge utnyttes best mulig.

Departementet viser til Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)* der det er fastsatt mål om at barnehager og skoler skal inkludere helsefremmende faktorer i sin virksomhet. Samfunnet har ansvaret for å legge til rette for helsefremmende atferd i opplæringen, og elevene i grunnopplæringen har rett til et læringsmiljø som fremmer helse. For ytterligere å styrke arbeidet med en mer helsefremmende skole tar departementet sikte på å etablere et nasjonalt senter for ernæring, fysisk aktivitet og helse i barnehager og skoler. Etableringen av et slikt senter vil kunne bidra til å styrke barnehagenes og skolenes rolle som forebyggende og helsefremmende arenaer gjennom å arbeide målrettet for kunnskap om betydningen av de ernæringsmessige, fysiske og helserelaterte faktorene for trivsel, læring, gjennomføring og sosial utjevning. Et slikt senter vil også være en ressurs for fagene mat og helse og kroppsøving og for flere av valgfagene.

Departementet vil

- videreføre satsingen på *Bedre læringsmiljø* med vekt på skolebasert kompetanseutvikling i klasseledelse og relasjoner i skolen
- tilby veiledning og annen støtte til skoler som har hatt høy forekomst av mobbing over tid
- sammen med manifestpartnerne stimulere til økt kvalitet på innholdet i de lokale manifestene
- gjennomføre en nasjonal kartlegging av skolen som forebyggende arena for barn og unges psykiske helse for å danne et bilde av skolenes kunnskap, bevissthet, holdninger og ressurser omkring dette
- samarbeide med helsemyndighetene gjennom Ny GIV for å prøve ut tiltak spesielt rettet mot elever i videregående opplæring med lettere psykiske vansker
- vurdere forsøk med flerfaglig kompetanse på 5.–7. trinn i grunnskolen
- ta sikte på å opprette et nasjonalt senter for ernæring, fysisk aktivitet og helse i barnehager og skoler for å bidra til økt trivsel og økt konsentrasjon og for å styrke læringsevnen

4.6 Grunnopplæring for voksne

Mye tyder på at en stadig større andel av fremtidens jobber vil kreve fullført videregående opplæring eller høyere utdanning. Mange voksne har ikke fullført videregående opplæring. Siden dette også gjelder en relativt stor andel av unge, vil det være en stabilt stor gruppe arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring.

Forskning viser at personer som aldri har påbegynt eller ikke har fullført videregående opplæring, langt oftere er arbeidssøkere eller mottakere av offentlige stønader enn dem som fullfører. Voksne som ikke har fullført videregående opplæring er ingen ensartet gruppe og læringsbehovene er ulike. Noen voksne har mangelfull grunnskoleopplæring, andre sliter med lesing eller regning i arbeidssituasjonen, mens noen har lang arbeidserfaring, men mangler fagbrevet. Grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og digitale ferdigheter er blant de faktorene som har størst betydning for om man har stabil tilknytning til arbeidslivet eller ikke.

4.6.1 Voksnes rett til opplæring

Etter opplæringsloven § 4A-1 har voksne som trenger det, og som ikke har rett til videregående opplæring som ungdom, rett til grunnskoleopplæring. Voksne kan velge å ta full grunnskoleopplæring med sikte på vitnemål eller kun opplæring i enkeltfag eller deler av fag. Opplæringen kan også begrenses til grunnleggende ferdigheter dersom den voksne ønsker og har behov for det. Departementet har tydeliggjort voksnes rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Uavhengig av om man tar full grunnskoleopplæring, opplæring i enkeltfag eller i deler av fag, skal opplæringen ta utgangspunkt i læreplanene for de aktuelle fagene og opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. En del voksne trenger mer tilpasning og har andre behov enn det som blir dekket av det ordinære opplæringstilbudet for voksne. Disse kan få spesialundervisning etter opplæringslovens § 4A-2.

Om lag 86 prosent av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring for voksne er minoritetsspråklige. Minoritetsspråklige voksne i grunnskoleopplæring har rett til særskilt språkopplæring, dersom dette er nødvendig for at de skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring for voksne fra og med det året de fyller 25 år. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov, som i praksis kan innebære kveldsundervisning, fjernundervisning, mulighet til å ta opplæring kun i enkelte fag og mulighet til å ta opplæringen på kortere eller lengre tid.

Voksne med rett til videregående opplæring har rett til realkompetansevurdering og til kompetansebevis. Det samme gjelder voksne som ikke har rett til videregående opplæring dersom de blir henvist av kommunen eller NAV.

Opplæringslovens § 3-5 fastsetter at voksne som mangler formell fagutdanning, men som har minst fem års dokumentert allsidig praksis i et fag, kan gå opp til fag- eller svenneprøve som praksiskandidater. Før oppmelding til prøven må kandidaten ha bestått en egen eksamen. Disse kandidatene er fritatt for fellesfagene. Siden dette er en privatistordning, er det ikke knyttet krav om undervisning til ordningen.

I videregående opplæring utgjør voksne med innvandrerbakgrunn en økende andel av de voksne deltakerne, med om lag 24 prosent for skoleåret 2010–2011. Særlig populært er utdanningsprogrammene studiespesialisering og helse- og oppvekstfag.

4.6.2 Realkompetansevurdering

Realkompetanse er de kunnskapene og ferdighetene en person har opparbeidet gjennom blant annet utdanning, yrkespraksis, ubetalt arbeid, organisasjonsarbeid og fritidsaktiviteter. Realkompetansevurderingen i grunnopplæringen handler om å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot kompetansemålene som er satt i læreplanen i det aktuelle faget i grunnskolen eller videregående opplæring. Mange voksne vil ha opparbeidet så mye realkompetanse at opplæringstiden vil kunne bli vesentlig avkortet.

En egen form for realkompetansevurdering er yrkesprøving. Yrkesprøving er en praktisk metode som egner seg for personer som har kompetanse i et yrkesfag, men som ikke kan dokumentere skole- og/eller arbeidserfaring innen dette faget.

Av de 19 609 voksne deltakerne i videregående opplæring i skoleåre 2010–2011 hadde 2457 deltakere fått vurdert sin realkompetanse. Dette utgjør 12,5 prosent og er en nedgang fra skoleåre t2009–2010, da 14 prosent av deltakerne ble realkompetansevurdert. Kun et fåtall av lærlingene og praksiskandidatene har blitt realkompetansevurdert.

Regjeringen har satt i gang et arbeid for å utvikle nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering i grunnskole og videregående opplæring.

4.6.3 Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)

OECDs ALL-undersøkelse[69] fra 2005 konkluderte med at en stor del av den norske befolkningen har for dårlig basiskompetanse i lese- og tallforståelse til å fungere tilfredsstillende i arbeidslivet. Disse har såpass svake grunnleggende ferdigheter at de er i risikosonen med hensyn til kompetansekravene i dagens informasjonssamfunn.

På bakgrunn av dette ble Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) opprettet i 2006. Gjennom programmet kan offentlige og private virksomheter søke støtte til å gjennomføre opplæringstiltak i lesing, skriving, regning og bruk av IKT for sine ansatte. BKA-programmet er populært, og tilskuddet er økt kraftig med den sittende regjeringen. Mens det ble bevilget 24,5 mill. kroner til BKA i 2006, er bevilgingen økt til neste 92 mill. kroner i budsjettet for 2013.

Proba samfunnsanalyse[70] og Econ[71] har evaluert BKA-programmet. Evalueringen viser at BKA-kursene i stor grad treffer målgruppen med lave grunnleggende ferdigheter. Evalueringen viser at deltakerne i stor grad er fornøyd med kursene, og at de fleste (75 prosent) mener at BKA-kursene har hatt effekt for dem. De fleste arbeidsgiverne svarer at kursene har gitt en del av deltakerne bedre grunnleggende ferdigheter. Rundt ti prosent mener at nesten alle deltakerne har fått bedre grunnleggende ferdigheter.

4.6.4 Karriereveiledning og informasjon

For å bedre voksnes tilgang til karriereveiledning har departementet stimulert til etablering av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning. Partnerskap er etablert i nesten samtlige fylker. Et av

[69] Adult Literacy and Life Skills
[70] Proba samfunnsanalyse (2012)
[71] Econ (2007)

Boks 4.7 Forsøk med videregående opplæring på arbeidsplassen

Sammen med Helse- og omsorgsdepartementet har departementet satt i gang forsøk med videregående opplæring på arbeidsplassen i fem fylkeskommuner.[1] Forsøket omfatter helsefagarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Disse sektorene har mange deltidsansatte, vikarer og personer med løs tilknytning til arbeidslivet. Gjennom forsøksordningen skal fylkeskommunene, sammen med virksomhetene, utvikle modeller som legger til rette for at opplæringen i størst mulig grad skjer i tilknytning til arbeidsplassen, noe som gjør det mulig å arbeide og motta lønn mens man er i et opplæringsløp. Hovedmålet med forsøket er å utvikle opplæringstilbud som på sikt kan bidra til at flere ufaglærte i helse- og omsorgssektoren og barnehage tar fagbrev. Forsøksordningene skal utvikle mer brukertilpassede opplæringstilbud og flere veier fram til fagbrev enn det som tilbys i dag. Det er også et mål å stimulere arbeidsgivere til å tilby sine ansatte opplæring i tilknytning til arbeid slik at den enkelte kan beholde ordinære lønnsbetingelser under opplæringen.

[1] Hedmark, Hordaland, Nord-Trøndelag, Rogaland og Vestfold. Tre av fylkeskommunene - Hedmark, Rogland og Hordaland - har fått innvilget forsøk etter § 1-4 i opplæringsloven

Boks 4.8 Forsøk med videregående opplæring for arbeidssøkende

I samarbeid med Arbeidsdepartementet har departementet satt i gang forsøk for å utvikle opplæringsmodeller som gjør det mulig for voksne arbeidssøkere å ta videregående opplæring, primært fag- eller svennebrev. Den arbeidsledige skal kunne begynne opplæringen i ledighetsperioden og få fullført opplæringen dersom vedkommende kommer tilbake i jobb før den er avsluttet. Målgruppen for forsøket er i første rekke registrerte arbeidssøkere som ikke tidligere har fullført videregående opplæring. Formålet med forsøket er at den voksne skal få et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud som fører fram til fag- eller svennebrev. Dagpenger kan, under gitte betingelser, gis som livsoppholdsytelse under utdanning i kommunal, fylkeskommunal eller privat regi, og dekkes gjennom overføringene til arbeidsledige fra NAV eller ordinær lønn dersom vedkommende er tilbake i jobb. Forsøket startet sommeren 2010 og avsluttes sommeren 2013. Sogn og Fjordane, Oppland, Finnmark og Oslo deltar i forsøket.

de viktigste tiltakene i partnerskapene er opprettelse av karrieresentra. Sentrene tilbyr karriereveiledning for voksne og ungdom som ikke befinner seg i utdanningssystemet eller oppfølgingstjenesten, og er også tenkt som kompetanseressurser for skoler, bedrifter og NAV. Målet er at karrieresentrene skal bidra til en helhetlig og tilgjengelig karriereveiledning for ungdom og voksne. I tillegg lyses det årlig ut midler til kompetanseheving av tillitsvalgte, slik at de kan gi veiledning om opplæring og kompetanseutvikling til medarbeidere.

Voksne som er interessert i å utvikle eller formalisere kompetansen sin må ha god tilgang til informasjon om sine rettigheter og muligheter. En viktig del av satsningen på voksne er arbeidet med å gjøre de voksne kjent med sine rettigheter og motivere flere til å ta opplæring.

4.6.5 Internasjonale undersøkelser

Norge er med i OECD-prosjektet Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) som gjennomføres blant et tilfeldig utvalg på minst 5000 personer i hvert land i alderen fra 16 til 65 år. Norge er med blant 23 land fra fire kontinenter. PIAAC er en omfattende undersøkelse av voksnes ferdigheter. Den inneholder en bakgrunnsundersøkelse som kartlegger respondentenes bruk av kompetanse i jobben og på fritiden, utdanning og læringsaktiviteter i tillegg til direkte måling av ferdigheter i lesing (literacy), tallforståelse (numeracy) og problemløsing ved hjelp av teknologiske hjelpemidler (problem solving in a technology-rich environment). Med midler fra Nordisk ministerråd vil det bli laget en egen nordisk database med data fra Danmark, Estland, Finland, Norge og Sverige.

OECD Skills Strategy ble lansert på OECDs ministerkonferanse i mai 2012. Strategien er sett på som et viktig virkemiddel for å møte den globale økonomiske krisen, høy arbeidsledighet og

økte forskjeller, og vil bidra til utvikling av en effektiv kompetansepolitikk. Målet for Skills Strategy er å gi medlemslandene strategisk innsikt til å utvikle og utnytte bedre ferdigheter som gir bedre jobber og bedre liv, samtidig med mer effektive og bedre samfunn.

Departementets vurderinger

Kapittel 4A i opplæringsloven, som regulerer voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring, ble vedtatt av Stortinget i 2000. Retten til videregående opplæring trådte i kraft 1. august samme år, mens retten til grunnskoleopplæring trådte i kraft 1. august 2002. Etter at kapittel 4A kom inn i loven har det vært en betydelig utvikling i norsk skole som også har virket inn på voksnes læring, jf. blant annet innføringen av Kunnskapsløftet. På bakgrunn av blant annet erfaringer med voksnes læring etter kapittel 4A, er det også foretatt presiserende fortolkinger knyttet til enkelte bestemmelser i kapittel 4A, blant annet er omfanget av voksnes rett til grunnskoleopplæring tydeliggjort. Disse presiseringene er i stor grad foretatt og kommunisert i rundskriv til loven. Kapittel 4A kan derfor i dag fremstå som noe fragmentert og vanskelig tilgjengelig. På denne bakgrunn vil departementet foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven kapittel 4A med sikte at kapitlet skal bli lettere tilgjengelig og gi en god oversikt over voksnes rettigheter til opplæring.

Voksne som har behov for å fullføre grunnskole eller videregående opplæring er i svært ulike livs- og arbeidssituasjoner. Opplæringen må tilrettelegges slik at det er praktisk mulig for voksne med ulike utgangspunkter å delta. Erfaringene fra BKA-programmet viser at mange foretrekker opplæring som foregår på arbeidsplassen, og som er knyttet til de faktiske arbeidsoppgavene de har. Evalueringen viser at programmet har lyktes med dette. Det er flere grunner til at det er hensiktsmessig å satse på tiltak som gir mulighet til å gjennomføre videregående opplæring i kombinasjon med arbeid. At den enkelte er i jobb under opplæringen, innebærer at nødvendig livsopphold opprettholdes gjennom ordinær lønn. Opplæring i kombinasjon med arbeid vil kunne bidra til å nå grupper det ellers er vanskelig å motivere til opplæring. For mange er det motiverende å delta i læringsaktiviteter sammen med kollegaer. Departementet vil derfor følge opp BKA-evalueringen og vurdere hvordan programmet kan videreutvikles.

Både OECD og EU har planlagt omfattende forskningsaktiviteter med utgangspunkt i PIAAC. I Norge er det satt av 28 mill. kroner over fem år for forskning om voksnes læring. Midlene er tilført forskningsprogrammet *Utdanning2020* i Norges forskningsråd. OECD Skills Strategy skal gi medlemslandene et verktøy for blant annet å følge opp PIAAC-resultatene.

For å få mer kunnskap om grunnopplæring for voksne og voksnes behov gjennomfører NOVA nå prosjektet *Forskning på grunnopplæringen for voksne* på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, i samarbeid med Vox. Rapporten legges fram i juni 2013.

Departementet vil

- foreta en gjennomgang av opplæringslovens kapittel 4A med sikte på at kapitlet skal bli lettere tilgjengelig og gi en god oversikt av voksnes rettigheter til opplæring
- følge opp BKA-evalueringen
- følge opp PIAAC-resultatene, blant annet gjennom arbeidet med Skills Strategy

5 Fellesskap og tilpasning i grunnopplæringen

En grunnleggende verdi ved den norske samfunnsmodellen er at alle barn og unge gjennom skolen møtes i et fellesskap. Fellesskolen skal være en møteplass der elevene skal føle trygghet og tilhørighet. Elevene skal få demokratisk kompetanse og evne til aktiv deltakelse i samfunnet, samtidig som de skal oppnå et godt faglig læringsutbytte.

Etter innføringen av Kunnskapsløftet har de gjennomsnittlige elevprestasjonene i matematikk, lesing og naturfag økt til dels betydelig, og avstanden mellom faglig sterke og faglig svake elever er redusert, se kapittel 3. Dette skyldes i stor grad at læringsutbyttet til de svakest presterende elevene har økt. Det er grunn til å anta at det økte faglige prestasjonsnivået i grunnskolen vil ha betydning for gjennomføringen av videregående opplæring.[1] Gjennomføringen av videregående opplæring har vært relativt stabil over lengre tid. I de siste årene har det imidlertid vært en økning av andelen elever med ordinær progresjon fra Vg1 til Vg2.

En sentral begrunnelse for Kunnskapsløftet var målet om å heve de faglige prestasjonene til alle elever. Reformens kjerneelementer var i all hovedsak universelle i den forstand at de omfattet alle elever, for eksempel felles målstyrte læreplaner, nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, nasjonal kompetanseutvikling og nasjonale utviklingstiltak. I de siste årene er det innført en rekke andre tiltak for særlig å øke læringsutbyttet til elever med svake faglige prestasjoner, se kapittel 2.

Departementet vil bygge videre på og forsterke fellesskolen som ramme for grunnopplæringen. Fellesskolen har i dag solid forankring i gjeldende regelverk. Regelverket fremhever verdien av fellesskolen, samtidig som det tilrettelegger for at elevene får kvalifisert og tilpasset opplæring.

[1] Falch m.fl. (2010)

5.1 Fellesskolen som ramme for grunnopplæringen

At fellesskolen danner rammen for grunnopplæringen, har betydning for hvordan opplæringen blir organisert, og for hvordan opplæringen innrettes for å gi elevene utbytte av den. Fellesskolen som utgangspunkt for god grunnopplæring, er i dagens regelverk forankret i flere bestemmelser i opplæringsloven. I tillegg til formålsparagrafen, som danner rammen for all grunnopplæring, inneholder opplæringsloven bestemmelser om tilpasset opplæring, spesialundervisning og organisering av elevene i opplæringen. Regelverket framhever verdien av fellesskolen, samtidig som den tilrettelegger for at elevene får kvalifisert og tilpasset opplæring.

Departementet vil opprettholde de eksisterende bestemmelsene om tilpasset opplæring, spesialundervisning og organisering av elever i grupper, og legger til grunn at fellesskolen skal være rammen for grunnopplæringen. For at skoleeierne skal kunne operasjonalisere lovbestemmelsene, er det avgjørende at regelverket er tilstrekkelig klart definert og kommunisert. Det er særlig regelverket om organisering av elever i grupper som mange opplever ikke beskriver rammene for det lokale handlingsrommet tilstrekkelig tydelig. Mange lærere mener også at prinsippet om tilpasset opplæring er et krevende å realisere i praksis.[2]

Departementet vil nedenfor gjennomgå de sentrale bestemmelsene som danner grunnlaget for fellesskolen, for å tydeliggjøre innholdet i bestemmelsene, og dermed rammene for det lokale handlingsrommet.

5.1.1 Tilpasset opplæring

Opplæringsloven § 1-3 oppstiller et generelt krav om at opplæringen skal «tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten». Dette gjelder både i grunnskolen og i videregående opplæring. I utgangspunktet innebærer bestemmelsen ikke en individuell

[2] Hodgson m.fl. (2012a)

Figur 5.1 Andel elever som rapporterer at undervisningen/opplæringen er tilpasset deres nivå.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

særrett som kan påklages, at hver elev har krav på en individuell opplæringsplan, eller at uforholdsmessig mye tid må gå med til individuelt arbeid. Det skal tilstrebes at alle elever kan få møte utfordringer de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egenhånd eller sammen med andre.

Bestemmelsens andre ledd presiserer at den tilpassede opplæringen på 1. til 4. trinn i fagene norsk eller samisk og matematikk, blant annet innebærer særlig høy lærertetthet og er spesielt rettet mot elever med svake faglige ferdigheter. Hensikten med bestemmelsen er å bidra til tidlig innsats på særlig prioriterte områder som også har betydning for annen læring.

De aller fleste elever i grunnopplæringen opplever at opplæringen er tilpasset deres nivå i noen fag, og flertallet av elevene opplever at opplæringen er tilpasset deres nivå i mange eller de aller fleste fag, se figur 5.1. Det er forholdsvis små variasjoner over tid i graden av tilpasset opplæring, slik det rapporteres av elevene. De aller fleste elever opplever dessuten at de får nok utfordringer på skolen i noen fag, og rundt 80 prosent av elevene opplever at de får nok utfordringer på skolen i mange eller de aller fleste fag, se figur 5.2. Videre er det forholdsvis små variasjoner over tid i omfanget av utfordringer i skolen, slik det rapporteres av elevene.

Alle fagene i læreplanverket har en bindende timefordeling som er fastsatt nasjonalt. Som ledd i å gi tilpasset opplæring kan imidlertid skolen omdisponere inntil 25 prosent av timetallet mellom fagene dersom det er grunn til å tro at det vil føre til en bedre samlet måloppnåelse for den enkelte elev. Dette kan ikke føre til at noen kompetansemål velges bort, men det vil være tillatt med noe redusert måloppnåelse innenfor det enkelte kompetansemål dersom det vil føre til en bedre samlet måloppnåelse for den enkelte elev. Bruk av muligheten til å omdisponere 25 prosent av timetallet krever samtykke fra den enkelte part, men det er ikke spesialundervisning. Så langt forutsetningene er oppfylt, kan omdisponeringsmuligheten benyttes for så vel faglig svake som faglig sterke elever. Bruken av muligheten til å omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i fag er svært liten, både for barnetrinnet og ungdomstrinnet.

I forskrift til opplæringsloven § 1-15 er det åpnet for at elever på ungdomstrinnet som har tilstrekkelig kompetanse i grunnskolefagene kan få tilbud om å følge opplæringen i ett eller flere fag på videregående nivå.[3] Dette gjelder for fellesfag og programfag som bygger på fag i grunnskolen.

[3] Forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006 nr. 724

Figur 5.2 Andel elever som rapporterer at de får nok utfordringer på skolen.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

Denne muligheten er ikke en rettighet for den enkelte.

Opplæringsloven § 2-1 åpner for at kommunen kan frita en elev i grunnskolen helt eller delvis fra opplæringsplikt når hensynet til eleven tilsier det. Dette krever sakkyndig vurdering og samtykke fra foreldrene. Denne fritaksadgangen gjelder ikke bare elever med alvorlige funksjonshemninger. Alle tilfeller der hensynet til eleven tilsier fritak, kan være aktuelle. For eksempel kan skolene etter denne bestemmelsen la særlig faglig sterke elever hoppe over et klassetrinn, slik at de vil kunne få en opplæring som er bedre tilpasset deres situasjon. Det kan også gis fritak fra flere skoleår, eller for deler av opplæringen. Det framgår likevel av merknadene til bestemmelsen at det bare er i helt spesielle unntakstilfeller at hensynet til eleven kan begrunne fritak. Fritak er først og fremst aktuelt når gjennomføring av opplæringsplikten vil virke urimelig overfor eleven. Det må i vedtaket tas stilling til spørsmålet om vurdering, eksamen og vitnemål.

5.1.2 Spesialundervisning og andre individuelle rettigheter

I opplæringsloven § 5-1 står det at «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning». Bestemmelsen gjelder både i grunnskolen og i videregående opplæring, herunder for lærekandidater, men gjelder ikke lærlinger. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at den ikke gjelder for elever som har forutsetninger for å lære raskere og mer enn gjennomsnittet.[4] Også spesialundervisning er tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell særrett for elever med faglig svake prestasjoner som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Elever som får spesialundervisning, skal alltid ha enkeltvedtak på grunnlag av sakkyndig vurdering og en individuell opplæringsplan.

Fram til innføringen av Kunnskapsløftet var omfanget av spesialundervisning svært stabil, og omfattet om lag seks prosent av alle elevene i grunnskolen, se figur 5.3. Deretter var det en tydelig vekst som stabiliserte seg i 2011 på om lag 8,6 prosent av elevene. Det har vært en vekst i omfanget av spesialundervisning innenfor alle hovedtrinnene i grunnskolen. Særlig kraftig er økningen i omfanget av spesialundervisning på 5.–7. trinn. I skoleåret 2012–2013 hadde rundt 5,6 prosent av elevene på 1.–4. trinn enkeltvedtak om spesialundervisning, mens hele 9,8 prosent av elevene på 5.–7. trinn hadde enkeltvedtak om spesialundervisning. Bruken av spesialundervisning er høyest på ungdomstrinnet.

[4] Ot. prp. nr. 36 (1996–1997)

Figur 5.3 Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning av totalt antall elever, fordelt på årstrinn og totalt i grunnskolen.

Før 2006 ble enkeltvedtak om spesialundervisning registrert bare for grunnskolen totalt
Kilde: GSI

Departementet har som en oppfølging av Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* sendt på høring et forslag om å presisere skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir foretatt en sakkyndig vurdering. Målet med lovforslaget er å sikre at skolene foretar en grundig vurdering av om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet før de melder eleven til PP-tjenesten.

I den samme høringen foreslår departementet å innføre en bestemmelse som regulerer bruk av personale i opplæringen som ikke er tilsatt i undervisningsstilling. Formålet med lovforslaget er å klargjøre reglene som gjelder bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen, for at de kan bidra i opplæringen på en god måte, og for å sikre at disse får god veiledning. Dette er særlig viktig fordi omfanget av bruken av slikt personale ser ut til å øke. En studie av ressursbruken i grunnskolen fra 2001 til 2008 viser at bruken av assistenter og lærerressurser til spesialundervisning er økt mye mer enn bruken av ordinære lærerårsverk.[5] Økningen i assistentbruk er klart størst i slutten av perioden. En kartlegging viser at de vanligste pedagogiske oppgavene til assistenter er å hjelpe elever med lese- og skrivevansker, og å gi opplæring i mindre grupper av elever som har behov for ekstra faglig støtte.[6] I lovforslaget framgår det at undervisningspersonale alltid skal ha ansvaret for undervisningen og planleggingen av denne. Annet personale kan kun hjelpe til i en opplæringssituasjon dersom det er forsvarlig ut fra vedkommendes bakgrunn og hva slags oppgaver personen skal utføre.

Så langt skolen klarer å styrke den ordinære tilpassede opplæringen slik at elevene får tilfredsstillende utbytte, er det ikke behov for spesialundervisning. Dette forutsetter at det ikke må gjøres avvik fra læreplanverket. Dersom det er nødvendig å gjøre avvik fra læreplanverket, kreves det spesialundervisning. Det vil også dreie seg om spesialundervisning dersom det er nødvendig å sikre en elev særskilte ressurser, for eksempel ekstra lærerressurser eller særlig kompetanse gjennom enkeltvedtak, for at eleven skal kunne få opplæring i samsvar med lovens krav. Dette vil

5 Bonesrønning m.fl. (2010)
6 Rambøll Management Consulting (2010)

gjelde enten målet er å følge læreplanverket fullt ut, eller det må gjøres avvik fra dette. Spesialundervisning skal i utgangspunktet gis innenfor rammen av ordinær organisering av elevene. For noen elever vil det være tilstrekkelig at de får spesialundervisning for deler av tiden i en kortere periode, mens andre vil kunne ha behov for spesialundervisning hele tiden.

I tillegg til spesialundervisning finnes det visse tilfeller der elever kan ha særskilte individuelle rettigheter. Språklige minoriteter kan ha rett til særskilt språkopplæring, elever som har tegnspråk som førstespråk har rett til opplæring i og på tegnspråk og sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig punktskriftopplæring, med mer. Elever som har rett til spesialundervisning og som har et særlig behov for det, kan på grunnlag av sakkyndig vurdering ha rett til inntak til særskilt utdanningsprogram på Vg1. Dessuten har elever i videregående skole som har rett til spesialundervisning, opplæring i og på tegnspråk, opplæring i punktskrift eller særskilt språkopplæring, rett til inntil to år ekstra opplæring når eleven trenger det.

5.1.3 Om organisering av elever i grupper

I en inkluderende fellesskole møtes elever med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger og får opplæring i et fellesskap. Prinsippet om fellesskolen som grunnlag for opplæringen har konsekvenser for hvordan opplæringen kan organiseres.

Det er store forskjeller mellom land når det gjelder hvordan elevene kan organiseres.[7] Ved organisatorisk differensiering deles elevene inn i grupper avhengig av deres faglige nivå eller interesser. Det skilles ofte mellom to hovedformer for organisatorisk differensiering:

- *Faglig differensiering*: Elevene deles inn i ulike klasser eller grupper på bakgrunn av hvilket fag de interesser seg for eller har faglige forutsetninger for. Som regel blir klassene inndelt i et akademisk og et yrkesrettet opplæringsløp.
- *Nivådifferensiering*: Elevene har de samme fagene, men er inndelt i grupper eller klasser etter faglig nivå.

Den norske grunnskolen blir vanligvis kategorisert sammen med land som har liten grad av organisatorisk differensiering, slik som Canada, Finland, New Zealand, Sverige og Danmark. I disse landene skjer den første faglige differensieringen sent i opplæringsløpet, skolene er ikke selektive ved inntak av elever, elevene gjentar normalt ikke tidligere trinn og elever overføres i mindre grad til spesialskoler dersom de har svake prestasjoner, behov for særskilt hjelp og støtte eller atferdproblemer. I Norge skjer den første faglige differensieringen ved starten av videregående opplæring, ved at elevene velger mellom studie- og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, og bruken av spesialskoler er svært liten.

Det følger av opplæringsloven § 8-2, som gjelder både grunnskole og videregående opplæring, at i opplæringen skal elevene organiseres i klasser eller basisgrupper. Denne organiseringen skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet. Klassen/basisgruppen skal være elevenes faste møteplass, på tvers av blant annet kjønn, etniske og faglige forhold.

Når elevenes behov for sosial tilhørighet er ivaretatt, kan elevene organiseres i andre grupper etter behov, men det er et krav at organiseringen «til vanleg» ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Dette gjelder både innenfor klassen/basisgruppen og i andre grupper. Det kan derfor ikke innføres en normalordning der elevene deles i grupper etter faglig nivå. Også spesialundervisning skal gjennomføres i klassen/basisgruppen så langt det er mulig og forsvarlig. Det må en særskilt begrunnelse til dersom elever med rett til spesialundervisning skal tas ut av de ordinære undervisningsgruppene og gis spesialundervisning i særskilt gruppe eller alene.

Det har imidlertid vært en tydelig økning i bruken av ulike former for organisatorisk nivådifferensiering i løpet av de siste årene, se figur 5.4. I PISA er det svært få norske skoleledere som rapporterer at elevene grupperes innen klassen etter evne i alle fag. Det er derimot mange norske skoleledere som rapporterer om bruk av nivådelte grupper for enkelte fag, og det kan tyde på at det har vært en økning fra 2006 til 2009.[8] I 2006 rapporterte 36,4 prosent av skolelederne at elevene ble nivågruppert i noen fag, mens andelen som rapporterte om nivågruppering av elever innen klassen hadde økt til 63,5 prosent i 2009. Bruken av denne formen for organisatorisk nivådifferensiering ligger godt over gjennomsnittet blant landene i OECD. Dette kan ha sammenheng med at elevene i mange andre land allerede er en selektert gruppe, for eksempel gjennom tidligere faglig differensiering, selektiv rekruttering av elever til skoler og mer utstrakt bruk av spesialskoler.

[7] OECD (2010b)

[8] Spørsmålet som statistikken er basert på, ble endret i det norske spørreskjemaet for 2009, og endringen må derfor fortolkes med forsiktighet.

Figur 5.4 Andel skoleledere som rapporterer at elevene (15 åringer) grupperes etter evner innen klassene.

Kilde: OECD PISA 2009 databasen og Olsen mfl. (2012)

Nasjonale studier bekrefter at bruken av en eller annen form for organisering etter elevenes faglige nivå forekommer i relativt stort omfang i Norge.[9] En undersøkelse av rektorer i grunnskolen viser at 76 prosent av de rene ungdomsskolene og 52 prosent av 1–10-skolene rapporterer at det hender at de organiserer opplæringen for elevene etter faglig nivå. Bruken av nivådifferensiering øker også med klassetrinn, og er mest vanlig på 10. trinn. Det er i all hovedsak i fagene matematikk, norsk og engelsk at organisering etter faglig nivå benyttes i grunnskolen.

Basert på eksisterende forskning om organisatorisk nivådifferensiering konkluderte departementet i Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* med at det er lite som tyder på at bedre muligheter for å organisere elever i grupper etter faglig nivå vil ha positiv effekt på elevenes læringsutbytte eller ha andre positive effekter av betydning. Organisatorisk differensiering etter faglig nivå har negativ eller liten positiv effekt for elever med lave og middels prestasjoner. Elever med høye prestasjoner kan ha noe fordel av ulike typer nivådifferensiering, men effektene er imidlertid ikke spesielt store. Det er andre pedagogiske virkemidler som har langt større effekter på elevenes læringsutbytte enn å etablere nivåbaserte elevgrupper. Det er dessuten risiko for feilplassering av elever i de ulike nivåbaserte gruppene og økte sosiale forskjeller i læringsutbytte som følge av slik feilplassering.[10]

Årsakene til de svake sammenhengene mellom organisatorisk nivådifferensiering og læringsutbytte er mange. En viktig forklaring er at elevene lærer av hverandre gjennom interaksjonen i klassen, den såkalte medeleveffekten.[11] I egne grupper for elever med lavt faglig nivå vil medeleveffekten nødvendigvis bli svakere ettersom faglig sterke elever ikke lenger kan påvirke svakt presterende elever positivt gjennom interaksjonen i klassen. En forskningsoversikt finner at høyt presterende elever kan oppnå like gode resultater i heterogene grupper som i egne nivåbaserte grupper dersom lærerne klarer å skape et godt læringsmiljø.[12] En annen viktig årsak til de svake sammenhengene mellom organisatorisk nivådifferensiering og læringsutbytte er knyttet til effekten av forventningene til læring som elevene møter i opplæringen.[13] Det er en risiko for at gruppene

9 Vibe (2010)

10 Slavin (1990), Hattie (2009)

11 Lavy m.fl. (2008), Leuven og Rønning (2011), Duflo m.fl. (2011).

12 Bailey m.fl (2008)

med de lavest presterende elevene over tid blir lite læringsfremmende ettersom forventningene til læring kan være lave. Forskningen peker ofte på betydningen av selvoppfyllende profetier, der lærerens lave forventninger til en elev former måten læreren forholder seg til eleven på, noe som fører til at eleven lever opp til disse lave forventningene. Organisatorisk nivådifferensiering kan forsterke slike selvoppfyllende profetier om forventninger til læring. Flere studier peker på at kvaliteten på undervisningen skaper negative effekter av organisatorisk nivådifferensiering. De svakest presterende elevene tilføres ofte ikke bedre pedagogiske ressurser.[14] En annen mekanisme som forskningen diskuterer, er om organisatorisk nivådifferensiering gjør det enklere for lærere å tilpasse undervisningen til elevenes faglige nivå, den såkalte lærereffekten av økt nivådifferensiering.

Forskningen om organisatorisk nivådifferensiering omfatter en rekke ulike typer av undervisningsopplegg for elevene, for eksempel etter varighet, omfanget av fag eller ferdigheter og elevsammensetningen i de nivåbaserte gruppene. Det er stor forskjell på å etablere nivåbaserte grupper som en normalordning for alle elever, og det å ta de svakest presterende elevene ut av den ordinære undervisningen i kortere perioder for å sette de i stand til å følge ordinær progresjon. Ut fra forskningen er det lite som tyder på at organisatorisk nivådifferensiering som foregår over tid, har positive effekter på elevenes læringsutbytte. Ut fra eksisterende forskningsoversikter er det rimelig å konkludere med at svært mange av de formene for nivådifferensiering som forskningen har undersøkt, ikke medfører vesentlige positive effekter på læringsutbyttet. Det tyder på at eventuelle positive lærereffekter ikke er store nok til å utligne negative medelev-effekter, lavere forventninger til læring og fordelingen av lærere mellom de ulike elevgruppene.

I tillegg har sammenholdte elevgrupper på tvers av faglig nivå en verdibasert begrunnelse. Skolen skal være en felles møteplass på tvers av elevenes bakgrunn og forutsetninger. Utstrakt bruk av ulike former for organisatorisk nivådifferensiering vil undergrave den rollen skolen spiller som arena for sosialisering av elevene. Det er et mål at elevene gjennom dette fellesskapet utvikler holdninger, verdier og ferdigheter som gjør dem bedre i stand til å møte og håndtere et stadig mer mangfoldig samfunn.

Lovens hovedregel er altså at opplæringen «til vanleg» ikke skal skje i grupper med organisatorisk nivådifferensiering. Bestemmelsen åpner dermed for unntak når det foreligger tilstrekkelig tungtveiende hensyn. Departementet tar utgangspunkt i at skolen skal være et inkluderende fellesskap, der elever med ulike forutsetninger og ulik bakgrunn får opplæring i samme klasse eller basisgruppe. Opplæringslovens formålsparagraf og Generell del av læreplanverket gir skolen et svært bredt mandat, der ikke minst utviklingen av elevenes sosiale kompetanse er viktig. Disse overordnede målene har stor betydning for organiseringen av opplæringen.

Departementet legger til grunn at det må anvendes et forsvarlighetsprinsipp når det i et konkret tilfelle skal vurderes hva som er tillatt å gjennomføre av organisatorisk nivådifferensiering. Dette betyr at opplæringen ikke kan organiseres etter elevenes faglige nivå med mindre dette etter en konkret vurdering er nødvendig for at elevene, enkeltvis og samlet, skal kunne få forsvarlig utbytte av opplæringen, som en lovmessig minimumsstandard. Hva som er å anse som forsvarlig utbytte av opplæringen, må relateres til målene for opplæringen og hva som er realistisk for den enkelte elev sammenlignet med andre elever. Vurderingen av dette må skje jevnlig, på bakgrunn av at organiseringen i særskilte nivåbaserte grupper skal være fleksibel og begrenset i tid. Det må unngås at elever mister den inspirasjonen og støtten fra andre elever som opplæring i sammenholdt gruppe kan gi. Det må i sin alminnelighet tas utgangspunkt i at organisering etter faglig nivå skal forbeholdes særskilte og begrensede deler av opplæringen.

Departementet legger for øvrig til grunn at loven ikke legger begrensninger på alternative organiseringsformer, så langt dette er nødvendig for å ivareta mer spesielle bestemmelser i opplæringsloven og forskriftene til loven. Som eksempler på slike bestemmelser kan nevnes opplæringsloven § 2-5 om særskilt målformgruppe, §§ 2-8 og 3-12 om særskilt språkopplæring for språklige minoriteter, og forskrift til opplæringsloven § 1-5 om tilbud om å ta fag fra videregående opplæring for elever i grunnskolen.

Departementet vil utarbeide en veileder for hvordan opplæringsloven § 8-2 skal forstås og praktiseres, for å tydeliggjøre rammene for det lokale handlingsrommet. Departementet legger dessuten opp til at temaet for nasjonalt tilsyn for perioden 2014–2017 skal være om det legges til

[13] Kyriacou og Goulding (2006), Jussim m.fl. (2009), Wentzel og Wigfield (2009)

[14] Grubb (2008)

rette for at opplæringen er forsvarlig for den enkelte innenfor rammen av regelverket. I tillegg til tilsynet skal det legges vekt på generell veiledning om det relevante regelverket, herunder handlingsrommet i regelverket om organisering av elever i grupper.

Departementet vil

- utarbeide en veileder for hvordan opplæringsloven § 8-2 om organisering skal forstås og praktiseres, for å øke bevisstheten om paragrafens formål
- gjennomføre tilsyn for perioden 2014–2017 med tanke på om det legges til rette for at opplæringen er forsvarlig for den enkelte innenfor rammen av regelverket

5.2 Enkelte særlige opplæringstilbud for elever på lavt faglig nivå

Selv om fellesskolen gjennom prinsippet om sammenholdte grupper og gode støttetjenester legger rammen for grunnopplæringen, kan det i enkelte tilfeller være behov for opplæringstilbud rettet særskilt mot enkeltgrupper av elever. Formålet med slike opplæringstilbud kan være å sette elevene i stand til å følge ordinær progresjon i grunnopplæringen, og skal ikke legge til rette for permanent nivådifferensiering av elevene. For spesialundervisning kan dette være annerledes.

5.2.1 Intensivopplæring i grunnskolen

I forsøket med intensivopplæring i Overgangsprosjektet i Ny GIV har ikke departementet lagt særskilte føringer på organiseringen av opplæringen. I likhet med i 2011 gis intensivopplæringen i 2012 i all hovedsak utenfor ordinære klasser eller basisgrupper. Om lag 90 prosent av skolelederne har svart at ingen av timene i intensivopplæring gis innenfor ordinære klasser eller med forsterkning i form av ekstra lærerressurser. Nesten 80 prosent angir at alle timene i intensivopplæringen gis i samlet gruppe utenfor ordinær klasse, og ytterligere ti prosent angir at det samme gjelder et flertall av timene.[15]

Departementet har lagt klare føringer på utvelgelsen av elever til tiltaket. Målgruppen er de ti prosent svakest presterende elevene etter første termin i 10. trinn på kommunenivå. Elevutvalget i 2012 er mer i tråd med departementets føringer enn i 2011, men fortsatt rekrutteres en vesentlig gruppe elever utenfor målgruppen. I 2011 hadde 40 prosent av elevene i Ny GIV et karaktersnitt etter første termin i teoretiske fag som tilsvarte de ti prosent svakest presterende elevene i hele elevkullet. Et samlet karaktersnitt på inntil 2,6 i de teoretiske fagene etter første termin avgrenset i 2012 de ti prosent svakest presterende elevene. 48 prosent av deltakerne i intensivopplæringen ligger innenfor denne karaktergrensen, men det er mange som ligger tett inntil denne grensen. Dersom karaktersnittet 3,0 legges til grunn, ligger 60,4 prosent av elevene under dette karaktersnittet. Begrunnelsene lokalt for å utvide målgruppen har vært å unngå stigmatisering og å skape et godt læringsmiljø og tilstrekkelig store grupper.[16]

Boks 5.1 Evalueringen av overgangsprosjektet i Ny GIV

Den forskningsbaserte evalueringen av overgangsprosjektet i Ny GIV består av fire ulike delprosjekter som skal belyse i hvilken grad deltakelse i intensivopplæringen fører til bedre motivasjon for opplæring, grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter og gjennomføring av videregående opplæring, og hvordan eventuelle endringer kan forklares.

NIFU skal i hovedsak kartlegge og analysere deltakelse, organisering og opplevd utbytte av intensivopplæringen, og leverer sluttrapport i slutten av 2013.

Statistisk sentralbyrå skal undersøke den kausale effekten av deltakelse i intensivopplæring for motivasjon for opplæring, grunnleggende ferdigheter og gjennomføring av videregående opplæring, og skal levere første delrapport i slutten av 2013 og sluttrapport i 2017.

Nordlandsforskning gjennomfører klasseromsobservasjoner av hvordan intensivopplæringen faktisk gjennomføres, og gi en forskningsbasert analyse av kvaliteten på opplæringen, og skal levere sluttrapport i slutten av 2013.

Uni Rokkansenteret skal analysere implementeringen av prosjektet, når det gjelder både konsekvenser for skolen som organisasjon og faktorer som hemmer og fremmer god implementering av intensivopplæringen, og skal levere sluttrapport i 2013.

[15] Sletten m.fl. (2010), Holen og Lødding (2012)

[16] Sletten m.fl. (2010) og Holen og Lødding (2012)

Skoleledere, lærere og elever gir i svært stor grad både tilslutning til prinsippene bak intensivopplæringen i Ny GIV og en positiv vurdering av utbyttet av tiltaket. I 2012 mente nesten 88 prosent av skolelederne at prinsippet bak tiltaket er godt, og vel 84 prosent oppgir at tiltaket fungerte svært godt på deres skole. Over 90 prosent av lærerne angir at de fikk brukt mye av det de hadde lært på skoleringskursene i intensivopplæringen og i andre timer. 84 prosent av elevene forventet at de ville bli flinkere på skolen og rundt 75 prosent forventet økt skolemotivasjon. 78 prosent av intensivopplæringselevene er helt eller litt enig i at det er lettere å konsentrere seg, og at lærerne er flinkere til å forklare. 73 prosent er helt eller litt enig i at de oftere spør om hjelp. Nesten 80 prosent oppgir at lærerne i Ny GIV har større tro på dem og nesten 70 prosent oppgir at lærerne stiller høyere krav til at de jobber hardere. 98 prosent av lærerne forventet at elevene skulle få økt skolemotivasjon, 93 prosent forventet økte grunnleggende ferdigheter, men bare 57 prosent forventet også bedre karakterer i fagene.[17]

Det er for tidlig å konkludere endelig med hva som er effekten av deltakelse i intensivopplæring for elevenes motivasjon for opplæring, grunnleggende ferdigheter og gjennomføring av videregående opplæring. Den ene studien i evalueringen av Ny GIV, se boks 5.1, rapporterer at elever i intensivopplæring med karakteren 1 etter første termin hadde en mer positiv karakterutvikling til andre termin enn elever som ikke deltok i intensivopplæringen og som hadde tilsvarende karakterutgangspunkt ved første termin. Den positive forskjellen i karakterutvikling forsvant imidlertid ved karakteren 2, og fra karakteren 3 gjorde elever med intensivopplæring det svakere enn elever som ikke deltok i intensivopplæring og som hadde tilsvarende karakterutgangspunkt ved første termin.[18] 82,4 prosent av elevene oppgir i 2012 at de ikke er blitt mobbet eller ertet fordi de er med i intensivopplæring. Det er en liten økning fra forrige runde i andelen som har opplevd dette noen ganger (14,2 prosent) eller mange ganger (3,4 prosent), totalt 18 prosent.[19] I 2011 rapporterte 14 prosent at de har blitt mobbet eller ertet en eller flere ganger fordi de er med i intensivopplæring.[20]

Evalueringen kan tyde på at enkelte av lærerne viderefører sin ordinære undervisningspraksis i intensivopplæringen, og dermed muligens ikke tilpasser opplæringen til elevgruppen i tilstrekkelig grad. Det er lite pedagogisk differensiering innad i gruppen og stort innslag av undervisning i samlet gruppe i intensivopplæringen. Intensivopplæringen kjennetegnes videre av mye bruk av såkalt «handlingsbaserte tilnærminger». Dette kan være positivt fordi elevene får observert utøvelse og selv prøvd ut ferdighetene, men samtidig har opplæringen tendenser til å mangle dybde og tilstrekkelig utforsking av elevenes reelle forståelse. På den andre siden er lærer–elev-relasjonen svært positiv. Læringsmiljøet kjennetegnes av en trygg og uformell atmosfære. Den ene studien konkluderer med at intensivopplæringen beveger seg i grenselandet mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning, men uten at rammene strukturelt og innholdsmessig avklares i tilstrekkelig grad.[21]

En annen studie i evalueringen konkluderer med at organiseringen av intensivopplæringen på 10. trinn øker risikoen for at opplegget isoleres fra resten av skoleorganisasjonen og oppløses etter prosjektperioden. Det kan spores få endringer i skolenes øvrige organisasjonsstruktur, rutiner og samarbeidsrelasjoner, for eksempel i form av rutiner for samarbeid mellom kontaktlærere og lærere i Ny GIV, eller mellom ledelse og lærere. Det er forholdsvis lite kunnskapsspredning på skolenivå. Dette kan skyldes at iverksettingen i stor grad legges til lærerne, at elevene tas ut i egne grupper og etableringen av nettverk mellom lærere i Ny GIV på ulike skoler. For de videregående skolene i studien er hovedtendensen at tiltaket tilpasses den eksisterende organisasjonsstrukturen, og at implementeringen dermed i større grad avspeiler de tradisjoner og tiltak skolene allerede har for målgruppen. Ny GIV har likevel satt svakere organisatoriske spor etter seg i videregående opplæring enn på ungdomsskolene. Det er videre få tegn på nye formelle samarbeidsrutiner mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring, selv om det er økt samarbeid og kommunikasjon.[22]

Departementets vurderinger

Begrunnelsen for Ny GIV var at regjeringen ville ta tak i det store frafallet i videregående opplæring. For mange elever fullførte ikke videregående opplæring, og elevenes faglige grunnlag fra grunnskolen har stor betydning for elevenes

[17] Sletten m.fl. (2010) og Holen og Lødding (2012)
[18] Holen og Lødding (2012)
[19] Holen og Lødding (2012)
[20] Sletten m.fl. (2010)
[21] Hodgson m.fl. (2012b)
[22] Helgøy og Homme (2012)

sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring.[23] En for høy andel elever hadde for svake grunnleggende ferdigheter ved avslutningen av ungdomstrinnet. Ny GIV ble dermed iverksatt som et ekstraordinært tiltak i siste halvdel av 10. trinn, rettet mot elever med særlig svake faglige prestasjoner etter første termin av 10. trinn. Kompetansehevingstiltak for lærere som har hatt ansvaret for denne elevgruppen, og intensivopplæring med vekt på grunnleggende ferdigheter, skulle gi elevene bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring.

Departementet mener at de mange kvalitetsutviklingstiltakene som er iverksatt, blant annet tidlig innsats, økt lærertetthet, kompetanseutvikling for lærere, og en mer praktisk, variert og relevant opplæring på ungdomstrinnet, på sikt vil gjøre den ordinære opplæringen bedre og overflødiggjøre behovet for ekstraordinære tiltak det siste halve året på ungdomstrinnet. For å lykkes godt med tilpasset opplæring, er kompetansen til lærere og ledere avgjørende. Departementet mener erfaringene fra lærerskoleringen i overgangsprosjektet er svært gode, og vil videreføre nasjonale skoleringstiltak knyttet til utvikling av svakt presterende elevers grunnleggende ferdigheter. Gjennom Ny GIV har en stor andel lærere fått en kompetanseheving, og dermed særlig egnede pedagogiske verktøy for tilpasset opplæring av svakt presterende elever. Denne kompetansehevingen og erfaringene med mer praktisk og variert opplæring ønsker departementet å videreføre for lærere på andre trinn i grunnskolen.

Departementet vil

- videreføre nasjonale skoleringstiltak knyttet til utvikling av svakt presterende elevers grunnleggende ferdigheter

5.2.2 Grunnkompetanse og praksisbrev i videregående opplæring

Det er i dag omtrent 20 prosent av et elevkull som har svært lav sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse. Fem år etter påbegynt videregående opplæring er det rundt 30 prosent som ikke har gjennomført og bestått videregående opplæring, se figur 5.5. Dersom måletidspunktet for gjennomført videregående opplæring flyttes fra fem til ti år etter oppstart av videregående opplæring, øker andelen som fullfører og består med åtte til ni prosentpoeng. Samtidig er det fortsatt rundt 20 prosent av et elevkull som ikke fullfører og består, og denne andelen reduseres heller ikke særlig hvis måletidspunktet forskyves ytterligere.

I videregående opplæring kan elevene fullføre opplæringen med grunnkompetanse i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. I opplæringsloven viser grunnkompetanse til all opplæring som ikke fører til full studie- eller yrkeskompetanse, jf. § 3-3. Grunnkompetanse dokumenteres gjennom kompetansebevis, men kan både være planlagt og ikke planlagt for elevene. Elevvurdering av opplæring mot grunnkompetanse i lærebedrift reguleres gjennom lærekandidatordningen. Denne ordningen avgrenser ikke i seg selv opplæringens lengde og innhold, men er et individuelt tilpasset opplæringsløp med en kompetanseprøve som er mindre omfattende enn ordinær fag- og svenneprøve, jf. opplæringsloven § 4-1.

Forsøksprosjektet med praksisbrev tilrettelegger videregående opplæring med vekt på praktisk opplæring i de første årene, og gir en mulighet til å avlegge en praksisbrevprøve etter to års opplæring. Forsøket følger i hovedsak bestemmelsene som gjelder for lærekandidater. Det er utformet læreplaner for ordningen i 16 lærefag. Kompetansemålene er de samme som for ordinære lærlinger, men antallet er redusert og hentet fra ulike trinn. I tillegg skal kandidatene ha opplæring i norsk, matematikk og samfunnsfag. Opplæringen i disse fagene skal yrkesrettes, og det gis ordinær vurdering. Hele opplæringen avsluttes med en praksisbrevprøve, og det utstedes kompetansebevis. Lærebedrifter som tar inn praksisbrevkandidater får basistilskudd 1 for begge årene.[24] Dersom fylkeskommunen tar ansvaret for deler av opplæringen blir tilskuddet tilsvarende avkortet. De praksisbrevkandidatene som fortsetter i ordinært læreløp i faget etter avlagt og bestått praksisbrevprøve, utløser tilskudd på lik linje med ordinære lærlinger. Lærebedrifter som tar inn praksisbrevkandidater, kan søke på tilskuddsordningen for lærlinger og lærekandidater med særskilte behov.

Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV ble etablert blant annet for å styrke fylkeskommunenes arbeid med å tilby kompetansefremmende tiltak til ungdommer i oppfølgingstjenestens (OT) målgruppe. Prosjektet skal bidra til at fylkeskommunene tar et større ansvar for målgruppen enn tilfellet har vært tidligere. Ungdommene skal tilbys kompe-

[23] Falch m.fl. (2010)

[24] I fag og yrkesopplæringen gis basistilskudd 1 til lærebedrifter per lærling eller lærekandidat for ett år med fulltidsopplæring.

Figur 5.5 Andel elever som har fullført og bestått videregående opplæring, etter antall år siden studiestart.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2012)

tansefremmende tiltak som motiverer og kvalifiserer dem tilbake til videregående opplæring eller inn i ordinært arbeid. Oppfølgingsprosjektet skal bidra til et bedre og tettere samarbeid mellom NAV, den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, de videregående skolene og fagopplæringen. En av samarbeidsformene har vært å tilby tiltak som kombinerer arbeidsrettede tiltak gjennom NAV med videregående opplæring fra fylkeskommunen. Mangfoldet av tiltak som tilbys målgruppen er stort, se boks 5.2. Kravet om at tilbud til målgruppen for oppfølgingstjenesten skal være kompetansefremmende framfor kun sysselsettende ble forskriftsfestet i prosjektperioden, med virkning fra februar 2012.

Den store utfordringen er å få ungdom i denne gruppen til å gjennomføre opplæring som fører fram til en planlagt kompetanseoppnåelse. Det er imidlertid store forskjeller i hvilken grad kompetansefremmende aktiviteter tilbys denne målgruppen. Opplæringstilbud mot grunnkompetanse gjennomføres dels innenfor rammen av videregående skole for ungdom med elevstatus og dels for målgruppen til oppfølgingstjenesten, det vil si ungdom under 21 år som er utenfor utdanning og arbeid.

Antallet ungdom som er ukjente for oppfølgingstjenesten er blitt kraftig redusert i løpet av de siste årene, fra 10 782 i 2007 til 2515 i 2012, se figur

Boks 5.2 Eksempler på tiltak i oppfølgingsprosjektet i Ny GIV

Arbeidsinstituttet i Buskerud samarbeider tett med skoler og NAV for å motivere elevene gjennom bevisst metodebruk, motivasjonsarbeid og praktisk opplæring.

Møre og Romsdal bruker profiler for basisferdigheter (utarbeidet av Vox) for å finne riktig opplæringtilbud i kombinasjon med NAV tiltak (arbeidspraksis).

Rogaland fylkeskommune og NAV Rogaland har inngått samarbeidsavtale som forplikter begge parter til drift av fire lavterskeltilbud for målgruppen. Tiltakene garanterer arbeidspraksis i en IA-bedrift. Tiltakene er koplet til tre videregående skoler og arbeidspraksisen skal lede til formell kompetanse.

Troms fylkeskommune gjennomfører korte arbeidsrettede kurs i regi av videregående opplæring, men i samarbeid med arbeidslivet som både brukes av ordinære ansatte, ungdom i oppfølgingstjenesten, NAV og elever i skolene.

Figur 5.6 Antall ungdom i målgruppen for OT som er ukjente per juni. Landsgjennomsnittet.
Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

Figur 5.7 Status for oppfølgingstjenestens målgruppe i skoleåret 2011–2012 per 15. juni 2012.
Kilde: Utdanningsdirektoratet/Gjennomføringsbarometeret (2012)

5.6. Dette er en betydelig reduksjon i antall ukjente ungdommer, og utgjør i 2012 om lag tolv prosent av målgruppen for oppfølgingstjenesten. Et viktig mål for oppfølgingsprosjektet har vært å bidra til at fylkeskommunen skulle etablerer kontakt med ungdom i målgruppen, for å kunne bistå med veiledning og tilby kompetansefremmende tiltak. Etter forskriften skal fylkeskommunene ha oversikt over målgruppen for oppfølgingstjenesten.

Andelen ungdom som har kommet i en eller annen form for aktivitet etter at de ble tilmeldt oppfølgingstjenesten er 42 prosent, men det er store variasjoner mellom fylkeskommunene, fra 27 prosent i Oslo til 53 prosent i Oppland, se figur

Figur 5.8 Status for oppfølgingstjenestens målgruppe skoleåret 2011–2012 etter aktivitetstype, per 15. juni 2012.

Kilde: Utdanningsdirektoratet/Gjennomføringsbarometeret (2012)

5.7. Det er tendenser til at befolkningsrike fylkeskommuner der de største byene ligger, har større andeler ungdom i målgruppen som er ukjente for fylkeskommunene sammenlignet med fylkeskommuner med færre innbyggere.

Av de ungdommene som er i aktivitet, er flest i tiltak i regi av NAV, se figur 5.8. Totalt gjelder det 24 prosent av ungdommene i målgruppen, mens bare fire prosent deltar i fylkeskommunale opplæringstiltak. I praksis kan det være vanskelig å skille disse to tiltakene fra hverandre, og det kan være mest rimelig å vurdere NAV-tiltak og fylkeskommunale opplæringstiltak i sammenheng.

Departementets vurderinger

Etter departementets vurdering er det behov for å i større grad formalisere innholdet i og organiseringen av opplæringsløp mot grunnkompetanse. Departementet vil derfor forskriftsfeste læreplanene for praksisbrevet og gjøre ordningen til en ordinær del av tilbudsstrukturen for videregående opplæring.

Formalisering av et lavere kompetansenivå i tilbudsstrukturen for videregående opplæring kan innebære at ambisjonsnivået for noen elever reduseres. Forskning viser at forventninger til elevenes læring har stor betydning for deres læringsutbytte.[25] Evalueringen av forsøket med praksisbrev viser imidlertid at flertallet av deltakerne har fått ordinær lærekontrakt i løpet av eller etter avsluttet praksisbrev. For elever som har gjennomsnittskarakter under 3 fra grunnskolen, og som dermed er sammenlignbare med målgruppen for praksisbrevet, fullfører derimot bare åtte prosent videregående opplæring på normert tid. Dette tyder på at praksisbrevet kan virke positivt på elevenes evne til å gjennomføre videregående opplæring. Antallet deltakere i forsøket er lite og evalueringen belyser bare i begrenset grad konsekvensene av å innføre ordningen i fullskala. Evalueringen gir likevel støtte til at praksisbrevet styrker elevenes evne til å gjennomføre videregående opplæring.[26]

Departementet legger derfor til grunn at praksisbrevkandidater som har fullført og bestått praksisbrevet ikke har reduserte rettigheter til opplæring. Det er mulig fordi kompetansemålene er basert på tilpasninger av læreplaner innenfor det enkelte programområde og lærefag. Etter departementets vurdering vil dette ytterligere forsterke elevenes muligheter for å gjennomføre og bestå videregående opplæring med yrkeskompetanse.

Elevene som fullfører praksisbrev, men som ikke gjennomfører videregående opplæring med ordinært fag- eller svennebrev, vil gjennom prak-

[25] Hattie (2009)

[26] Høst (2011), Høst (2013)

sisbrevet få et formalisert og anerkjent kompetansebevis. Selv om framskrivninger av arbeidskraftbehovet viser at etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft synker vesentlig, vil det fortsatt være deler av arbeidsmarkedet som rekrutterer ufaglært arbeidskraft. Det er likevel risiko for at etterspørselen etter dette kompetansebeviset i arbeidsmarkedet ikke er stor nok, i hvertfall for enkelte av fagområdene. Samtidig har gjennomføringen av videregående opplæring vært svært stabil siden innføringen av Reform 94. Fortsatt er det rundt 20 prosent av et elevkull som har svært lav sannsynlighet for å fullføre og bestå videregående opplæring etter rettighetsperioden på fem år. I en situasjon der rundt 20 prosent av et elevkull har svært lav sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse, mener departementet at det likevel er bedre at disse elevene oppnår et formalisert og anerkjent kompetansebevis enn å oppnå grunnkompetanse med uklar status i arbeidsmarkedet og samfunnet. Mye tyder på at ungdom som har gjennomført deler av videregående opplæring har en bedre tilknytning til arbeidsmarkedet enn elever med bare grunnskole.[27]

Grunnkompetanse er i dag lite benyttet og derfor et lite kjent alternativ for både virksomheter, foreldre og elever. Dersom praksisbrevet formaliseres og gjøres mer kjent kan også etterspørselen fra arbeidsmarkedet øke. I tråd med dette viser evalueringen av praksisbrevet at flere virksomheter som har tatt inn praksisbrevkandidater, aldri før har hatt lærlinger. Et behov for arbeidskraft, kombinert med en vilje til å tilby lærling-/opplæringskontrakt til 16-åringer og oppfølging av faglærere i en overgangsperiode, har bidratt til å rekruttere nye virksomheter til praksisbrevordningen, og dermed også bli godkjent som lærebedrifter. Mye tyder på at fagopplæringsinstitusjoner på fylkesnivå og i arbeidslivet spiller en stor rolle for elevenes gjennomføring av opplæringen.[28]

Departementet vil derfor forskriftsfeste læreplanene for praksisbrevet og innføre en fylkeskommunal plikt til å tilby praksisbrev. Det innføres ikke en individuell rettighet for elevene til praksisbrev, som ett av tre valg ved opptak til videregående opplæring. Ordningen er dermed ikke søkbar for elevene etter avslutning av grunnskolen. Dersom praksisbrevet er søkbart for elevene, kan ordningen etter departementets vurdering trekke til seg elever som kunne fullført videregående opplæring i det normale løpet. Elevene skal imidlertid kunne uttrykke sin interesse for praksisbrevet i søknadsprosessen eller tidlig etter oppstart av videregående opplæring.

For å sikre at ordningen ikke tiltrekker seg elever utenfor målgruppen, konkurrerer med lærlingordningen eller dimensjoneres for stort av fylkeskommunene, skal det innføres inntakskriterier. Hva som er hensiktsmessige kriterier vil departementet drøfte med fylkeskommunene. Det kan for eksempel være en øvre grense på antall grunnskolepoeng og en, eventuelt veiledende, grense for hvor mange elever per elevkull som tilbys et praksisbrev på fylkesnivå.

I oppfølgingsprosjektet i Ny GIV har arbeids- og velferdssektoren og utdanningssektoren hatt et utstrakt samarbeid om den yngste ungdomsgruppen som er utenfor arbeid og opplæring. I prosjektet er det høstet viktige erfaringer, og departementet legger opp til å fortsette et utviklingsarbeid for å stimulere fylkeskommunene til økt bruk av kombinasjonstiltak i samarbeid med NAV. Etter departementets vurdering er det en økt involvering fra andre etater i et tverrfaglig samarbeid. Arbeidspraksis brukes mer målrettet enn tidligere, i mange tilfeller som introduksjon til å få læreplass, og med et innhold som kan være relevant for en læreplan slik at det eventuelt kan gi avkorting av læretiden. Arbeidspraksis kombinert med opplæring og tett oppfølging er etter departementets vurdering en viktig suksessfaktor.

Departementet tar imidlertid ikke stilling til hvordan fylkeskommunene organiserer samarbeidsstrukturene mellom oppfølgingstjenesten, NAV, skole og fagopplæringen eller hvordan kombinasjonstiltak utvikles og tilbys. Fylkeskommunene har lange tradisjoner på feltet, og fylkene er oppfordret til å bygge videre på relevant og funksjonelt samarbeid om målgruppen.

Departementet vil videreføre målene i oppfølgingsprosjektet etter Ny GIV og forsterke det tverrsektorielle nettverket i oppfølgingsprosjektet for felles og koordinert virkemiddelbruk mellom arbeidsmarkeds-, helse-, sosial- og utdanningsmyndighetene. Departementet vil i samarbeid med Arbeidsdepartementet vurdere nødvendige tiltak og behov for eventuelle regelverksendringer basert på erfaringer fra oppfølgingsprosjektet og prosjektevalueringen som ferdigstilles i 2014.

Departementet vil

- forskriftsfeste læreplanene for praksisbrevet, innføre en fylkeskommunal plikt til å tilby praksisbrev som et ordinært tilbud innenfor tilbuds-

[27] Bratsberg m.fl. (2010)

[28] Høst (2011) og Høst (2013)

strukturen, og etablere praksisbrev innenfor flere fagområder i samarbeid med partene i arbeidslivet
- komme tilbake til hvilke inntakskriterier som skal ligge til grunn for praksisbrevet
- klargjøre i opplæringsloven at kandidater som har fullført praksisbrev, ikke har reduserte rettigheter til opplæring
- stimulere fylkeskommunene til økt bruk av kombinasjonstiltak i samarbeid med NAV
- forsterke det tverrsektorielle nettverket i Oppfølgingsprosjektet for felles og koordinert virkemiddelbruk mellom arbeidsmarkedet-, helse-, sosial- og utdanningsmyndighetene
- vurdere nødvendige tiltak og regelverksendringer basert på erfaringer fra Oppfølgingsprosjektet og evalueringen i samarbeid med Arbeidsdepartementet

5.2.3 Kvalifisering mellom Vg2 og Vg3

Det er i overgangen mellom det andre og det tredje året i videregående opplæring at flest elever slutter, mange fordi de ikke får læreplass eller fordi de stryker i ett eller flere fag i Vg3 påbygging til generell studiekompetanse (se kapittel 6 for en nærmere omtale). Om lag 20 prosent (eller 2700 elever) av de som startet på Vg3 påbygging i skoleåret 2012–2013 har strøket i ett eller flere fag på Vg2, og erfaringsmessig vil 80 prosent av disse elevene stryke i ett eller flere fag på påbygging. I skoleåret 2011–2012 var det i tillegg om lag 6000 søkere som ikke fikk læreplass, en del fordi virksomhetene ikke vurderte dem som kvalifiserte. Evalueringen av Kunnskapsløftet har en egen rapport om utfordringene i overgangen mellom Vg2 og Vg3.[29]

Departementets vurderinger

Elever som ikke får læreplass og som mangler faglige forutsetninger for påbygging til generell studiekompetanse, fullfører i liten grad videregående opplæring i dag. Det er viktig at disse elevene gis et tilbud tilpasset deres forutsetninger før opplæringsretten er brukt opp. Det er sannsynlig at det mellom det andre og det tredje året alltid vil være et omfang av elever som ikke får læreplass og som ikke har gode nok forutsetninger for påbygging. Etter departementets vurdering bør det prøves ut ulike modeller for å kvalifisere disse elevene, slik at de kan fullføre et ordinært opplæringsløp, enten ved å gå ut i lære eller ved å gjennomføre påbygging. Departementet foreslår at det prøves ut ulike modeller med kvalifisering på inntil et halvt år. Målet med kvalifiseringen skal være å gjøre elevene mer attraktive for lærebedrifter eller å styrke elevenes forutsetninger for å gjennomføre påbygging. Kvalifiseringen kan omfatte opplæring i grunnleggende ferdigheter, arbeidslivstrening, fullføring av fag eleven har strøket i, støtte til å få læreplass, m.v.

Departementet vil

- prøve ut modeller for kvalifisering mellom det andre og det tredje året i videregående opplæring for elever som ikke får læreplass eller som ikke har forutsetninger for å gjennomføre Vg3 påbygging

5.3 Særlige opplæringstilbud for høyt presterende elever

Både økningen i gjennomsnittige elevprestasjoner og reduksjonen i spredningen i de internasjonale undersøkelsene forklares i stor grad av at det er blitt færre svakt presterende elever, se kapittel 3. Andelen høyt presterende elever ligger derimot på et stabilt nivå, og andelen er lavere enn i mange andre sammenlignbare land. I PISA er det rundt ti prosent av norske elever som skårer på nivå 5 og 6 i matematikk, mens i overkant av 20 prosent av de finske elevene skårer på disse nivåene.

I forskningen skilles det ofte mellom flinke elever og evnerike eller begavede elever. Elever som er flinke, presterer på et høyt nivå sammenlignet med andre elever, men kan stimuleres ytterligere for å prestere enda høyere. Evnerike elever presterer allerede svært høyt, men kan stå i fare for å kjede seg og falle av på grunn av for lite stimulans.[30] En svensk studie finner at det ikke er slik at elever med særlige evner i matematikk klarer seg selv og ikke trenger støtte og veiledning for å lykkes med utdanning.[31]

Eksisterende forskningsoversikter tyder på at elever med høye prestasjoner kan ha noe fordel av ulike typer av organisatorisk nivådifferensiering, men effektene er imidlertid ikke spesielt store. Generelt sett er det mange andre pedagogiske virkemidler enn nivåbaserte grupper som har langt større effekter på elevenes læringsutbytte.[32] En forskningsoversikt finner dessuten at høyt preste-

[29] Frøseth m.fl. (2010)

[30] Skogen og Idsøe (2009)

[31] Vetenskapsrådet (2012)

[32] Hattie (2009)

Figur 5.9 Andel elever på nivå 5. og 6. i PISA matematikk (607 poeng eller mer).
Kilde: OECD PISA databasen

rende elever kan oppnå like gode resultater i heterogene grupper som i egne nivåbaserte grupper dersom lærerne klarer å skape et godt læringsmiljø.[33] En forskningsoversikt finner at det mest effektive tiltaket for begavede elever ser ut til å være å la disse elevene gå raskere fram enn de andre elevene, inkludert å hoppe over trinn.[34] Forskerne er enige om at elevene med høye prestasjoner må få oppleve at deres talenter er verdifulle, og de må oppmuntres til å utvikle sine ferdigheter.[35]

Dersom kriteriene for å benytte den såkalte 25-prosentregelen om avvik fra fag- og timefordelingen er tilstede, er det naturlig at denne også benyttes til tilpasset opplæring for høyt presterende elever.

Den muligheten i loven som i helt spesielle tilfeller gir åpning for at elever i grunnskolen i større eller mindre grad kan få anledning til å forsere det ordinære opplæringsløpet etter reglene om fritak fra opplæringsplikt, kan også benyttes for høyt presterende elever, gitt at kriteriene er oppfylt.

5.3.1 Forsterket ordning med å ta fag fra videregående opplæring

Elevene i grunnskolen skal følge opplæringen i alle fag slik det følger av læreplanen. Dette gjelder likevel ikke fullt ut for elever på ungdomstrinnet som har tilstrekkelig kompetanse i grunnskolefagene til å kunne følge opplæringen i ett eller flere fag på videregående nivå. Elever på ungdomstrinnet har i utgangspunktet adgang til å ta alle fellesfagene og programfagene i videregående opplæring. Fagene som velges, må imidlertid bygge på fagene i grunnskolen. Dersom en elev vil avslutte et grunnskolefag før tiden fordi han eller hun skal ta fag fra videregående opplæring, kan eksamen i faget avlegges på et tidligere tidspunkt enn 10. trinn. Det er ikke mulig å forsere valgfagene og faget utdanningsvalg på ungdomstrinnet, men elevene kan bruke de timene de har til valgfag og 60 prosent av faget utdanningsvalg til å ta fag fra videregående. Det er skolen som i samråd med eleven og foreldrene skal vurdere om han eller hun har tilstrekkelig kompetanse til å avslutte grunnskolefaget på et tidligere tidspunkt. Ingen har rett til å ta fag fra videregående opplæring mens de er elever i grunnskolen, men det er et tilbud skolene kan velge å gi dersom eleven eller de foresatte samtykker. Tilbud om fag fra videregående opplæring forutsetter også at fyl-

[33] Bailey m.fl. (2008)
[34] Hattie (2009)
[35] Vetenskapsrådet (2012)

Figur 5.10 Antall elever på ungdomstrinnet som tar fag fra videregående opplæring.

Kilde: GSI

keskommunen eller en videregående skole ønsker å samarbeide om en slik ordning.

Det er i all hovedsak på 10. trinn at elever tar fag fra videregående opplæring, og bruken har vært økende i løpet av de siste årene. I skoleåret 2012–2013 var det i underkant av 1200 elever på ungdomstrinnet som tok fag fra videregående opplæring. Imidlertid utgjør dette bare om lag 0,6 prosent av elevene på ungdomstrinnet. I svært mange kommuner er det ingen elever som tar fag fra videregående opplæring.

Departementets vurderinger

Departementet mener at det må legges til rette for at ingen elever havner i en situasjon der de ikke kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra sine forutsetninger. Dette gjelder også faglig sterke elever. Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder for alle elever. Faglig sterke elevers behov for faglige utfordringer må som for alle elever ses i sammenheng ed deres behov for sosial tilhørighet.

Ordningen med å ta fag fra videregående opplæring kan være gunstig for elever som ønsker ekstra utfordringer. På bakgrunn av at svært få elever benytter seg av denne ordningen, foreslo departementet i Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* å bedre mulighetene til å ta fag på videregående nivå ved å prøve ut en virtuell skole i faget matematikk. Hensikten var å legge til rette for at det å ta fag fra videregående opplæring kan gjennomføres på flere måter.

Departementet vil styrke arbeidet med å gi bedre tilbud til de høyt presterende elevene. Senter for IKT i utdanningen utvikler en nettbasert matematikkskole, som et supplement til den ordinære undervisningen. Dette gir mulighet for å tilby bedre tilpasset opplæring for spesielt høyt presterende elever som trenger flere utfordringer og som ønsker å ta matematikk på et høyere nivå. På grunnlag av erfaringene med den nettbaserte matematikkskolen vil departementet vurdere slike nettbaserte løsninger for flere fag og utvikle andre læringsressurser for elevgruppen.

Departementet vil

- styrke informasjonen om muligheten til å ta fag fra høyere nivå
- bruke erfaringene fra den virtuelle matematikkskolen til å utvikle tilsvarende ordninger for flere fagområder
- utvikle læringsressurser for elever på høyt faglig nivå

6 Relevans og fleksibilitet i videregående opplæring

Stortinget vedtok i 1974 at gymnasene og yrkesskolene skulle kobles sammen til en felles videregående opplæring. Utredningene fra Gjelsvik-komiteen og Steen-komiteen la viktige grunnlag for dette vedtaket.[1] 1. januar 1976 trådte den nye loven om videregående opplæring i kraft, og høsten samme år begynte det første kullet. Med Reform 94 fikk alle som avsluttet grunnskole, rett til videregående opplæring, og strukturen ble betydelig forbedret. Med Kunnskapsløftet ble læreplanene for grunnskole og videregående opplæring utviklet til et sammenhengende løp, og i de siste årene er det blitt gjort et betydelig arbeid for å øke elevenes kompetanse og gjennomføring i videregående opplæring.

Videregående opplæring fungerer godt for de fleste elever og lærlinger. Undersøkelser viser for eksempel at elevene er godt fornøyde med opplæringen og at det er en stor fordel å ha fullført videregående opplæring for videre deltakelse i samfunnet og arbeidslivet.[2] Reformene av videregående opplæring i 1970- og 1990-årene og økt tilgang på studieplasser har gjort at mange flere får mulighet til å kvalifisere seg for høyere utdanning.

I kapittel 3 presenterer departementet de viktigste utfordringene som grunnopplæringen står overfor. Den viktigste er at én av tre elever ikke har fullført eller bestått fem år etter påbegynt videregående opplæring. Frafall skyldes i stor grad svake faglige forutsetninger fra grunnskolen, men denne utfordringen må også håndteres i videregående opplæring. Gjennomføringen i videregående opplæring har i all hovedsak vært stabil siden innføringen av Reform 94. Selv om det er tendenser til at færre slutter i overgangen mellom Vg1 og Vg2, kan det ikke spores en tilsvarende positiv utvikling senere i løpet.

En annen utfordring i videregående opplæring er at selv om halvparten av elevene begynner på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, fullfører bare 15 prosent av det totale elevkullet med fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse. Samtidig er behovet for personer med denne kompetansen økende. Innen områder som helse og oppvekst, bygg og anlegg og deler av industrien vil det i årene framover være behov for mange tusen flere faglærte enn det antallet som i dag fullfører. Det kan se ut til at mange elever planlegger et løp med to år på yrkesfag og ett år med påbygging til generell studiekompetanse. Om lag halvparten av elevene i en slik «tredje vei» gjennom videregående opplæring stryker i ett eller flere fag.

En tredje utfordring er å sørge for at innholdet i videregående opplæring er relevant for samfunnets og arbeidslivets framtidige behov for kompetanse. Departementet har mottatt synspunkter om dette fra partene i arbeidslivet, for eksempel knyttet til mangel på faglig fordypning og fleksibilitet i enkelte av utdanningsprogrammene.

Ved innføringen av Reform 94 tok departementet utgangspunkt i at den nye tilbudsstrukturen skulle utformes med utgangspunkt i et sett av prinsipper, blant annet muligheten for bredde og spesialisering, økt gjennomstrømning og et desentralisert utdanningstilbud (jf. St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet*). Prinsippene ble videreført da det ble gjort endringer i videregående opplæring i slutten av 1990-årene gjennom St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring* og med noen justeringer også i Kunnskapsløftet (jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*).

Departementet mener at prinsippene fortsatt er relevante, men at det som følge av utfordringene dokumentert i kapittel 3, er nødvendig å prioritere tre grunnprinsipper for arbeidet med å utvikle og forbedre videregående opplæring i årene framover. Tiltakene i dette kapitlet bygger på disse prinsippene, og de vil være viktige i utdanningsmyndighetenes videre utforming av videregående opplæring:

1. *Et godt grunnlag for livslang læring*
   - Videregående opplæring skal danne et godt grunnlag for yrkesutøvelse, læring og utvikling i arbeidslivet og i høyere utdanning ved både å bygge på grunnskolen og å orientere seg mot arbeidslivet og høyere utdanning.

[1] Bjørndal (2005)

[2] Se for eksempel Hagen m.fl. (2008), Kirkebøen (2010), Falch m.fl. (2009) Falch m.fl. (2010) Falch m.fl. (2011)

- Det skal være god progresjon mellom opplæringsløpene, og målrettede tiltak for elever som står i fare for å ikke fullføre videregående opplæring.
- Voksnes rett til videregående opplæring er viktig for å gi alle mulighet til å tilegne seg ny kunnskap, og for velferd og verdiskaping.

2. *Fleksibilitet i utdanningsprogrammene*
   - Videregående opplæring skal i sin struktur og innretning bygge på to hovedveier: en studieforberedende og en yrkesfaglig.
   - Det skal være mulig å bytte fra yrkesfaglige til studieforberedende programmer, og fra studieforberedende til yrkesfaglige programmer underveis i opplæringsløpet. Alternative veier gjennom videregående opplæring må anerkjennes.
   - Fleksibilitet i videregående opplæring skal gi mulighet for fordypning og tilpasning etter elevers ulike valg og ulikheten mellom fagområder.
   - De som har bestemt seg for et yrke når de begynner på videregående opplæring, skal få mulighet til å få opplæring og erfaring fra yrket fra Vg1. De som ikke er sikre på sine utdanningsvalg skal få et godt grunnlag for å gjøre riktig valg
   - Elever som i utgangspunktet tar sikte på å oppnå grunnkompetanse, skal få mulighet til å fullføre fag- og yrkesopplæringen på et senere tidspunkt.
3. *Relevant kompetanse*
   - Dimensjoneringen av videregående opplæring er en balanse mellom elevenes ønsker og behovene i samfunnet, arbeidslivet og høyere utdanning. Det krever et godt kunnskapsgrunnlag om elevenes preferanser og behovene i et framtidig samfunns- og arbeidsliv.
   - Fag- og yrkesopplæringen skal bygge på utstrakt samarbeid med partene i arbeidslivet, og føre fram til en kompetanse som er anerkjent i arbeidslivet. Fullført og bestått fag- og yrkesopplæring skal gi utdanningsmuligheter ved fagskoler og y-veier til høyere utdanning.
   - De studieforberedende tilbudene skal gi et godt grunnlag for videre studier i høyere utdanning. Det skal være en god sammenheng mellom de studieforberedende tilbudene og høyere utdanning.

Oppsummert betyr prinsippene at departementet vil forbedre progresjonen og overgangene fra grunnskolen til videregående opplæring, og videre til arbeidsliv og høyere utdanning. Prinsippene betyr at det må åpnes for mer fleksibilitet i opplæringsløpene slik at strukturen bedre kan imøtekomme elevers og fagområders ulike behov. Endelig betyr prisnippene at fullført videregående opplæring skal gi en anerkjent og relevant kompetanse, som skal gi gode muligheter for en yrkeskarriere eller en videre utdanningskarriere.

6.1 Tilbudsstruktur og utdanningsprogrammer

Utdanningsmyndighetene fastsetter tilbudsstruktur, utdanningsprogrammer, læreplaner og fag- og timefordeling for videregående opplæring. I fag- og yrkesopplæringen gjøres dette gjennom utstrakt samarbeid med partene i arbeidslivet.

Det er en utfordring å finne den rette balansen i at opplæringen både skal være fleksibel for å imøtekomme elevenes valg og samtidig være robust nok med tanke på et framtidig samfunns- og arbeidsliv. Det er også en utfordring å finne den rette balansen mellom arbeidslivets behov for spisskompetanse og den enkeltes behov for en mer generell kompetanse i et livslangt læringsperspektiv. Målet om større likestilling mellom kjønnene skal også ivaretas.

Fylkeskommunen skal dimensjonere, planlegge og bygge ut videregående opplæringstilbud med hensyn til blant annet nasjonale mål, elevenes valg og det behovet samfunnet har for kompetansene fra videregående opplæring. Strukturen i videregående opplæring skal bidra til å opprettholde et desentralisert opplæringstilbud, slik at flest mulig ungdommer får et utdanningstilbud på eller i nærheten av hjemstedet. Et desentralisert opplæringstilbud er også viktig med tanke på næringsliv og tjenesteyting i hele landet. For å ivareta samisk språk og kultur eier staten to samiske videregående skoler (se boks 6.1).

Figur 6.1 viser de to hovedveiene gjennom videregående opplæring. Den studieforberedende veien omfatter tre utdanningsprogrammer som fører fram til generell studiekompetanse som gir adgang til høyere utdanning,[3] og som gir elevene store valgmuligheter til fordypning og spesialisering innenfor et bredt spekter av fagområder. Den yrkesfaglige veien omfatter ni utdanningsprogrammer som til sammen fører fram til i under-

[3] Departementet har i forskrift om opptak til høyere utdanning av 31. januar 2007 med senere endringer fastsatt opptakskrav til høyere utdanning

Figur 6.1 Tilbudsstrukturen i videregående opplæring.

kant av 200 fag- eller svennebrev og yrkeskompetanser. Variasjonen mellom utdanningsprogrammene er stor. Medier og kommunikasjon fører for eksempel fram til tre yrkesfaglige yrkesbenevnelser, mens teknikk og industriell produksjon fører til om lag 60 yrkesbenevnelser. De fleste yrkesfag er basert på 2+2-modellen med to år i skole og to år i virksomhet, men det eksisterer flere alternative gjennomføringsmodeller, for eksempel å ta hele opplæringen i bedrift.

Fullført og bestått fag- og yrkesopplæring gir mulighet for videre utdanning ved en fagskole, og fra visse yrkesfaglige utdanningsprogrammer er det mulig å gå direkte til relevante høyere utdanninger, såkalt *y-vei*. Elever på yrkesfag kan også velge å ta påbygging til generell studiekompetanse.

Det er dessuten mulig å ta fag- og svenneprøve som praksiskandidat på grunnlag av allsidig praksis i faget. Praksis må normalt være 25 prosent lengre enn den fastsatte opplæringstiden, jf. opplæringsloven § 3-5. Praksiskandidatene er fritatt fra kravet om fellesfag.

Boks 6.1 De statlige samiske videregående skolene

De to statlige samiske videregående skolene i Kautokeino og Karasjok utgjør en del av tilbudet om videregående opplæring for den samiske befolkningen. På begge skolene gis det opplæring etter Kunnskapsløftet – Samisk, og det gis opplæring i og på nordsamisk. Opplæringen gis med basis i samisk språk, kultur og samfunnsliv. Det gis opplæring i særskilte samiske fag og i andre fag med samisk perspektiv. Skolene gir opplæring i nordsamisk som førstespråk, andrespråk og som fremmedspråk. Ved Samisk videregående skole og reindriftsskole i Kautokeino er to av programområdene landsdekkende tilbud, med opplæringstilbud i reindrift og duodji (samisk håndverk).

De to samiske videregående skolene har et felles styre. Styret oppnevnes av departementet etter at det er innhentet forslag til medlemmer og varamedlemmer fra vertskommunene, fylkeskommunen, Sametinget og Reindriftsforvaltningen.

6.1.1 Elevenes søkemønster

Elevenes søkemønster til videregående opplæring var relativt stabilt etter innføringen av Reform 94, med en andel på om lag 55 prosent av et årskull som søkte til de yrkesfaglige studieretningene. Innføringen av de nye studieretningene salg og service og media og kommunikasjon ved skoleårets start 2000–2001 bidro imidlertid til at en større andel søkte yrkesfag til det første året i videregående opplæring.[4] Samtidig valgte mange elever å gå over til påbygging til generell studiekompetanse ved søkning til det tredje året i videregående opplæring. «Den økte andelen av de unge

Tabell 6.1 Søkermønster til videregående opplæring etter innføringen av Kunnskapsløftet

Utdanningsprogram	Antall søkere	Andel av søkere	Trend	Kjønn
Bygg- og anleggsteknikk	4223	5,50 %	– 27,65 %	96,7 % gutter
Design og håndverk	2596	3,38 %	– 32,40 %	89,7 % jenter
Elektrofag	6081	7,92 %	+ 34,20 %	94,8 % gutter
Helse- og oppvekstfag	8325	10,84 %	+ 3,23 %	85,8 % jenter
Idrettsfag	4649	6,05 %	– 5,42 %	61,5 % gutter
Musikk, dans og drama	2963	3,86 %	– 14,27 %	64,2 % jenter
Medier og kommunikasjon	5111	6,65 %	+ 10,91 %	57,9 % jenter
Naturbruk	1633	2,13 %	+ 1,25 %	51 % jenter
Restaurant- og matfag	2141	2,79 %	– 28,52 %	51 % gutter
Service og samferdsel	3345	4,36 %	– 3,21 %	63,7 % gutter
Studiespesialisering	28 382	36,95 %	+ 16,21 %	56 % jenter
Teknikk og industriell produksjon	7329	9,54 %	+ 12,27 %	89,2 % gutter
	2012–2013	2012–2013	2006–2012	2012–2013

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

som begynner i yrkesfaglige grunnkurs, synes dermed å bli oppveid av en økt andel som går over fra yrkesfag til allmennfag tredje opplæringsår» heter det i tilstandsrapporten for utdanningssektoren for 2003.[5] Denne trenden har fortsatt utover 2000-tallet og er blitt forsterket etter innføringen av Kunnskapsløftet. Evalueringen av Kunnskapsløftet omtaler denne overgangen som en akademisering av videregående opplæring.[6]

Selv om Evalueringen av Kunnskapsløftet konkluderer med at mønstrene er stabile i videregående opplæring, viser tabell 6.1 relativt stor endring i elevenes søkning når søkningen til Kunnskapsløftets innføringsår 2006–2007 sammenlignes med søkningen til skoleåret 2012–2013, målt som utdanningsprogrammenes prosentvise endring i andelen av elevene («trend»). Utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk, design og håndverk og restaurant- og matfag har for eksempel fått redusert sin andel av det totale elevtallet med rundt 30 prosent, mens elektrofag og studiespesialisering har økt mest. Det er viktig å understreke at søkemønsteret ikke er et mål på de enkelte utdanningsprogrammenes kvalitet, men et uttrykk for elevenes preferanser ved søkning til videregående opplæring. Disse preferansene kan påvirkes av for eksempel foreldrenes utdanning, trender blant unge og det unge oppfatter som behovene på arbeidsmarkedet.

Tabellen viser også at i fem av utdanningsprogrammene har enten jenter eller gutter en andel på over 85 prosent (se omtale i kapittel 4). Det er også ulikheter når det gjelder andelen elever som søker læreplass.

Videregående opplæring er ikke bare en rettighet for ungdom, men også en viktig rettighet for voksne som ikke har fullført videregående opplæring (opplæringsloven § 4A-3). I 2011 var det registrert 19 861 voksne deltakere på 25 år eller mer i videregående opplæring. Av alle deltakerne var 54 prosent kvinner og 46 prosent menn. De fleste av deltakerne var i aldersgruppen 30–39 år. Over en tredjedel av alle voksne deltakere i

[4] I Kunnskapsløftet ble navnet på studieretningen salg og service endret til utdanningsprogram for service og samferdsel, mens studieretningen media og kommunikasjon ble endret til utdanningsprogram for medier og kommunikasjon

[5] Læringssenteret (2004)

[6] Vibe m.fl. (2012)

2011 tok studier i helse- og sosialfag (34 prosent). 20 prosent tok fag som fører til generell studiekompetanse, og 12 prosent gikk på bygg- og anleggsteknikk.[7]

6.2 Kompetanse fra fag- og yrkesopplæringen

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring fører fram til fag- og svennebrev gjennom lærlingordningen eller yrkeskompetanse gjennom opplæring på skole. Tilbudsstrukturen i fag- og yrkesopplæringen dekker store deler av næringene på arbeidsmarkedet, og skal gi både den enkelte og samfunnet verdifull kompetanse. En grunnleggende forutsetning for velfungerende lærefag er at de gir merverdi og har en tydelig plass i virksomhetenes arbeidsdeling. Kapittel 3 viser at fag- og yrkesopplæringen i stor grad gir en kompetanse som verdsettes på arbeidsmarkedet, men at ikke alle utdanningsprogrammene fungerer godt nok når det gjelder rekruttering til lærefagene, gjennomføring med fag- og svennebrev eller yrkeskompetanse og rekruttering og verdsetting på arbeidsmarkedet.

Etter en gradvis vekst fra midten av 1970-årene i antall lærekontrakter skjedde det en kraftig utvidelse i perioden rundt innføringen av Reform 94, som deretter ble etterfulgt av en periode med stabilisering i antallet lærekontrakter. Lærlingordningen var ikke i noen vesentlig grad utvidet med nye lærefag utover håndverk og industri før i 1990-årene, men fra 1990 til 1996 ble det etablert 61 nye lærefag, særlig innenfor tjenesteytende sektorer. Etter denne perioden er det i liten grad blitt etablert nye lærefag.[8] I dag består tilbudsstrukturen av rundt 180 lærefag.

I arbeidet med stortingsmeldingen har departementet fått synspunkter fra de ni faglige rådene for yrkesfaglige utdanningsprogrammer som blant annet tar opp forholdet mellom tilbudsstrukturen innen de enkelte utdanningsprogram, og kompetansebehovet i arbeidslivet.

6.2.1 Gjennomgang av yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Forskning tyder på at arbeidsmarkedet for ungdom består av tre forholdsvis stabile og klart definerte segmenter.[9] I den første gruppen er fagarbeideren en tydelig yrkeskategori, med en klar posisjon i virksomhetenes arbeidsdeling, og rekrutteringen gjennom lærlingordningen er god. Dette gjelder primært for det som i arbeidslivet omtales som håndverks- og industrifagene. I den andre gruppen eksisterer det fagarbeidere som yrkeskategorier, men rekrutteringen til virksomhetene skjer i mer begrenset grad gjennom lærlingordningen. Det gjelder innenfor helse- og sosialsektoren, transportvirksomhet og deler av industrien. En tredje gruppe omfatter store deler av servicenæringen, særlig detaljhandel. Her er fagkategoriene i tilbudsstrukturen i videregående opplæring marginale, behovet for fagkompetanse uklar, fagarbeidere har en svak plassering i virksomhetenes arbeidsdeling, og arbeidskraft rekrutteres i liten grad gjennom lærlingordningen. Lærefagene gir en svak yrkesidentitet. Virksomhetene særlig innenfor varehandelen har dessuten etablert interne kvalifiseringsveier og internopplæring.[10] Hoveddelen av sysselsettingen på arbeidsmarkedet, også for ungdom, utgjøres av tjenesteytende næringer og bransjer.[11]

Det er vesentlige variasjoner i hvilken grad næringene rekrutterer arbeidskraft gjennom lærlingordningen. Den delen av arbeidsmarkedet for ungdom som har forankring i lærlingordningen består i stor grad av sju ulike næringer (se figur 6.2).[12] Disse har til sammen 78 prosent av lærekontraktene. Bygg- og industrifagene er fortsatt kjerneområder i fag- og yrkesopplæring med god rekruttering gjennom lærlingordningen, en tydelig plass i arbeidsdelingen til virksomhetene og godt samsvar mellom yrkeskategoriene på arbeidsmarkedet og fagkategoriene i fag- og yrkesopplæringen. Industrifagene har større innslag av rekruttering av ufaglært arbeidskraft, men gjennom blant annet mye bruk av praksiskandidatordningen er det mange som oppnår fagbrev på et senere tidspunkt. I de andre næringene er rekrutteringen av arbeidskraft gjennom lærlingordningen derimot langt svakere.

Utdanningsprogram for service og samferdsel består av mange lærefag og rekrutterer arbeidskraft til flere ulike næringer på arbeidsmarkedet. Lærefagene salgsfaget og resepsjonsfaget rekrutterer arbeidskraft til næringene handel og hotell og restaurant.[13] Bruken av fagkompetanse innenfor disse næringene er annerledes enn innenfor

7 Vox (2012)
8 Høst m.fl. (2012a)
9 Olsen m.fl. (2008), Høst og Michelsen (2010), Høst m.fl. (2012a)
10 Bore m.fl. (2012)
11 Olsen m.fl. (2008)
12 Høst m.fl. (2012)
13 Høst m.fl. (2012a)

Figur 6.2 Antall lærlinger i utvalgte næringer på arbeidsmarkedet for ungdom, 2011.

Kilde: Høst m.fl. (2012a), tabell 3.3

de tradisjonelle håndverks- og industrifagene. Handelsnæringen, og særlig detaljhandelen, har i liten grad hatt klare yrkeskategorier med tilhørende utdanningstilbud. Næringen har i stor grad rekruttert ufaglært arbeidskraft, ungdom med studiekompetanse og studenter i høyere utdanning. I tillegg er det etablert en lang rekke former for internopplæring innenfor bransjene i denne næringen.

En undersøkelse av virksomhetenes oppfatninger viser at de fleste mener at fagbrev i kontor og administrasjon, salg, IKT-service og logistikk har betydning for arbeidet, men et ganske stort mindretall er ikke enige. Kjennskap til lærefagene er ikke spesielt god, lærlingene får i mindre grad jobb i virksomheten hvor de hadde læretid enn i tradisjonelle håndverks- og industrifag og halvparten av virksomhetene mener det er en fordel å

Figur 6.3 Godkjente lærekontrakter innenfor utdanningsprogrammet service og samferdsel, 2011.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

Figur 6.4 Godkjente lærekontrakter innenfor utdanningsprogrammet restaurant og matfag, 2011.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

ansette fagarbeidere. Lærefagene står også i forskjellige konkurranseforhold til andre utdannings- og yrkesgrupper. IKT-servicefaget konkurrerer særlig med høyt utdannet arbeidskraft, mens salgs- og logistikkfaget konkurrerer i større grad med ufaglært arbeidskraft. For kontor- og administrasjonsfaget er det plass til personer uten fagbrev, men det er litt flere virksomheter som oppgir at kompetansen er verdifull enn innenfor salg og logistikk.[14] En annen undersøkele viser at få med fagbrev fra servicefag opplever videre at de har fagspesifikt arbeid i den forstand at man må ha fagbrev for å kunne gjøre jobben, og at andre med samme jobb har samme fagbrevet.[15] Studier tyder også på at elever innenfor service og samferdsel ikke primært velger utdanningsprogrammet for å bli fagarbeidere, men sikter seg inn mot et bredt sett av stillinger innenfor tjenesteytende næringer, og i motsetning til elever i helse- og oppvekstfag søker elevene innenfor service og samferdsel seg i mindre grad til høyere utdanning.[16]

Utdanningsprogram for restaurant- og matfag har, målt i antall lærekontrakter, i all hovedsak lærefagene kokk og institusjonskokk og rekrutterer arbeidskraft primært til hotell- og restaurantnæringen, se figur 6.4. Hotell- og restaurantnæringen har på samme måte som handel en blandet rekruttering av arbeidskraft, men innslaget av rekruttering gjennom lærlingordning er likevel større.[17] De andre lærefagene innenfor utdanningsprogrammet rekrutterer i svært liten grad elever. Utdanningsprogram for restaurant- og matfag står i en mellomstilling, både med tradisjonelle håndverksfag med forankring i arbeidsmarkedet, og lærefag med mindre forankring på arbeidslivet.[18]

Ut fra antall lærekontrakter består utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag i hovedsak av helsearbeiderfaget, barne- og ungdomsarbeiderfaget og ambulansefaget og rekrutterer til helse- og omsorgssektoren, se figur 6.5. Helse- og omsorgssektoren har på samme måte som bygg- og industrifagene etablert klare yrkeskategorier som samsvarer med fagkategoriene i fag- og yrkesopplæringen.

Lærefagene fra helse- og oppvekstfag oppfattes som relevante av arbeidsgivere, men mange lærlinger tilbys ikke jobb etter endt læretid.[19] En undersøkelse av virksomhetenes oppfatninger

[14] Hagen m.fl. (2010)
[15] Hagen m.fl. (2008)
[16] Høst m.fl. (2013)
[17] Høst m.fl. (2012a)
[18] Høst m.fl. (2013)
[19] Nyen, m.fl. (2011)

Figur 6.5 Godkjente lærekontrakter innenfor utdanningsprogrammet helse- og oppvekstfag, 2011.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2012

viser at faglærte foretrekkes framfor ufaglært arbeidskraft, men en del lærefag konkurrerer med høyt utdannet arbeidskraft, i helse- og oppvekstsektoren.[20] Samtidig er det få med fagbrev fra helse- og oppvekstfag som opplever at de har fagspesifikt arbeid i den forstand at man må ha fagbrev for å kunne gjøre jobben, og at andre med samme jobb har samme fagbrevet.[21] Det er utstrakt bruk av ufaglært arbeidskraft i hele helse- og omsorgssektoren, men mye kan imidlertid tyde på at lærlingordningen er i ferd med å etablere seg som en opplæringsordning, men i mindre grad som en rekrutteringsordning.[22]

Studier tyder på at elever innenfor helse- og oppvekstfag ikke primært velger utdanningsprogrammet for å bli fagarbeidere, men som en inngang til helse- og omsorgssektoren på arbeidsmarkedet, særlig ved å søke seg til høyere utdanning gjennom påbygging til generell studiekompetanse. Elever som begynner på utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag, og velger overgang til påbygging til generell studiekompetanse, er i større grad enn elever som har fullført studieforberedende utdanningsprogrammer i høyere utdanning etter videregående opplæring.[23]

Ut fra antall lærekontrakter består utdanningsprogram for design og håndverk i all hovedsak av frisørfaget, og delvis blomsterdekoratørfaget, se figur 6.6. Disse lærefagene rekrutterer arbeidskraft til næringen håndverk og service på arbeidsmarkedet. Lærlingordningen for frisørfaget står sterkt på arbeidsmarkedet selv om det også er etablert en rekke bedriftsinterne og private opplæringstilbud i frisøryrket.[24] Utdanningsprogrammet består av 41 lærefag som ikke inngår i figur 6.6. For disse lærefagene var det i 2011 fem eller færre lærekontrakter, herunder 21 lærefag uten noen registrerte lærekontrakter. Mange av lærefagene i utdanningsprogrammet faller inn under ordningen små og verneverdige fag.

Departementets vurderinger

Selv om det offentlige utdanningstilbudet verken kan eller skal være perfekt tilpasset den kortsiktige etterspørselen etter kompetanse på arbeidsmarkedet, er det etter departementets vurdering godt nok dokumentert at flere av opplæringstilbudene ikke gir elevene tilstrekkelig relevant kompetanse for etterspørselen på arbeidsmarkedet. Graden av samsvar mellom tilbudet av og etterspørselen etter kompetanse kan ha økonomiske og sosiale konsekvenser, slik som omfanget av arbeidsledighet, lønnsforskjeller, økonomisk vekst, framvekst av nye næringer og utnyttelse av arbeidstakernes fagkompetanse.[25]

Departementet mener det er behov for å forbedre kvaliteten på og relevansen av fag- og yrkes-

[20] Hagen m.fl. (2010)
[21] Hagen m.fl. (2008)
[22] Nyen m.fl. (2011)
[23] Høst m.fl. (2012b)
[24] Høst (2012a)
[25] Hanushek m.fl. (2011) og Barth (2005)

Figur 6.6 Godkjente lærekontrakter innenfor utdanningsprogrammet design og håndverk, 2011.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2012

opplæringen og foreslår at det foretas en gjennomgang av tilbudsstrukturen i samarbeid med partene i arbeidslivet og eventuelt andre relevante aktører. Departementet har i den forutgående presentasjonen illustrert noen utfordringer innenfor noen utdanningsprogrammer.

Hensikten med gjennomgangen er blant annet å bidra til mer relevante opplæringstilbud, for eksempel etter kriterier om rekruttering, gjennomføring med fag- og svennebrev eller yrkeskompetanse og verdsetting på arbeidsmarkedet. Det kan også innebære en tilpasning til en annen opplæringsmodell for deler av tilbudsstrukturen. Departementet vil i samarbeid med partene i arbeidslivet utarbeide et mandat og kriterier for gjennomgangen.

Gjennomgangen skal bygge på eksisterende kunnskap og ses i sammenheng med forskningsprosjektet om samsvaret mellom opplæringstilbud og etterspørselen etter kompetanse, se punkt 6.8.

Departementet vil

– styrke kvaliteten på og relevansen av fag- og yrkesopplæringen ved å gjennomgå tilbudsstrukturen i samarbeid med partene i arbeidslivet

6.2.2 Små og verneverdige fag

I Norge tilbys opplæring i flere tradisjonelle håndverksferdigheter, blant annet gjennom lærefag i videregående opplæring. Flere av fagene omfattes av UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven.[26] Fagenes kjennetegn er blant annet bruk av tradisjonelle teknikker, materialer og metoder. Fagene har et begrenset og jevnt rekrutteringsbehov. Det ytes ekstra tilskudd til virksomheter som tar inn lærlinger i små og verneverdige fag, se også omtale i boks 6.13. Det var 42 fag som var omfattet av ordningen i 2012. Det var til sammen 47 søkere, og det ble inngått 44 nye lærekontrakter.

Econ Pöyry kartla produkt- og arbeidsmarkedssituasjonen for 31 små- og verneverdige håndverksfag i 2009. Kartleggingen viser at utøverne er få, små og møter betydelig konkurranse fra industri, import og hobbyhåndverkere, og at det er vanskelig å få jobb i fagene.[27] Et flertall av de spurte mente at rekrutteringen til fagene var for liten, likevel var ikke viljen til å ta inn lærlinger spesielt stor. Econ Pöyry mener det finnes en rekke andre gamle og tradisjonsbærende fag, håndverk og teknikker som trolig har en tilsvarende markedssituasjon. Econ Pöyry viser til at tiltakene som bør iverksettes må strekke seg utover utdanningssektoren, da denne ikke alene kan ta ansvaret for vern av den immaterielle kulturarven.

Faglig råd for design og håndverk gir i innspill til departementet uttrykk for at det er utfordrende

[26] UNESCOs konvensjon av 17. oktober 2003 om vern av den immaterielle kulturarven

[27] Econ Pöyry (2009)

å håndtere et utdanningsprogram med en inngang på Vg1 som gjennom 13 Vg2-løp skal føre til om lag 50 yrkesfaglige fagutdanninger. De fleste skoler tilbyr få programfag på Vg2, blant annet på grunn av lavt søkertall. Utfordringene blir ikke mindre av at det er svært stor variasjon mellom bransjene, herunder antall yrkesutøvere i de ulike fagene, geografisk lokalisering og tilgang til læreplasser. Rådet legger vekt på at det for mange av de små fagene er vanskelig å se for seg at det skal kunne gis tilbud dersom det ikke gjøres vesentlige strukturelle endringer.

Sametinget har myndighet til å fastsette læreplaner i særskilte samiske fag. Det er fem lærefag innenfor duodji/duodje/duedtie, som er samisk tradisjonelt håndverk og håndverksprodukter. Alle fagene er små og verneverdige. Den svake søkningen til faget er en stor utfordring. Sametinget mener at fagene har potensial for å skape flere arbeidsplasser innenfor samiske kulturnæringer, og det er derfor ønskelig å rekruttere flere doudjilærlinger.

Departementets vurderinger

Departementet legger vekt på at de små og verneverdige fagene i videregående opplæring har utfordringer blant annet knyttet til det relativt store antallet fag og lave antallet søkere. Dette er utfordrende for tilrettelegging av opplæringen og for muligheten til å bevare fagene. Det er lite koordinering på etterspørselssiden, noe som svekker grunnlaget for et mer robust arbeidsmarked for lærefagene.

Våren 2012 la departementet fram for Stortinget et lovendringsforslag som innebar mulighet for godkjenning av nye privatskoler, og driftsendringer ved eksisterende privatskoler, som gir opplæring i små og verneverdige håndverksfag. Departementet mente det var behov for å åpne for muligheten til å godkjenne private opplæringstilbud i tradisjonelle håndverksfag som eget grunnlag i privatskoleloven § 2-1 annet ledd. Forslaget innebar og at skoler som bare gir opplæring i små og verneverdige håndverksfag, er unntatt fra kravet til et minimum antall elever i skolen. Det er kun opplæringstiden i skole som etter denne lovendringen kan godkjennes.

Departementet mener det er hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av tilbudsstrukturen for de små og verneverdige fagene. Både utdannings-, kultur- og næringspolitiske hensyn bør legges til grunn for en slik gjennomgang, og det bør gjøres et skille mellom organiseringen av tilbudene etter henholdsvis teknikker og fag. Da det er varierende og til dels svak etterspørsel etter kompetanse i fagene, vil et av målene kunne være å finne virkemidler for å styrke etterspørselen. Opplæring kan videreføres som grunnopplæringstilbud, men det kan også innebære en tilpasning til en annen opplæringsmodell for noen av fagene.

Gjennomgangen må sees i sammenheng med arbeidet omtalt i punkt 6.2.1.

Departementet vil

– gjennomgå tilbudet av små og verneverdige fag

6.2.3 Utdanningsprogram for medier og kommunikasjon

Ved behandlingen av budsjettet for 1999[28] vedtok Stortinget å opprette to nye grunnkurs i videregående opplæring, ett innenfor merkantile fag[29] og ett innenfor medier og kommunikasjon. Begrunnelsen var at partene i arbeidslivet ønsket å utvide videregående opplæring med flere fagområder. Vedtaket ble fulgt opp i St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring*, der departementet fremmet forslag om å etablere media og kommunikasjon som egen studieretning fra skoleårets start 2000–2001. Departementet skrev at selv om mediefag og informasjons- og kommunikasjonsteknologi ikke i stor grad var dekket innenfor den daværende tilbudsstrukturen, var det knyttet stor usikkerhet til hvilken fagkompetanse studieretningen skulle kunne føre fram til.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* foreslo departementet å dele medier og kommunikasjon i to. De studieforberedende tilbudene skulle samles i ett utdanningsprogram, mens lærefagene skulle flyttes til et nytt utdanningsprogram med navnet design, medier og kommunikasjon. Stortinget vedtok imidlertid å videreføre medier og kommunikasjon som et yrkesfaglig utdanningsprogram med et eget Vg3 i skole som gir generell studiekompetanse.

Medier og kommunikasjon har i dag lærefagene fotograf og mediegrafiker, som begge gir svennebrev etter 2+2-modellen, samt Vg3 i skole som gir yrkeskompetanse som mediedesigner. Til skoleåret 2012–2013 hadde utdanningsprogrammet mer enn 5000 søkere til Vg1, men det var bare 191 elever som søkte læreplass, og i 2012 ble det

[28] Innst. S nr. 12 (1998-99)

[29] Dette resulterte i opprettelsen av studieretningen salg og service som i Kunnskapsløftet ble omgjort til utdanningsprogram for service og samferdsel.

samlet sett formidlet 101 lærekontrakter innenfor utdanningsprogrammets lærefag. De fleste elever gjennomfører medier og kommunikasjon med studieforberedende Vg3, et tilbud som ligner Vg3 påbygging, men med krav om 140 timer felles programfag i tillegg.

Departementets vurderinger

Departementet viser til at nesten alle elever i utdanningsprogram for medier og kommunikasjon velger generell studiekompetanse framfor å søke læreplass. Både Evalueringen av Kunnskapsløftet[30] og flere av fylkeskommunene som departementet har vært i dialog med, har påpekt at programmet bør gjøres om fra et yrkesfaglig til et studieforberedende utdanningsprogram på linje med idrettsfag og musikk, dans og drama.

Departementet viser til at store deler av mediebransjen mangler en tradisjon for fag- og yrkesopplæring, og at deres kompetansebehov i stor grad dekkes gjennom å ta inn kandidater fra fagskoler, høyere utdanning og ved bransjeintern opplæring. Selv om de eksisterende lærefagene som fotograf eller mediegrafiker har stort rekrutteringsgrunnlag, er det få elever som velger å søke læreplass. Det er også få elever som ønsker å fullføre løpet med yrkeskompetanse som mediedesigner (61 søkere skoleåret 2012–2013). Utviklingen i mediebransjen, blant annet overgangen fra analoge til digitale medier, har ikke bidratt til at medier og kommunikasjon som lærefag er blitt mer populært, verken for elevene eller for arbeidslivet.

Faglig råd for medier og kommunikasjon skriver i et innspill til departementet at de frykter at medier og kommunikasjon vil lide samme skjebne som formgivningsfag hvis det gjøres om til et studieforberedende program. De viser til at en rekke organisasjoner innen mediebransjen var uenig i forslaget i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* om å dele medier og kommunikasjon i et studieforberedende og et yrkesforberedende løp. Rådet mener at programmet bør videreføres som et yrkesfaglig program, eventuelt som et «hybridprogram» basert på et annet løp enn 2+2-modellen, eksempelvis ved at elevene tar tre år i skole og i tillegg har utplassering i et fjerde år i bedrift. Rådet mener det er mulig å øke omfanget av læreplasser, eksempelvis ved å tilby fordypning innenfor trykk, web eller video/nyhetsgrafikk og ved å tilby fagbrev innenfor film, TV, lyd, lys og scenedesign.

[30] Vibe m.fl. (2012)

Departementet viser til at flertallet av elevene i utdanningsprogram for medier og kommunikasjon velger et løp mot generell studiekompetanse. En yrkesfaglig struktur, med mindre omfang av fellesfag og større omfang av yrkesfag, gjør imidlertid at elevene får et svakere utgangspunkt for høyere utdanning. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at utdanningsprogrammet får en studieforberedende struktur basert på fag- og timefordelingen til idrettsfag og musikk, dans og drama. Dette innbærer at elevene får 365 timer med nye fellesfag (fremmedspråk, geografi og religion og etikk), og at 421 timer prosjekt til fordypning går ut. Elevene får samtidig flere timer valgfrie programfag, som blant annet kan brukes til medie- og kommunikasjonsfag. Dermed blir det reelt sett mindre medie- og kommunikasjonsfag og mer fellesfag, noe departementet mener er en styrke ettersom de fleste elevene ønsker generell studiekompetanse. Mer fellesfag vil gjøre elevene bedre forberedt på videre studier, samtidig som elevene fortsatt vil ha et betydelig innslag av medie- og kommunikasjonsfag.

Departementet tar sikte på å videreføre lærefagene fotograf og mediegrafiker og yrkeskompetansen som mediedesigner innenfor en ny struktur, og legge til rette for etablering av nye lærefag, slik Faglig råd for medier og kommunikasjon foreslår. Dette må imidlertid ses i sammenheng med forslaget om gjennomgang av den yrkesfaglige tilbudsstrukturen (se punkt 6.2.1). Endringene iverksettes tidligst høsten 2015, og vil ikke berøre de elever som nå følger utdanningsprogrammet.

Departementet vil

- omgjøre utdanningsprogram for medier og kommunikasjon fra et yrkesfaglig til et studieforberedende program
- ivareta yrkesfagene i utdanningsprogram for medier og kommunikasjon innenfor strukturen for yrkesfaglige utdanningsprogrammer

6.2.4 Fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer til høyere utdanning (y-veier)

I slutten av 1990-årene sto 40 prosent av plassene på ingeniørutdanningene ledige ved enkelte institusjoner, og flere tilbud var i ferd med å bli lagt ned. I 2002 søkte Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Østfold om forsøk med å ta inn studenter med fagbrev til ingeniørutdanningen, noe departementet godkjente. Studenter som kommer inn til ingeniørutdanning via en slik *y-vei*, får et spesi-

elt tilrettelagt opplegg med mer matematikk og fysikk det første året. Ordningen er permanent for ingeniørutdanningen. Det innebærer at institusjoner som ønsker det og som har kapasitet, kan etablere spesielt tilrettelagte plasser på ingeniørutdanninger for søkere med relevante fagbrev uten å søke departementet. Det er nå en rekke høyskoler og universiteter[31] som tilbyr opptak til ingeniørutdanning via y-veien.

På andre fagområder må universitetene og høyskolene søke departementet om å etablere forsøk med y-vei som opptaksgrunnlag. Eksempler på forsøk med y-vei som gjennomføres eller er blitt gjennomført, er innenfor akvakultur (havbruk og fiske) ved Universitetet i Nordland, i maritime fag (nautikk) ved Høgskolen i Ålesund og Høgskolen Stord/Haugesund og innenfor handels- og servicefag ved Høgskolen i Harstad og Høgskolen i Hedmark.

I St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* oppfordres universitetene og høyskolene til å tilby y-veien for søkere med fagbrev i helse- og sosialfag, men så langt finnes det ingen slike tilbud. I Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* tok departementet initiativet til å stimulere til at det prøves ut avgrensede ordninger der helsefagarbeidere gis mulighet for opptak til sykepleier- og vernepleierutdanning, og barne- og ungdomsarbeidere til barnevernspedagog- og barnehagelærerutdanning.

Departementets vurderinger

Departementet mener at y-veier fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer til bestemte utdanningsløp i høyere utdanning kan være positivt for søkning til og gjennomføring av fag- og yrkesopplæringen. Det er for eksempel behov for at flere gjennomfører videregående opplæring som helsefagarbeider (se boks 6.8), og en y-vei videre til relevante høyere utdanninger kan bidra til at flere fullfører fag- og yrkesopplæringen. Y-veier kan også være positivt for søkning til høyere utdanninger med rekrutteringsproblemer, for eksempel landbruksfaglige utdanninger. Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken* viser at landbruks- og matfaglige utdanningsløp på alle nivåer opplever at det er behov for både fagarbeidere og kandidater med høyere landbruksfaglig utdanning.[32] En y-vei til høyere utdanning må ses i sammenheng med at kravene til kompetanse i primærnæringene har endret seg, blant annet som følge av ny teknologi og strenge krav til matsikkerhet og miljø.

Y-veier skal være godt faglig fundert, og det må være et godt faglig og tematisk fellesskap mellom den aktuelle fag- og yrkeskompetansen og de aktuelle bachelorprogrammene. Y-veier må dessuten bygge på den enkelte utdanningsinstitusjons evne til å utforme opplæringstilbud som anerkjenner at studentene har en annen faglig bakgrunn enn elever fra studieforberedende utdanningsprogrammer.

Departementet foreslår at elever med relevante fag- og svennebrev gis mulighet til å søke opptak gjennom Samordna opptak til ingeniørutdanninger, yrkesfaglærerutdanninger og utdanninger innenfor naturbruk (for eksempel landbruk, havbruk og maritime fag) ved høyskoler og universiteter. Forslaget innebærer at opptak ikke lenger vil skje på lokal basis ved det enkelte universitet eller den enkelte høyskole, og at studenter kan tas inn uten spesiell tilrettelegging. Søkerne vil dermed konkurrere om opptak med elever med generell studiekompetanse med utgangspunkt i oppnådde karakterpoeng. Karakterpoengene for elever med fag- eller svennebrev er gjennomsnittet av samtlige tallkarakterer oppnådd på Vg1 og Vg2. I tillegg vil departementet vurdere å gi tilleggspoeng avhengig av oppnådd karakter på fag- eller svenneprøven.

Lov om universiteter og høyskoler gir utdanningsinstitusjonene betydelige faglige fullmakter, og departementet mener at det ikke er forsvarlig å opprette y-veier fra alle yrkesfaglige utdanningsprogrammer, uten at forutsetningene for å ta inn studenter med en annen faglig bakgrunn er tilstede. Departementet mener at disse forutsetningene er til stede for ingeniørutdanninger, yrkesfaglærerutdanninger og utdanninger innenfor naturbruk, enten på basis av gode erfaringer eller på basis av etterspørsel.

Departementet vil stimulere til at det etableres flere lokale y-veitilbud med særskilt tilrettelegging ved universiteter og høgskoler fra andre yrkesfaglige utdanningsprogrammer, slik det allerede ble varslet i Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdan-*

[31] Eksempler er: Høgskolen i Østfold (maskin, elektro, kjemi), Universitetet i Agder (fornybar energi, elektronikk og mobilkommunikasjon, flyteknikk, maskin), Høgskolen i Ålesund (produkt og systemdesign, skipsdesign, automatiseringsteknikk, data, bygg), Høgskolen i Telemark (elkraftteknikk, informatikk og automatisering, gass- og energiteknologi, maskinteknisk design, byggdesign, plan- og infrastruktur), Høgskulen i Sogn og Fjordane (elektro), Høgskolen i Narvik (datateknikk), Høgskolen i Gjøvik (data, elektro), Universitetet i Tromsø (automatiseringsteknikk, prosess- og gassteknologi, sikkerhet og miljø), Høgskolen i Buskerud (elektro, vann- og miljøteknikk, maskin).

[32] Hillestad (2009)

ning for velferd. Departementet vil deretter gjøre en vurdering av om nye y-veier skal tas inn i opptaksforskriften til høyere utdanning.

Departementet vil

- gi elever med relevante fag- og svennebrev mulighet til å søke opptak gjennom Samordna opptak til ingeniørutdanninger, yrkesfaglærerutdanninger og utdanninger innenfor naturbruk (for eksempel landbruk, havbruk og maritime fag) ved høyskoler og universiteter
- stimulere til etablering av y-veier fra flere fagområder med lokalt opptak og tilrettelegging ved høyskoler og universiteter, særlig innenfor helse- og oppvekstfag

6.3 Kompetanse fra studieforberedende utdanningsprogrammer

I 1950-årene var det for en 14-åring overveiende sannsynlig å ta ettårig framhaldsskole og deretter gå ut i jobb. Bare et mindretall av elevene gikk videre til realskolen, og under ti prosent tok examen artium. Arbeidslivet hadde bruk for ufaglærte arbeidere og påtok seg en opplærings- og oppdragerrolle. Det skjedde imidlertid store endringer etter hvert som ungdomsarbeidsmarkedet forvitret i 1970- og 1980-årene[33] og utdanningsnivået i befolkningen økte.[34] Halvparten av elevene i den nye videregående opplæringen var jenter, og ti år senere utgjorde de også halvparten av studentene i høyere utdanning. I perioden fra 1960 til 1975 ble tallet på studenter i høyere utdanning firedoblet til 40 000,[35] og høsten 2011 var tallet kommet opp i 250 000, en økning på nesten 10 000 studenter fra året før.[36] Utdanningseksplosjonen er i stor grad blitt absorbert av arbeidsmarkedet.[37]

Utdanning ser ut til å ha hatt en selvforsterkende effekt. Det innebærer at elevenes utdanningsambisjoner tilpasses foreldrenes utdanningsnivå, og etter hvert som stadig flere består videregående opplæring og får høyere utdanning, vil ungdom være opptatt av å tangere det nivået foreldrene oppnådde i sin utdanningskarriere.[38]

[33] Hansen og Mastekaasa (2010)
[34] Grøgaard og Aamodt (2006)
[35] Grøgaard og Aamodt (2006)
[36] Statistisk sentralbyrå (2012)
[37] Arnesen (2005)
[38] Boudon (1974)

Boks 6.2 Forskerlinje i videregående opplæring

Flere videregående skoler tilbyr forskerlinjer i utdanningsprogram for studiespesialisering. Tilbudet skal gi elevene en ekstra god forberedelse til ingeniørstudier og andre studier innenfor teknologifag og realfag. Elevene får maksimalt antall tilleggspoeng med full fordypning i realfag som matematikk, kjemi og fysikk. Elevene har i tillegg til de ordinære fagene på Vg1 faget *teknologi og forskningslære*, der elevene skal trenes i å se sammenheng mellom realfagene og lære forskningsmetodikk, for eksempel innenfor miljøteknologi, produktdesign og tekniske styringer. Faget fortsetter på Vg2 parallelt med fordypning i realfag og innslag av andre relevante fag, eksempelvis geofag og internasjonal engelsk.

«Ung i Norge»-undersøkelsen viser at det er en tendens på 2000-tallet til at flere unge ønsker en universitets- eller høyskoleutdanning.[39] Dette er en internasjonal trend[40] som også reflekteres i Statistisk sentralbyrås framskrivninger av hvordan befolkningens utdanningsnivå vil endre seg fram mot 2030.[41] Det antas å skje en klar vridning i retning av økt bruk av utdannet arbeidskraft, noe som både gjelder personer med fag- eller svennebrev og personer med høyere utdanning. Etterspørselen etter arbeidskraft med bare grunnskoleutdanning eller avsluttet videregående opplæring med generell studiekompetanse (uten å benytte denne kompetansen til videre utdanning) forventes å gå klart tilbake. Selv om det norske utdanningssystemet i hovedsak er godt rustet for å møte framtidige behov for arbeidskraft, vil det gitt dagens tilbud av arbeidskraft med høyere utdanning bli mangel på sykepleiere, lærere og barnehagelærere, sivilingeniører, ingeniører og realister. I boks 6.2 gis det et eksempel på hvordan skoler kan stimulere til at flere velger realfag.

6.3.1 Generell studiekompetanse

Generell studiekompetanse angir det faglige grunnlaget som skal være forutsetningen for høy-

[39] Øia (2011)
[40] Aarkrog og Bang (2013), OECD (2013)
[41] Gjefsen m.fl. (2012)

Tabell 6.2 Omfang av fellesfag i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer[1]

	Studieforberedende utdanningsprogrammer	Yrkesfaglige utdanningsprogrammer
Religion og etikk	84	0
Norsk	393	112
Matematikk	224	84
Naturfag	140	56
Engelsk	140	140
Samfunnsfag	84	84
Fremmedspråk	225	0
Geografi	56	0
Kroppsøving	168	112
	Samlet timeomfang på Vg1, Vg2 og Vg3	Samlet timeomfang på Vg1 og Vg2

[1] For elever som har rett til opplæring i samisk (§ 6-3 i opplæringsloven), er det utarbeidet en egen fag- og timefordeling.

ere utdanning. I dag er dette minst treårig videregående opplæring, og i tillegg eller som del av den skal følgende fag[42] dokumenteres:

- norsk 393 timer eller 309 timer norsk og 309 timer samisk eller finsk
- engelsk 140 timer
- samfunnsfag 84 timer
- historie 140 timer
- matematikk 224 timer
- naturfag 140 timer

De studieforberedende utdanningsprogrammene, medier og kommunikasjon med studieforberedende Vg3, naturbruk med studieforberedende Vg3 og Vg3 påbygging til generell studiekompetanse etter Vg1 og Vg2 yrkesfag ivaretar kravet til generell studiekompetanse. Søkere som er minst 23 år, kan få generell studiekompetanse når de har minst fem års utdanning eller yrkespraksis etter grunnskolen og samtidig dekker det ovennevnte fagkravet. Visse studier har i tillegg til krav om generell studiekompetanse også spesielle opptakskrav. Etter fylte 25 år kan personer tas opp til universitets- og høyskolestudier dersom de etter lærestedets vurdering har den nødvendige realkompetansen for å følge det aktuelle studiet.

Departementet har i forbindelse med denne stortingsmeldingen fått synspunkter fra ulike organisasjoner om adgangen til høyere utdanning. LO mener at «alle som har fullført og bestått videregående opplæring, er studieforberedt, uavhengig av utdanningsprogram». Universitets- og høgskolerådet, Norsk studentorganisasjon, Elevorganisasjonen, Akademikerne og Unio skriver i et felles innspill til departementet at «man må se på generell studiekompetanse som en kompetanse elevene opparbeider seg gjennom valg av utdanningsprogram. Det er ikke noe politikerne kan velge å 'gi' til alle som har fullført videregående opplæring». Utdanningsforbundet skriver at «[d]et er innholdet i de ulike utdanningsprogrammene som må avgjøre hvilken kompetanse elevene og lærlingene oppnår, ikke politiske prinsipper».

Departementets vurderinger

Departementet har registrert at det i forbindelse med denne stortingsmeldingen har vært debatt om adgangen til høyere utdanning. Departementet har fastsatt opptakskrav til høyere utdanning for å sikre at studentene har et godt grunnlag for å gjennomføre høyere utdanning. Kravene til generell studiekompetanse ble skjerpet gjennom økt krav i matematikk ved innføringen av Kunnskapsløftet.

Tabell 6.2 viser at elever som har fullført fag- og yrkesopplæring har ivaretatt kravet til generell studiekompetanse i engelsk og samfunnsfag, men mangler historiefaget, samt store deler av fagene norsk, matematikk og naturfag. Studieforberedende utdanningsprogrammer har i tillegg flere

[42] De oppgitte timene er totaltimetall for hele videregående opplæring og blir avhengig av omfang fordelt på ulike årstrinn.

fag utover kravet til generell studiekompetanse. Dette skal gjøre elevene godt forberedt på universitets- og høyskolestudier. Det er altså store forskjeller mellom et yrkesfaglig og et studieforberedende løp i videregående opplæring.

Om all videregående opplæring skal gi generell studiekompetanse, bør timene i fellesfag på yrkesfag økes. Problemet med dette er at yrkeskompetansen vil svekkes, og at elevene vil ha et svakere grunnlag for å gå ut i lære. Forskjellene mellom studieforberedende og yrkesfaglig opplæring vil bli mindre, og bredden i videregående opplæring reduseres. Dette undergraver også de studieforberedende utdanningsprogrammene, som er innrettet for å gi elevene et godt faglig utgangspunkt for høyere utdanning.

Departementet vil på denne bakgrunnen opprettholde kravet til generell studiekompetanse på det samme nivået som ble introdusert i Kunnskapsløftet. Det foreslås samtidig tiltak for å forbedre karriere- og utdanningsmulighetene fra yrkesfaglige programmer, blant annet gjennom en utvidelse av mulighetene for opptak til høyere utdanning fra fag- og yrkesopplæringen, såkalte y-veier. Elever fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer har også mulighet til å ta videre utdanning ved en av landets fagskoler, se boks 6.3.

Nesten én av fire studenter avbryter bachelorutdanningen,[43] og gjennomføring kan i stor grad predikeres ut fra de karakterene en student har oppnådd før det aktuelle studiet ble påbegynt.[44] Departementet mener det er behov for å skape en bedre sammenheng mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Økte utdanningsambisjoner og store ungdomskull gjør at universiteter og høyskoler har et stort ansvar for å tilpasse seg en mer sammensatt studentgruppe. Den delen av videregående opplæring som er studieforberedende, må samtidig i større grad gjøre elevene kjent med hva som kreves i en studiesituasjon. Departementet vil på denne bakgrunnen styrke sammenhengen mellom de studieforberedende programmene og høyere utdanning, blant annet gjennom å etablere programråd for de studieforberedende utdanningsprogrammene og ta initiativ til forskning om de studieforberedende utdanningsprogrammenes kvalitet, innhold og relevans (se punkt 6.8.2).

Boks 6.3 Fagskoler

Fagskoleutdanninger er korte yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse som har et omfang tilsvarende minimum et halvt studieår og maksimum to studieår. En fagskoleutdanning er et alternativ til høyere utdanning. Det er totalt 121 fagskoler med over 900 ulike utdanninger innenfor en rekke områder. Om lag 60 prosent av fagskolene er private og om lag 40 prosent offentlige. Fylkeskommunene tilbyr tekniske og maritime fagskoleutdanninger, og tilbud innenfor helse- og sosialfag. Private tilbydere har tilbud innenfor kreative fag, merkantile fag, service-, medie-, multimedie- og IKT-fag. Det er om lag 15 000 fagskolestudenter i Norge hvert år. Fagskoleutdanningene godkjennes av NOKUT og gir rett til utdanningstøtte i Lånekassen.

Kilde: Kunnskapsdepartementet (2011)

Departementet vil

- opprettholde kravet til generell studiekompetanse, og samtidig forbedre karriere- og utdanningsmulighetene fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer

6.3.2 Eget utdanningsprogram for formgivningsfag

I Reform 94 kunne elever på den yrkesfaglige studieretningen formgivningsfag oppnå generell studiekompetanse. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* foreslo departementet å flytte formgivning til utdanningsprogram for studiespesialisering sammen med de to andre yrkesfaglige tilbudene som hadde egne studiekompetansegivende kurs (naturbruk og medier og kommunikasjon). Stortinget besluttet imidlertid at bare formgivningsfag skulle bli en del av det nye utdanningsprogrammet for studiespesialisering, og at naturbruk og medier og kommunikasjon fortsatt skulle ha et eget Vg3 som ga generell studiekompetanse. Studiespesialisering har derfor to ulike Vg1-tilbud (med og uten formgiving), i motsetning til alle de andre utdanningsprogrammene, som har et felles Vg1.

I skoleåret 2012–2013 hadde formgivningsfag 957 søkere til Vg1, noe som er en halvering sammenlignet med i Reform 94. I en undersøkelse av utformingen av tilbudet i videregående opplæring i Akershus, Rogaland og Hordaland etter innføringen av Kunnskapsløftet blir opprettelsen av formgivning som et programområde under utdan-

[43] Kunnskapsdepartementet (2012)
[44] Mastekaasa og Hansen (2005)

ningsprogram for studiespesialisering omtalt som «lite gjennomtenkt». Det heter videre at endringen ga «uheldige ikke-intenderte konsekvenser».[45]

Evalueringen av Kunnskapsløftet[46] mener at nedgangen kan skyldes at formgivningsfaget i Kunnskapsløftet er blitt «gjemt» som et programområde blant mer tradisjonelle akademiske fag. En annen forklaring som evalueringen framhever, er at mange elever søkte formgivning i Reform 94 fordi det ga dem mulighet til å utsette valget mellom studiekompetanse og yrkeskompetanse helt til de skulle søke det tredje året. Uten mulighet til å utsette valget er det mindre attraktivt å søke formgivningsfag. I tillegg har formgivning et større totaltimetall enn de øvrige tilbudene på studiespesialisering. Nedgangen kan også skyldes at medier og kommunikasjon oppleves som en mer attraktiv vei til studiekompetanse for elever som er interessert i kreative og estetiske fag. Bakgrunnen for en slik antakelse er at nedgangen i søkningen til formgivningsfag begynte samtidig som medier og kommunikasjon ble introdusert (skoleåret 2000–2001).[47]

Departementets vurderinger

Departementet har fått tilbakemelding om at plasseringen av formgivningsfag er uheldig fordi tilbudet har en annen fag- og timefordeling og dekker et annet fagområde enn de øvrige programområdene i utdanningsprogram for studiespesialisering (realfag, språk, samfunnsfag og økonomi). I sin oppbygning passer formgivningsfag bedre som et parallelt program til musikk, dans og drama eller medier og kommunikasjon.

Skapende evner og utøvende ferdigheter må utvikles i barne- og ungdomsårene, og kan ikke på samme måte som teoretisk og historisk kunnskap utvikles senere i livet. Det er viktig at estetiske fag inngår i den samlede tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Formgivningsfag skal primært være en forberedelse til høyere kunst- og designutdanninger, der opptak skjer på grunnlag av både formalkompetanse (generell studiekompetanse) og opptaksprøve. Departementet foreslår at formgivningsfag blir et eget studieforberedende utdanningsprogram, og departementet vil ta initiativet til en gjennomgang av fag, innhold og innretning på tilbudet.

Departementet vil

– etablere formgivning som eget studieforberedende utdanningsprogram

6.3.3 Utdanningsprogram for musikk, dans og drama

Elever i utdanningsprogram for musikk, dans og drama har et felles Vg1, men får i Vg2 og Vg3 fordype seg i musikk, dans eller drama, for eksempel et hovedinstrument eller hoveduttrykk. I overkant av 60 prosent av elevene går på programområdet for musikk, deretter følger drama med i overkant av 20 prosent og dans med i underkant av 20 prosent. For å skape sterke fagmiljøer har flere fylkeskommuner samlet de estetiske og kreative tilbudene på egne skoler, se boks 6.4 for et eksempel.

Evalueringen av Kunnskapsløftet har ingen studier av de studieforberedende utdanningsprogrammene. Det er for øvrig lite forskning om kvalitet, innhold og relevans i utdanningsprogram for musikk, dans og drama. Departementet har imidlertid mottatt innspill om at elever i musikk, dans

Boks 6.4 Estetiske fag ved Vågen videregående skole

De store fagmiljøene innenfor estetiske programfag gjør Vågen videregående skole i Sandnes unik nasjonalt og internasjonalt. Skolen huser utdanningsprogrammene medier og kommunikasjon, musikk, dans og drama, studiespesialisering med formgivingsfag, design og håndverk (Vg1), interiør og utstillingsdesign (Vg2), interiør (Vg3) og utstillingsdesign (Vg3).

Vågen har om lag 850 elevplasser og 160 ansatte. Ved skolen legges det stor vekt på samarbeid gjennom team og arbeidslag. Moderne teknologi innenfor alle fagfeltene gir muligheter for relevante og framtidsrettede læringsprosesser. Skolen har en egen teknisk stab med kompetanse innenfor lys/ lyd, medieteknikk og IKT.

Skolebygget inkluderer også Sandnes Kulturskole, noe som gir flotte muligheter til samarbeid på mange områder. Stor grad av sambruk av rom mellom den videregående skolen og kulturskolen sikrer en effektiv utnyttelse av byggets mange spesialrom.

---

45 Høst og Evensen (2009)
46 Vibe m.fl. (2012)
47 Læringssenteret (2004)

og drama bør få bedre mulighet til å fordype seg i utøvende fag. Norges musikkhøgskole uttrykker at musikk, dans og drama ikke gir vesentlige fortrinn for opptak til høyere musikkutdanninger. De viser til at norske søkere i stadig større grad blir utkonkurrert av utenlandske søkere, og videre at de opplever en marginal forskjell i kvalifikasjonene til søkere med musikk, dans og drama og søkere som har gått andre utdanningsprogrammer (for eksempel studiespesialisering). Musikernes fellesorganisasjon skriver i et innspill til departementet at programfagene må struktureres på en annen måte enn i dag, og at utøvende fag må få større plass.

Departementets vurderinger

Utdanningsprogram for musikk, dans og drama er på samme måte som idrettsfag og formgivningsfag innrettet for å gi elevene en kombinasjon av studieforberedende fag og fordypning innenfor et interesseområde. Dette skal gi elevene et godt grunnlag for å komme inn på høyere utdanninger som har opptaksprøver. Departementet er derfor opptatt av at musikk, dans og drama skal gi elevene mulighet til å kvalifisere seg til høyere utdanninger innen for eksempel musikk, dirigering, komposisjon, regi og skuespillerfag. Departementet mener at innspillene om økt fordypning og utøving i musikk, dans og drama er viktige, og at det er behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget med hensyn til programmets kvalitet, innhold og relevans. Departementet vil derfor styrke kunnskapsgrunnlaget, og deretter vurdere endringer i struktur, fag og læreplaner.

6.4 Fleksibilitet i opplæringstilbudene

Selv om videregående opplæring er innrettet med utgangspunkt i en studieforberedende og en yrkesfaglig hovedvei, skal strukturen være så fleksibel at den kan imøtekomme både elevenes og arbeidslivets behov for fleksibilitet. Kryssløp[48] mellom utdanningsprogrammene, påbygging til generell studiekompetanse fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer og mulighet til å bruke andre opplæringsmodeller enn hovedmodellen 2+2, er eksempler på ulike former for strukturell fleksibilitet som allerede eksisterer. Med unntak av at mange elever velger påbygging til generell studiekompetanse, oppfatter departementet at fleksibliteten i systemet i liten grad utnyttes. Det kan være mange gode grunner til dette, for eksempel at fylkeskommunene har lagt vekt på at strukturen skal være enhetlig eller at alternative modeller oppfattes som kompliserte og kostnadskrevende.

I innledningen til dette kapitlet ble fleksibilitet i opplæringstilbudene definert som et grunnprinsipp for videreutvikling av videregående opplæring. Prinsippet innebærer for det første at departementet vil stimulere til at skoleeierne får økt mulighet til å utnytte det potensialet som fleksibiliteten i systemet gir, og at opplæringstilbud som i utgangspunktet avviker fra de to hovedveiene, skal anerkjennes og tilpasses slik at de blir bedre opplæringstilbud for elevene.

6.4.1 Fleksibilitet i plassering av fag

I Norge har fag- og timefordelingen status som forskrift, og skoleeierne kan ikke fravike fag- og timefordelingen.[49] Det innebærer at elever må ta fagene på det trinnet og i det omfanget som er beskrevet i rundskrivet om fag- og timefordeling. Om skoleeiere eller skoler ønsker å fravike fra fag- og timefordelingen, må de søke om forsøk. Et eksempel på et slikt forsøk er tekniske allmennfag (TAF), presentert i boks 6.5.

Departementet har sammenlignet fag- og timefordelingen i videregående opplæring i Norge med andre land. Sammenligningen viser at fag- og timefordelingen er sterkt styrt fra sentrale utdanningsmyndigheter fordi fag og timer er plassert på de ulike årstrinnene, og at skoleeierne ikke uten videre kan avvike fra dette. Flere andre land, for eksempel Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Skottland, har et totaltimetall over tre år som reguleres sentralt med mulighet til å plassere fag etter behov lokalt. Dette gir større ulikhet mellom skoler, men også mer varierte og tilpassede løp.

Departementets vurderinger

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, la regjeringen til grunn at statens styring av fylkeskommunen i størst mulig grad skal være basert på rammestyring i kombinasjon med samhandling og dialog. Departementet er opptatt av at nasjonal og regional politikk bygger opp under hverandre, og departementet har derfor vært i tett

[48] Vg2 bygger alltid på Vg1 i samme utdanningsprogram, men noen Vg2 bygger også på Vg1 i andre utdanningsprogrammer. Dette kalles kryssløp fordi elevene kan «krysse over» fra et utdanningsprogram til et annet.

[49] Et unntak her er 25 prosent-regelen som åpner for omdisponering av timer mellom fag for enkeltelever.

Boks 6.5 Teknisk allmennfag (TAF) ved Levanger videregående skole

Teknisk allmennfag (TAF) startet som et forsøksprosjekt i Hordaland i 1992 og er en fireårig kombinasjonsutdanning basert på teoriundervisning i skole og praksis i bedrift. Elevene får opplæring på begge opplæringsarenaene i alle fire årene. Tilbudet innebærer at elevene etter fire år oppnår dobbel kvalifikasjon, med både yrkeskompetanse og studiekompetanse. Ordningen krever utstrakt samarbeid med lokalt næringsliv og er prøvd ut i flere fylker.

Levanger videregående skole er et eksempel på en skole som har TAF-tilbud. Utdanningen organiseres som et samarbeid mellom skolen, Opplæringskontoret for Teknologifag i Nord-Trøndelag (OTEK), Norske Skog Skogn, Aker Kværner Verdal AS og andre lokale bedrifter. Inntaket foretas av bedriftene på grunnlag av terminkarakter og intervju, der det blant annet stilles minimumskrav til teoriske kunnskaper, særlig i matematikk og natur- og miljøfag. For øvrig legges det vekt på interesser og gode terminkarakterer i alle fag. Tilbudet omfatter Vg1 Teknikk og industriell produksjon, Vg2 Produksjon og industriteknikk og lærekontrakt i en lærebedrift. I praksis veksler elever/lærlinger kontinuerlig mellom skole og bedrift i fire år, mottar lønn og får i noen grad dekket utgifter til skolemateriell og arbeidstøy av bedriftene.

dialog med fylkeskommunene i arbeidet med denne stortingsmeldingen. Fylkeskommunene har uttrykt at en fastsatt fag- og timefordeling på trinn er et hinder for å gi elevene tilpassede opplæringsløp. Interessen i fylkeskommunene for forsøksvirksomhet og lokale tilpasninger indikerer et klart behov for oppmyking av fag- og timefordelingen.

Fag- og timefordelingen skal ikke virke begrensende på hvordan elevenes rett til videregående opplæring blir tatt ut. Departementet foreslår å erstatte reguleringen av årstimer på trinn i videregående opplæring med et totaltimetall i hvert fag. Forslaget innebærer at fagene og totaltimetallet i hvert fag beholdes, men at fylkeskommunen får anledning til å plassere fag på årstrinn basert på egne vurderinger. Det vil ikke være mulig å dele en årsenhet ved for eksempel å ta halvparten av timene ett skoleår og resten et annet, men det blir mulig å flytte et helt fag fra ett årstrinn til et annet. Fylkeskommunene får dermed større handlingsrom til å utvikle opplæringsløp som er mer tilpasset lokale forutsetninger og behov. Departementet mener at dette åpner for økt faglig fordypning og bedre progresjon. Departementet vil utforme en veileder som illustrerer hvordan fleksibiliteten kan utnyttes.

Departementet vil

– at fag- og timefordelingen i videregående opplæring blir veiledende på trinn innenfor rammen av totaltimetallet

6.4.2 Påbygging til generell studiekompetanse

Under arbeidet med Reform 94 var det en debatt om hvilke felles allmenne fag elever på yrkesfag skulle ha, og omfanget av dem. I Reform 94 ble de allmenne fagene på yrkesfaglige studieretninger utviklet som likeverdige med de allmenne fagene på allmennfaglige studieretninger, slik at elevene kunne få uttelling for disse fagene og søke seg over på et studieforberedende løp ved overgangen fra det andre til det tredje året i videregående opplæring. Under arbeidet med Kunnskapsløftet var det en debatt knyttet til om alle som fullførte videregående opplæring, skulle gis generell studiekompetanse.[50] Påbygging ble imidlertid videreført som tilbud i videregående opplæring og kravet til generell studiekompetanse ble skjerpet.

Vg3 påbygging omfatter i dag 701 timer fellesfag[51] og 140 timer programfag fra utdanningsprogram for studiespesialisering. Sammen med timene fra Vg1/Vg2 yrkesfag ivaretar elevene kravet til generell studiekompetanse, slik det er beskrevet tidligere i kapitlet. En del fylkeskommuner har gitt mulighet for påbygging etter bestått fag- eller svennebrev (se boks 6.16 for et eksempel).[52]

Det har vært en jevn økning i søkere til påbygging siden innføringen ved skoleårets start 1996–1997. Det første året søkte 1700 elever, og til sko-

[50] Blant annet med utgangspunkt i forslaget presentert av Kvalitetsutvalget (NOU 2003: 16 *I første rekke*)

[51] 140 timer historie, 56 timer kroppsøving, 140 timer matematikk (praktisk eller teoretisk), 84 timer naturfag og 281 timer norsk

[52] Til skoleåret 2012–13 var det 1622 søkere til påbygging etter bestått fag- eller svennebrev, en økning fra 665 elever i 2009

leåret 2012–2013 var tallet på søkere kommet opp i 12 456. Utdanningsprogrammene medier og kommunikasjon og naturbruk har egne Vg3-tilbud som gir studiekompetanse med henholdsvis 2206 og 552 søkere samme skoleår. Til sammen søkte dermed 15 214 elever i Vg2 yrkesfaglige utdanningsprogrammer til løp som gir generell studiekompetanse. 17 692 søkte læreplass, men én av tre fikk ikke plass. Dette innebærer at omtrent halvparten av elevene på yrkesfag gikk over til påbygging til studiekompetanse, og at oppslutningen om yrkesfagene synker etter hvert som elevene går gjennom utdanningsløpet. Selv om denne trenden begynte før innføringen av Kunnskapsløftet, er den blitt forsterket etter innføringen av reformen.[53]

Flere forskningsbidrag viser at påbygging for de fleste elever er et planlagt løp, og ikke først og fremst et omvalg eller en nødløsning som følge av mangel på læreplasser. Allerede i evalueringen av Reform 94 ble det vist til at en del elever begynner på yrkesfaglige studieretninger med sikte på å oppnå generell studiekompetanse gjennom det som da het allmennfaglig VK2.[54] Sentrale utdanningsmyndighetenes tilstandsrapporter viser hvordan denne tendensen ble tydeligere og tydeligere på 2000-tallet. Den er blitt ytterligere forsterket i Kunnskapsløftet, og etter innføringen av reformen har det bare vært mellom én og seks prosent av elevene i påbygging som i utgangspunktet ikke hadde søkt dette tilbudet.

En undersøkelse av påbygging i fem fylker viser at 92 prosent av elevene hadde påbygging som sitt førsteønske.[55] Forskerne skriver at dette står i kontrast til forestillingen om at mange går på påbygging mot sin vilje, fordi de ikke har fått læreplass, og mener at påbygging er et tilbud som har sin berettigelse. «Noen velger bevisst denne veien frem til studiekompetanse, og noen bruker den som en sikkerhetsventil etter et feilvalg,» heter det i rapporten.

Nesten 90 prosent av elevene som valgte påbygging innenfor helse- og oppvekstfag, sier at de gjorde dette fordi de ønsker seg et yrke som krever høyere utdanning. 74 prosent svarer at fullført fagbrev ikke gir dem de karrieremulighetene de ønsker. Selv om det enkelte steder i landet er vanskelig å få læreplass innenfor helse- og oppvekstfag, svarer kun elleve prosent at de tar påbygging fordi det er vanskelig å få læreplass.

Boks 6.6 Rogalandsretten

Næringslivet i Rogaland baserer seg i stor grad på fagarbeidere, og tilgangen til læreplasser er god. Som i resten av landet er det i tillegg stort behov for fagarbeidere i helse- og omsorgssektoren. På 2000-tallet ble imidlertid søkningen til Vg3 påbygging så stor at det oppstod et overskudd av læreplasser i flere fag. Antallet elever som valgte påbygging økte fra om lag 300 elever i skoleåret 2002–2003 til over 800 elever i skoleåret 2009–2010. Fra å ha vært en mulig vei for et antatt begrenset antall unge, var påbygging blitt en hovedvei. For fra enkelte utdanningsprogrammer søkte flertallet av elevene seg til påbygging, mens læreplassene ble stående ubesatt.

For å få flere til å fullføre videregående opplæring med fag- eller svennebrev innførte fylkestinget i Rogaland i 2008 den såkalte «Rogalandsretten». Lærlinger som ønsker generell studiekompetanse, kan begynne på dette påbygget mens de er i lære, og ta eksamen etter avlagt og bestått fagprøve. Kurset kan tas på en skole, men er også et tilbud lærlingene kan søke gjennom Nettskolen Rogaland.

Mangel på læreplasser er ifølge forskerne ikke en viktig årsak til at elever søker påbygging.[56]

95 prosent av elevene på påbygging sa i mars/april, bare noen uker før eksamen, at de regnet med å fullføre og bestå, men bare 56 prosent klarte det.[57] Undersøkelsen av påbygging i fem fylker viser et stort misforhold mellom stryk i standpunkt og stryk til eksamen. I matematikk og norsk sidemål skriftlig ble andelen stryk fordoblet ved eksamen, mens i norsk hovedmål skriftlig ble strykandelen fire og en halv ganger større ved eksamen. Rapporten konkluderer med at dette er en indikasjon på mangelfull underveisvurdering av elevene.

Flere fylkeskommuner og organisasjoner har i innspill til departementet gitt uttrykk for at Vg3 påbygging til generell studiekompetanse svekker rekrutteringen til yrkesfagene og gjør det vanskeligere å dimensjonere yrkesfagstrukturen. Flere mener at det brukes unødvendig mye ressurser

[53] Vibe m.fl. (2012)
[54] Vibe (1995)
[55] Markussen og Gloppen (2012)
[56] Høst m.fl. (2012b)
[57] Markussen og Gloppen (2012)

på å utdanne elever til noe de ikke fullfører eller får bruk for. En undersøkelse[58] av helsefagarbeiderutdanningen viser at det å innføre rett til påbygging etter læretiden kan være et viktig grep for å få flere til å gjennomføre fag- og yrkesopplæringen.

Departementets vurderinger

Departementet mener at det er uheldig at elever unngår å fullføre fag- og yrkesopplæringen fordi de er usikre og redde for å stenge muligheter for videre utdanning. Erfaring tilsier at fag- og yrkesopplæring gir en verdifull kompetanse med mange muligheter. Det hjelper likevel ikke om elevene opplever at det blir et for stort og vanskelig valg. Departementet mener elevenes søkermønster tilsier at det er behov for å gi elevene en garanti for at fag- og yrkesopplæring ikke stenger mulighetene for videre utdanning. Departementet tar derfor sikte på å gi elever med fullført og bestått fag- og yrkesopplæring rett til påbygging til generell studiekompetanse.[59] Fylkeskommunene vil bli kompensert for merkostnadene, og elevene vil også under påbygging etter fullført fag- og yrkesopplæring få støtte fra Lånekassen etter gjeldende satser. Dette er en historisk utvidelse av retten til videregående opplæring. Departementet mener at forslaget vil gjøre fag- og yrkesopplæring til et enda mer attraktivt valg for elevene, og på den måten bidra til å øke antallet som fullfører fag- og yrkesopplæringen. Elever som velger å gjennomføre påbygging etter bestått fag- og yrkesopplæring, vil ikke trenge å ta kroppsøving og et valgfritt programfag slik elever i Vg3 påbygging må ta.

Departementet oppfatter at det å begynne på et mer praktisk yrkesfaglig løp, men likevel fullføre med studiekompetanse, treffer preferansene til mange unge. En slik trend har sammenheng med at unges utdanningsambisjoner øker i takt med foreldregenerasjonens utdanningsnivå, og at mange unge er usikre og ikke klare for å gå ut i arbeidslivet. Det er samtidig godt dokumentert at mange elever har lav motivasjon i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. Ungdom opplever at enkelte fag- eller svennebrev har en uklar status i arbeidslivet, slik departementet har beskrevet i kapittel 3 og tidligere i dette kapitlet. Generell studiekompetanse framstår derfor som mest attraktivt.

Departementet mener at det må tas hensyn til at en viss andel av elevene ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse. Departementet er opptatt av at de som på forhånd ønsker et løp med to år på yrkesfag og ett år med påbygging skal få en bedre faglig progresjon. Det er en uholdbar situasjon at nesten halvparten av elevene i påbygging stryker i et eller flere fag. Det er nødvendig at elever som aktivt ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse får en annen og bedre faglig fordeling og progresjon, og at det tilrettelegges bedre slik at denne veien gjennom videregående opplæring blir mer smidig å gjennomføre, uten å senke de faglige kravene. Departementet vil derfor vise til to muligheter i tilbudsstrukturen som gjør det mulig å gi elevene mer helhetlige opplæringstilbud:

1. *Mulighet til å begynne på fag fra Vg3 påbygging på Vg1 og Vg2*

   Departementet har tidligere åpnet for at elever kan ta fag fra Vg3 påbygging allerede på Vg1 eller Vg2, og i boks 6.7 gis det et eksempel på en skole som har benyttet seg av denne muligheten. Elevene må bruke faget prosjekt til fordypning, som omfatter 168 timer på Vg1 og 253 timer på Vg2, til å ta fag fra påbygging. Elevene kan i utgangspunktet fortsatt søke læreplass, men de vil ha et svakere yrkesfaglig utgangspunkt når de søker, og det blir opp til virksomhetene å avgjøre om de vil ta inn lærlinger som ikke har hatt hele eller deler av faget prosjekt til fordypning. På Vg3 vil elever som allerede har tatt fag fra påbygging i Vg1/Vg2, få mulighet til å velge programfag fra det yrkesfaglige utdanningsprogrammet eller programfag fra utdanningsprogram for studiespesialisering.

2. *Yrkesfaglige veier til studiekompetanse*

   Elevenes søkermønster viser at mange elever ved søkning til videregående opplæring planlegger en yrkesfaglig vei til studiekompetanse, med en kombinasjon av yrkesfag og påbygging. Dette gjelder særlig i utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag. Departementet mener det er en bedre løsning om fylkeskommunene oppretter egne klasser eller programområder, med et begrenset omfang, for elever som allerede ved søkning til videregående opplæring ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse. Forslaget presentert i punkt 6.4.1 om å gjøre fag- og timefordelingen i videregående opplæring veiledende på trinn åpner for at fylkeskommunen kan konstruere helhetlige yrkesfaglige veier til studiekompetanse med større avvik fra fag- og timefordelin-

---

[58] Skålholt m.fl. (2013)

[59] Retten inkluderer elever med fullført og bestått fagbrev, svennebrev og yrkeskompetanse.

gen sammenliknet med muligheten til å ta fag fra påbygging som en del av faget prosjekt til fordypning. En revidert fag- og timefordeling kan for eksempel innebære at norsk får en jevn fordeling på hvert årstrinn, at matematikk og naturfag fra Vg3 flyttes til Vg2, og at engelsk flyttes fra Vg3 og fordeles mellom Vg1 og Vg2 slik at elevene får bedre faglig progresjon fra grunnskolen.

Departementet er opptatt av at videregående opplæring skal omfatte opplæringstilbud innenfor helse- og oppvekstfag som retter seg både mot elever som tar sikte på generell studiekompetanse, og mot elever som tar sikte på fag- eller svennebrev da dette gir det beste utgangspunktet for å rekruttere flere til helse- og omsorgsyrker. En mulighet til «helsefaglig vei til studiekompetanse» kan bidra til økt generell søkning til helse- og oppvekstfag og bør ikke gå på bekostning av rekruttering av helsefagarbeidere. Framskrivninger viser at det er behov for 28 000 flere sykepleiere og 57 000 flere helsefagarbeidere fram mot 2035.[60] Boks 6.8 viser at arbeidslivet har et stort ansvar for å øke rekrutteringen av helsefagarbeidere.

Departementet mener at rett til påbygging etter fullført og bestått fag- og yrkesopplæring, samt mer helhetlige opplæringsløp for elever som ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse, vil forbedre elevenes faglige progresjon og øke gjennomføringen.

Det er likevel sannsynlig at det mellom det andre og det tredje året fortsatt vil være et visst omfang av elever som ikke får læreplass og som ikke har gode nok faglige forutsetninger for å fullføre og bestå påbyggingsåret. Departementet viser derfor til forslag senere, se del 6.6 i kapitlet om Vg3 som alternativ til læreplass samt forslag i kapittel 5 om å prøve ut modeller med kvalifisering på inntil et halvt år.

Departementet vil

- ta sikte på å gi elever med fullført og bestått fag- og yrkesopplæring rett til påbygging til generell studiekompetanse
- gi skoleeierne mulighet til å etablere yrkesfaglige veier til generell studiekompetanse gjennom videregående opplæring

[60] Roksvaag og Texmon (2012)

Boks 6.7 Helsefaglig vei til studiekompetanse ved Skogmo videregående skole

Skogmo videregående skole i Skien har et treårig skoletilbud i utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag som gir elevene generell studiekompetanse og samtidig en innføring i helsearbeiderfaget eller barne- og ungdomsarbeiderfaget. Elevene bruker timer fra faget prosjekt til fordypning til å ta naturfag og matematikk fra Vg3 påbygging allerede på Vg1 og Vg2, og dermed får de et mer helhetlig opplæringstilbud. Det er også mulig å søke seg ut som lærling etter fullført Vg2. Elever som på Vg1 og Vg2 har brukt av timene som er satt av til prosjekt til fordypning, må på Vg3 ta et tilsvarende antall timer i programfag fra de studieforberedende utdanningsprogrammene og/eller felles programfag i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

6.4.3 Påbygging til fag- og yrkesopplæring

En undersøkelse av prosessene knyttet til valg av videregående opplæring finner at nesten 60 prosent av elevene ikke har kommet inn i det som kan kalles den siste fasen av en beslutningsprosess når søknadsfristen utløper.[61] Elevene føler seg ikke sikre på utdanningsvalget når de treffer beslutningen. Usikre elever er mer orientert mot å få råd og veiledning utenfra, og et viktig spørsmål blir da hvilke råd venner, foreldre, lærere og rådgivere gir. Markussen m.fl. finner at ungdom som velger utdanningsprogram på bakgrunn av råd fra andre, har større sannsynlighet for å velge studieforberedende retninger.[62] Hovdenaks undersøkelse av valg i videregående opplæring viser også at en stor gruppe av de som valgte den daværende allmennfaglige studieretningen, var elever som ikke hadde noen konkrete utdanningspreferanser, men som ønsket å holde mulighetene åpne.[63]

Det er ikke blitt utviklet modeller for elever som ønsker å gå fra de studieforberedende til de yrkesfaglige programmene, men det finnes såkalte kryssløp fra Vg1 i utdanningsprogram for studiespesialisering til Vg2 laboratoriefag i tek-

[61] Birkemo (2007)
[62] Markussen m.fl. (2008)
[63] Hovdenak. (2004)

Boks 6.8 Rekruttering av helsefagarbeidere

På den tidligere hjelpepleierutdanningen var det i slutten av 1980-årene bare en av tre søkere som fikk plass, og den var således den mest søkte yrkesutdanningen i den videregående skolen.[1] Det nye helsearbeiderfaget står overfor store rekrutteringsutfordringer.

Bli helsefagarbeider er et rekrutteringsprosjekt på initiativ fra arbeidsgiverorganisasjonene Spekter, KS og Virke. Prosjektet finansieres av Helsedirektoratet via Kompetanseløftet 2015. Målet på nasjonalt nivå er at bruttotilgangen skal være 4500 helsefagarbeidere per år, hvorav 1500 er ungdom og resten er voksne. For å nå disse målene, må det jobbes med rekruttering på ulike måter, med ulike metoder og på ulike nivåer i helse- og omsorgssektoren. Det skal blant annet arbeides med å få flere voksne uten formell utdanning til å kvalifisere seg som helsefagarbeider.

NIFU har gjennomført en kvalitativ undersøkelse av hvorfor så mange elever i helsefagarbeiderutdanningen velger å ta påbygging til studiespesialisering i stedet for å gjennomføre læretiden.[2] Ungdommene som deltok i undersøkelsen var stort sett fornøyd med utdanningen. De som likevel valgte påbygging gjorde det på grunn av framtidsutsiktene i yrket, som kan oppsummeres i tre punkter:

- *Hvilke arbeidsoppgaver elever og lærlinger opplever at helsefagarbeidere har:* Elever og lærlinger opplevde ofte at de arbeidet på et felt der sykepleieren hadde det formelle ansvaret og de selv fikk en assistentrolle.
- *Hvor elevene og lærlingene opplever at de kan få jobb som helsefagarbeider:* Ungdommene mente at de etter endt utdanning ville være låst til eldreomsorgen, og få hadde kjenneskap til relevante y-veier.
- *Hvor stor stilling elevene og lærlingene kan få som helsefagarbeider:* Gjennom prosjekt til fordypning og senere læretid fikk ungdommene inntrykk av at det er vanskelig å få fast jobb og full stillingsprosent som helsefagarbeider.

Forskergruppen mener at basert på disse funnene er det begrenset hva skoleeierne kan gjøre for å øke rekrutteringen til helsearbeiderfaget. Både elever og lærer mente at å innføre rett til påbygging til generell studiekompetanse etter læretiden ville være positivt. Det er også et poeng at de fleste som underviser i programfagene, er sykepleiere. Ut fra en tanke om at det er ønskelig med faglige forbilder i skolen, bør andelen lærere med bakgrunn som helsefagarbeider økes.

Det er arbeidsgiversiden som har mulighet til å sette i verk de tiltakene som vil få best effekt. Lærlingordningen bør brukes som et ledd i rekrutteringen til faget. I bransjene som lykkes godt med rekruttering, ser det ut til å være en tettere kobling mellom å ta inn lærlinger og det å ansette dem etterpå. Enda viktigere vil det være å tilby store nok stillinger til de som nettopp har fått fagbrev. Data fra undersøkelsen peker på at så lenge det ikke tilbys større stillingsprosent enn det som gjøres i dag, kan man ikke regne med store endringer i ungdommenes utdanningsvalg.

[1] Høst (2010)
[2] Skålholt m.fl. (2013)

nikk og industriell produksjon og Vg2 IKT-servicefag i utdanningsprogram for service og samferdsel.

Departementets vurderinger

Departementet mener at strukturen på videregående opplæring bør være så fleksibel at elever på studieforberedende utdanningsprogrammer kan få mulighet til å velge seg over til et yrkesfaglig utdanningsprogram. Det er ingen grunn til at bare elever på yrkesfag skal ha mulighet til å velge overgang uten å tape tid. Departementet vil derfor åpne for at fylkeskommunen kan etablere påbyggingstilbud til yrkeskompetanse for elever på studieforberedende programmer basert på prinsippene med kryssløp fra studiespesialisering til laboratoriefag og IKT-servicefag. Elevene kan da få mulighet til å velge *Vg2 påbygging til fag- og yrkesopplæring* etter fullført Vg1. Elevene har oppnådd kravene til fellesfag tilsvarende kravet på Vg1/Vg2 yrkesfag, og de vil i Vg2 kun ha felles programfag og prosjekt til fordypning. Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å samle

erfaringer fra fylkeskommunene om hvordan denne typen overganger kan fungere effektivt i praksis, og basert på dette vurdere å legge det inn i tilbudsstrukturen for videregående opplæring.

Departementet vil

– samle erfaringer med overganger fra studieforberedende til yrkesfaglige utdanningsprogrammer og vurdere å legge denne muligheten inn i tilbudsstrukturen

6.5 Fordypning i fag- og yrkesopplæringen

En sentral problemstilling i fag- og yrkesopplæringen er hvordan opplæringen skal tilpasses arbeidslivets behov for spisskompetanse og den enkeltes behov for en mer generell kompetanse i et livslangt læringsperspektiv. I synteserapporten som oppsummerer forskningen på fag- og yrkesopplæring i Evalueringen av Kunnskapsløftet, påpekes det samme dilemmaet.[64] «[…] at jo bredere indgange og jo mere generelt indhold man ønsker i fag- og yrkesoplæringen, jo større krav vil der være til at tilrettelægge en praksisrelateret oplæring, der gennemføres i tæt samspil med virkelige yrkespraksisser.» Dette er også kjent og diskutert i andre land slik det framgår blant annet av OECD-rapporten *Learning for Jobs*.[65]

I rapporten *Tradisjonelle utfordringer – fornyet interesse* framgår det at bredere yrkesutdanninger kan styrke sammenhengen mellom utdanningen og arbeidslivets kompetansebehov. Ved at flere elever får den samme kompetanse fra opplæringen i skole, blir arbeidslivets rekrutteringsgrunnlag større og elevene får samtidig mulighet til å utsette sitt endelige yrkesvalg.[66] På den andre siden kan brede utdanningsprogrammer svekke den yrkesfaglige fagidentitet og elevenes motivasjon.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at videregående opplæring, slik den i dag er innrettet og organisert, ikke i stor nok grad møter behovet for faglig fordypning i fag- og yrkesopplæringen.[67] Tilbakemeldinger fra partene i arbeidslivet gjennom SRY og flere av de faglige rådene peker i samme retning. Det er også dokumentert at et opplæringsløp basert på 2+2-modellen ikke passer behovene til alle elever eller alle bransjer.[68] Departementet mener at det er et potensial for å øke elevers motivasjon, kompetanseoppnåelse og gjennomføring ved å åpne for mer yrkesfaglig fordypning i elevenes opplæringsløp. Dagens kompetansekrav opprettholdes, men det skal i større grad bli mulig å tilpasse organisering og gjennomføring av opplæringen til elevenes valg, og lokale behov og forutsetninger. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for organisering av opplæringstilbudet. De ulike tiltakene for faglig fordyping og økt fleksibilitet som beskrives i dette kapitlet, kan tilbys i det omfang man lokalt finner hensiktmessig. Det forutsettes tett samarbeid med skoler og lokalt arbeidsliv i den endelige utformingen av tilbudene.

6.5.1 Modeller for gjennomføring av fag- og yrkesopplæringen

Selv om Kunnskapsløftet videreførte 2+2-modellen som hovedmodell, tok departementet i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* også opp behovet for mer fleksibilitet i gjennomføringen av fag- og yrkesopplæringen. Det ble åpnet for at fylkeskommunen kan godkjenne lærekontrakter som fastsetter at hele eller en større del av opplæringen enn det som følger av læreplanen, skal skje i bedrift, se boks 6.9. Innføring av faget prosjekt til fordypning skulle tilsvarende gi mer fleksibilitet og fordypning i gjennomføringen av opplæringen. Alternative modeller for gjennomføring av helse- og oppvekstfagene i videregående opplæring var tema i Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*.

Departementet har i arbeidet med denne meldingen etablert en arbeidsgruppe med representanter fra SRY og KS for å drøfte hvordan innretningen av fag- og yrkesopplæringen kan møte behovet for å gi lærefagene og yrkene en større plass tidligere i opplæringen. Arbeidsgruppen argumenterer for at modeller som innebærer mer veksling mellom opplæring i skole og på arbeidsplass gjennom hele løpet, en såkalt vekslingsmodell, må prøves ut parallelt med hovedmodellen. fra utprøvingene bør ifølge arbeidsgruppen danne grunnlag for å vurdere ulike modellers bidrag til å oppfylle målene for opplæringen, samt å avdekke uforutsette effekter.

[64] Aarkrog og Bang (2013)
[65] OECD (2010c)
[66] Høst m.fl. (2012d)
[67] Vibe m.fl. (2012)
[68] Vibe m.fl. (2012)

Boks 6.9 Alternativer til 2+2-modellen innenfor gjeldende regelverk

Fylkeskommunen kan i det enkelte tilfellet godkjenne lærekontrakt eller opplæringskontrakt som inneholder unntak fra den fastsatte opplæringsordningen, jf. opplæringsloven § 3-3 fjerde ledd og forskriften § 6-40. Dette innebærer at større deler av opplæringen kan gjennomføres i bedrift istedenfor skole, og at opplæringen kan veksle mellom perioder i skole og bedrift. Dersom andre enn lærebedriften skal ha ansvaret for deler av opplæringen, må dette gå fram av lærekontrakten.

En beslutning om avvik fra hovedmodellen vil kreve at den utdanningssøkende og lærebedriften er enige om denne måten å legge opp opplæringen på. Videre må lærebedriften på vanlig måte få godkjent av fylkeskommunen at den vil være i stand til å gjennomføre opplæringen i samsvar med læreplanen, alene eller med bistand fra andre. I de fleste tilfeller vil det være fylkeskommunen som skal bistå med deler av opplæringen, men opplæringskontorer, opplæringsringer og private kurstilbydere kan også være aktuelle parter i gjennomføringen av kontrakten.

Dersom fylkeskommunen ut fra dagens regulering skal tilby en gruppe av individer en alternativ gjennomføringsmodell der bedrifter er involvert, forutsetter dette etter dagens ordning individuelle lærekontrakter mellom lærling og bedrift som så må godkjennes av fylkeskommunen. Så langt denne forutsetningen er oppfylt, gir lovverket dermed fylkeskommunene muligheten til å gjennomføre opplæringen på måter som avviker fra hovedmodellen, for eksempel veksling mellom skolebasert opplæring og opplæring i arbeidslivet.

Departementets vurderinger

Departementet mener at en vekslingsmodell kan integrere opplæring i skole og opplæring i virksomhet på andre måter enn 2+2-modellen. I en vekslingsmodell kan elevene tidligere få innblikk og øving i de arbeidsoppgavene som kjennetegner de ulike lærefagene. Dette kan både styrke elevenes motivasjon og gi en bedre sammenheng mellom fellesfagene og programfagene. De vil også lettere kunne opprettholde kontakten med medelever, og de vil være tilknyttet et skolemiljø med jevnaldrende ungdommer i hele opplæringsperioden.

I et vekslingsløp vil elevene tidligere få opplæring i ulike lærefag og yrker. Dette vil kunne åpne for en tidligere fordypning i et lærefag for de elever som er motivert for dette. En vekslingsmodell vil også kunne tilpasses voksne som ønsker å ta fagbrev, og vil kunne være aktuell for de særskilte samiske fagene.

For virksomhetene kan fordelene ved å få elevene tidligere inn på arbeidsplassen være at ungdommene sosialiseres inn i arbeidslivets regler og normer, og at elevene tidligere lærer om produksjon og prosesser på arbeidsplassen. For både skoler og virksomheter vil en vekslingsmodell kunne bidra til å etablere eller videreutvikle sterkere og mer systematisk samarbeid. Dette vil også komme elever som følger den tradisjonelle 2+2-modellen til gode, for eksempel gjennom bedre tilgang til virksomheter gjennom prosjekt til fordyping og ved overgangen til lære.

Departementet ser også utfordringer i vekslingsmodeller. Mange ulike modeller vil kunne føre til en uoversiktlig struktur. Videre forutsetter vekslingsmodeller mellom de to opplæringsarenaene at man etablerer forpliktende avtaler mellom arbeidsliv og skoler/skoleeiere. Det er ikke like enkelt å etablere robuste nettverk i alle bransjer. En vellykket vekslingsmodell er på samme måte som de ordinære løpene avhengig av at arbeidsgiverne stiller nødvendige læreplasser til disposisjon. I tillegg kan elever som starter opplæring i en vekslingsmodell, få en mer krevende overgang dersom de ønsker generell studiekompetanse.

Departementet mener det er viktig at arbeidet med alternative modeller i fag- og yrkesopplæringen videreføres, og foreslår at det legges til rette for at fylkeskommunene kan tilby vekslingsmodeller for hele elevgruppen i utdanningsprogrammer der de lokale forutsetningene er til stede, og der de faglige rådene støtter en utprøving. Fagenes innhold, kompetansemål, den totale opplæringstiden i bedrift og skole samt forholdet mellom fellesfag og programfag skal være den samme som for opplæring etter 2+2-modellen. For elever som følger opplæring i en vekslingsmodell vil prosjekt til fordypning kunne inngå som del av opplæringen i bedrift. For elever som følger hovedmodellen 2+2, vil faget

bestå som i dag, med de endringer som foreslås i meldingen til Stortinget. For å vinne erfaringer med større fleksibilitet og veksling mellom ulike opplæringsarenaer, vil departementet prøve ut og evaluere ulike modeller. Departementet vil på denne bakgrunnen foreta vurderinger av mulige effekter som vekslingsmodeller kan få for blant annet tilgangen til læreplasser. Departementet vil på sikt vurdere å likestille alternative modeller med dagens hovedmodell.

Departementet vil

– styrke fag- og yrkesopplæringen gjennom å legge til rette for tidligere og hyppigere veksling mellom opplæring i skole og arbeidsliv

6.5.2 Fellesfagene i yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Elever som følger et ordinært yrkesfaglig utdanningsprogram, har fellesfagene norsk/samisk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving i tillegg til felles programfag og prosjekt til fordypning. Fellesfagene skal gi elevene kunnskaper og ferdigheter som vil være viktige for aktiv deltakelse i samfunnet og arbeidslivet. Fellesfagene på yrkesfag har de samme kompetansemålene som i studieforberedende utdanningsprogrammer, men fordi det er færre timer til fellesfagene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, har elevene også færre kompetansemål i flere av fellesfagene.

Elevene på studieforberedende utdanningsprogrammer og yrkesfaglige utdanningsprogrammer har i fellesfaget engelsk samme timetall og læreplan, og fullfører etter dagens ordning hele engelskfaget. De skal også ha samme sentralgitte skriftlige eksamen, fordi faget er et skriftlig avsluttende fag. Felles eksamen og læreplan i engelsk har vært gjenstand for diskusjon siden ordningen ble innført i Kunnskapsløftet.

Det må tilstrebes at alle fag i grunnopplæringen i størst mulig grad er, og oppleves, relevant for alle elever. Departementet har iverksatt flere tiltak for å styrke yrkesrettingen av fellesfagene. Læreplanene er gjennomgått for å sikre at kompetansemålene ikke har formuleringer som er til hinder for yrkesretting, og forskriften til opplæringsloven er endret slik at den stiller krav om at opplæringen gjøres mest mulig relevant for elevene ved at den tilpasses de ulike utdanningsprogrammene. Departementet har også iverksatt en satsing for yrkesretting og relevant opplæring i fellesfagene, se boks 6.10.

Boks 6.10 Fellesfag, Yrkesretting og Relevans (FYR-prosjektet)

I FYR-prosjektet skal det prøves ut organisatoriske og metodiske grep som kan forbedre yrkesrettingen, og det legges opp til ulike former for kompetanseutvikling av lærere. Formålet er at alle skoler med yrkesfaglige utdanningsprogrammer knyttes i nettverk. Disse nettverkene skal utvikle opplæringen i fellesfagene slik at elevene i større grad opplever fellesfagene som relevante for det yrket de sikter mot.

Alle fylker har pekt ut en knutepunktskole, og hver av disse skolene har en fylkeskommunal fagkoordinator i matematikk, norsk, engelsk og naturfag. Disse har som oppgave å samle egne kolleger og kolleger fra andre skoler i fylket, i tillegg til at de utgjør et nasjonalt nettverk. En hovedoppgave er å utvikle undervisningsressurser som har direkte overføringsverdi til den undervisningssituasjonen lærerne er i. Undervisningsoppleggene publiseres fortløpende på egnede læringsplattformer.

Flere nasjonale sentre har faglig ansvar for utviklingsarbeidet for sine fag i FYR-prosjektet. De nasjonale sentrene skal vurdere framdrift og resultatoppnåelse i prosjektet, følge opp nasjonale fagnettverk etter behov og bistå de fylkeskommunale fagkoordinatorene med veiledning.

Departementets vurderinger

Med bakgrunn i enkelte tilbakemeldinger fra sektoren med ønske om lokalt gitt eksamen i engelsk for elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, har departementet sendt et forslag på høring om å redusere timetallet i engelsk og innføre lokalt gitt eksamen. Et flertall av høringsinstansene var imidlertid skeptiske til endringen, i hovedsak på grunn av kompetansebehovet i engelsk på mange av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Utdanningsmyndighetene endret i 2011 eksamen blant annet for å sikre tydeligere skille mellom oppgaver som var av mer yrkesfaglige karakter, og oppgaver av mer allmenn karakter. I tillegg ble antall oppgaver elevene skal besvare, redusert fra tre til to. Siden første gangs gjennomføring av felles eksamen i engelsk på yrkesfaglige utdan-

ningsprogrammer våren 2008 er strykprosenten blitt redusert fra 15,6 prosent til 8,7 prosent våren 2012. Det har også vært en økning i antall elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer som har oppnådd karakteren fire og fem, samtidig som det har vært en reduksjon i antall elever som oppnår karakteren to. Departementet vil med bakgrunn i høringsuttalelsene og de positive endringene i eksamensresultatene ikke gjøre endringer i timetallet i engelsk på yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Departementet mener det er viktig at de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har et visst omfang av fellesfag, både fordi de er en del av yrkeskompetansen, og fordi de er viktige i et livslangt læringsperspektiv. Departementet har imidlertid innført et krav om yrkesretting slik at fagene kan tilpasses og gjøres mer relevante. I motsetning til egne læreplaner for fellesfag på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, sikrer prinsippet om felles læreplaner i fellesfag stor grad av fleksibilitet i opplæringsløpet og ivaretar også elevenes mulighet til å oppnå generell studiekompetanse. Partene i arbeidslivet, gjennom de faglige rådene, framhever at fellesfagene er viktige for yrket og for å sikre at også opplæringen i yrkesfagene har en allmenndannende rolle.

Departementet vil

- bidra til bedre sammenheng i opplæringen ved å videreføre utviklingsarbeidet med relevans og yrkesretting av fellesfagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene

6.5.3 Felles programfag i yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Opplæringen på Vg2 er delt mellom fellesfag, felles programfag og prosjekt til fordypning. Det er til sammen om lag 50 programområder (Vg2) og 180 lærefag (Vg3) i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Programområdene på Vg2 fører fram til et svært ulikt antall lærefag. Felles programfag utgjør de obligatoriske programfagene som er felles for alle lærefagene innenfor et utdanningsprogram på Vg1 og innenfor de ulike programområdene på Vg2. I Kunnskapsløftet ble behovet for breddekunnskap forsøkt løst gjennom videreføring av fellesfagene og ved at de faglige felleselementene innen et programområde ble samlet i felles programfag. Fordypningen skulle foregå i prosjekt til fordypning.

Gjennom Evalueringen av Kunnskapsløftet framgår blant annet at de elevene som har en klar oppfatning av hvilket yrke de ønsker å utdanne seg til, kommer sent i gang.[69] Dette kan blant annet henge sammen med de brede felles programfagene og hvordan prosjekt til fordypning organiseres og tilrettelegges. Enkelte av de faglige rådene har gitt uttrykk for at elevene har svakere kompetanse i yrket enn arbeidslivet forventer etter Vg2. Problemet varierer mellom utdanningsprogram og programområder.

I synteserapporten som oppsummerer forskningen på fag- og yrkesopplæring i Evalueringen av Kunnskapsløftet, vises det til at endringene ikke har påvirket elevenes utdanningsvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse.[70]

Departementets vurderinger

Hoveddelen av lærlingenes fordypning i et lærefag skjer i bedrift under læretiden. Departementet ønsker å iverksette tiltak for å gi elevene tidligere fordypningsmuligheter. Departementet vil derfor åpne for at felles programfag på Vg2 kan deles i flere valgfrie programfag. På denne måten vil elever som er sikre på valg av lærefag, ha større mulighet til fordypning sammenlignet med i dag. På programområdet for byggteknikk Vg2 er det for eksempel fire lærefag som fører fram til fire fag- eller svennebrev (betongfagarbeider, murer, tømrer og stillasbygger). Hvis deler av de felles programfagene blir gjort valgfrie, vil elevene kunne fordype seg i ett av lærefagene på Vg2 i stedet for i alle fire lærefagene.

Forslaget innebærer at elevene gjennom programfagene fortsatt får en bred tilnærming til fagene på Vg1, og at det blir mulighet for fordypning i færre lærefag på Vg2. Denne tilnærmingen må ses i sammenheng med at mange elever er usikre på sitt utdanningsvalg. Beslutning om hvilke programfag som skal deles i valgfrie programfag på Vg2, tas etter dialog med partene i arbeidslivet, blant annet de faglige rådene. Hvilke programfag som skal tilbys ved den enkelte skole, vil avhenge av elevenes valg, lokalt arbeidsliv og skolenes tilgang på kompetanse. Utformingen og omfanget av valgfrie programfag bør ikke være til hinder for elevenes progresjon fram til fag- eller svenneprøve. Krav til vurdering, herunder eksamen etter Vg2, tilpasses elevenes fordypning.

---

[69] Vibe m.fl. (2012)

[70] Aarkrog og Bang (2013)

Boks 6.11 Organisering av prosjekt til fordypning i fylkeskommunene

Vest-Agder fylkeskommune har som mål å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Tidlig avklaring av læreplass og tett samarbeid med næringslivet er sentralt for å nå målet. Gjennom faget prosjekt til fordypning får elevene relasjoner til yrkeslivet, og faget kan være et virkemiddel for å få læreplass.

Med denne bakgrunnen og ståstedsanalyse av situasjonen er det blitt satt i gang et prosjekt. Målet er at skolene skal utvikle systematikk rundt samarbeidet med næringslivet og tidlig avklaring av læreplass. Skolene har tilsatt koordinatorer (deltidsstillinger) som skal kvalitetssikre faget prosjekt til fordypning. Sentralt i arbeidet står samarbeid med næringsliv, avklaring av praksisplasser og innarbeiding av systemer for oppfølging av elever som ikke får læreplass. Prosjektet varer fram til juni 2013. Midler til satsingen er bevilget via politisk vedtak der statlige stimuleringsmidler inngår som en del av finansieringen.

Troms fylkeskommune har i samarbeid med sentrale aktører i videregående opplæring utviklet felles retningslinjer med dokumentasjonsmateriell for prosjekt til fordypning som alle skolene skal benytte i arbeidet med faget. Målet er at alle elever i Troms skal ha hele eller deler av prosjekt til fordypning i bedrift.

Retningslinjene gir klare føringer for arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene, som forankring av ansvar i skole, opplæringskontor og bedrift samt hos fylkeskommunen. Retningslinjene foreslår også struktur for gjensidig samarbeid mellom skole og opplæringskontor/bedrift, herunder planlegging av elevenes opplæring.

Fylkeskommunen har som skole- og opplæringseier definert sitt ansvar til å omfatte:

- det overordnede ansvar for at faget blir gjennomført i henhold til lov og forskrift
- å bistå skolene i utviklingsarbeid og veilede i spørsmål faget ved behov
- å oppbevare lokale læreplaner
- å spre erfaringer og koordinere felles aktiviteter på tvers av skole og opplæringskontor/bedrift

Departementet vil

- gi elevene tidligere innføring i yrkene ved å åpne for at felles programfag på Vg2 kan splittes, og at valgfrie programfag knyttes mer til det enkelte eller grupper av lærefag. Beslutning om hvilke programfag som splittes, skjer etter dialog med partene i arbeidslivet

6.5.4 Prosjekt til fordypning i yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Faget prosjekt til fordypning ble innført med Kunnskapsløftet for at elevene på yrkesfag tidlig i opplæringsløpet skulle få arbeide med det lærefaget de ønsket. Innhold og organisering av faget skulle være fleksibelt for å møte den enkelte elevs behov, men også for bedre å utnytte lokale forhold. Det er utarbeidet forskrift for faget, men opplæringsplanen utformes lokalt innenfor hvert utdanningsprogram på Vg1 eller programområde på Vg2. Det er lagt opp til at skolen bør hente inn informasjon fra og søke samarbeid med andre skoler og lokalt arbeidsliv, og lokale og regionale utviklingsmiljøer. Prosjekt til fordypning skal gi mulighet til å prøve ut et aktuelt lærefag, få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer aktuelle yrker og opplæring i kompetansemål fra læreplaner på Vg3-nivå. Prosjekt til fordypning kan i tillegg brukes til å ta fellesfag fra Vg3 påbygging til generell studiekompetanse, fellesfag i fremmedspråk og programfag fra studieforberedende utdanningsprogrammer.

En studie av innføringen av faget prosjekt til fordypning viser at to av tre yrkesfagelever er usikre på valg av yrke når de begynner i videregående opplæring, og mange har derfor behov for å gjøre seg bedre kjent med aktuelle fag og yrker på Vg1. Graden av usikkerhet varierer imidlertid mellom utdanningsprogrammene.[71] Evalueringen viser videre at faget på Vg1 i stor grad bærer preg av yrkesorientering og gjennomføres i stor grad i skole, mens det på Vg2 er mer vanlig at elevene har praksisperioder i arbeidslivet, med større vekt på fordypning i aktuelle lærefag.

Forskerne mener at prosjekt til fordypning gir mulighet til å utvikle fagkompetanse og yrkesidentitet, noe som er viktig i en tilbudsstruktur med brede utdanningsprogrammer og programområder.

[71] Nyen og Tønder (2012)

Samtidig finner forskerne at oppfølgingen fra lærerne mange steder er begrenset når elevene har praksisperioder i arbeidslivet, og at vurderingsgrunnlaget i stor grad er løsrevet fra konteksten læringen foregår i. Forskerne mener at det er et potensial for å styrke samarbeidet mellom skole og arbeidsliv om det faglige innholdet i prosjekt til fordypning.

Synteserapporten i Evalueringen av Kunnskapsløftet som oppsummerer forskningen på fag- og yrkesopplæring, konkluderer med at prosjekt til fordypning er den faktoren i Kunnskapsløftet som har den tydeligste effekten på elevenes avklaring av yrkesvalg, elevenes motivasjon for utdanning, mulighet for læreplass og forståelsen av sammenhengen mellom teori og praksis.[72]

Departementets vurderinger

Med bakgrunn i tilbakemeldinger fra sektor og funnene i evalueringen mener departementet det er et godt grunnlag for å videreføre faget prosjekt til fordypning. Det legges spesielt vekt på at faget stimulerer elevenes motivasjon og læring, gir mange elever et bedre grunnlag for å velge utdanning og yrke, og at faget er en viktig arena for å skaffe læreplass. Departementet har merket seg at forskerne stiller spørsmål ved om faget har ivaretatt behovet for fordypning. Samtidig mener departementet at elever som er usikre på sitt utdanningsvalg, fortsatt må kunne bruke faget som yrkesveiledning gjennom å prøve ut aktuelle lærefag. Prosjekt til fordypning kan også være særlig nyttig for en del minoritetsspråklige elever uten stort kontaktnett.

Evalueringen viser at de mulighetene faget gir til faglig fordypning, utnyttes i svært varierende grad. Det er forskjeller mellom ulike utdanningsprogrammer, og det er forskjeller fra skole til skole. Skoleeierne og skolene er gitt stor lokal handlefrihet når det gjelder gjennomføringen av prosjekt til fordypning. Det gjelder blant annet i hvilken grad og på hvilken måte de vil involvere det lokale arbeidslivet i planleggingen og gjennomføringen av prosjekt til fordypning se boks 6.11. Det betyr at skolenes tradisjoner, lokaler og utstyr og ikke minst lærernes fagkompetanse får stor betydning for hva slags tilbud elevene får.

Skoleeierne har ansvaret for at det blir utarbeidet lokale læreplaner i faget, for at opplæringen blir gjennomført i samsvar med disse læreplanene, og for at elevene blir vurdert i lys av kompetansemålene i de lokale læreplanene. Departementet viser til at det i forskriften er lagt opp til at skolen bør hente inn informasjon fra og søke samarbeid med lokalt arbeidsliv og lokale og regionale utviklingsmiljøer. Departementet mener elevene fortsatt skal ha status som elever og at skolen fortsatt skal ha ansvaret for oppfølging av elevene underveis og for den individuelle vurderingen. Det må legges bedre til rette for at læreren får godt grunnlag for å vurdere elevene. Departementet vil skifte navn på faget og sende forslag til justert forskrift på høring.

Departementet vil

- endre forskrift til opplæringsloven slik at det legges opp til at mer av opplæringen i prosjekt til fordypning bør foregå i bedrift

6.5.5 Gjennomgående dokumentasjon

Etter ønske fra SRY har nasjonale utdanningsmyndigheter gjennomført en utprøving av en ordning med gjennomgående dokumentasjon i utdanningsprogrammene elektrofag, teknikk og industriell produksjon, helse- og sosialfag og bygg- og anleggsteknikk i fem utvalgte fylker. Ordningen innebærer utvidet dokumentasjon av hvilke læringsaktiviteter eleven eller lærlingen har deltatt i, utover det som framgår av vitnemål og fag- og svennebrevet. Dokumentasjonens mål er ikke å vise elevens kompetanse, men hva eleven faktisk har vært igjennom for å nå læreplanens fastsatte kompetansemål. Begrunnelsen for gjennomgående dokumentasjon varierer mellom bransjene som har framsatt forslaget. Enkelte legger vekt på økt behov for dokumentasjon i arbeidslivet kombinert med det som oppfattes som bortfallet av faglig fordypning gjennom de brede utdanningsprogrammene.

Evalueringen av utprøvingen viser at det med noen unntak er lite som tyder på at det er en generell etterspørsel etter en ordning med gjennomgående dokumentasjon, men det understrekes at forsøket har hatt kort varighet og ikke omfattet bruk i overgangene til bedrift.[73]

Departementets vurderinger

Departementet vil sende på høring et forslag til forskriftsregulering av krav til gjennomgående dokumentasjon i utdanningsprogrammene elektrofag, teknikk- og industriell produksjon og bygg- og anleggsteknikk. Høringen skal bidra til å forbe-

[72] Aarkrog og Bang (2013)

[73] Høst m.fl. (2012c)

dre departementets kunnskapsgrunnlag, blant annet om konsekvensene av en slik dokumentasjonsordning. Departementet vil på bakgrunn av høringen vurdere om og i hvilken form gjennomgående dokumentasjon skal forskriftsfestes.

6.6 Samarbeid i fag- og yrkesopplæringen

Fag- og yrkesopplæringen har to opplæringsarenaer som til sammen skal bidra til å føre elevene fram til fag- eller svennebrev, skole og bedrift. Dette krever godt samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivet på både nasjonalt, fylkeskommunalt, og lokalt nivå. Partssamarbeidet knyttet til fag- og yrkesopplæringen i videregående opplæring er forankret i kapittel 12.

Yrkesopplæringsnemndene er etablert som en formell samarbeidsarena for regionale utdanningsmyndigheter og arbeidslivet. Yrkesopplæringsnemndene er rådgivende organer oppnevnt av fylkeskommunene og skal i henhold til opplæringsloven gi råd til fylkeskommunen før dimensjoneringen av opplæringstilbudet fastsettes endelig. Yrkesopplæringsnemndene skal også arbeide for å heve kvaliteten av hele fag- og yrkesopplæringen lokalt. Nemndene skal blant annet vurdere hvordan samhandlingen mellom skoler og lærebedrifter kan bedres, og gi råd om hvordan utvikling av fag- og yrkesopplæringen og samhandling mellom skoler og bedrifter kan medvirke til regional utvikling. Yrkesopplæringsnemndene representerer partene i arbeidslivet og Elevorganisasjonen på fylkesnivå. En studie Econ har gjennomført viser at yrkesopplæringsnemnda er fylkeskommunenes viktigste kilde til informasjon om arbeidslivets behov.[74] I denne meldingen er det foreslått tiltak som vil kreve et godt samarbeid mellom alle aktører i fag- og yrkesopplæringen.

I sin rapport til Stortinget om fag- og yrkesopplæring i bedrift, har Riksrevisjonen konkludert med at det varierer i hvilken grad og på hvilken måte fylkeskommunene følger opp lærebedriftene.[75] Blant annet varierer det i hvilken grad fylkeskommunene gjennomfører bedriftsbesøk og bruker lærling- og instruktørundersøkelsene. Riksrevisjonen skriver: «Det er usikkert om yrkesopplæringsnemndene, som representerer partene i arbeidslivet og elev- og lærlingorganisasjoner på fylkesnivå, fungerer som forutsatt. Nemndene gir i begrenset grad faglige vurderinger ved godkjenning av lærebedrifter, slik det er forutsatt i opplæringslova. Flere fylkeskommuner mener det er behov for mer aktive yrkesopplæringsnemnder som i større grad kan bidra til utviklingen av kvaliteten på fagopplæringen.»

Synteserapporten som oppsummerer den delen av Evalueringen av Kunnskapsløftet som omfatter fag- og yrkesopplæringen, anbefaler at samarbeid mellom skole og arbeidsliv videreutvikles:[76]

«Denne udvikling af fag- og yrkesoplæringen vil indebære, at:

- Videreudvikling af samarbejdsformer mellem skole og bedrift bliver en central opgave. Denne opgave vil involvere fylkeskommuner, oplæringskontorer og videregående skoler.
- Kompetenceudvikling af lærere, ledere og instruktører fortsat skal prioriteres og gerne ses som led i en styrkelse af koblingen af teori og praksis og af samspillet mellem skole og bedrift.»

En arbeidsgruppe i SRY har gitt innspill til hva som kan gjøres for å styrke og utvikle samarbeidet mellom skoleeiere, skoler og arbeidsliv om fag- og yrkesopplæringen. SRY vektlegger blant annet at alle aktuelle parter må med i samarbeidet om enkeltfag, programområder eller program. De sier videre at det er behov for møteplasser eller samarbeidsarenaer mellom skole, lokal skolemyndighet og arbeidsliv. De mener fylkeskommunen må ta det overordnede ansvaret for at det blir etablert samarbeidsarenaer. På skolenivå mener de skolelederne må ansvarliggjøres og delta i arbeidet.

Samarbeidet mellom skole og bedrift må skje lokalt, og det er iverksatt en rekke tiltak. Det er også initiert tiltak sentralt som har god effekt. Hospiteringsordninger innebærer at yrkesfaglærere kan hospitere i bedrifter for faglig oppdatering og utvikling. På samme måte gir ordningen anledning for instruktører i lærebedrifter til å hospitere ved skoler. I en evaluering av hospitering i et utvalg fylker vektlegger forskerne at yrkesfaglærerne som har hospitert i stor grad opplever at de har fått utviklet sin kompetanse.[77] Et viktig mål med hospiteringsoppholdet er å styrke samarbeidet mellom skole og arbeidsliv. Funnene i denne undersøkelsen viser at tre av fire lærere opplever at samarbeidet mellom skole og bedrift har blitt bedre. At det er blitt lettere å skaffe praksisplas-

[74] Econ (2007a)

[75] Dokument 3:6 (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

[76] Aarkrog og Bang (2013)

[77] Hilsen m.fl. (2012)

Figur 6.7 Utvikling i antall nye lærekontrakter, 2010–2012.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2012)

ser til prosjekt til fordypning, trekkes fram som et eksempel på at samarbeidet mellom skole og arbeidsliv er styrket.

6.6.1 Læreplasser

Ansvaret for at unge får mulighet til å gjennomføre videregående opplæring til fag- eller svennebrev ligger formelt hos fylkeskommunen mens tilbud om læreplass i bedrift avgjøres av den enkelte lærebedrift. Det er altså fylkeskommunen som etter loven har ansvaret for formidling av lærlinger til aktuelle lærebedrifter. Lærebedriften har ansvaret for å tegne lærekontrakt med lærlingen, og for sikre at opplæringen skjer i tråd med læreplanen. Det ytes tilskudd til bedrifter som tegner lærekontrakt, se boks 6.12.

I kapittel 3 ble overgangen fra Vg2 i skole til Vg3 i virksomhet trukket fram som en utfordring for fag- og yrkesopplæringen. Å skaffe nok læreplasser er derfor viktig for å heve gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Det er grunn til å tro at elever med kort botid i Norge er en særlig utsatt gruppe med hensyn til muligheten for å få lærekontrakt. For å stimulere lærebedrifter til å ta inn lærlinger med manglende norskferdigheter og kort botid i Norge, har regjeringen utvidet ordningen med tilskudd til lærlinger med særskilte behov til også å omfatte denne gruppen elever.

Figur 6.7 viser utvikling i antall nye, godkjente lærekontrakter fra 2010 til 2012. Denne viser en økning på 1559 kontrakter i perioden. Størst økning i antall kontrakter fra 2011 til 2012 har det vært i Rogaland, Vest-Agder og Hordaland. Det er utdanningsprogrammene for elektrofag, helse- og oppvekstfag, teknikk og industriell produksjon og bygg- og anleggsteknikk som har hatt størst økning i antall lærekontrakter. Restaurant- og matfag og design og håndverk har hatt størst tilbakegang.

En studie av status for lærlingordningen blant et representativt utvalg av norske bedrifter, viser at det er stort potensial for å øke antallet læreplasser og lærebedrifter i Norge.[78] Undersøkelsen er gjennomført med et likt antall lærebedrifter og bedrifter utenfor fag- og yrkesopplæringen. Bedrifter med og uten lærlinger skiller seg i liten grad fra hverandre. Hver tredje bedrift i utvalget av bedrifter som ikke har lærlinger, er positive til å ta inn lærlinger. De oppgir ikke å ha vesentlige hindre for å inngå lærekontrakter. I stedet for å ta inn lærlinger, benytter de i stor grad ufaglærte eller folk med utdanning på tilvarende nivå. 95 prosent av lærebedriftene sier seg enig i at lærlingordningen er en god måte å rekruttere nye ansatte på. Dette støtter opp under tidligere forskning som har vist at lærlingordningen primært er en rekrutteringsordning. Kritiske betingelser for å ta inn lærlinger er ifølge undersøkelsen tid, økonomi og oppfølging, samt det å kunne dele ansvaret for opplæringen med andre bedrifter. Bedrifter uten lærlinger antyder at økte tilskudd

[78] Høst m.fl. (2012a)

Boks 6.12 Finansieringsordninger for lærebedrifter

Bedrifter som tar på seg opplæring av én eller flere lærlinger eller lærekandidater må være godkjent av fylkeskommunen. Lærebedriften må være faglig vurdert av yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen kan godkjenne bedriften. Fylkeskommunene har finansieringsansvar for alle lærekontrakter og opplæringskontrakter. Lærebedrifter får tilskudd fra fylkeskommunene etter satser fastsatt av departementet med hjemmel i forskrift til opplæringsloven § 11-4. Tilskuddssatsen prisjusteres årlig og i 2013 er det ordinære tilskuddet til lærebedrifter 112 729 kroner per lærling eller lærekandidat for ett år med fulltidsopplæring. Læretiden i bedrift består normalt av to år, hvorav ett år er opplæring og ett år verdiskaping. Det gis ikke tilskudd for verdiskapingsdelen, men tilskuddet utbetales jevnt over hele læretiden, det vil si også under verdiskapingsdelen. Bedrifter som tar inn lærlinger i små og verneverdige håndverksfag får høyere tilskudd. Mange av de små og verneverdige fagene er særløp med et år i skole og tre år i bedrift.

Over Kunnskapsdepartementets budsjett bevilges det også et ekstra tilskudd på om lag 37,5 mill. kroner til lærlinger og lærekandidater med særskilte behov. Dette tilskuddet er fra 2013 utvidet til også å omfatte lærlinger og lærekandidater med svake norskferdigheter og kort botid i Norge. I 2009 ble det lagt inn 185 mill. kroner i rammetilskuddet til fylkeskommunene til økt tilskudd til lærebedrifter. Dette er senere videreført på samme nivå og utgjør i 2013 om lag 200 mill. kroner. Det er åpnet for at dette tilskuddet kan brukes slik fylkeskommunen finner det mest hensiktsmessig for å øke antall læreplasser.

vil bidra til at de tar inn lærlinger. Samtidig sier de fleste bedrifter med lærlinger at størrelsen på tilskuddet ikke er et stort problem. Spørsmålet må ses i sammenheng med at Norge har svært mange små bedrifter. De aller minste bedriftene er sjelden lærebedrifter, og det å inngå en forpliktende lærekontrakt kan oppleves som krevende for dem.

Når det gjelder årsaker til at bedriftene ikke har blitt lærebedrifter, så viser forskerne til at bedriftene oppgir at de ikke har kultur for å ta inn lærlinger. Videre oppgir mange av bedriftene i studien at de ikke har blitt kontaktet for å ta inn lærlinger.

For å bidra til å øke antall læreplasser, signerte NHO, Virke, Spekter, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Maskinentreprenørenes forbund, KS, LO, YS, Unio og Kunnskapsdepartementet i 2012 en samfunnskontrakt for flere læreplasser, se boks 6.13.

Partenes overordnede mål er å sikre en bedre rekruttering til yrkesopplæringen og øke antall læreplasser. Ved at flere gjennomfører utdanningen sikrer man at arbeidslivets behov dekkes. Det at flere fullfører en utdanning, gir for den enkelte et trygt ståsted i arbeidslivet og et godt grunnlag for senere samfunnsdeltakelse. Samfunnskontraktens overordnede mål er å forplikte myndighetene og partene i arbeidslivet til å forankre fagopplæringen i alle relevante bransjer og sektorer, og framskaffe flest mulig læreplasser til elever som ønsker det. Partene vil samlet søke å nå følgende målsetninger innen utgangen av 2015:

- øke antallet godkjente lærekontrakter med 20 prosent i 2015 sammenlignet med nivået ved utgangen av 2011.
- øke antallet voksne som tar fag- eller svennebrev
- øke andelen lærlinger som fullfører og består med fag- eller svennebrev

Partene i samfunnskontrakten har både beskrevet felles forpliktelser og forpliktelser hver for seg. Disse skal tilsammen bidra til å nå hovedmålene. Partene har også forpliktet seg til felles initiativer og tiltak for å fremme fagopplæringen, noe som skal medvirke til å heve statusen for yrkesfaglige utdanninger. Etter at samfunnskontrakten ble signert, er det blitt arbeidet på regionalt og lokalt plan for å følge opp målene, se boks 6.14 for et eksempel.

Etablering av statlig opplæringskontor

For å øke gjennomføringen i videregående opplæring og for å sikre det framtidige behovet for faglært arbeidskraft, har det vært gjort en innsats for å øke antallet læreplasser i staten i de senere årene. I juni 2010 ble departementene med underliggende virksomheter bedt om å

Boks 6.13 Samfunnskontrakt for flere læreplasser

Dette er noen sentrale forpliktelser og tiltak i samfunnskontrakten for flere læreplasser:

Statlige myndigheter:

- Følge opp SRYs anbefaling om forsøk med alternativer til Vg3 for de elever som ikke får lærekontrakt, basert på et tett samarbeid mellom skole og arbeidsliv.
- Bidra til finansiering og organisering av hospiteringsordninger for yrkesfaglærere og instruktører.
- Utvikle nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering i videregående opplæring.
- I samarbeid med berørte departementer innskjerpe praktiseringen av lov om offentlige anskaffelser – med forskrift om offentlige anskaffelser, § 3-11 *Bruk av kontraktsstandarder og spesielle kontraktsvilkår.*
- Bidra til finansiering av WorldSkills og andre former for kvalitets– og rekrutteringsarbeid gjennom blant annet Yrkes-NM og lokale aktiviteter i videregående opplæring.
- Sammen med partene gjennomgå opplæringskontorenes rolle og ansvar i fagopplæringssystemet.

Fylkeskommunene:

- Fylkeskommunene skal i samarbeid med partene i samfunnskontrakten på fylkesnivå diskutere målsettingene partene er enige om i samfunnskontrakten. Formålet er å utvikle målsettinger og tiltak i tråd med samfunnskontraktens målsettinger.
- Fylkeskommunene skal ta opp hvordan formidlingen til lærebedrifter og inngåelse av lærekontrakter kan skje på et så tidlig tidspunkt som mulig.
- Yrkesopplæringsnemndene skal inn i dimensjoneringsarbeidet så tidlig som mulig.
- Det skal lages realistiske intensjonsavtaler mellom skoler, opplæringskontorer og lærebedrifter.
- Bidra til at rådgivningen til elevene styrkes, slik at elever som har behov for det, får god støtte i søkefasen før læreplass.

Partene skal gjennomføre følgende tiltak:

- Bidra til å synliggjøre behovet for fagarbeidere og gode yrkeskvalifikasjoner i arbeidslivet.
- Utvikle egne strategier som grunnlag for konkrete tiltak.
- Sette seg egne mål for å bedre rekrutteringen av lærlinger innenfor de ulike bransjene.
- Rekruttere flere lærebedrifter gjennom initiativ som «Aksjon lærebedrift» «Bli helsefagarbeider» og andre tiltak.
- Oppfordre til å bruke lignende bestemmelser, slik som i lov om offentlige anskaffelser – med forskrift om offentlige anskaffelser, § 3-11 *Bruk av kontraktsstandarder og spesielle kontraktsvilkår*, i sine avtaler og kontrakter med underleverandører.
- Aktivt jobbe for at flere arbeidstakere blir instruktører.

Et felles ansvar for alle partene i samfunnskontrakten:

- Bidra til en statusheving for yrkesfaglig utdanning og til at flere blir motivert til å fullføre fagopplæringen.
- Utvikle og bruke startpakker for å rekruttere nye lærebedrifter med opplæring/veiledning av instruktører, materiell og tilbud om tett oppfølging det første året.
- Hver for seg, gjennom opplæringskontor, fylkeskommunenes opplæringsansvarlige og yrkesopplæringsnemndene, bidra til å rekruttere flere lærebedrifter.

Hele samfunnskontrakten er tilgjengelig på regjeringen.no.

Boks 6.14 Samfunnskontrakt for flere læreplasser i Telemark

Fylkeskommunene skal i samarbeid med partene i samfunnskontrakten på fylkesnivå diskutere målsettingene partene er enige om i samfunnskontrakten. Formålet er å utvikle aktiviteter og tiltak i tråd med samfunnskontraktens mål.

I Telemark er det inngått en avtale mellom NELFO Telemark og Telemark fylkeskommune, der opplæringskontoret for Elektrofag i Telemark og EL & IT Forbundet Vestfold og Telemark er part i kontrakten. Telemark fylkeskommune har planer om å tegne lignende avtaler med alle bransjer i fylket. Samfunnskontrakten skal bidra til langsiktig forutsigbar tilgang på arbeidskraft innenfor elektrofagene i Telemark. Partene skal samarbeide om dimensjonering av fylkeskommunens skoletilbud innenfor utdanningsprogrammet elektro, inntaket av lærlinger innenfor utdanningsprogrammet elektro i Telemark, og om praksisnære alternative tilbud på Vg3, samt om organisering og gjennomføring av faget prosjekt til fordypning.

NELFO Telemark skal blant annet kartlegge og evaluere egen bransjes behov for rekruttering i kontraktsperioden, og innhente rekrutteringsbehov fra andre bransjers bedrifter som rekrutterer fra utdanningsprogrammet elektro. Telemark fylkeskommune skal dimensjonere skoletilbud innenfor utdanningsprogrammet elektro i henhold til kontrakten, formidle søkere til bransje/bedrifter og initiere samarbeid om alternative Vg3 tilbud når søkere ikke får lærekontrakt. Fylkeskommunen skal også organisere samarbeid mellom skole og bedrift/bransje i faget prosjekt til fordypning gjennom utdanningsprogrammets fagforum.

Kontrakten skal evalueres årlig.

kartlegge antallet lærlinger, vurdere hvilke lærefag som var aktuelle for inntak av lærlinger og vurdere potensialet for flere lærlinger fram mot 2012. Kartleggingen ga et grunnlag for at regjeringen i april 2011 bestemte seg for å øke antallet lærlinger med ti prosent innen utgangen av 2012. Dette innebærer at hvert departement skal redegjøre for oppnådde resultater årlig. Statistikk fra Statens sentrale tjenestemannsregister skal danne grunnlag for rapportering

For 2012 var det en fellesføring i tildelingsbrevene til underliggende virksomheter om lærlinger i statsforvaltningen. Fellesføringen forpliktet alle statlige virksomheter til å vurdere hvilke lærefag som kan være aktuelle for virksomheten, og på bakgrunn av denne vurderingen, legge til rette for inntak av lærlinger med mål om å øke antallet lærlinger sammenliknet med 2011.

For å intensivere arbeidet med å øke antallet lærlinger i statlige virksomheter ytterligere, har Regjeringen besluttet å sette i gang et treårig pilotprosjekt med et eget opplæringskontor for lærlinger i statsforvaltningen. Opplæringskontoret skal yte opplæringstjenester for statlige virksomheter i Oslo og omegn. Et opplæringskontor opprettet spesielt for lærlinger i staten vil kunne styrke statlige virksomheters potensial og forpliktelse for å øke antallet lærlinger. I tillegg vil et opplæringskontor kunne bidra til at lærlingene i statsforvaltningen får en bedre, mer allsidig og relevant opplæring. Pilotprosjektet med opplæringskontor for statlige virksomheter i Oslo og omegn skal evalueres innen utgangen av 2015.

Departementets vurderinger

Departementet har satt i gang ulike tiltak for å følge opp statens forpliktelser i forbindelse med samfunnskontrakten. Hovedmålet er en økning på 20 prosent i antall lærekontrakter innen utgangen av 2015. For å sikre at partene i samfunnskontrakten kan følge utviklingen fra år til år, vil departementet i samarbeid med partene utvikle klare kriterier for og verktøy til å måle utviklingen i antall nye, godkjente lærekontrakter. Departementet er klar over at det er store variasjoner mellom bransjer og fag, både når det gjelder omfang og behov for lærlinger.

Oppfølging av forpliktelsene i samfunnskontrakten for flere læreplasser skal bidra til at flere søkere til læreplass får tilbud om en lærekontrakt. Det er derfor viktig at partene sammen med statlige myndigheter fortsetter arbeidet med å etablere lokale eller regionale avtaler slik man har gjort blant annet i Telemark. Departementet har bevilget 30 mill. kroner til oppfølging av samfunnskontrakten i 2013. Midlene skal blant annet gå til felles tiltak for

Tabell 6.3 Antall fagprøver etter Vg3 i skole

År	Antall avlagte fagprøver etter Vg3 i skole	Andel bestått
2010	406	74 %
2011	624	79 %
2012	671	83 %

oppmerksomhet og status for yrkesfaglige utdanninger, samt til konkrete tiltak for utvikling av fagopplæringen. Basert på undersøkelser om behovet for fagarbeidere mener departementet at grunnlaget for å rekruttere flere lærebedrifter og dermed flere læreplasser er godt. Når en tredjedel av norske bedrifter som i dag ikke er lærebedrifter har vurdert lærlingordningen og halvparten av disse igjen kan tenke seg å ta inn lærlinger, peker det i retning av at Norge har gode muligheter for å få flere læreplasser.

Departementet vil understreke at både fylkeskommunene og lokalt arbeidsliv har en viktig rolle i å etablere læreplasser. Departementet vil oppfordre til økt kunnskaps- og erfaringsdeling mellom fylkeskommunene for å sikre et mer systematisk samarbeid mellom skoler og lokalt arbeidsliv. Dette er viktig for å innfri målet i samfunnskontrakten.

Departementet vil

- arbeide aktivt for flere læreplasser i samarbeid med partene i arbeidslivet gjennom oppfølging av samfunnskontrakten for flere læreplasser

6.6.2 Vg3 i skole for de som ikke får læreplass

Hvert år er det flere tusen primærsøkere til læreplass som ikke får lærekontrakt i arbeidslivet. I 2012 var det i alt 16 985 søkere med ungdomsrett til læreplass. Av disse var til sammen 10 626 lærekontrakter for søkere med ungdomsrett blitt godkjent og startet mellom 1. januar og 1. desember 2012.[79] Dette innebærer at om lag 6000 søkere ikke har fått læreplass i løpet av 2012. Årsaken til at noen søkere ikke får læreplass kan være at de har svake karakterer og stort fravær, eller at de søker læreplass i lærefag som har flere søkere enn det arbeidslivet kan tilby av læreplasser lokalt. Disse har rett til Vg3 i skole etter opplæringsloven § 3-3 dersom det ikke er mulig å formidle til læreplass.

[79] Utdanningsdirektoratet (2012)

Andelen som er gitt tilbud om og har startet på Vg3 i skole, har økt i de siste tre årene, men er beskjedent sammenlignet med antallet som har søkt og ikke fått læreplass. De som har tatt Vg3 i skole, har en noe lavere andel bestått enn de øvrige kandidattypene. De har også en lavere andel «bestått meget godt».

Det varierer hvordan fylkeskommunene tilrettelegger for Vg3 i skole. Enkelte fylkeskommuner gir et slikt tilbud i samarbeid med nabofylker om kjøp av plasser. Enkelte fylkeskommuner organiserer Vg3 i skole som en kombinasjon av opplæring i skole, og opplæring i arbeidslivet. Elevene kan for eksempel få noen måneders intensiv opplæring ved en skole, for deretter å ha opplæringstid med oppfølging i bedrifter. Enkelte fylkeskommuner tilbyr Vg3 over to år i skole. Disse mener at et toårig tilbud sammenlignet med det ettårige vil gi eleven større mulighet til fordypning og modning, og gir elever med svake skoleresultater mer tid til å kvalifisere seg.

I 2010 utredet nasjonale utdanningsmyndigheter alternativt forsterket Vg3 i skole over to år, etter initiativ fra SRY. Hovedutfordringen med et alternativt Vg3 i skole over to år er at retten til videregående opplæring må endres fordi retten i dag kun omfatter tre års opplæring i videregående skole. I tillegg kan det stilles spørsmål ved om to års opplæring i skole blir for lenge, og om tilbudet enten kan forkortes eller tilpasses den enkelte elevs behov.

I samfunnskontrakten for flere læreplasser har partene kommet til enighet om å følge opp SRYs anbefaling om forsøk med alternativer til Vg3 for de elevene som ikke får lærekontrakt, basert på et tett samarbeid mellom skole og arbeidsliv. Opplæringen skal utvikles i nært samarbeid mellom videregående skoler og lokalt arbeidsliv og ligge tett opptil det reelle arbeidslivet, slik at avlagt prøve til fag- eller svennebrev blir anerkjent i samme grad som opplæring i ordinær virksomhet.

Departementets vurderinger

Regjeringen er opptatt av at flere får læreplass, og at samfunnskontrakten legger et godt grunnlag for vekst i antallet læreplasser. Det er likevel grunn til å tro at behovet for læreplasser ikke vil bli dekket fullt ut. Departementet mener at både elevenes behov og dagens organisering av Vg3 i skole som alternativ til læreplass, gir grunn til å vurdere ordningen. Elevene som får dette tilbudet, har i større grad enn de som får læreplass svake resultater, høyt fravær eller begge deler. Det er derfor utfordrende for elevene å fullføre

Vg3 på kun ett år. Dette bidrar til at andelen som stryker på fag- eller svenneprøve etter Vg3, er høyere enn for ordinære lærlinger som kombinerer opplæring og verdiskaping over to år.

Både fylkeskommunene og de unge som søker læreplass, ønsker primært å skaffe ordinær læreplass i bedrift. Dette formidlingsarbeidet strekker seg ifølge flere fylkeskommuner ut over ordinær skolestart i august. Derfor vil ofte oppstart av Vg3 i skole skje senere enn ordinær skolestart. Dermed vil opplæringsåret ofte bli kortere før elevene på Vg3 er ferdige og skal være klare til å gå opp til fagprøve. Sammenlignet med lærlinger som kombinerer opplæring og verdiskaping over to år, og som blir del av et fagmiljø med lærlinger og fagarbeidere som kan gi viktige impulser, er ofte opplæringen for elever på Vg3 mindre preget av et slikt arbeidsmiljø. Dette gjelder også for den viktige delen av fagutviklingen som handler om kontakt med tilstøtende fag og yrker gjennom de arbeidsprosesser som involverer flere fag og yrker i det ordinære arbeidslivet.

Læreplanene for Vg3 og vurdering av fagprøver i prøvenemndene er tilpasset arbeidslivets krav. Skolene er ikke på samme måte som en virksomhet utrustet til å produsere varer eller tjenester. Også når det gjelder kunde-/brukerkontakt, vil Vg3 i skole skille seg vesentlig fra opplæringen i bedrift.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør utvikles bedre ordninger for Vg3 i skole. Det bør legges mer vekt på samarbeid med lokalt arbeidsliv for å gjøre tilbudet mer nært og relevant for det arbeidslivet elevene skal ut i. I tillegg vil en utvidelse av opplæringstiden kunne bidra til å gjøre tilbudet mer attraktivt for både elever og arbeidsliv, slik at flere fullfører med fag- eller svennebrev.

Departementet vil

- gjennomføre forsøk med alternativer til Vg3 i skole for elever som ikke får læreplass

6.6.3 Opplæringskontorene

Et opplæringskontor samordner inntak og opplæring av lærlinger/lærekandidater på vegne av lærebedriftene. Hver enkelt bedrift som inngår i opplæringskontoret, må være godkjent som lærebedrift. Lærlingen tegner lærekontrakt/opplæringskontrakt med opplæringskontoret, som er juridisk ansvarlig for kontrakten, mens selve opplæringen foregår i bedrift. Opplæringskontorene godkjennes som lærebedrifter av fylkeskommunen og er private virksomheter med ulik selskapsform, men med samme forpliktelser som lærebedrifter. Det store flertallet av lærekontrakter inngås i bedrifter som er tilknyttet et opplæringskontor. Opplæringskontorene finansieres av tilskuddsordningen til lærebedrifter, og delingen av tilskuddet mellom opplæringskontor og deres medlemmer varierer, men det er lærebedriftene som eiere av opplæringskontorene, som bestemmer fordelingen av tilskudd.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at opplæringskontorene har fått en viktigere rolle for den praktiske oppfølgingen av lærlinger mellom myndighetene og lærebedriftene.[80] Mange bransjer har etablert opplæringskontor. Forskningen viser at deres hovedoppgave avviker fra lærebedriftenes ved at de i liten grad selv har lærlinger, men i større grad gjør administrativt arbeid som formidling, oppfølging og opplæring. Evalueringen konkluderer med at opplæringskontorene spiller en viktig rolle i fagopplæringen lokalt.

I en studie av lærlingordningens status blant et representativt utvalg norske bedrifter blir også opplæringskontorenes sentrale rolle kommentert.[81] Drøyt 70 prosent av lærebedriftene i undersøkelsen var ifølge VIGO medlem av et opplæringskontor, og 74 prosent av de som var med i ett opplæringskontor sa at medlemskapet er svært viktig eller viktig for at de tar inn lærlinger. Noe færre er de som mener støtten de får fra fylkeskommunen er svært viktig eller viktig for at de skal kunne ta inn lærlinger. Dette bekrefter en utviklingstrend som har pågått siden 1990-årene om at opplæringskontorene får en stadig viktigere rolle som støttespiller for bedrifter og lærlinger i det daglige, mens fylkeskommunene får en noe mer tilbaketrukket rolle og i større grad arbeider overfor bedriftene via opplæringskontorene.

Departementets vurderinger

Departementet vil vise til at det i forbindelse med samfunnskontrakten ble enighet om at myndighetene sammen med partene skal gjennomgå opplæringskontorenes rolle og ansvar i fagopplæringssystemet. Kunnskap om omfanget av lærebedrifter og potensial for å rekruttere nye er av stor interesse for både myndigheter og partene i arbeidslivet. På grunnlag av kunnskapen om den betydningen lærebedriftene tillegger opplæringskontorene, mener departementet man bør vur-

[80] Dahl m.fl. (2012)
[81] Høst m.fl. (2012a)

dere opplæringskontorenes potensial for å rekruttere og integrere nye lærebedrifter, og hvordan dette best kan gjøres.

Videre viser evalueringen at mange opplæringskontor spiller en aktiv rolle som bindeledd mellom skoler og lærebedrifter også for opplæring i prosjekt til fordyping i arbeidslivet. En gjennomgang bør derfor se på mulige roller opplæringskontorene kan ha for gjennomføringen av dette faget i arbeidslivet. Endelig bør en gjennomgang vurdere opplæringskontorenes rolle og oppgaver i det lokale og regionale fagopplæringssystemet, herunder opplæringskontorenes rolle knyttet til formidling av lærlinger, som i dag er fylkeskommunenes ansvar.

6.7 Internasjonalt arbeid og mobilitet

Det er samlet sett en betydelig internasjonal elevmobilitet innenfor grunnopplæringen, spesielt på videregående nivå og hovedsakelig finansiert gjennom Lånekassen, nordiske- og europeiske utvekslingsordninger. I skoleåret 2012-2013 reiste om lag 6500 norske elever og lærlinger for å ta deler av sin utdanning i andre land.

På grunnopplæringsområdet er arbeidet med internasjonalisering som tema i utdanningen forankret i formålsparagrafen og læreplanverket, og angår alle elever. Internasjonalisering er ikke bare utveksling mellom land, men også aktiviteter i undervisningen på skolen. Det er viktig for det internasjonale arbeidet, at det er godt forankret hos både skoleeieren og skolens ledelse.

Som del av oppfølgingen av St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning* fikk Senter for internasjonalisering av utdanning fra 2010 utvidet sitt mandat til også å være kompetanse- og servicesenter for internasjonalisering av grunnopplæringen. Senteret har i de to siste årene jobbet systematisk med kunnskapsutvikling om feltet, dialog med utdanningssektoren og formidling av informasjon om de mulighetene som finnes gjennom ulike tiltak og programmer.

6.7.1 Godkjenning av videregående opplæring tatt i utlandet

Fra og med skoleåret 2005–2006 ble adgangen til å ta deler av videregående utdanning i utlandet med støtte fra Lånekassen innført. Dette gjelder både utveksling av enkeltelever gjennom utvekslingsorganisasjoner som er godkjent for støtte, og gjennom samarbeidsprogrammer mellom norske og utenlandske videregående skoler der hele elevgrupper kan ha et studieopphold i utlandet. For skoleåret 2011–2012 var det totalt ca 2000 elever som fikk støtte fra Lånekassen til å ta Vg2 i utlandet, mens et mindre antall fikk støtte til å ta hele videregående opplæring i utlandet.

Med bakgrunn i at det har vært ulike tolkninger av mulighetene for å godkjenne bestått opplæring i utlandet, ble forskrift til opplæringsloven endret med virkning fra august 2012. Reglene for godkjenning gjelder både for studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og elevene har rett til godkjenning når vilkårene er oppfylt.

For å styrke kvalitetssikringen av opplæringen i utlandet har departementet utarbeidet nye og mer omfattende vilkår for godkjenning av utvekslingsorganisasjoner og samarbeidsprogrammer for utdanningsstøtte til den enkelte elev. Et av de nye vilkårene er at utvekslingsorganisasjonene skal kunne bistå eleven i å skaffe den dokumentasjonen fylkeskommunen trenger for å kunne gi forhåndstilsagn om godkjenning av opplæringen i utlandet. De nye vilkårene skal tre i kraft fra og med undervisningsåret 2013-2014. Fra og med 2013 overfører departementet forvaltningsansvaret for godkjenningene til Senter for internasjonalisering av utdanning.

6.7.2 Godkjenning av utenlandsk utdanning

Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning skal sikre at personer med utenlandsk utdanning har den nødvendige kompetansen som kreves i Norge for yrket de skal virke i, eller for å kunne studere videre. Innenfor høyere utdanning er vurderingen lagt til nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), som foretar en generell vurdering. Fagspesifikk vurdering og godkjenning gjøres av universitetene og høgskolene. For lovregulerte yrker som krever en bestemt kompetanse, er det flere godkjenningsinstanser.

En kartlegging av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker som ble gjennomført i 2009, fant at det er flest søknader om godkjenning innenfor helseyrkene, nærmere bestemt helsefagarbeider, sykepleier og lege, samt innenfor elektrofagyrker.[82]

Fram til 2004 hadde fylkesmennene, etter delegert myndighet, et lovbestemt ansvar for å godkjenne utenlandsk fagutdanning. Fylkeskommunen utførte den faglige vurderingen og kunne rådspørre de daværende opplæringsrådene for

[82] Rambøll Management Consulting (2009)

Boks 6.15 Europeisk utdanningssamarbeid

EUs strategi fram mot år 2020 heter *Europa 2020* og er en satsing for smart, bærekraftig og inkluderende vekst. Ett av hovedmålene er om utdanning, der et delmål er å redusere frafallet i grunnopplæringen til under ti prosent. Det er utarbeidet sju overordnede programpakker. De viktigste for utdanningspolitikken er *Youth on the move* som fokuserer på bedre utdanningskvalitet og lettere overgang for unge til arbeidsmarkedet, og *An agenda for new skills and jobs,* om arbeidslivets nye krav til ferdigheter og livslang læring.

Det er etablert et særskilt samarbeid innenfor fag- og yrkesopplæringen, kalt *Københavnprosessen*. Formålet med samarbeidet er å gjøre fag- og yrkesopplæringen mer attraktiv, kvalifikasjoner mellom landene lettere sammenlignbare og å øke kvaliteten. Norge har signert strategidokumentene og innlemmet rekommandasjonene om EUROPASS, EQF (European Qualifications Framework), ECVET (European Credit System for Vocational Education and Training) og EQAVET (European Quality Assurance Framework for Vocational Education and Training) i EØS-avtalen.

Cedefop er EUs dokumentasjonssenter for utvikling av fag- og yrkesopplæringen. Cedefop har etablert ReferNet som nettverk for dokumentasjon og ekspertise knyttet til Københavnprosessen, der også Norge deltar.

det enkelte utdanningsprogram ved behov. Etter endringene i opplæringsloven i 2004 er det per i dag ingen instans som har et lovbestemt ansvar for godkjenningen. Fylkesmennene har i samarbeid med fylkeskommunene likevel utført oppgaven etter anmodning. Flere fylkesmenn, fylkeskommuner, SRY og flere av de faglige rådene har etterlyst en lovfestet ordning og en ny organisering av arbeidet.

Departementets vurderinger

Det foreligger ikke systematisert tallmateriale som beskriver omfanget av antall søkere som ønsker en vurdering av sin utenlandske utdanning. Departementet mener likevel det bør tilrettelegges for godkjenning av utenlandsk utdanning på videregående nivå for alle utdannelser.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er en samlet, systematisk og nivådelt beskrivelse av formelle kvalifikasjoner som kan oppnås innenfor vårt formelle utdanningssystem. Arbeidet med NKR er en nasjonal videreføring av to internasjonale prosesser, EQF og kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning som er utviklet i Bologna-prosessen. Departementet fastsatte NKR i 2011. Departementet mener at EQF og NKR er gode verktøy, som blant annet skal kunne bidra til å belyse innholdet i ulike utdanninger, og derigjennom kunne ivareta vurdering av utdanning i det enkelte medlemsland. Departementet mener imidlertid at rammeverkene ikke fullt ut kan dekke behovet for vurdering av utenlandsk utdanning på videregående nivå. Det vil også være begrensninger knyttet til godkjenning av utdanning tatt i land utenfor EØS-området, se også boks 6.15.

Godkjenning av utenlandsk utdanning kan sees i sammenheng med vurdering av realkompetanse. Vox har ansvaret for å utvikle et helhetlig tilbud om realkompetansevurdering. Alle som har rett til videregående opplæring, har rett til å få sin realkompetanse vurdert, og fylkeskommunene har ansvaret for tilbudet om realkompetansevurdering inn mot videregående opplæring.

De andre nordiske landene har for yrker som ikke er regulert etablert nasjonale tiltak for vurdering av utenlandsk utdanning. I tillegg er det etablert et nordisk nettverk for vurdering av ikke regulerte yrker der de nordiske vurderingsinstitusjonene drøfter felles problemstillinger og utfordringer.

Departementet har til vurdering hvorvidt det bør opprettes en egen ordning for godkjenning av ikke regulert fagutdanning med utenlandsk fagbrev, og hvem som i så fall skal ha ansvaret for ordningen.

6.8 Kunnskapsgrunnlag om videregående opplæring

6.8.1 Kunnskapsgrunnlag om fag- og yrkesopplæringen

Kunnskapsgrunnlag som benyttes i styringen av fag- og yrkesopplæringen, er svært forskjellig i ulike land. Særlig er det ulikt hvordan partene i arbeidslivet involveres i styringen av det offentlige opplæringstilbudet og bruken av ulike former for markedsorganisering. De fleste land har blan-

dingsmodeller for styringen av fag- og yrkesopplæringen. Den største svakheten med kunnskapsgrunnlaget i de fleste modeller er mangelfull kunnskap om etterspørselen etter kompetanse på arbeidsmarkedet.[83]

Historisk har den norske fag- og yrkesopplæringen i stor grad vært styrt av erfaringsbasert kunnskap, særlig det faglige og profesjonelle skjønnet til partene i arbeidslivet. De overordnede rammene for opplæringstilbudet har statlige utdanningsmyndigheter i stor grad etablert i forbindelse med utdanningspolitiske reformer, som Reform 94 og Kunnskapsløftet. Endringene har særlig vært rettet mot opplæringstilbud på utdanningsnivå tilsvarende dagens Vg1 og Vg2 i videregående opplæring.

I takt med at fag- og yrkesopplæringen er blitt mer integrert i det offentlige utdanningssystemet, har kravene til formalisert og forskningsbasert kunnskap økt. I 2004 ble det etablert et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen. Senere ble det foreslått å etablere et tilsvarende system for fag- og yrkesopplæringen, jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*. På den bakgrunnen ble prosjektet nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen etablert for å utvikle kunnskap, vurderingsverktøy og formidling og støtte til fag- og yrkesopplæringen, se kapittel 7. *Program for forskning om fag- og yrkesopplæringen* ble også etablert og skal sluttføres i 2014. I 2011 utarbeidet dessuten Utdanningsdirektoratet nye retningslinjer for samarbeidet med partene i arbeidslivet. Formålet var å gjøre samarbeidet bedre, effektivisere saksbehandlingen og øke bruken av kunnskap i fag- og yrkesopplæringen.

Departementets vurderinger

I kapittel 3 ble det dokumentert at enkelte deler av fag- og yrkesopplæringen ikke fungerer godt nok når det gjelder gjennomføring med fag- eller yrkeskompetanse, rekruttering til lærefag og verdsetting på arbeidsmarkedet. Selv om det i løpet av de siste 20 årene er blitt gjort en rekke endringer, består fag- og yrkesopplæringen likevel av en relativt stabil grunnstamme av lærefag.[84] Samtidig har arbeidsmarkedet gjennomgått vesentlige endringer i den samme perioden.

Etter departementets vurderinger er kunnskapsbehovet om utdanningsvalg relativt godt dekket, inkludert rekruttering til lærefag, gjennomføring av opplæringsløp og etterspørsel etter læreplasser. Behovet for kunnskap om grunnforskning på fag- og yrkesopplæringen og framskrivninger av kompetansebehov på makronivå er også relativt godt dekket. Det finnes forskningsprosjekter i Forskningsrådets program *Utdanning 2020* og flere forskningsmiljøer i universitets- og høgskolesektoren og instituttsektoren som dekker behovet for grunnforskning. I St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* foreslo dessuten departementet å opprette et system for framskrivninger og analyser av framtidige kompetansebehov.

Det finnes derimot begrenset informasjon om arbeidsgiveres tilbud om læreplasser til elever. Det utarbeides ikke systematiske og årlige analyser av sysselsettingen av fagarbeidere som kunne vært et viktig grunnlag for vurderingen av om det er en god sammenheng mellom utdanningstilbudenes innhold og arbeidsmarkedet etterspørsel. Etter departementets vurdering finnes det dessuten i for liten grad forskningsbaserte utredninger av hvilken kompetanse yrker og funksjoner i bransjer og næringer etterspør. Et yrke eller en funksjon kan for eksempel beskrives gjennom en kompetanseprofil knyttet til arbeidsoppgavenes kompleksitet (generiske dimensjoner), slik som graden av rutinemessig og manuelle prosesser, autonomi i arbeidet, sosial interaksjon med for eksempel kunder og brukere og bruk av grunnleggende ferdigheter. Kompetanseprofiler kan dessuten beskrives gjennom arbeidsoppgavenes faglige innhold (substansielle dimensjoner).

Dette kan si om fagarbeidere med bestemte lærefag utkonkurreres av eksisterende profesjoner og utdanningsgrupper, eller om de utfører arbeidsoppgaver som er mer eller mindre på linje med ufaglært arbeidskraft. Dette vil gi et bedre grunnlag for å vurdere struktur og innhold i opplæringen, for eksempel om tilbudsstrukturen består av de riktige fagene, og om læreplanene er dekkende.

I dagens system gjøres det mange gode faglig-administrative vurderinger av opplæringens innhold gjennom partssamarbeidet nasjonale utdanningsmyndigheter. Etter departementets vurdering er det imidlertid behov for å forsterke disse vurderingene med forskningsbasert kunnskap. Som grunnlag for arbeidet bør det gjennomføres forskningsbaserte analyser av tilbudet av og etterspørselen etter læreplasser og fagarbeideres overgang til og sysselsetting på arbeidsmarkedet, basert på nasjonalt representative undersøkelser av virksomheter, søkere til læreplass og nyutdannede fagarbeidere. Den forskningsbaserte kunnskapen må bygges opp og anvendes i lys av fag-

[83] Høst (2012d)
[84] Høst (2012d)

miljøets kunnskap om og vurderinger av arbedslivets kompetansebehov.

Departementet legger til grunn at nasjonale utdanningsmyndigheter skal fastsette tilbudsstrukturen og utforme læreplaner i fag- og yrkesopplæringen. Departementet vil imidlertid vurdere å gi de faglige rådene større innflytelse på utformingen av læreplaner på Vg3. Etter departementets vurdering vil tildeling av økte oppgaver til de faglige rådene kunne utnytte bedre kunnskapen til partene i arbeidslivet i styringen av fag- og yrkesopplæringen.

Som et ledd i utviklingen av en slik beslutningsstruktur vil departementet etter dialog med partene opprette et forskningsprosjekt som grunnlag for gjennomgang av tilbudsstrukturen i fag- og yrkesopplæringen. I samråd med partene i arbeidslivet vil departementet dessuten vurdere hvordan forskningsinnsatsen på området skal organiseres på sikt, slik at relevant forskningsbasert kunnskap i størst mulig grad legges til grunn av beslutningstakere i fag- og yrkesopplæringen.

Departementet vil

- etter dialog med partene utlyse et forskningsprosjekt om samsvaret mellom opplæringstilbudet i fag- og yrkesopplæringen og etterspørselen etter kompetanse på arbeidsmarkedet
- vurdere å gi faglige råd større innflytelse på utformingen av læreplaner på Vg3
- etablere et indikatorsett for gjennomføring av videregående opplæring, tilbud og etterspørsel etter læreplasser og sysselsetting av fagarbeidere

6.8.2 Kunnskapsgrunnlag om studieforberedende tilbud

Det finnes lite forskning om kvalitet, innhold og relevans i de studieforberedende utdanningsprogrammene, og om forholdet mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Det er imidlertid åpenbart at studieforberedende programmer ikke kan imøtekomme gymnasets opprinnelige mål om å være et speilbilde av de akademiske utdanningsinstitusjonene. Da gymnasene og yrkesskolene ble omorganisert til en felles videregående opplæring i 1970-årene, strømmet elever med svært ulike forutsetninger inn i en skole som tidligere forholdt seg til elever med relativt like forutsetninger og forventninger. Dale[85] mener at gymnaset i sin tid hadde «elever som allerede var skreddersydd for dem», og at det var «overensstemmelse mellom lærernes avsendelsesnivå og elevenes mottakelsesnivå». Deler av høyere utdanning var i samme situasjon. I dag er mangfoldet i forutsetninger og behovet for tilpasninger et helt annet, i videregående opplæring så vel som i høyere utdanning.

Mjøsutvalet drøftet i sin utredning NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar* i hvor stor grad de som kommer fra videregående opplæring, har den reelle kompetansen, og ikke bare formelle, 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.

Departementets vurderinger

Departementet er av den oppfatning at de studieforberedende programmene i større grad må få vilkår som gjør at framtidige studenter blir bedre studieforberedt. Blant annet må utdanningsprogrammene i større grad gi elevene et realistisk bilde av hva som vil kreves i en studiesituasjon.

Høyere utdanning er blitt masseutdanning med et bredt opptaksgrunnlag, og utdanningsinstitusjonene har et stort ansvar for å imøtekomme behovene til studenter med ulike forutsetninger og behov.

Betydningen av kompetanse i arbeidslivet og den generelle økningen av utdanningsnivået i befolkningen gjør det nødvendig å ha mer kunnskap og bedre oversikt over de studieforberedende programmene. Departementet vil derfor lyse ut et forskningsprosjekt for å studere kvalitet, innhold og relevans i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Departementet foreslår også at det etableres et programråd for å sikre økt kvalitet, bedre oppfølging og økt relevans for de studieforberedende utdanningsprogrammene. Departementet vil invitere relevante fagmiljøer, organisasjoner og utdanningsinstitusjoner til å diskutere hvordan en slik struktur bør være innrettet og organisert. Det kan være et samarbeidsråd som ivaretar fellesfagene på tvers av de studieforberedende programmene eller egne faglige råd for hvert enkelt utdanningsprogram. Formålet med en slik struktur skal være å utvikle kvaliteten i fagene, se trender og utviklingstrekk og bidra til å skape bedre sammenheng mellom innholdet i utdanningsprogrammet og innholdet i høyere utdanning.

[85] Dale (2008)

Tabell 6.4 Utstyrsstipend i videregående opplæring.

Kr 910	Kr 2 020	Kr 2 910
Studiespesialisering	Naturbruk	Idrettsfag
Musikk, dans og drama	Bygg- og anleggsteknikk	Design og håndverk
Helse- og oppvekstfag	Teknikk og industriell produksjon	Restaurant- og matfag
Elektrofag		
Medier og kommunikasjon		
Service og samferdsel		

Satsene gjelder skoleåret 2012–2013

Departementet vil

- opprette et eller flere programråd for å følge utviklingen og heve kvaliteten i de studieforberedende utdanningsprogrammene
- utlyse et forskningsprosjekt om kvalitet, innhold og relevans i de studieforberedende utdanningsprogrammene

6.8.3 Kartlegging av utstyrssituasjonen

Fylkeskommunene plikter å gi elevene en fullverdig opplæring i tråd med kompetansemålene i læreplanen. Det krever at skolene har nødvendig utstyr og råvarer, for eksempel laboratorium i realfagsundervisningen og elektrobord for arbeid med fagene automatiserings- og elektroenergisystemer på utdanningsprogram for elektrofag. Fylkeskommunene kjøper inn nødvendig utstyr over sitt eget budsjett, og har ofte samarbeidsavtaler med næringslivet om blant annet overtakelse av relevant utstyr.

Det framgår av opplæringsloven §§ 3-1 og 4A-3 at videregående opplæring skal være gratis, men retten til gratis opplæring har et annet innhold enn i grunnskolen, § 2-15. Fylkeskommunen kan normalt ikke kreve egenbetaling for utgifter i forbindelse med opplæringen, men fylkeskommunen kan pålegge elevene, lærlingene, lærekandidatene og de voksne å skaffe nødvendig undervisningsmateriell og utstyr til eget bruk. Reglene om gratis opplæring oppfyller de plikter som følger av internasjonale avtaler Norge har bundet seg til, jf. FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

Regjeringen har innført en todelt ordning med gratis læremidler i videregående opplæring. Elevene får fra skoleåret 2007–2008 nødvendige trykte og digitale læremidler, og mottar i tillegg et ikkebehovsprøvd utstyrsstipend gjennom Lånekassen. Utstyrsstipendet skal brukes til nødvendig individuelt utstyr som man trenger i opplæringen, for eksempel til kokkeklær, kalkulator eller idrettsutstyr, og har somt vist i tabell 6.4 tre satser. Legger skolen opp opplæringen slik at elevene må bruke datamaskin både på skolen og hjemme, skal skolen gi hver enkelt elev en bærbar datamaskin, som skolen kan kreve en årlig egenandel for. Egenandelen skal imidlertid ikke overstige laveste sats for utstyrsstipend, og etter fullført videregående skole skal eleven få beholde datamaskinen.

Det finnes i tillegg to andre støtteordninger for elever i videregående opplæring grunnstipend og bostipend.[86]

Departementets vurderinger

Departementet har ingen fullstendig oversikt over utstyrssituasjonen i videregående opplæring. Flere organisasjoner har imidlertid uttrykt at elevene i en del tilfeller må arbeide med utstyr som er utrangert sammenlignet med det utstyret de bruker når de går ut i lære. SRY har oppfordret Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet til å foreta en systematisk gjennomgang av utstyrssituasjonen i videregående opplæring.

Arbeidstilsynets tilsyn og stikkprøver av utstyret i videregående opplæring i 2012 gir indikasjoner på at enkelte skoleeiere og skolene selv har for dårlige rutiner når det gjelder arbeidsutstyr som brukes som en del av opplæringen. Det ble for eksempel funnet gamle, åpne maskiner som

[86] Eleven kan også motta grunnstipend og lån for å gjennomføre videregående opplæring. Ordningen er behovsprøvd og avhenger av hvor mye elevens forsørgere tjener, hvor stor formue de har og hvor mange søsken eleven har under 19 år. Bor eleven borte fra foreldrene sine for å ta videregående opplæring, kan eleven få bostipend i tillegg til andre stipend og lån hvis visse vilkår er oppfylt. Proba samfunnsanalyse gjennomfører på oppdrag fra departementet en vurdering av ordningens treffsikkerhet.

det ikke er tillatt å bruke i dag, og det ble også avdekket flere arbeidsulykker.

Departementet vil vise til at når elever bruker arbeidsutstyr som ledd i opplæringen, og arbeidet foregår under forhold som kan innebære fare for liv og helse, regnes de som arbeidstakere og er omfattet av vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det er viktig at skoleeierne har oversikt over utstyret som brukes i skolene, og hvilken risiko de kan medføre for elevene, og de må sørge for at elevene som skal bruke dem, får god opplæring.

Departementet er kjent med at mange fylkeskommuner har satt i verk et omfattende arbeid med å forbedre utstyret i skolene sine. Departementet mener likevel at det er nødvendig å gjennomføre en nasjonal kartlegging av utstyrssituasjonen i videregående opplæring. Målet med kartleggingen er å få oversikt over omfanget av og kvaliteten på utstyret i videregående opplæring.

Departementet vil

- kartlegge utstyrssituasjonen i videregående opplæring for å sikre kvalitet i opplæringen

6.9 Relevans og fleksibilitet – et utgangspunkt for en bedre videregående opplæring

Departementet dokumenterer i denne stortingsmeldingen flere utfordringer i videregående opplæring. For det første er det fortsatt bare en av tre elever som fullfører opplæringen fem år etter at de begynte. Det er problematisk fordi fullført videregående opplæring er en avgjørende faktor for den enkeltes muligheter og livskvalitet. Utdanning er samtidig et premiss for velferd, fordeling og økonomisk framgang i samfunnet. For det andre velger halvparten av elevene i yrkesfaglige utdanningsprogrammer seg over i opplæringsløp som gir generell studiekompetanse. Nesten halvparten av elevene i en slik «tredje vei» med to år på yrkesfag og ett år med påbygging til generell studiekompetanse stryker i ett eller flere fag. «Lekkasjen» fra yrkesfag til påbygging fører til en tredje utfordring: Behovet for faglært arbeidskraft er på vesentlige områder større enn andelen som per i dag ender opp med fag- eller svennebrev. Det er samtidig en kontinuerlig utfordring å sørge for at innholdet i videregående opplæring er relevant for samfunnets og arbeidslivets framtidige kompetansebehov.

Departementet intensiverer med denne stortingsmeldingen arbeidet mot frafall i videregående opplæring. Praksisbrevet innføres som et kortere opplæringstilbud for elever som ikke har forutsetninger for å gjennomføre et ordinært løp, se kapittel 5. Det legges til rette for at elever som ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse, får et bedre og mer smidig opplæringsløp, uten at kompetansekravene reduseres. Ettersom flere tusen elever i de siste årene har falt fra et slikt opplæringsløp, kan en ny organisering av påbygging gi store utslag på gjennomføringen.

For å stimulere til å at flere elever velger å fullføre fag- og yrkesopplæringen, tar departementet sikte på å gi lærlinger med bestått fag- eller svennebrev rett til påbygging til generell studiekompetanse. Dette innebærer i praksis en historisk utvidelse av retten til videregående opplæring, og krever at målene i samfunnskontrakten for flere læreplasser nås. Departementet varsler en videre opptrapping av ordningen med y-veier fra relevante yrkesfaglige utdanningsprogrammer til relevante høyere utdanninger. På denne måten mener departementet at fag- og yrkesopplæring blir et valg som utelukker sikrer på bedre måte enn i dag videre utdanningsmuligheter.

Departementet legger også til rette for vesentlig større mulighet for fordypning i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Dette for å videreutvikle de enkelte lærefagenes egenart og for å gi elevene et bedre faglig grunnlag for å gjennomføre. Økt fleksibilitet, større mulighet for tilpasning og mer variasjon i gjennomføringsmodeller krever mer av fylkeskommunene, av partene i arbeidslivet og av andre relevante aktører.

Videregående opplæring må vurderes og utvikles kontinuerlig. Departementet har dokumentert at enkelte av opplæringsløpene ikke gir de fortrinnene som fag- og svennebrevene fra videregående opplæring bør gjøre. Departementet varsler derfor at tilbudsstrukturen i fag- og yrkesopplæringen skal gjennomgås i samarbeid med partene i arbeidslivet. Målet er å forbedre kvaliteten på opplæringstilbudene, tilpasse tilbudet bedre til arbeidslivets behov og heve verdien av fag- og svennebrevene. Departementet varsler også at de studieforberedende utdanningsprogrammene skal følges bedre opp, og at kunnskapsgrunnlaget skal bli bedre. Med et bedre kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt, vil departementet vurdere endringer i de studieforberedende utdanningsprogrammenes innhold og struktur.

Samlet sett betyr dette at departementet vil forbedre progresjonen og overgangene fra grunnsko-

len til videregående opplæring, og videre til arbeidsliv og høyere utdanning. Det åpnes for mer fleksibilitet og variasjon i opplæringsløpene slik at strukturen bedre kan imøtekomme elevers og fagområders ulike behov. Fullført videregående opplæring skal få større anerkjennelse som kompetanse, og skal i framtiden gi et bedre grunnlag for en yrkeskarriere eller en videre utdanningskarriere.

7 Kvalitetsutvikling

Regjeringen fastsatte i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* tre mål for grunnopplæringen, som vist i kapittel 1 og redegjort for status i kapittel 3. Målene har ligget fast siden meldingen ble lagt fram og gjelder fortsatt. Målene er gjennomgående for alle nivåer i sektoren og gir retning for utviklingen av kvalitet i grunnopplæringen. Det er på lokalt nivå at de nasjonale målene konkretiseres, med utgangspunkt i kunnskap om lokale forutsetninger og utfordringer. Nasjonale myndigheter kan på ulike måter bidra til å bygge og utvikle evnen til å igangsette og iverksette lokale utviklingsprosesser.

Dette kapitlet gjennomgår kvalitetsvurderingssystemet, nasjonale kompetanse- og utviklingstiltak, skoleeiers internkontroll og tilsyn med og veiledning om lovverket.

Kvalitetsvurderingssystemet gir blant annet kunnskap om læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø. Formålet er å legge et godt grunnlag for å fastsette mål og prioritere tiltak for å utvikle kvaliteten på opplæringen, både nasjonalt og lokalt. Kunnskap om tilstanden i sektoren og i den enkelte kommune og skole er grunnlaget for å vurdere forholdet mellom tilstand og mål for opplæringen, og om det er behov for endringer og utviklingstiltak. Målsettingen er å skape en kultur som setter læring og utvikling på dagsordenen på alle nivåer i sektoren.

Departementet vil videreutvikle systemet slik at det i større grad kan bidra til utviklingen av opplæringstilbudet på den enkelte skole. Dette innebærer blant annet at det må legges enda større vekt på å utvikle skolenes og skoleeiernes evne til å ta i bruk den kunnskapen som er tilgjengelig i målrettede utviklingsprosesser.

I perioden fra 2006 har et økende nasjonalt engasjement bidratt til kvalitetsutvikling gjennom nasjonale kompetanse- og utviklingstiltak. I tillegg til engasjement og initiativer på lokalt nivå i regi av skoleeierne, er det er behov for målrettede nasjonale tiltak for å bidra til gode læringsresultater for elever og lærlinger. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* varslet regjeringen en økt kompetanseutkikling for lærere, rektorer og skoleeiere. Ny grunnskolelærerutdanning, systematisk opplegg for veiledning av nyutdannede lærere, satsingen *Bedre læringsmiljø*, Veilederkorpset, *Vurdering for læring* og Ny GIV er andre sentrale eksempler på nasjonale kompetanse- og utviklingstiltak. Departementet mener disse tilbudene har vært en forutsetning for den positive utviklingen.

En åpen dialog med kommuner, fylkeskommuner og KS skal sikre at nasjonale initiativer er best mulig koordinert med det sterke lokale engasjementet for skoleutvikling. Dette samarbeidet vil departementet bygge videre på og forsterke.

Regelverket for grunnopplæringen skal både sikre elevenes rettigheter og stille krav som er av sentral betydning for kvaliteten på opplæringen. Derfor må skoleeiernes internkontroll av oppfølgingen av lovverket fungere tilfredsstillende. Gjennom flere nasjonale tilsyn er det blitt avdekket at mange kommuners internkontroll er mangelfull. Manglende etterlevelse av lovverket gjør det nødvendig å ha effektivt tilsyn. Begrenset juridisk kompetanse i kommunene må kompenseres med omfattende veiledning som bidrar til bedre forståelse av og grundigere oppfølging av regelverket.

7.1 Kvalitetsvurdering gir kvalitetsutvikling

Kvalitetsvurderingssystemet bestod, ved innføringen i 2004, av nasjonale prøver i elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og i faget engelsk, samt Elevundersøkelsen, der elevene gir uttrykk for sine oppfatninger av viktige sider ved læringsmiljøet. Tilsynsrapporter, internasjonale undersøkelser, forskning og evaluering ble også regnet som deler av systemet. Skoleporten skulle formidle tilgjengelig informasjon om kvaliteten i grunnopplæringen og synliggjøre læringsresultater, læringsmiljø, ressurser i grunnopplæringen, samt faktaopplysninger for den enkelte skole, kommune og fylkeskommune.

I perioden etter 2006 har departementet lagt stor vekt på veiledning i hvordan kunnskapen fra de ulike prøveformene, nasjonale prøver, kartleg-

gingsprøver, karakterstøttende og læringsstøttende prøver, kan benyttes på skolene og i klasserommene. Kvalitetsvurderingssystemets viktigste funksjon er å være til nytte for skolene og skoleeierne. For å ivareta dette har nasjonale utdanningsmyndigheter vært i nær dialog med sentrale organisasjoner i utdanningssektoren, KS og skoleeiere, med sikte på å utvikle en felles forståelse av kvalitetsvurderingssystemets målsettinger og hensikt. Departementet og partene har vært opptatt av at systemet skal være nyttig i det lokale utviklingsarbeidet.

De enkelte elementene i kvalitetsvurderingssystemet er presentert i tabell 7.1. I tillegg til det kunnskapsgrunnlaget som er omtalt i tabellen, er data om gjennomføring av videregående opplæring og om ressurser viktige. Informasjon og kunnskap som framkommer og produseres gjennom nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er imidlertid ikke det eneste grunnlaget for å vurdere hvordan det står til med skolen og elevene. Dette kunnskapsgrunnlaget suppleres med annet lokalt kvalitativt og kvantitativt materiale etter behov. Også forskning, evaluering, statistikk, tilstandsrapporter og tilsynsrapporter brukes.

Nasjonale utdanningsmyndigheter har arbeidet for å tydeliggjøre formålet med kvalitetsvurderingssystemet og forklare de ulike nivåenes roller. Dette arbeidet har vært gjort i dialog med en rekke organisasjoner.[1] Figur 7.1 gir en illustrasjon av kvalitetsvurderingssystemet som er i tråd med den omforente forståelsen i denne dialogen.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet slik det er beskrevet i denne meldingen, gir ikke et heldekkende kunnskapsgrunnlag. Det kan derfor være misvisende å omtale vurderingssystemet som et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, slik det hittil har vært navngitt. Regjeringen vil derfor heretter bruke betegnelsen kvalitetsvurderingssystemet om det kunnskapsgrunnlaget som produseres fra nasjonale myndigheters side, og forutsette at dette suppleres med annet kvalitativt og kvantitativt materiale for vurderings- og utviklingsformål, på både nasjonalt og lokalt nivå. Systemet er primært etablert for å fremme kvalitetsutvikling på den enkelte skole, selv om også nasjonalt nivå bruker systemet.

Lærere og instruktører har ansvaret for å planlegge, gjennomføre og vurdere opplæringen i dialog med elevene og elevenes foresatte. Det er i klasserommet opplæringen foregår, og mye av utviklingsarbeidet må derfor skje her, som en integrert del av det daglige arbeidet. Elevundersøkelsen og alle typer prøver gir et viktig kunnskapsgrunnlag for utvikling av skolens læringsmiljø og elevens læring, men må suppleres med den erfaringen elever og lærere har.

Skoleledelsen har ansvaret for at skolen gjennomfører vurderinger av læringsmiljøet og elevenes læringsutbytte, og for at skolen utvikler seg som en lærende organisasjon der lærerne som et kollegium samarbeider om å forbedre undervisningspraksisen. Som en del av grunnlaget for skoleeiernes ansvar for kvaliteten på opplæringen, må skoleledelsen ha en jevnlig dialog med skoleeieren om skolens resultater og utvikling. Arbeidet med utviklingsstrategier på kommunalt og fylkeskommunalt nivå må skje i nær dialog mellom skolene og skoleeierne.

For å støtte skoleledelsens og skoleeiernes ansvar for utviklingsprosesser har nasjonale myndigheter utviklet Ståstedsanalysen og Organisasjonsanalysen, verktøy som tilbys i Skoleporten. Ståstedsanalysen er et nettbasert hjelpemiddel for å sammenstille data fra Skoleporten som grunnlag for refleksjon, utvikling og forbedring ved den enkelte skole. Analysen skal bidra til å identifisere skolens sterke sider og utfordringer. Gjennomføringen av analysen skal bidra til en felles oppfatning av skolens praksis og på hvilke områder de største utfordringene ligger. Den skal være et grunnlag for å sette mål og gjennomføre målrettede tiltak.

Organisasjonsanalysen er et kartleggingsverktøy ved hjelp av en spørreundersøkelse. Assistenter, lærere, ledere og andre ansatte svarer på påstander om forvaltning av kompetanse, forbedring av undervisningen og arbeidsmåter og skolens evne til å gjennomføre endringer. Analysen skal fange opp viktige sider ved organisering, samhandling og kultur ved skolen og skal stimulere til diskusjon om praksis og forbedringsområder.

Skoleeierne har ansvaret for å vurdere kvaliteten på opplæringen og til å ta initiativ til og gjennomføre nødvendige utviklingstiltak. I dette arbeidet er skoleeierne i dialog med skolene, også om resultatene av skolebasert vurdering. I St.meld. nr. 31 (2007– 2008) *Kvalitet i skolen* varslet departementet at kommunene ville bli pålagt å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolene. Kravet om tilstandsrapport ble vedtatt i 2009 og er regulert i opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2. Rapporten skal som et minimum

[1] Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget i grunnskolen, Forum for friskoler, Kristne Friskolers Forbund, KS, Norske fag- og friskolers landsforbund, Norsk lektorlag, Norsk Montessoriforbund, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Steinerskoleforbundet, Utdanningsetaten i Oslo og Utdanningsforbundet.

Tabell 7.1 Kunnskapsgrunnlag i kvalitetsvurderingssystemet

	Formål	Frivillig deltakelse	Obligatorisk deltakelse
Brukerundersøkelser	– få fram meninger om læring og trivsel på skolen	– Lærling-, Foreldre-, Lærebedrift- og Lærerundersøkelsene	– Elevundersøkelsen
Læringsstøttende prøver	– støtte lærere i underveisvurdering og gi grunnlag for læringsfremmende tilbakemeldinger – gi grunnlag for å sammenligne seg mot nasjonalt nivå for å bedre skolens vurderingspraksis	– matematikk 5. – 10. trinn – flere under utvikling	
Karakterstøttende prøver	– støtte lærere i underveis- og standpunktvurdering – gi grunnlag for å sammenlikne seg mot nasjonalt nivå for å bedre skolens vurderingspraksis	– naturfag 8. – 10. trinn – samfunnsfag (fra 2013) – flere under utvikling	
Kartleggingsprøver	– finne de elevene som trenger ekstra hjelp i ferdigheter og fag – gir kun informasjon om elever under og rundt bekymringsgrensen	– regning 1. og 3. trinn – engelsk 3. trinn og Vg1 – digitale ferdigheter 4. trinn i (fra 2013)	– lesing 1. – 3. trinn og Vg1 – regning 2. trinn og Vg1
Nasjonale prøver	– vurdere i hvilken grad skolen lykkes med å utvikle elevenes ferdigheter		– lesing og regning 5., 8. og 9. trinn – engelsk 5. og 8. trinn
Internasjonale undersøkelser	– vurdere norske elevers kompetanse sammenliknet med andre land – gir også informasjon om utvikling over tid	– CIVIC/ICCS (demokrati/ engasjement) – ICILS (digital kompetanse (2013)) – PIRLS (leseforståelse) – PISA (matematikk, naturfag og lesing) – TALIS (undervisning og læring) – TIMSS (matematikk og naturfag)	
Eksamen	– beskrive den enkeltes kompetansenivå for omverdenen, har en normerende funksjon – lite egnet til å si noe om utvikling i elevenes ferdigheter over tid		– 10. trinn (trekk en sentralt gitt skriftlig og én lokalt gitt muntlig) – Vgo (trekk alle trinn)

Figur 7.1 Kvalitet i opplæringen. Hvordan vurdering kan bidra til kvalitetsutvikling.

omhandle områdene læringsmiljø, læringsresultater og frafall. Den kan bygges ut med annen informasjon og kunnskap som det lokalt er behov for. Tilstandsrapporten skal bidra til en mer systematisk gjennomgang av kvaliteten på opplæringen og elevenes resultater, som grunnlag for en drøfting av tiltak for utvikling av skolen i kommunestyret og i fylkestinget.

Kvalitetsvurderingssystemet gir også et bredt kunnskapsgrunnlag for nasjonale utviklingstiltak. Kunnskap om læringsmiljøet og elevens resultater har vært et viktig utgangspunkt for nasjonale utviklingsstrategier. Systemet har bidratt til en målretting av de nasjonale tiltakene.

7.1.1 Læringsmiljøet – om læring og trivsel

Brukerundersøkelsene utgjør det viktigste kunnskapsgrunnlaget for utvikling av læringsmiljøet. Undersøkelsene består av Elev-, Foreldre-, Lærer-, Lærebedrift[2]- og Lærlingundersøkelsene. Disse gir elever, lærlinger, lærere, instruktører og foreldre mulighet til å si sin mening om læring og trivsel i opplæringen. Også internasjonale undersøkelser gir viktig kunnskap om norske elevers læringsmiljø. Videre omtales Elevundersøkelsen og undervisningsvurdering nærmere.

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er den eneste brukerundersøkelsen som det er obligatorisk å gjennomføre. De sentrale temaene i undersøkelsen er elevenes trivsel, motivasjon, læring, elevvurdering og veiledning, arbeidsmiljø og elevmedvirkning. Undersøkelsen er tilpasset ulike nivåer i skolen, og det er både obligatoriske og frivillige deler i undersøkelsen. Elevundersøkelsen er revidert med sikte på å få dekket følgende sentrale læringsmiljøtemaer på en bedre måte:

- lærer–elev – relasjoner
- lærer–elev – klasseledelse
- elev–elev – kultur for læring

Undersøkelsen gir nå bedre informasjon om elevenes motivasjon for å lære, og om hvorvidt opplæringen blir mer praktisk og variert, utfordrende og relevant, og gjør det derfor mulig å vurdere resultatene av *Motivasjon og mestring for bedre læring*.

Fra høsten 2013 flyttes Elevundersøkelsens obligatoriske gjennomføring fra vårsemesteret til høstsemesteret, for å gi skolene bedre mulighet til å følge opp undersøkelsen samme skoleår.

Undervisningsvurdering

Undervisningsvurdering har vært mye diskutert i de siste 20 årene, og departementet har lagt vekt på at det er opp til skoleeierne å beslutte hvordan en slik vurdering eventuelt skal gjennomføres. Det stilles ikke krav til skoleeiere og skoler om å gjennomføre slike vurderinger.

Veilederen *Undervisningsvurdering – en veileder for elever og lærere* kom i 2011. Elevorganisasjonen, KS, Utdanningsdirektoratet og Utdanningsforbundet samarbeidet om utviklingen av denne veilederen. Formålet er at elevene og læreren sammen kan evaluere og forbedre opplæringen i faget på en konstruktiv måte, se boks 7.1.

7.1.2 Elevers læringsresultater

Ulike prøver, internasjonale undersøkelser og eksamensresultater utgjør det viktigste datagrunnlaget for å belyse elevers læringsresultater. Videre omtales de ulike typer prøver.

Nasjonale prøver

Nasjonale prøver ble innført våren 2004 av Bondevik II-regjeringen. Raskt tempo uten god forankring og dialog med dem som skulle ta dette verktøyet i bruk, førte til prøver av for dårlig kvalitet,[3] og mye uro om hvordan disse skulle brukes. Det ble også kritisert at det var for mange prøver, og at arbeidsbelastningen på skolene og lærerne ble for stor totalt sett. Omfattende publisering av resultater medførte rangering av skoler og presentasjon av resultater som ikke holdt faglig mål. Nasjonale prøver ble derfor først og fremst oppfattet som et kontrollsystem, og fungerte dårlig som kvalitetsutviklingssystem for lærere, skoler og skoleeiere. Elevorganisasjonen organiserte omfattende boikottaksjoner.

Formålet med prøver er å kartlegge elevenes ferdigheter og gi informasjon til elever, lærere, skoleledere, foresatte, skoleeiere og de regionale og nasjonale myndighetene som kan danne grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid. Det er avgjørende at kvalitetsvurderingssystemet har stor legitimitet, slik at resultatene brukes og fortolkes på en faglig forsvarlig måte. Publisering av resultater på skolenivå og rangering svekker tilliten og virker hemmende på for-

[2] Tidligere kalt instruktørundersøkelsen.

[3] Lie m fl. (2004)

Boks 7.1 Undervisningsvurdering – en veileder for elever og lærere

Elevorganisasjonen, KS og Utdanningsforbundet har sammen utviklet veilederen i undervisningsvurdering, som kom i 2011. Prinsippene som er fastsatt for undervisningsvurderingen, er følgende:

1. Vurderingen gjennomføres av læreren og elevene. Vurderingen skal utvikle dialogen mellom lærer og elev, og den skal dreie seg om forhold som de sammen eller hver for seg kan gjøre noe med.
2. Vurderingen skal være direkte relatert til opplæringen i det enkelte fag.
3. Vurderingen skal handle om læringsmål, arbeidsmåter, læringsstrategier, innhold og organisering i timene.

Med basis i disse prinsippene følger elever og lærere opp følgende fire faser i kvalitetsutviklingen:

- Fase 1. I denne fasen forbereder elever og lærere seg på vurderingsarbeidet. De gjør seg kjent med formålet med å vurdere opplæringen i fag, hvem de skal involvere, og hvordan. Videre må de bestemme framgangsmåten, og hvordan de skal følge opp resultatene.
- Fase 2. I denne fasen innhenter elevene og læreren informasjon om hvilke deler av opplæringen de vil vurdere. Det er ulike måter å gjøre dette på: ved hjelp av dialog, logg, observasjon og spørreskjema.
- Fase 3. I denne fasen systematiseres informasjonen og den følges opp med dialog mellom læreren og eleven. Dette for å danne felles utgangspunkt for å videreutvikle opplæringen.
- Fase 4. I denne fasen følger man opp det man har funnet ut. Der er nødvendig med oppfølgingspunkter, ansvarsfordeling og tidsfrister for å få til et vellykket utviklingsarbeid.

målet. Stoltenberg II-regjeringen så derfor behovet for å ta en prøvepause i 2006 for å sikre at kvaliteten på de nasjonale prøvene, omfanget og publiseringen av resultater ble endret gjennom tett samarbeid med og innspill fra sektoren. I 2007 ble så nye prøver innført i ny form og med en justert kurs.

I den videre utviklingen av prøvene ble det fastsatt et felles rammeverk, prøvene ble gjort enklere å rette, og den tekniske utformingen ble bedre. Skriveprøvene i norsk og engelsk ble fjernet, og i stedet ble det besluttet å utvikle læringsstøttende prøver i skriving. Det ble videre besluttet at prøvene ikke skulle gjennomføres i videregående opplæring og på 10. trinn.

Fra høsten 2010 gjennomførte også elever på 9. trinn de samme prøvene i lesing og regning som elevene på 8. trinn.

Fra høsten 2012 gjennomførte elever med nordsamisk som førstespråk nasjonale prøver i lesing på samisk for første gang. Fra 2013 vil også elever med lulesamisk og sørsamisk som førstespråk få leseprøver på sitt språk.

I årene etter at de nye nasjonale prøvene kom, har departementet vært opptatt av å bruke erfaringer fra skolene og skoleeierne til å utvikle og forbedre bruken av prøvene. Innhenting av erfaringer er blitt gjort gjennom spørreundersøkelser, kasusstudier, arbeids- og referansegrupper, registrering og vurdering av henvendelser fra sektoren, samarbeid med Foreldreutvalget i grunnskolen og i møter med Elevorganisasjonen og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner.

Nasjonale utdanningsmyndigheter har å tilby ulike verktøy støttet opp om utviklingen av analysekompetanse og oppfølging av resultatene fra nasjonale prøver i skolen og på skoleeiernivå. Her kan nevnes

- veiledning til skoleeiere og skoleledere
- veiledninger til lærere og skolen til hver prøve
- lærerbrosjyre
- foreldrebrosjyre
- analyseverktøy
- analyser av resultatene, prøvene og enkeltoppgaver på nasjonalt nivå
- veiledningsfilmer (to filmer lanseres i 2013)

Departementet arbeider for at mer av prøvegjennomføringen skal skje elektronisk. Dette vil føre til mer fulltallig resultatregistrering, samtidig som fare for feilregistrering vil minimeres. Det vil også redusere den tiden lærere og skoler bruker på nasjonale prøver.

Departementet har startet videreutvikling av prøvene slik at de kan gi informasjon om endringer i elevenes resultater over tid. Dette vil først

skje for prøvene i regning og engelsk, mens leseprøvene vil gi informasjon om endringer i resultatene over tid når de gjennomføres elektronisk:

- Regning og engelsk: Et utvalg elever får en egen prøve der noen av oppgavene er like hvert år (ankeroppgaver). Resultatene for de oppgavene som er like, sammenlignes med resultatene for de oppgavene som varierer fra år til år på en slik måte at det blir mulig å se utviklingen over tid både lokalt og nasjonalt.
- Lesing: Gjennomføring av elektroniske leseprøver er en forutsetning for å måle utviklingen av elevenes leseferdigheter. Det skal utvikles elektroniske nasjonale prøver i lesing på 5., 8. og 9. trinn. Disse skal gjennomføres første gang i 2015. Det skal lages to leseprøver på hvert trinn det første året, hvorav den ene ankeroppgaven skal gjennomføres av et utvalg elever hvert år.

Til nå har det vært slik at skoler bare har kunnet sammenligne sine resultater med andre skoler eller nasjonalt gjennomsnitt. Videreutviklingen av prøvene vil gjøre det mulig å sammenligne sine egne resultater over tid, og sammenligne seg med andres utvikling. Skolene og skoleeierne vil få bedre informasjon om hvorvidt elevenes ferdigheter utvikler seg positivt eller negativt. De får dermed et bedre og sikrere grunnlag for å vurdere om konkrete utviklingstiltak har hatt betydning for elevenes læring.

Kartleggingsprøver

Formålet med kartleggingsprøver er å undersøke om elever trenger ekstra faglig oppfølging. Prøvene er utformet slik at de angir en såkalt bekymringsgrense. De om lag 20 prosent av elevene som skårer under denne bekymringsgrensen, bør følges opp særskilt. Prøvene skal først og fremst være til hjelp i lærernes pedagogiske arbeid, men kan også brukes som grunnlag for utvikling på skolenivå. Prøvene er verktøy som skal gjøre det mulig å identifisere elevenes faglige utfordringer tidlig, og de ble varslet av departementet i St.meld. nr. 16 (2006–2007) … *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.*

Kartleggingsprøvene skiller seg fra de nasjonale prøvene blant annet ved at formålet er å identifisere en gruppe elever og ikke elever på alle nivåer. Det er ikke lagt opp til å rapportere resultatene videre fordi resultatene i hovedsak skal brukes til oppfølging av enkeltelever. Kartleggingsprøver kan derfor gjenbrukes. Departementet mener det vil være uheldig å bruke resultater fra kartleggingsprøver som styringsinformasjon.

Våren 2008 gjennomførte alle elever på 2. trinn nye kartleggingsprøver i leseferdighet, tallforståelse og regneferdighet etter læreplanene i Kunnskapsløftet. Utviklingen av kartleggingsprøver i grunnskolen har fortsatt. Rammeverket for kartleggingsprøvene i grunnskolen kom våren 2011, og ligger til grunn for all nyutvikling og revidering. Fagmiljøene har fått i oppdrag å revidere kartleggingsprøvene i lesing og regning på 1.–3. trinn. Kartleggingsprøven i digitale ferdigheter på 4.trinn er nyutviklet. Kartleggingsprøven i engelsk på 3. trinn skal revideres i 2014.

Karakterstøttende og læringsstøttende prøver

Nasjonale prøver i grunnleggende ferdigheter gir ikke alene et tilstrekkelig godt bilde av kompetansen til norske skoleelever. Departementet foreslo derfor i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* å innføre utvalgsprøver i ulike fag og ferdigheter på ulike trinn. Utvalgsprøver avholdes i et representativt utvalg skoler som grunnlag for å beregne et nasjonalt nivå. Senere kan andre skoler som ønsker det avholde prøvene.

Læringsstøttende prøver er utvalgsprøver som gir lærerne mulighet til å sammenligne sine egne elevers nivå med det nasjonale nivået. Formålet er å gi lærerne grunnlag for læringsfremmende tilbakemeldinger til elever på alle prestasjonsnivåer. Her skiller de læringsstøttende prøvene seg fra kartleggingsprøver, som kun er egnet til å avdekke de svakest presterende elevene. Læreren kan sammenligne sine egne elevers nivå med et nasjonalt nivå.

Karakterstøttende prøver er også utvalgsprøver. Disse skal gi læreren grunnlag for mer rettferdig sluttvurdering, samtidig som de kan gi grunnlag for læringsfremmende tilbakemeldinger til elever på alle prestasjonsnivåer. Også her kan læreren sammenligne sine egne elevers nivå med et nasjonalt nivå. Til forskjell fra læringsstøttende prøver, knyttes resultatene i karakterstøttende prøver til karakterskalaen.

Det er satt i gang arbeid med å utvikle frivillige læringsstøttende og karakterstøttende prøver i skriving, lesing og regning som grunnleggende ferdigheter og i digitale ferdigheter, samt i fagene matematikk, naturfag og samfunnsfag. Prøvene skal gjøres tilgjengelig for skolene i en digital prøvebank, som lanseres høsten 2013.

7.1.3 Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen

I 2009 besluttet regjeringen å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet til også å omfatte fag- og yrkesopplæringen. Dette ble presentert i St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*. Målet er å vurdere i hvilken grad skolene og lærebedriftene oppfyller målene for opplæringen, og å identifisere områder for kvalitetsutvikling. Målgruppene er skoleeier, lærebedrifter, opplæringskontorer og nasjonale utdanningsmyndigheter. Se figur 7.2 for en oversikt over systemet. Systemet skal gi

- et godt statistisk grunnlag for å analysere elevenes og lærlingenes gjennomføring av fag- og yrkesopplæringen
- kunnskap om læringsmiljøet gjennom Elev-, Lærling- og Lærebedriftundersøkelsene
- vurderinger av kvaliteten på opplæringen i lærebedriftene
- vurderinger av sysselsettingssituasjonen for nyutdannede fagarbeidere og lærebedriftenes vurdering av deres kvalifikasjoner

Flere elementer er under utvikling, herunder

- Lærlingundersøkelsen – revidert utgave høsten 2012
- Lærebedriftundersøkelsen – revidert utgave høsten 2013
- analyse av Lærlingundersøkelsen (2011[4] og 2013)
- kvaliteten i fagopplæringen (fireårig forskningsprosjekt startet høsten 2011 – NIFU m.fl.)[5]
- informasjon om nyutdannede fagarbeideres yrkesaktivitet ett, to og tre år etter fagbrev
- data om overgang til læretid
- indikatorer som utvikles i andre sammenhenger, for eksempel i Ny GIV

Utdanningsdirektoratet gjennomfører våren 2013 høring av et forslag til forskriftsendring om å gjøre Lærlingundersøkelsen obligatorisk, på lik linje med Elevundersøkelsen.

EU vedtok i 2009 en anbefaling om å opprette et referansenettverk for kvalitetssikring i fag- og yrkesopplæringen, EQAVET.[6] Deres kvalitetsrammeverk er brukt som inspirasjon for utviklingen av kvalitetsindikatorer i fag- og yrkesopplæringen. EQAVET-indikatorene er relevante for å vurdere måloppnåelsen for fag- og yrkesopplæringen, når de er satt inn i norsk kontekst.

Innføringen av kvalitetsvurderingssystemet i fag- og yrkesopplæringen skal pågå fram til juni 2015. Det skal gjennomføres en rekke forankringsmøter med sentrale aktører, og det vil bli gjennomført nasjonale konferanser om systemet. Ett eller flere prøveprosjekter skal gi kunnskap om erfaringer med hvordan ulik informasjon samles inn, analyseres og brukes i kvalitetsarbeidet. Det vil også bli etablert et vurderingsnettverk for å sikre erfaringsdeling og læring på tvers av fylkeskommuner. Prøveprosjektene vil bli evaluert.

7.1.4 Utprøving av skolebidragsindikatorer

Skolebidragsindikatorer er utviklet for å supplere kunnskapsgrunnlaget for lokal kvalitetsutvikling. Indikatorene gir et mål på skolenes bidrag til elevenes læring ved å beregne endringer i elevprestasjoner mellom minst to ulike måletidspunkter. Siden skolebidragsindikatorene beregnes ut fra endring i resultater for samme elevgruppe, kontrolleres effekten av sammensetningen av elevgruppen, særlig angående sosiale bakgrunnsfaktorer.

I Innst. S. nr. 42 fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* ba komiteen regjeringen vurdere å gjenoppta arbeidet med såkalte skolebidragsindikatorer, jf. anmodningsvedtak nr. 54 (2008-2009). På bakgrunn av dette startet departementet opp et utredningsarbeid for å utvikle indikatorer basert på endringer i elevprestasjoner mellom to tidspunkter. Dette er nå gjort av Statistisk sentralbyrå.[7]

Innføring av skolebidragsindikatorer kan gi interessant informasjon for skolene i deres kvalitetsutviklingsarbeid, dersom resultatene blir brukt på en faglig måte og innenfor forsvarlige rammer. Erfaringer viser at resultatene fra de nasjonale prøvene i noen kommuner og i enkelte medier blir brukt på en enkel og unyansert, og i noen tilfeller også feilaktig måte. Nyttige kvalitetsverktøy kan på denne måten ha en helt annen effekt enn det formålet tilsier. Å innføre et nytt element i de nasjonale prøvene basert på skolebidragsindikatorer, gir noen utfordringer, som må belyses nærmere. Departementet vil derfor vurdere å gjennomføre et prosjekt som kan gi oss kunnskap om hvordan skolebidragsindikatorer kan brukes for å fremme kvalitet, og hvordan utilsiktede effekter av bruken av slike indikatorer

[4] Nyen m.fl. (2011)

[5] Første rapport ble publisert i 2012: Høst (2012e)

[6] European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training

[7] Hægeland m.fl. (2011)

Figur 7.2 Kvalitet i fagutdanningen. Hvordan vurdering kan bidra til kvalitetsutvikling.

kan unngås. Prosjektet skal være forskningsbasert.

7.1.5 Skoleporten

Formålet med nettportalen Skoleporten er at skoler og skoleeiere skal få lett tilgang til relevant og pålitelig informasjon som en del av grunnlaget for det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet. Det er lagt vekt på god og brukervennlig formidling av data i Skoleporten, og veiledning i bruk av tilgjengelige data er høyt prioritert. I tillegg blir det årlig utarbeidet en publikasjon, *Utdanningsspeilet*, som presenterer analyser av data på nasjonalt nivå.

Skoleporten har en åpen og en pålogget del. Åpen del skal dekke allmennhetens behov for informasjon om grunnopplæringen. Pålogget del er et verktøy for skoleledere og skoleeiere i vurderingsarbeidet. Pålogget del i Skoleporten skal videreutvikles til å bli et enda bedre verktøy for kvalitetsvurdering.

Skoleporten inneholder også ulike veiledninger i å tolke kunnskapsgrunnlaget og vurderingsverktøy som skolene og skoleeierne kan bruke i lokale utviklingsprosesser. Malen for tilstandsrapporten henter data om elever og undervisningspersonale, læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring. Som en del av malen ligger det veiledninger i hvordan data kan analyseres og suppleres slik at kunnskapsgrunnlaget danner basis for drøfting i kommunestyret og fylkestinget av kvaliteten på opplæringen.

7.1.6 Erfaringer med bruk av kvalitetsvurderingssystemet

Kvalitetsvurderingssystemet ble evaluert i 2009. Evalueringen viste at KS så på delene i kvalitetsvurderingssystemet som gode verktøy for utviklingsarbeid på lokalt nivå. Lærere ga uttrykk for at prøvene i større grad burde gi informasjon om den enkelte elev. I evalueringen ble det foreslått å videreutvikle prøvene som pedagogisk verktøy.[8] Evalueringen har vært en viktig del av grunnlaget for å videreutvikle delene i kvalitetsvurderingssystemet.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viser at mange kommuner og fylkeskommuner i de siste årene har arbeidet målrettet med kvalitetsvurdering og utviklingsstrategier for grunnopplæringen. Evalueringen tyder på at et stort flertall av kommunene jevnlig drøfter resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og Elevundersøkelsen, mens en noe lavere andel bruker resultatene i styringen av skolene. Større kommuner synes å bruke datagrunnlaget mer aktivt i sitt kvalitetsarbeid enn mindre kommuner.[9]

Skoleeiernes tilstandsrapporter, som det ble innført krav om i 2009, er under evaluering. Sluttrapporten fra evalueringen kommer i november 2013. Delrapporter viser at både skoleeiere og skoleledere opplever at den årlige tilstandsrapporteringen er et relevant og nyttig virkemiddel, og at de i større grad enn tidligere bruker resultater som grunnlag for skoleutvikling. Funnene tyder på at kravet om en årlig tilstandsrapport har ført til at skoleeierne er blitt mer bevisst sitt ansvar for vurdering og kvalitetsutvikling i skolesektoren.

Analyser av et utvalg tilstandsrapporter viser at skoleeiere i ulik grad har utnyttet tilstandsrapporten som grunnlag for kvalitetsutvikling. Oppfølgingen av tilstandsrapportene varierer med kommunestørrelse. Analysene viser at store kommuner, i større grad enn små og mellomstore, ser tilstandsrapporten i sammenheng med sitt øvrige system for kvalitetsutvikling. Videre framgår det at kommuner med færre enn 5000 innbyggere i mindre grad enn større kommuner benytter tilstandsrapporten som et grunnlag for vurdering, styring og utvikling.

OECD startet i 2010 en gjennomgang i 23 land av hvordan evaluerings- og vurderingssystemer kan forbedre kvaliteten og effektiviteten i grunnopplæringen og bidra til å svekke betydningen av elevenes sosiale bakgrunn. I sin vurdering av Norge trekker OECD fram at det har skjedd en betydelig utvikling i Norge siden etableringen av kvalitetsvurderingssystemet.[10] Norge får positiv tilbakemelding for å søke å ha en balansert tilnærming for å ta vare på behovet for både ansvarliggjøring og forbedringsarbeid. Samtidig peker OECD på at kvalitetsvurderingssystemet som system har vært for svakt kommunisert.

OECD anbefaler at Norge i den videre utvikling av systemet blant annet:

- tydeliggjør mål og kriterier for hva som er god kvalitet
- fullfører kvalitetsvurderingssystemet slik at det framstår som et sammenhengende system
- fortsetter å bygge evaluerings- og vurderingskompetanse blant lærere, skoleledere og skoleeiere.

---

8 Allerup m.fl. (2009)

9 Aasen m.fl. (2012)

10 *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes Country Background.* Report for Norway 2011

Departementets vurderinger

Kvalitetsvurderingssystemet har bidratt til større oppmerksomhet om elevenes læringsresultater og utviklingen av skolen. Departementet mener at utviklingen av de enkelte delene av systemet, som de nasjonale prøvene, andre prøveformer, brukerundersøkelsene, kravet om tilstandsrapport og utvidelsen til fag- og yrkesopplæringen, har gitt et nytt grunnlag for diskusjonen om hvilke utfordringer den enkelte skole og skoleeier har, og hva som er gode utviklingstiltak. Kommunikasjon av helheten i systemet og støtte til å ta i bruk kunnskapen om skolens læringsmiljø og elevenes læringsresultater, vil bli enda høyere prioritert. Nasjonale myndigheter bygger videre på den gode dialogen og samarbeidet med organisasjonene på opplæringsområdet, kommuner og KS.

Gjennom beskrivelsene av formålet med de ulike elementene i kvalitetsvurderingssystemet og de ulike nivåenes ansvar og roller, bidrar nasjonale myndigheter til at kvalitetsvurderingssystemet framstår som et sammenhengende system. Det er utviklet veiednings- og støttemateriell på områdene læringsresultater og læringsmiljø, som er relevant for alle nivåer i kommunene. Departementet vil fortsatt prioritere god veiledning og støtte til skoler og skoleeiere.

Både Evalueringen av Kunnskapsløftet og foreløpige tall fra evalueringen av skoleeiernes tilstandsrapporter viser at store kommuner i større grad enn mindre kommuner klarer å nyttiggjøre seg datagrunnlaget i kvalitetsvurderingssystemet og tilstandsrapportene i sitt utviklingsarbeid. Departementet vil ta med denne kunnskapen om kommunale variasjoner i den videre utviklingen av kvalitetsvurderingssystemet.

Kvaliteten på resultatene fra nasjonale prøver er avhengig av at alle skolene følger regelverket for individuelt fritak. Hovedregelen er at prøvene er obligatoriske for alle elever, og at adgangen til fritak er begrenset. Forskrift til opplæringsloven åpner for at det kan gis fritak dersom eleven allerede har vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1, eller vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8, og eleven ikke vil ha nytte av gjennomføringen av prøven. Fritaket er et enkeltvedtak og kan påklages. Selv om en elev oppfyller kravene for fritak, kan eleven selv eller foreldrene likevel bestemme at eleven skal gjennomføre prøven.

Departementet har registeret at det har vært stilt spørsmål ved om skoler har fulgt regelverket om fritak av elever i den hensikt å bedre skolens resultater. Diskusjonen om fritak kommer som konsekvens av rangering av resultater på nasjonale prøver, og kan være med på å svekke nytten av resultatene fra de nasjonale prøvene. Fritaksreglene er utformet slik at de åpner for bruk av skjønn til en viss grad. Dette gjør at praktiseringen av fritaksreglene varierer, men det er et mål at reglene skal forstås og praktiseres så likt som mulig. Fylkesmennene har vært opptatt av at ikke for få elever fritas som resultat av denne debatten.

Det er utarbeidet en ny veiledning til skoleledere og skoleeiere som tydeliggjør ansvar og regler og rutiner for fritak. Det er arbeidet spesielt med fritak i revideringen av veiledningen, og da særlig med vekt på at fritak fra nasjonale prøver er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det tydeliggjøres også at eleven og foreldrene har rett til å uttale seg, og at de har rett til å bestemme at eleven skal gjennomføre prøven selv om skolen vil fatte vedtak.

Tilsyn viser at det er forskjellig praksis ved utformingen av enkeltvedtak og nødvendig informasjon til elevens hjem. Sammenligning av skolers fritakstall gir ikke nyttig informasjon fordi elevgrunnlaget kan variere mye fra år til år. Størrelsen på gruppene som har vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring, kan være lik, men variasjonen innenfor gruppene kan være svært stor. Dette er en viktig forklaring på forskjell i fritak mellom to tilsynelatende like skoler.

En egen evaluering av nasjonale prøver vil komme våren 2013. Evalueringen vil undersøke forholdet mellom de nasjonale prøvene som et administrativt styringsverktøy for nasjonale utdanningsmyndigheter, skoleeiere og skoleledere og de nasjonale prøvene som redskap for lærerne, elevene og deres foresatte i det pedagogiske utviklingsarbeidet. Evalueringen vil se nærmere på hvordan de ulike nivåene i styringskjeden forholder seg til disse målsettingene, og hvilke uttrykk dette får. Evalueringen vil sette søkelyset på hvilken funksjon prøvene har som tilbakemelding til og ansvarliggjøring av skoler og skoleeiere og hvilken pedagogisk funksjon prøvene har for tilbakemelding og forbedring av skoleresultater for elevene.

Resultatene av de nasjonale prøvene blir publisert på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå, med gjennomsnitt, ulike mål for spredning mellom elever og prosentandel fritatte og ikke deltatt. Offentlighetsloven gir alle som ønsker det innsyn i resultatene på skolenivå. Disse gis ut når det ikke er fare for direkte eller indirekte identifisering av elever. Det er på bakgrunn av denne infor-

masjonen at aviser og andre lager lister og rangeringer basert på skolenes gjennomsnittsresultater. Rangering basert på gjennomsnittsresultat gir liten selvstendig informasjon. Gjennomsnittstallet gir ikke informasjon om i spredning av resultater, elevgrunnlaget og innholdet i undervisningen.

De nasjonale prøvene er nye hvert år. Prøvene i lesing og regning er i grunnleggende ferdigheter på tvers av fag, mens engelskprøven er i deler av faget engelsk. Det ikke mulig å drive drilling av elevene for prøvens skyld fordi prøven er ny hvert år. Elevene er med andre ord nødt til å forstå det de lærer, for at kunnskapen skal ha overføringsverdi til en ny og ukjent prøve. Det er imidlertid viktig at elevene blir kjent med prøveformatet, som kan være nytt for mange. Trygghet på prøveformatet vil gi riktigere resultater, som læreren og skolen kan jobbe videre med. For at elevene skal bli trygge på prøveformatet, er det nødvendig å gjennomgå eksempeloppgaver.

Tekstene i nasjonale prøver i lesing er hentet fra flere ulike fag, sjangre og temaer som endres fra år til år. Utprøvingen av nasjonale prøver foregår som en helt vanlig prøve. Når rapporter fra utprøvingen sammenholdes med rapporter etter den nasjonale gjennomføringen av den samme prøven, er resultatene tilnærmet like. Konklusjonen som trekkes av dette er at den eneste måten å øve seg til å prestere godt på en leseprøve er å arbeide med å fremme elevenes leseforståelse i alle fag.[11]

Departementet mener at de nasjonale prøvene gir både informasjon som lærere kan bruke til å planlegge opplæringen og god styringsinformasjon. Prøvene har bidratt til et felles kunnskapsgrunnlag for å diskutere og bygge videre utvikling på. Departementet mener at de nasjonale prøvene er et kunnskapsgrunnlag i skoleeiernes vurdering av elevenes grunnleggende ferdigheter. Departementet vil legge vekt på støtte til det arbeidet som skjer i klasserommet, med resultatene fra de nasjonale prøvene.

Departementet vil videreutvikle de nasjonale prøvene slik at de fortsatt kan gi nyttig styringsinformasjon og fungere godt som verktøy på skoler, samtidig som det legges enda bedre til rette for lærernes bruk av resultatene. Departementet mener at omfanget av prøver må vurderes mot behovet for tilstrekkelig informasjon og tidsbruk. Dagens nivå innehar etter departementets mening en slik balanse, men endrede forutsetninger og behov vil kunne medføre ny vurdering.

[11] Frønes m.fl. (2012)

Det har vært tverrpolitisk enighet om at Norge skal delta i internasjonale undersøkelser. Undersøkelsene er viktige for å vurdere utviklingen i norske elevers faglige prestasjoner, og gir nyttig informasjon om opplæringen i norsk skole sammenlignet med andre land. Departementet vil arbeide for å motivere norske skoler til å delta i internasjonale undersøkelser.

7.2 Kompetanse- og utviklingstiltak for en bedre opplæring

For å bidra til et likeverdig opplæringstilbud i Norge, og for å møte de viktigste nasjonale utfordringene, har regjeringen satset på en rekke kompetanse- og utviklingstiltak for lærere, skoleledere og skoleeiere.

De nasjonale kompetanse- og utviklingstiltakene har i perioden fra 2005 til 2012 totalt sett hatt et samlet budsjett på mer enn 5 mrd. kroner. De mest omfattende tiltakene i perioden har vært disse:

- *Kompetanse for utvikling* 2005-2008 (innføringen av Kunnskapsløftet)
- *Kompetanse for kvalitet* 2009-2012 (videreutdanning for lærere)
- Etterutdanning på prioriterte områder
- Veiledning av nyutdannede lærere, inkludert veilederutdanning
- Rektorutdanning
- *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*
- *Bedre læringsmiljø*
- *Vurdering for læring*
- Øremerket tilskudd for tettere oppfølging av elever i Vg1
- Øremerket tilskudd til kulturskoler og kulturtilbud
- Nasjonale sentre

Etter- og videreutdanning av skoleledere og lærere har hatt høyest prioritet. Flere av de nasjonale tiltakene har bygget på et nært samarbeid mellom flere aktører. Dette har bidratt til en felles prioritering av innsatsområder, samtidig som man har ivaretatt hensynet til lokale utfordringer.

Samarbeid mellom de viktigste aktørene i opplæringssektoren har vært særlig viktig i arbeidet med de store kompetanseutviklingsstrategiene. Partene som eksempelvis undertegnet *Kompetanse for kvalitet* er lærerorganisasjonene, Skolelederforbundet, KS, Nasjonalt råd for lærerutdanning og Kunnskapsdepartementet. Fylkesmannsembetene er involvert i en del av tiltakene, og har en sentral rolle i mange av de største tiltakene.

Universiteter, høyskoler og nasjonale sentre deltar som tilbydere av kompetanseutvikling.

De nasjonale sentrene er viktige i iverksettelsen og gjennomføringen av den nasjonale utdanningspolitikken, se boks 2.6 for oversikt over sentrene. Sentrene skal med sin faglige og fagdidaktiske kompetanse bistå universitets- og høyskolesektoren, og særlig lærerutdanningene, i kompetanseutviklingstiltak. Slik skal sentrene bidra til å utvikle kompetanse og praksis både i lærerutdanningene og i skolen. Senter for IKT i utdanningen og Kunnskapssenteret for utdanning er andre virksomheter som er etablert i perioden, og som skal bidra til kvalitetsutvikling i sektoren.

De kompetanse- og utviklingstiltakene regjeringen prioriterer høyest i 2013, er følgende:

- Etter- og videreutdanning for lærere og rektorutdanning i *Kompetanse for kvalitet* 2012–2015
- Veilederkorpset
- *Bedre læringsmiljø*
- *Vurdering for læring*
- Ny GIV
- *Motivasjon og mestring for bedre læring – Felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving*
- Kompetanseutvikling på det flerkulturelle området

7.2.1 Lærere og skoleledere

Lærere og skoleledere har svært stor betydning for elevenes læringsmiljø og -resultater. Kompetanse- og utviklingstiltak for disse har vært, og er, en viktig prioritering for regjeringen.

Opplæringsloven § 9-1 fastslår at hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, og at opplæringen i skolen skal ledes av rektor. Kravene og forventningene til skoleledelsen har økt som følge av både ambisjonen om å utvikle skolen som en lærende organisasjon og de mange forventningene til skolen fra samfunnet. På denne bakgrunnen presenterte regjeringen en nasjonal lederutdanning for rektorer i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*.

I TALIS-undersøkelsen fra 2008 framkommer det at norske rektorer har mange administrative oppgaver sammenliknet med skoleledere i andre land. Mange av de norske skolelederne opplever imidlertid at de administrative og de pedagogiske ledelsesoppgavene glir over i hverandre, og at de ikke ser noe klart skille mellom slike oppgaver i arbeidshverdagen. Flere skoleledere mener at de administrative oppgavene naturlig bygger opp under pedagogiske ledelsesoppgaver.[12] Mange beslutningsoppgaver er delegert til skolelederne i Norge. Norske skoleledere opplever derfor at de har en krevende, men interessant rolle.

Både skoleleder- og lærerrollen utvikles også i takt med utfordringene i samfunnet. Elevene tilbringer stadig mer tid på skolen. Skolen er arena for både undervisning og andre aktiviteter. Dette har konsekvenser for både skoleleder- og lærerrollen og for skolens oppgaver, og forventningene er omfattende.

Med innføring av læreplaner med kompetansemål og grunnleggende ferdigheter i alle fag, legges det stor vekt på elevenes faglige læring og utvikling. Planlegging, organisering og gjennomføring av opplæringen er styrt av lærerens pedagogiske kompetanse og skjønn. I tillegg har læreren ansvaret for vurdering av elevene og for et inkluderende læringsmiljø. Det er lærerens ansvar å vurdere om elevens faglige framgang og sosiale trivsel er slik at det er behov for ekstra hjelp og støtte.

Selv om den enkelte lærer har en selvstendig rolle i opplæringen av elevene, er opplæring også et lagarbeid. Målene for skolens virksomhet kan ikke nås dersom skolen ikke mobiliserer de ansattes samlede kompetanse. Det stiller krav til faglig samarbeid. I et kollegialt felleskap vil ulik fagkompetanse og spesialisering hos lærere være en styrke. Gode lærere er aktive bidragsytere i et profesjonelt faglig fellesskap som utvikler skolen som en lærende organisasjon.

Lærerutdanningen

I St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* la regjeringen fram forslag til tiltak for å styrke norsk lærerutdanning og derved bidra til å gjøre skolen enda bedre ved

- differensiering og økt kvalitet i lærerutdanningen
- bedre rekruttering til læreryrket og lærerutdanningene
- tettere oppfølging av og støtte til nyutdannede lærere
- mer relevant FoU for grunnopplæring og lærerutdanning.

I meldingen ble kravene til lærerrollen nærmere beskrevet med utgangspunkt i internasjonal forskning. Regjeringen la fram forslag om å differensiere lærerutdanningen for grunnskolen i to løp – for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn. Faget pedagogikk og elevkunnskap er obligatorisk og har fått et omfang på 60 studiepoeng i begge programmene. Utdan-

[12] Vibe m.fl. (2009)

ningen er fortsatt fireårig og har skiftet navn fra allmennlærerutdanning til grunnskolelærerutdanning. Faget skal sikre en sterk profesjonsretting og sammenheng mellom alle delene i utdanningen.

Grunnskolelærerutdanningen for 1.–7. trinn skal normalt omfatte minimum fire undervisningsfag, hvorav norsk (minimum 30 studiepoeng) og matematikk (minimum 30 studiepoeng) er obligatoriske, og minst ett av undervisningsfagene skal være på 60 studiepoeng. Et undervisningsfag i 4. studieår kan erstattes av ett skolerelevant fag på 30 studiepoeng.

Grunnskolelærerutdanningen for 5.–10. trinn skal normalt omfatte tre undervisningsfag, hvert på 60 studiepoeng. Et undervisningsfag i 4. studieår kan erstattes av ett undervisningsfag og ett skolerelevant fag, hvert på 30 studiepoeng, eventuelt to undervisningsfag, hvert på 30 studiepoeng.

De øvrige lærerutdanningene er for tiden under revisjon. Dette gjelder femårig lektorutdanning, praktisk pedagogisk utdanning, treårig yrkesfaglærerutdanning og treårige faglærerutdanninger i praktiske og estetiske fag, det vil si formgiving, kunst og håndverk, kroppsøving og idrettsfag og musikk, dans og drama.

Høgskolen i Oslo og Akershus leder på, oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, et samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag og NTNU om regional utbygging av yrkesfaglærerutdanningen. Arbeidet tar utgangspunkt i skolens behov for lærerkompetanse innen yrkesfag. Det er utarbeidet en prosjektplan for nasjonal omstilling, kompetanseheving og regional opp- og utbygging av den to-årige yrkesfaglærerutdanningen og praktisk utdanning for yrkesfag. Det må bygges opp roduste yrkesfaglige miljøer innen de ulike lærerutdanningsregionene, det må gis midler til nye studieplasser og arbeides med rekruttering av studenter til den 3-årige utdanningen. Det er behov for at arbeidsliv og bransjer spiller på lag med utdanningsinstitusjonene i dette arbeidet.

På grunnlag av Stortingets behandling av St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren – rollen og utdanningen* og Innst. S. nr. 185, oppnevnte Kunnskapsdepartementet et utvalg med mandat å utarbeide utkast til rammeplan for ny samisk lærerutdanning som skulle erstatte dagens samiske lærerutdanning fra høsten 2010. Prosessen var vellykket og de samiske grunnskolelærerutdanningene gis i dag ved Samisk høgskole i Kautokeino. Låntakere som fullfører visse lærerutdanninger kan få ettergitt (slettet) inntil kr 50 000 av studielånet. Denne ordningen innbefatter følgende lærerutdanninger innenfor samisk språk

- kandidater som fullfører 60 studiepoeng eller mer i samisk språk som del av følgende utdanninger
- samisk grunnskolelærerutdanning (Samisk høgskole)
- samisk førskolelærerutdanning (Samisk høgskole)

Ordningen omfatter også låntakere som tar følgende utdanninger

- 60 studiepoeng samisk språk (alle samiske språk) dersom du tidligere har fullført praktisk-pedagogisk utdanning (PPU)
- Praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) dersom du tidligere har avlagt 60 studiepoeng i samisk språk (alle samiske språk)
- 60 studiepoeng samisk språk (alle samiske språk) dersom du tidligere har fullført førskolelærerutdanning
- Fullført førskolelærerutdanning dersom du tidligere har avlagt 60 studiepoeng samisk språk (alle samiske språk)

De siste årene har det vært for få søkere til lærerutdanningene og for svak rekruttering til læreryrket. Framskrivninger[13] viser et forventet underskudd på 4200 faglærte lærere i skolen fram mot 2020.[14] NOKUT[15] og SINTEF[16] har dessuten pekt på flere kvalitetsutfordringer i lærerutdanningene. Prognosene viste behov for tiltak for å heve læreryrkets status, styrke lærerutdanningene, og for en mer systematisk kompetanseheving for både lærere og skoleledere. St. meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* understreket at det var nødvendig å jobbe aktivt og målrettet for å øke rekrutteringen av kvalifiserte kandidater til lærerutdanningen.

GNIST-partnerskapet

På dette grunnlaget ble GNIST-partnerskapet etablert i 2009 for å styrke skolens faglige plattform og læreryrkets anseelse, og gjennom det bidra til god rekruttering og profesjonell yrkesutøvelse. Partnerskapet består av nasjonale utdanningsmyndigheter og elleve organisasjoner innenfor skole- og høyskolesektoren.[17] Som et ledd i GNIST-satsingen er det opprettet regionale partnerskap i alle fylker. Partnerskapet leverer en

---

13 Statistisk sentralbyrå (2012b)

14 Dette er eksklusiv førskolelærere (barnehager) og basert på «demografialternativet» til SSB.

15 NOKUT (2006)

16 Finne m.fl. (2011)

årlig indikatorrapport, som dokumenterer utviklingen innenfor de fem felles hovedmålsettingene:
- økt status for læreryrket
- økt kvalitet i lærerutdanningene
- økt kvalitet i lærerprofesjonen
- økt kvalitet i skoleledelsen
- økt rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket

GNIST-partnerskapet har gjennomført kampanjer for å bidra til bedre kunnskap om og høyere status for læreryrket, og for å øke rekrutteringen til yrket og lærerutdanningene. Fra 2008 til 2012 har antall kvalifiserte førstevalgssøkere til lærerutdanningene økt med 57 prosent,[18] fra 3003 søkere i 2008 til 4712 søkere i 2012. Dette er betydelig over den generelle økningen for kvalifiserte søkere til høyere utdanning, som har vært på 34 prosent i samme periode. Økningen representerer samtidig et brudd med en nedgangstrend fra 2006 til 2008. Selv om kampanjene i seg selv ikke er hele forklaringen, har antall søkere økt betydelig etter etableringen av GNIST. Søkertallene tyder på at den felles innsatsen i partnerskapet har bidratt til å gjøre læreryrket mer attraktivt og at flere ser på skolen som en framtidig arbeidsplass enn før.

Veiledning av nyutdannede

I tillegg til å sikre en god grunnutdannelse for lærere tilbys det nasjonalt kompetansetiltak for nyutdannede lærere som nettopp er kommet ut i yrket, og for lærere og skoleledere som er i jobb.

I 2009 inngikk KS og departementet en intensjonsavtale om å arbeide for en god veiledningsordning for nyutdannede nyansatte lærere. Avtalen går ut på at arbeidsgiverne skal ha etablert en veiledningsordning for nyutdannede og tilby alle nyansatte nyutdannede pedagoger i barnehage og skole veiledning i den første tiden i yrket. Alle høyskoler og universiteter med lærerutdanning tilbyr arbeidsgivere støtte til utvikling av gode veiledningsordninger for nyutdannede, og flere av universitetene og høyskolene tilbyr veilederutdanning for lokale veiledere. Lokale veiledere bør ha formell veilederutdanning tilsvarende 30 studiepoeng.

En kartlegging gjennomført i 2012 viser at utbredelsen av veiledningsordningen for nytilsatte nyutdannede lærere i skolesektoren har hatt en klar økning på om lag 10 prosentpoeng sammenlignet med 2010[19]. 77 prosent av landets kommuner og 68 prosent av skolene har veiledning av nyutdannede lærere. Om lag tre av fire nyutdannede lærere jobber på skoler med veiledningsordning vinteren 2012, mot om lag to av tre høsten 2010. Ved skoler som har nyansatte lærere, har nesten ni av ti nå innført en veiledningsordning.

Etter- og videreutdanning for lærere og skoleledere

Strategien for kompetanseutvikling i grunnopplæringen kalt *Kompetanse for utvikling* ble gjennomført i perioden fra 2005 til 2008. Strategien ble utviklet i et samarbeid mellom staten og KS, organisasjoner[20] og representanter for universitets- og høyskolesektoren. Formålet var å legge til rette for innføringen av Kunnskapsløftet. Skoleeiere og skoler fikk mulighet til å prioritere etter lokale behov. Evalueringen av strategien tegner et blandet bilde. Kompetanseutviklingen førte ikke til noen økning i læreres deltakelse i kompetanseutvikling sammenlignet med tidligere, men lærernes deltakelse er fortsatt høyere enn for andre yrkesgrupper i offentlig sektor. Kommunesektoren reduserte ikke sin økonomiske prioritering av etterutdanning til tross for den betydelige statlige satsingen.[21] Underveis i strategiperioden ble tiltakene mer styrt mot bestemte områder.

Kompetanse for utvikling ble videreført med strategien *Kompetanse for kvalitet* for perioden fra 2009 til 2012. Denne strategien prioriterte videreutdanning med inntil 60 studiepoeng i matematikk, norsk og engelsk. Staten dekket alle kostnader til studieplasser, i tillegg til 40 prosent av kostnadene til vikar. Skoleeierne dekket 40 prosent av disse vikarkostnadene, mens lærerne dekket 20 prosent. En deltakerundersøkelse tyder på at lærerne var godt fornøyd med kvaliteten på tilbudet. De var svært tilfredse med organiseringen av undervisningen, det faglige innholdet og forelesernes faglige kompetanse. De fleste lærere opplevde at studiet i høy grad var relatert til læreplanene.[22]

Ved siden av videreutdanningstilbudene i strategien *Kompetanse for kvalitet* for perioden fra

---

17 I alt tolv partnere: Kunnskapsdepartementet, KS, Utdanningsforbundet, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet, Norsk Studentorganisasjon, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Nasjonalt råd for lærerutdanning, Skolelederforbundet, Elevorganisasjonen, LO og NHO

18 Allmennlærerutdanning/grunnskolelærerutdanning, femårig integrert lærerutdanning og faglærerutdanning

19 Fladmoe og Karterud (2012)

20 Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund og Skolelederforbundet.

21 Hagen og Nyen (2009)

22 Oxford Research og Aarhus Universitet (2012)

2009 til 2012 ble det gjennomført nasjonale etterutdanningstiltak, og rektorutdanningen ble etablert. De første tilbudene om rektorutdanning startet opp høsten 2009. Utdanningen skal gjøre skoleledere bedre rustet til å møte de utfordringer de står overfor. Det er satt kompetansemål for rektorutdanningen. Disse målene er delt inn i kunnskap, ferdigheter og holdninger. De sentrale kompetanseområdene i rektorutdanningen er elevenes læringsresultater og -miljø, styring og administrasjon, samarbeid og organisasjonsbygging, veiledning av lærere og lederrollen.

En delrapport fra evalueringen av rektorutdanningen, viser at deltakerne hadde høye forventninger, og at forventningene i hovedsak var at utdanningen skulle sette dem bedre i stand til pedagogisk og faglig ledelse. Deltakerne gir tilbakemelding om at utdanningen i stor grad innfrir forventningene. Evalueringen viser også at rektorene opplever rektorutdanningen som en anerkjennelse av skolelederrollen.[23]

Strategien *Kompetanse for kvalitet* er videreført med samme navn for perioden fra 2012 til 2015. Denne gangen omfatter strategien både etter- og videreutdanning samt rektorutdanningen. Videreutdanningstilbudene er de samme bortsett fra andrespråkspedagogikk, som er et nytt videreutdanningstilbud for denne perioden. For videreutdanningstilbudene dekker staten 50 prosent av kostnadene til vikarmidler, mens kommunenes andel er redusert fra 40 til 25 prosent. Den enkelte lærer bidrar med 25 prosent. Målet er å få flere kommuner til å delta, og det anslås at antallet deltakere på videreutdanningen hvert år kan økes fra om lag 1500 til 1850 som følge av den nye finansieringsordningen. Resultatet høsten 2012 var at antall deltakere økte fra tidligere om lag 1500 til om lag 1700 deltakere.

Digitale ferdigheter er en grunnleggende ferdighet. Det er derfor avgjørende at lærere har kunnskap om når og hvordan IKT kan benyttes til det beste for elevenes læring. Monitor 2010 peker på at mange lærere inkluderer bruk av digitale verktøy i undervisningen på en god måte, men de opplever ikke tilstrekkelig støtte og forankring for sin bruk av IKT i kollegiet og hos skoleledelsen.[24] De lærerne som ikke bruker IKT oppgir som årsak at utstyret enten ikke fungerer tilfredsstillende, er lite tilgjengelig eller mangler, eller fordi de ikke ser verdien av å prøve ut nye verktøy i undervisningen.

De fem grunnleggende ferdighetene, inkludert digitale ferdigheter, skal være integrert i den fagspesifikke videreutdanningen. I undersøkelsen fra 2011 svarer halvparten av lærerne fra grunnskolen og i overkant av en fjerdedel av lærerne fra videregående opplæring at grunnleggende ferdigheter har inngått i undervisningen i svært høy grad eller i høy grad. Kun 16 av de 74 kursene har referanser til bruk av digitale verktøy og vektlegging av digital kompetanse knyttet til faget i kursbeskrivelsene for 2012. Departementet mener at dette kan tyde på at det bør legges mer vekt på pedagogisk bruk av IKT i kompetanseutviklingstiltakene.

Nasjonale utdanningsmyndigheter har for perioden fra 2010 til 2012 gitt støtte til forsøk i seks fylker med modeller for hospiteringsordninger for lærere på yrkesfaglige utdanningsprogrammer samt for instruktører i lærebedriftene. Formålet med hospiteringen er å øke kompetansen hos lærerne, fremme samarbeid mellom skole og virksomhet og skape bedre helhet og større sammenheng i opplæringen. Forsøket omfattet 150 lærere som hospiterte i bedrift, dessuten instruktører og faglige ledere som samarbeidet tett med eller hospiterte i skolen. Evalueringen av forsøkene tyder på at både yrkesfaglærerne og instruktørene har fått ny kunnskap om den andre læringsarenaen – kunnskap som de kan bruke til å tilpasse sin egen undervisning. Den positive vurderingen av hospiteringen gjelder både lærere som har hospitert i fag de kjente lite til fra før, og der formålet har vært å tilegne seg breddekompetanse, og de som hospiterte i fag de kjente fra før, og der formålet var oppdatering og fordypning[25]. Hospitering er også et tiltak i samfunnskontrakten, og høsten 2013 er det et mål å gi 500 hospitanter et tilbud. Etterutdanningstiltakene her omfattes ikke av gjeldende kompetansestrategi.

I FYR[26]-prosjektet, som har som formål å skape mer relevans og yrkesretting av fellesfagene innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, er det opprettet et nettverk med lærere fra hvert fylke som har ansvaret for å drive spredningsarbeid og stimulere til god undervisningspraksis i sine fylker. Prosjektet er nærmere omtalt i boks 6.10.

I Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk* varslet regjeringen en satsing på kompetanseutvikling for å ivareta de behovene som følger av en mer mangfoldig, flerspråklig og flerkulturell barnehage og grunnopplæring. Sat-

[23] Hybertsen m.fl. (2012)
[24] Hatlevik m.fl. (2011)
[25] Hilsen m.fl. (2012)
[26] FYR står for fellesfag, yrkesretting og relevans

singen starter opp i 2013 og skal gå over fem år. Målgruppene omfatter både tilsatte, ledere og eiere av barnehager og skoler, herunder også ansatte i voksenopplæringen, og lærerutdanningsinstitusjonene. Det er viktig å utvikle og tilby kompetanseheving også til andre sentrale yrkesgrupper i skole og barnehage. Midlene vil i hovedsak gå til etterutdanning, men det vil også bli satt av midler til videreutdanning.

Den flerkulturelle kompetansen skal styrkes blant rådgivere. Det er bevilget midler til å utvikle kompetansehevingstiltak for rådgivere. Disse skal spesielt ivareta likestilling mellom kjønnene og behovene til minoritetsspråklige elever.

7.2.2 Skoleutvikling og skoleeiere

Skoleeiere som prioriterer lærernes og skoleledernes profesjonsutvikling, synes å nå lengst i å utvikle skoler med gode læringsresultater og -miljøer. Disse har utviklingsstrategier som konsentrerer innsatsen om få mål som følges opp systematisk.[27] Den administrative kapasiteten og kompetansen varierer mellom landets kommuner og fylkeskommuner, og departementet er på denne bakgrunnen opptatt av å utvikle skoleeierrollen for å bidra til skoleutvikling.

Skoleutviklingsprogrammet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* var et virkemiddel i gjennomføringen av Kunnskapsløftet. Programmet skulle bidra til å utvikle skolens kapasitet til forbedring, skolens evne til endring, til vurdering av sin egen praksis og til å følge opp med konkrete tiltak. Det ble etablert et samarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer som skulle gi faglig støtte til skolenes utvikling som lærende organisasjoner. Evalueringen av programmet konkluderer med at skolene har utviklet sin faglige og organisatoriske kapasitet til utvikling, men at dette i liten grad har nådd inn i klasserommene.[28] Kompetansemiljøer har også analysert innsatser og erfaringer fra noen av prosjektene, og gir noen råd om hva som fungerer i utviklingen av skolen som lærende organisasjon.[29] Flere av rådene er tatt inn i rammeverket for skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet.

Skolebasert kompetanseutvikling er det mest omfattende tiltaket i strategien for ungdomstrinnet, *Motivasjon og mestring for bedre læring – Felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving.* 22 kommuner og et utvalg skoler i disse kommunene er med i piloteringen av skolebasert kompetanseutvikling i skoleåret 2012–2013. Ledelsen og alle ansatte på skolen deltar i en utviklingsprosess på skolen. Piloteringen skal gi erfaringer med å utforme de skolebaserte kompetanseutviklingstiltakene for ungdomstrinnet som skal pågå i perioden fra 2013 til 2017. Det tar tid å endre organisasjoner og derfor har strategien et langsiktig perspektiv.

For skoleeiere og skoler som har behov for veiledning i å bedre læreprosessene i skolen kan Veilederkorpset være aktuelt. Veilederkorpset kom som et svar på noen av utfordringene som *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* avdekket. Det tilbyr veiledning i å styrke utviklings-, endrings- og forbedringsarbeidet i skolen. Veilederne bidrar med kunnskap, erfaringer og råd som gjør skolen bedre rustet til å møte de utfordringene som kan dukke opp når konkrete tiltak skal gjennomføres, og den pedagogiske praksisen skal endres. Støtten er ment å bidra til at skoleeierne og skolene kan komme i gang med lokalt utviklingsarbeid. Samtlige kommuner, fylkeskommuner og private skoleeiere i 12 fylker, har i perioden fra 2011 til 2013 fått tilbud om veiledning fra Veilederkorpset.

Evalueringen av Veilederkorpset vil foreligge i desember 2013. Det er imidlertid gjennomført jevnlige undersøkelser der deltakerne har gitt tilbakemeldinger på prosess, innhold og utvikling av tilbudet underveis. Tilbakemeldingene har vært svært gode fra skoleeiere, skoleledere og veiledere. Erfaringene så langt tilsier at søkelyset på aktivt skoleeierskap, organisasjonsutvikling, analyse- og vurderingskompetanse og endringsledelse har vært viktige bidrag til kvalitetsutvikling hos skoleeierne og skolene som har deltatt. Erfaringene tyder også på at det er viktig at veilederne har praksiserfaring fra samme nivå som dem de gir veiledning til.

Skole- og kommuneutviklingsprosjektet, SKUP, startet i 2011 for å bistå kommuner med svake elevresultater. Målet var å bedre elevresultatene ved å bistå kommunene med målrettet skoleutvikling. Målgruppen var den politiske og administrative ledelsen i kommunen og de utvalgte skolene. Som for Veilederkorpset var tilbakemeldingene at aktivt skoleeierskap, organisasjonsutvikling, analyse- og vurderingskompetanse og endringsledelse var viktige bidrag til kvalitetsutvikling hos deltakerne. Arbeidet ble avsluttet høsten 2012.

Departementet har inngått et samarbeid med KS om utvikling av skoleeierrollen. KS viser til at aktive og tydelige skoleeiere kan ha positiv innvirkning på elevenes faglige, sosiale og kulturelle utvikling. Erfaringer fra utdanningsprogrammer

[27] Jøsendal m.fl. (2012)
[28] Blossing m.fl. (2010)
[29] Ekholm m.fl. (2010)

for skoleeiere i KS i Buskerud, Telemark og Vestfold i 2011, og i KS i Sogn og Fjordane i 2012 og 2013, viser at folkevalgte og administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner har stor interesse for å videreutvikle sitt eget skoleeierskap. Med utgangspunkt i disse erfaringene beskriver KS et nasjonalt rammeverk som kan være til hjelp for planlegging av lokalt tilpassede utdanningsprogrammer i regioner og enkeltfylker. Departementet har deltatt i arbeidet med å utforme rammeverket, og bidrar også økonomisk til gjennomføringen av skoleeierprogrammet. Departementet mener at skoleeierprogrammet til KS og ulike statlige tiltak for styrket skoleeierskap, som for eksempel Veilederkorpset, utfyller hverandre på en god måte. Samarbeidet med KS for å styrke skoleeierrollen bidrar til å tydeliggjøre statlig politikk overfor skoleeiere, og til at skoleeiere i større grad gjør seg kjent med og tar i bruk statlige støtte- og veiledningsordninger og verktøy i sitt arbeid med kvalitetsvurdering- og utvikling i skolen.

Bedre læringsmiljø og *Vurdering for læring* som er omtalt nærmere tidligere i meldingen, er også viktige tiltak for å heve kompetanse og bidra til skoleutvikling.

Departementets vurderinger

For å støtte opp om positive utviklingstrekk vil departementet videreføre og videreutvikle frivillige kompetanse- og utviklingstiltak for lærere, instruktører, skoleledere og skoleeiere. Departementet mener den overordnede føringen for kompetanse- og utviklingstiltak er å følge opp nasjonale mål, og å bidra til forbedring av praksis. Tiltakene må være relevante for skoleeierne, skolene og lærebedriftene, i klasserommet og i lærebedriftene, og for elevene og lærlingene.

Departementet mener at de statlige midlene til kompetanseutvikling og andre utviklingstiltak bør kanaliseres to veier:

- til skoleeierne, slik at de blir bedre i stand til å delta i etter- og videreutdanning og i skoleutvikling
- til universiteter, høyskoler, nasjonale sentre og andre kompetansemiljøer, slik at det kan utvikles gode og relevante tilbud. Midler til universitets- og høyskoleinstitusjonene bør gå både til utvikling og gjennomføring av tilbud, til tiltak for å stimulere samarbeidet i universitets- og høyskolesektoren og til faglig påfyll av sentrale temaer i grunnopplæringen.

I det videre arbeidet vil departementet være opptatt av dialog og partnerskap med aktører i opplæringssektoren. Kapittel 8 omhandler implementering av politikk. Faktorene som trekkes fram der som positive for vellykket implementering, vil ligge til grunn for arbeidet her. Nasjonale utdanningsmyndigheter må vise tydelig retning, å ta hensyn til det lokale handlingsrommet, bygge kapasitet og følge opp tiltak underveis og i etterkant.

For å sikre at ressursene brukes der behovet er størst, og for å få et enda bedre utbytte av tiltakene, vil departementet kartlegge hvilken kompetanse lærerne i skolen har. Kartleggingen vil gi nødvendig kunnskap for å kunne målrette kompetansetiltak.

Yrkesfaglige utdanningsprogrammer er et prioritert område for videreutdanning i *Kompetanse for kvalitet*. Nasjonale myndigheter har gjennom samfunnskontrakten forpliktet seg til å bidra til finansiering av kompetanseheving for yrkesfaglærere og instruktører, og i 2013 er det satt av midler til hospitering som oppfølging av kontrakten.

Departementet mener at evalueringen av hospitering i yrkesfagene gir et godt kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle hospiteringsordninger som et velegnet etterutdanningstiltak for yrkesfaglærere.[30] Det er et mål at alle fylker skal etablere hospiteringsordninger i løpet av skoleåret 2013–2014. Ordningene skal bygge videre på suksesskriteriene fra den evalueringen som er gjort.

For at digitale ferdigheter skal kunne være integrert i opplæringen, må rammebetingelsene være på plass. Senter for IKT i utdanningen skal, gjennom veiledninger og informasjon, bidra til at skoleeierne kan få på plass gode driftsordninger for bruk av IKT i undervisningen. Departementet vil videre peke på behovet for at digitale ferdigheter og pedagogisk bruk av IKT er ivaretatt i kompetansehevingstiltak som videreutdanning for lærere.

Departementet vil

- fortsette den langsiktige satsingen på kompetanse- og utviklingstiltak
- etablere et system for kartlegging av lærerkompetanse for å sikre at ressurser brukes best mulig
- sørge for at digitale ferdigheter og pedagogisk bruk av IKT er ivaretatt i videreutdanningstil-

[30] Hatlevik m.fl. (2011)

budene for å bedre elevenes digitale ferdigheter

7.3 Internkontroll

Sentralt i styringen av grunnopplæringen står opplæringsloven, privatskoleloven og tilhørende forskrifter som også omfatter læreplanverket, heretter kalt lovverket. Lovverket skal ivareta en viktig funksjon i styringen og dersom det ikke følges godt nok opp, vil det fort kunne gå utover kvaliteten på opplæringen. For å få til god etterlevelse av lovverket, er det avgjørende at skoleeiernes internkontroll med oppfølgingen av lovverket fungerer tilfredsstillende. Det er gjennom en rekke tilsyn blitt avdekket at dette er en relativt stor utfordring som det er nødvendig å følge opp. Blant annet har det siden 2010 vært ført tilsyn med elevenes psykososiale miljø. Til tross for betydelig tilsynsinnsats over tid, viser Utdanningsdirektoratets oppsummering av tilsynet at det fortsatt er høye avviksprosenter innenfor temaet.

Det følger av opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2 at skoleeierne skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, og for å følge opp resultatet av slike vurderinger og nasjonale kvalitetsvurderinger. Dette innebærer krav om internkontrollsystem, selv om ordet internkontroll ikke er brukt. Reguleringsformen forutsetter skjønn. Skoleeiernes tilstandsrapport, som er omtalt tidligere, er også et ledd i oppfølgingen av lovverket. Skoleeierne står fritt til å tilpasse systemet til lokale forhold, så langt det ellers er forsvarlig og egnet til å følge opp lovverket. Opplæringslovens og privatskolelovens regulering av forsvarlige systemer for å følge opp lovverket, har ikke noen ytterligere detaljert forskrift med nærmere krav til internkontrollen.

For å få en god etterlevelse av lovverket må ansvarsforholdene rundt oppfølgingen av det være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivåer i organisasjonen. Dette omfatter også ansvaret for rapportering oppover dersom et ansvarsnivå, for eksempel rektornivået, kommer til at det ikke er mulig å etterleve lovverket innenfor de rammene vedkommende nivå har til rådighet. Dette vil gjelde uansett størrelsen på organisasjonen. Departementet legger til grunn at disse kravene ligger i kravet til forsvarlig system i dag, selv om de ikke står direkte omtalt i lovteksten. For å bidra til økt bevissthet, synliggjøring og ansvarliggjøring, mener departementet at disse ansvarsforholdene bør skrives direkte inn i lovteksten. Denne tydeliggjøringen av internkontrollansvaret vil således ikke innebære en utvidelse av lovplikten etter gjeldende rett.

Departementet vil også foreta en vurdering av om det i tillegg bør tas inn et krav i lovteksten om at det skal være dokumentert dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke har mulighet til å følge opp lovverket innenfor de rammer som står til rådighet. Krav om dokumentering, vil blant annet gjøre det lettere for kontroll- og tilsynsmyndighetene å finne ut om rapporterte saker er blitt fulgt opp på en fullgod måte. Det vil kunne være fare for både underrapportering og overrapportering, og det eneste svaret på denne utfordringen er at det er et lederansvar å sørge for at underliggende nivåer har den kompetanse og bevissthet som skal til for at den omtalte rapporteringen skal bli mest mulig treffsikker. At et ansvarsnivå rapporterer oppover, betyr ikke uten videre at vedkommende nivå får medhold av nivået over, men det kan bidra til at det tas stilling til om lovverket brytes eller ei.

Departementet mener dessuten at det bør presiseres i lovteksten at systemet, det vil si internkontrollen, skal være tilpasset de risikoforholdene en står overfor, selv om det må legges til grunn at dette gjelder i dag også.

Departementet vil

– ta sikte på å sende på høring et forslag om presisering av lovens krav til forsvarlig system for å følge opp lovverket

7.4 Tilsyn med og veiledning om lovverket

Selv om et velfungerende internkontrollsystem er det som mest effektivt kan bidra til god etterlevelse av lovverket, viser erfaringen med blant annet gjennomførte tilsyn at det er en lang vei å gå før systemet fungerer tilfredsstillende i kommunesektoren. Dersom internkontrollen fungerte godt, kunne man ideelt ha sett at den statlige tilsynsinnsatsen i forbindelse med grunnopplæringen ble redusert. Dette betyr likevel ikke at kommunesektoren i dag i vesentlig omfang er for belastet av statlig tilsyn fra fylkesmennene med opplæringsloven med tilhørende forskrifter.

Nasjonale myndigheter opplever stor etterspørsel etter veiledning om lovverket på dette området, men kapasiteten til å følge opp behovet er begrenset. Dette må også ses i lys av at kun et

fåtall av kommunene har jurister som arbeider med opplæringsloven og tilhørende forskrifter.

En god kombinasjon av tilsyn med og veiledning om lovverket der både bindingene og handlefriheten blir synliggjort, vil kunne være en effektiv og viktig støttefunksjon i lokalt utviklingsarbeid og i implementeringen av nasjonal politikk. På samme måte som for internkontrollen står heller ikke dette i motsetning til at etterlevelsen av det nasjonale lovverket er en verdi i seg selv, og som det må bygges opp under. At tilsyn med og veiledning om lovverket spiller sammen, betyr ikke at disse to virkemidlene kan blandes slik at det oppstår misforståelser om hva som er rettslig forpliktende, eller at det oppstår uklarhet om rollefordelingen mellom stat og kommune. Tilsyn er, og skal være, en legalitetskontroll, det vil si en kontroll av om kommunene oppfyller plikter de er pålagt ved lov, og veiledning skal ikke være en del av tilsynet. Tilsyn er således noe annet enn veiledning. Med en klar bevissthet om dette kan tilsyn med og veiledning om lovverket drives av samme instans og personer og knyttes tett og koordinert sammen. Det at det er samme instans og personer som foretar tilsyn og som veileder, vil kunne bidra til enhetlig styring og målrettet statlig innsats, noe som kan gi god læringseffekt lokalt. For øvrig bør det påpekes at veiledning er et tilbud til kommunesektoren, men som den ikke er forpliktet til å ta imot.

Departementet mener at det ved nasjonalt prioriterte tilsynssatsinger er viktig å få til en slik kobling mellom tilsyn med og veiledning om lovverket både i forkant og etter at tilsyn gjennomføres. Kommunikasjon med skoleeierne tidlig i prosessen skal bidra til å sette i gang nødvendige endringsprosesser fordi skoleeierne gjøres i stand til selv å reflektere over hvordan deres praktiske hverdag kan tilpasses lovverket. I denne forbindelsen er det også sentralt å belyse sammenhengen i lovverket.

Skal tilsyns- og veiledningsopplegget fungere godt, må dette forberedes grundig, noe som krever tid. Departementet har fastsatt at det nasjonalt hovedprioriterte tilsynet for perioden fra 2014 til 2017 skal ha som tema hvorvidt skoleeierne legger til rette for at de som mottar opplæring, kan få forsvarlig utbytte, det vil si lovens minimumsstandard, innenfor rammen av regelverket. Veiledningsinnsatsen skal bygge opp om dette.

Erfaringer gjort i tilsyn viser at det er et stort behov for økt kompetanse på regelverksområdet, både hos de som har plikter og de som har rettigheter. Nasjonale myndigheter ønsker å bidra til økt regelverksetterlevelse ved å gjøre informasjon om regelverket lettere tilgjengelig for skoleeierne, skolelederne og foreldre. Det igangsettes derfor et flerårig arbeid som skal bidra til å gjøre det enklere å kjenne til, å forstå og å følge regelverket. Arbeidet vil ta for seg ulike målgrupper som vil ha nytte av særlig tilrettelagt informasjon og verktøy.

Departementet vil

- styrke koblingen mellom tilsyn og veiledning
- etablere et mer langsiktig perspektiv på tilsyns- og veiledningsinnsatsen

Del III
Gjennomføring

8 Implementering – fra politikk til praksis

I kapittel 1 ble formålsparagrafen for grunnopplæringen og regjeringens prioriterte utdanningspolitiske mål presentert. I kapittel 3 ble det redegjort for status for oppnåelse av disse målene. Det er en viktig erkjennelse at politiske mål ikke realiseres av seg selv, og at gjennomføring av politikk ikke er en teknisk og automatisk prosess. Effekter av utdanningspolitikk kan derfor ikke uten videre forutses, forventes eller loves.[1] Det er som Evalueringen av Kunnskapsløftet[2] viser nødvendig med en felles forståelse for målene og klare forbindelseslinjer mellom de som er involvert i utforming, implementering og operasjonalisering av mål, satsinger og andre tiltak.

Kunnskapsløftet ble, som omtalt i kapittel 2, utformet med utgangspunkt i styringsprinsipper om klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvarsplassering, lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Fordi frihet, tillit og ansvar var viktige premisser for gjennomføringen av Kunnskapsløftet, forutsatte departementet at skoleeiere og skoler tilpasset, konkretiserte og bearbeidet de nasjonale føringene. Det ble ikke utviklet detaljerte nasjonale implementeringsstrategier, og erfaringer som ble gjort underveis, blant annet basert på rapporter fra Evalueringen av Kunnskapsløftet,[3] har vist at mange skoleeiere hadde behov for mer støtte og veiledning enn det departementet i utgangspunktet la opp til. Departementet har, som vist i kapitlene 2 og 7, tatt dette på alvor og fulgt det opp gjennom ulike tiltak og satsinger. Departementet mener at kombinasjonen av lokalt handlingsrom og økt støtte og veiledning har bidratt til å styrke skoleeierrollen.

Selv om innføringen av Kunnskapsløftet fikk en krevende start, mener departementet at reformen har fått en god utvikling og at reformens ambisjon om økt læringsutbytte er i ferd med å bli innfridd mange steder. Variasjonene mellom skoler synes imidlertid å være store.[4] Læreplanenes utforming har krevd mye av lærerne, men har også bidratt til økt samarbeid og erfaringsdeling. Satsingene på vurderingskompetanse etter innføringen av Kunnskapsløftet har styrket forståelsen av de nye læreplanene.

Selv om skolen er på rett vei, viser kapittel 3 at utfordringene som ble dokumentert i forkant av Kunnskapsløftet fortsatt er relevante. Departementet legger derfor til grunn at Kunnskapsløftet med påfølgende satsinger og justeringer skal videreføres basert på en strategi med skrittvise forbedringer, evaluering og dialog. I kapitlene 4, 5, 6 og 7 har departementet tatt initiativ til tiltak som bygger opp under eksisterende utdanningspolitiske mål og som skal ruste grunnopplæringen til å ta nye steg i riktig retning.

Med dette kapitlet presenterer departementet en ambisjon om å styrke implementeringen og gjennomføringen av utdanningspolitikken. Flere evalueringer har pekt på at departementet ikke har hatt tilstrekkelige strategier for å sikre at utdanningspolitikken gjennomføres og når ut til elevene.[5] Mange land står overfor den samme utfordringen – at det er vanskelig å påvirke de faktorene som er mest avgjørende for kvaliteten i opplæringen. Departementet vil i oppfølgingen av meldingen arbeide aktivt med utgangspunkt i kunnskap om god implementering. Fire prinsipper er særlig relevante:

- tydelig retning
- lokalt handlingsrom og forankring
- kapasitetsbygging
- oppfølging

Departementet mener disse fire prinsippene vil være viktige i arbeidet med å implementere og gjennomføre tiltakene i meldingen, og departementet vil derfor kort gjøre rede for dem i dette kapitlet.

---

1 Christensen m.fl. (2009)

2 Møller m.fl. (2009), Møller og Ottesen (2010), Aasen m.fl. (2012)

3 Aasen m.fl. (2012)

4 Møller og Ottesen (2010)

5 Sandberg og Aasen (2008), OECD (2011a)

8.1 Kunnskap om god implementering

Den systematiske implementeringsforskningen ble etablert tidlig i 1970-årene. Denne forskningen utfordret tidligere statsvitenskapelige studier som forstod implementering som en lineær prosess som nærmest tok for gitt at politiske vedtak ble fulgt opp i praksis. I de første systematiske studiene[6] ble implementering studert som en ovenfra-og-ned-prosess, der forskerne vurderte reformers grad av måloppnåelse. Et typisk funn var at reformer som omfattet utvidelse av rettigheter og nye strukturer fungerte relativt effektivt, mens det var vanskeligere å endre kulturer, normer, overbevisninger, vaner og relasjoner.[7] Mange reformer ga dermed ikke de forespeilede effektene.[8] Senere forskningsbidrag har vært mer orientert rundt implementering som en nedenfra-og-opp-prosess, med vekt på hvordan de som faktisk skal implementere endringene har løst oppdraget.[9]

De siste årenes studier av implementering har lagt vekt på nettverk, samspill og forbindelser mellom aktører på ulike nivåer. Her blir det viktig å vite om det finnes parallelle eller konkurrerende virkelighetsforståelser mellom aktørene, hvilke sosiale rammer som kan virke begrensende på deres handlinger og hvordan aktørene kan arbeide for å etablere et felles bilde av situasjonen og den ønskede framtiden.[10]

8.1.1 Tydelig retning

En av de viktigste lærdommene fra reformprosesser er at initiativtakeren, for eksempel departementet, må prioritere noen få mål. Målene må være nært knyttet til det som på tvers av ulike nivåer oppfattes som de viktigste utfordringene.[11] Tiltak, strategier og virkemidler må på samme måte være spesielt utviklet for de definerte målene og utfordringene, og bør ikke være helt generelle ideer eller organisasjonsløsninger. De må ikke konkurrere med hverandre, men trekke i samme retning.[12]

Erfaringer fra implementering av utdanningsreformer i Canada og Storbritannia tilsier at sentrale myndigheter bør gi en klar retning som skolene kan jobbe mot, og samtidig sikre at denne type prioriteringer ikke bidrar til et for snevert kunnskapssyn og innhold i skolen.[13] I en gjennomgang av skolesystemer som har hatt framgang i elevenes læringsutbytte over flere år, pekes det på at sammenheng og koordinering på tvers av nivåene.[14] En annen viktig lærdom er at mål og utfordringer med tilhørende strategier, tiltak og virkemidler må kommuniseres tydelig til alle aktørene i sektoren. De må forstås, aksepteres, oppleves som realistiske og ønskelige, og de bør virke motiverende.[15]

8.1.2 Lokalt handlingsrom og forankring

Tydelige og operasjonaliserbare mål bidrar til at skoleeiere og skoler kan konsentrere innsatsen mot det som forstås som de viktigste utfordringene. Det er samtidig viktig å være klar over at utfordringene og konteksten kan være forskjellig fra skole til skole – og mellom skoleeiere.[16] Sentrale myndigheter bør derfor vektlegge dialog og samarbeid slik at mål og virkemidler både kan forankres og tilpasses en lokal kontekst.

Mobilisering og ulike former for samarbeid med forskjellige aktører kan skje på ulike måter, fra å danne uformelle allianser, via mer systematiske nettverk mellom parter på samme forvaltningsnivå til formelle partnerskap bestående av representanter for ulike forvaltnigngsnivåer, parter og organisasjoner.[17] GNIST-partnerskapet er et eksempel der departementet danner formelt partnerskap med de viktigste organisasjonene for å nå målet om mer profesjonell yrkesutøvelse og høyere status for læreryrket.

Det finnes også mange eksempler på at samarbeid med aktører utenfor utdanningssektoren kan gi gode resultater. Rinkebyskolan i Stockholm, som har fått til gode resultater på tross av et vanskelig utgangspunkt, er et eksempel på lokalt samarbeid på tvers av ulike kommunale etater og tjenester. Her har skolen gått sammen med sosialkontoret, politiet, biblioteket med flere, og inkludert skolen i et partnerskap mellom en rekke aktører.[18]

Forskning på innføring av skolebaserte utviklingsprogrammer i USA tyder på at planlegging i god tid i forveien er en viktig forutsetning for at

6 Pressman og Wildavsky (1973), van Meter og van Horn (1975), Mazmanian og Sabatier (1981)
7 Fullan (2007)
8 Moren (2011)
9 Tidlige eksempler på dette er Elmore (1980), Lipsky (1980) og Hjern og Porter (1981)
10 Fullan (2007)
11 OECD (2011b)
12 Fullan (2007)
13 Levin (2008)
14 Mourshed m.fl. (2010)
15 Earl m.fl. (2003)
16 Cuban (1992)
17 Kotter (1996)
18 Busk og Ehrstrand (2003)

programmene skal bli innført på en god måte.[19] Implementering av reformer er komplekse prosesser som krever tid og oppmerksomhet både i planleggingsfasen og i innføringsfasen. Skoleeiere og skoler må ha tilstrekkelig tid til å planlegge innføring av nye tiltak og til å innføre de ulike endringene i hverdagen.

8.1.3 Kapasitetsbygging

Skolenes evne til å utvikle seg som organisasjon er viktig for å skape gode læringsmiljøer og læringsresultater for den enkelte elev.[20] Skoler som fungerer godt som profesjonsfellesskap, har også bedre forutsetninger for å implementere tiltak fra myndighetene på en god måte. Her spiller skoleledere, den enkelte lærer og lærerkollegiene vesentlige roller.

Forskning viser at skoler og skolesystemer som har forbedret sine resultater har rettet mye oppmerksomhet mot profesjonalisering av læreryrket,[21] for eksempel gjennom tiltak som å rekruttere de beste til lærerutdanningene og gi tilbud om systematisk etter- og videreutdanning. Dersom man skal lykkes med å innføre store endringer, for eksempel et nytt program eller reform, er det avgjørende at en stor andel av skolens lærere får opplæring av høy kvalitet om hva endringene innebærer, og hvordan det er meningen at de skal omsette innholdet i programmet eller tiltaket i ny praksis i klasserommene.[22] Effektstudier viser at kompetanseutvikling har sterkest effekt når den er praksisnær og skolebasert.[23]

I ulike undersøkelser av skoler og skolesystemer som har lyktes med å forbedre sine resultater kommer det fram at ledelse er en viktig faktor bak forbedringene i de skolesystemene som er undersøkt. Flere undersøkelser av skolelederrollen i Norge viser at skolelederne arbeider mest med administrasjon, noe med personalledelse og lite med faglig ledelse.[24] Både skolelederne selv og myndighetene mener at det burde være omvendt. For å gjøre noe med dette bildet er det derfor lagt vekt på faglig ledelse i rektorutdanningen.

[19] Datnow m.fl. (2005)
[20] Stoll m.fl. (2006), Reezigt og Creemers (2005), Desimone (2002)
[21] Mourshed m.fl. (2010) OECD (2011b)
[22] Datnow m.fl. (2005)
[23] Hattie (2009)
[24] Møller (2004), Hopkins og Hingham (2007), Vibe m.fl. (2009)

8.1.4 Oppfølging

Det ikke tilstrekkelig å planlegge, beslutte og legge til rette for implementering. Planleggingen får ofte stor plass, mens implementeringen får for liten tid. Implementering er en prosess og ikke noe som kan gjennomføres en gang for alle. Hvor lang tid endring tar, vil naturligvis avhenge av hva det er som skal endres.

Forskning framhever betydningen av raskt å skape og synliggjøre framskritt. De som skal foreta implementeringen lokalt, må på et tidlig tidspunkt få tilbakemelding om de er på rett vei. Synliggjøring av framskritt tidlig i prosessen vil skape optimisme, energi og tro på forandring. Hvis de ikke er på rett vei, må kursen eller tiltakene justeres med en gang. Forskningen viser også betydningen av å være «tett på», særlig i en tidlig fase.[25] Å sikre direkte tilbakemeldingssløyfer underveis i implementeringen, gjør at de som skal gjennomføre, lærer underveis og kan ta stilling til neste steg i prosessen.[26]

En metaanalyse av evalueringer av skoleutviklingsprogrammer tyder på at effekten av et program er relativt sterk det første året, mens effekten reduseres i de neste to til fire årene.[27] Etter det femte året med implementering begynte imidlertid effekten å øke betraktelig, og skoler som hadde holdt på i fem år, hadde resultater som var nesten dobbelt så gode som dem man fant blant alle skoler. Effekten økte enda mer etter sju år. En av grunnene til at endring krever så lang tid, er at varig bedring i elevenes læringsutbytte er avhengig av innføring av nye pedagogiske metoder, endring i lærernes forhold til elevene og deres holdninger til læring.[28]

8.2 Aktivt skoleeierskap

Kommuner og fylkeskommuner har som skoleeiere et stort ansvar for å realisere utdanningspolitiske mål, både nasjonale, regionale og lokale. Geografi, innbyggertall, økonomi, næringsliv og demografi gir imidlertid kommuner og skoleeiere et ulikt utgangspunkt som skoleeiere. Staten har ikke mulighet til å styre kommunesektoren direkte bortsett fra tiltak som er hjemlet i lov, men staten kan bidra til å mobilere lokalt engasjement gjennom støtte og veiledning så vel som lokal handlefri-

[25] Fullan (1992)
[26] Pollitt og Bouckaert (2000)
[27] Borman m.fl. (2002)
[28] Blossing m.fl. (2010)

het. Grunnlaget for den statlige styringen av kommunene følger generalistkommuneprinsippet, som er omtalt slik i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*:

> *«Generalistkommunesystemet inneber at alle kommunar er pålagde dei same oppgåvene gjennom lov, det same finansieringssystemet gjeld for alle, og lovgjevinga gjev dei same rammene for organisering og styring av kommunane.*
>
> *Det at kommunane er generalistkommunar, inneber at dei alle skal vareta demokratiske funksjonar, yte tenester til innbyggjarane, vere myndigheitsutøvarar og ta hand om planleggings- og utviklingsoppgåver i lokalsamfunnet uavhengig av innbyggjartal, busetjingsstruktur eller andre kjenneteikn.*
>
> *Generalistkommuneprinsippet er streka under i kommunelova ved at lovpålagd myndigheit i regelen skal leggjast til kommunestyret og ikkje til kommunale organ og einingar. Slik vert det høgste organet i kommunen, kommunestyret, framheva som ansvarleg instans for å løyse dei lovpålagde oppgåvene. Demokrati gjennom direkte val gjev legitimitet til systemet. Dette gjeld òg for fylkeskommunane.»*

På sentrale områder har kommunenes muligheter for å utøve et aktivt skoleeierskap økt de siste 20–30 årene. Viktige endringer har blant annet vært medbestemmelsesavtalen for skoleverket fra 1984, et nytt inntektssystem for kommunene fra 1986, kommuneloven fra 1992 med tilhørende tilpasninger i særlovgivningen og overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til KS i 2003. I opplæringsloven blir skoleeierne definert som et eget rettssubjekt med ansvar for å ivareta lovens pliktbestemmelser og rettsbestemmelser. Ansvaret omfatter blant annet følgende:

- Skoleeier har ansvaret for finansiering av grunnopplæringen (opplæringsloven kapittel 13)
- Skoleeier har ansvaret for at kommunen har «tenlege grunnskolar»/skoleanlegg (opplæringsloven § 9-5).
- Skoleeier har ansvaret for at alle elevene får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven (opplæringsloven § 13-10).
- Skoleeier har ansvaret for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av opplæringstilbudet, formalisert gjennom opplæringsloven § 13-10. Herunder ligger det at skoleeier har ansvar for at det skjer utvikling på den enkelte skole.
- Skoleeier har ansvaret for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolene, og for nødvendig kompetanseutvikling for personalet. Skoleeier er følgelig tilsettingsmyndighet og har personalansvar (opplæringsloven § 10-8).
- Skoleeier har ansvaret for at hver skole har en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse (opplæringsloven § 9-1).

De fleste kommuner har en tonivåorganisering uten et styringsnivå mellom rådmannen og tjenestestedene i kommunen, for eksempel den enkelte skole. Mange har likevel stabs- og støttefunksjoner på kommunalt nivå, selv om det er de ulike tjenesteytende enhetene som har de fleste fullmaktene knyttet til budsjett og organisering. Andre kommuner har egne avdelinger eller etater på administrativt nivå for de ulike sektorområdene ledet av en kommunalsjef eller kommunaldirektør med vide fullmakter.

8.2.1 Synspunkter fra kommuner

For å komplettere forskningen om implementeringen av utdanningspolitikk, har departementet besøkt kommuner av ulik størrelse, geografisk beliggenhet, kommunetype og politisk flertall. Målet for besøkene har vært å få innsikt i hvordan departementets satsinger og tiltak oppleves og håndteres i kommunene og skolene. Oppsummert belyser kommunenes tilbakemelding at faktorene om tydelig retning, lokalt handlingsrom og kapasitetsbygging er sentrale for implementering av utdanningspolitikken.

Kommunene har overfor departementet understreket viktigheten av at Kunnskapsløftets vektlegging av elevenes læring videreføres og at «trykket holdes oppe». Kommunene sier at det er viktig at departementet viser tålmodighet og at satsinger gis tilstrekkelig tid. Det bør ikke utvikles nye prioriteringer uten at noe annet fjernes. Langsiktighet i politikken handler både om lengden på prosjekter kommunene og skolene kan delta i, og om langsiktigheten i statens prioriteringer for skolen. Satsingen på lesing har vært trukket fram som et godt eksempel.

Det ser ut til at den innskjerpingen av antall strategier og handlingsplaner som ble varslet i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, er blitt lagt merke til i sektoren. Samtidig er det flere kommuner som peker på at det gjerne kunne vært enda mer sammenheng og konsistens i tiltak og virkemidlene. Kommunene må få nok tid til å planlegge og nok tid til å innføre nye tiltak.

Staten kan også styrke skoleeieres, skolelederes og læreres evne til å implementere reformer og tiltak gjennom å tilby praktiske verktøy og

metoder. Kommunene har i samtale med departementet gitt klare tilbakemeldinger på at mange av de statlige støttesystemene har vært til hjelp, men at det i seg selv ikke er tilstrekkelig å legge ut veiledere og verktøy på nettet.

8.3 Implementering av tiltakene i meldingen

Virkeligheten er kompleks og preget av motstridende hensyn og spenninger som må balanseres best mulig i implementeringen av politikk. Selv om det er viktig med godt forarbeid før nye tiltak settes i verk, må det også være rom for justering av kursen underveis etter hvert som man høster erfaringer med det som er satt i gang. Justeringer må inngå i en helhetstenkning og bør ikke bli for omfattende.

Flere av departementets satsinger de siste årene har tatt utgangspunkt i samarbeid mellom de ulike aktørene i grunnopplæringen om konkrete utfordringer. *Vurdering for læring*, GNIST og Ny GIV er eksempler på slike satsinger. Satsingene bygger opp under grunnleggende forventninger i formålsparagrafen og regjeringens prioriterte utdanningspolitiske mål. Departementet vil bygge videre på slike samarbeider. Evalueringen av Kunnskapsløftet viser samtidig at skoleieres behov er ulike, og at statlige reguleringer og satsinger kan gå på bekostning av behov for lokale tilpasninger og lokal myndighetsutøvelse.[29]

Departementet mener at det i gjennomføringen av tiltakene i denne meldingen, er det viktig å ta med seg erfaringene fra både implementeringen av Kunnskapsløftet og det øvrige kunnskapsgrunnlaget om implementering. Departementet ønsker å stimulere til kommunikasjon og samhandling om mål og utfordringer gjennom nettverk på ulike nivåer.

Partene i arbeidslivet og fylkeskommunene vil få et spesielt ansvar for å videreutvikle videregående opplæring i tråd med prinsippene som legges i denne stortingsmeldingen. En forutsetning for flere av prinsippene og tiltakene i meldingen, for eksempel knyttet til flere læreplasser, praksisbrev og mer utplassering, er at arbeidslivet både får og tar et større ansvar for elever og lærlingers opplæring. Om målene i samfunnskontrakten for flere læreplasser skal oppfylles, må arbeidet intensiveres nasjonalt, regionalt og lokalt. Fylkeskommunenes arbeid vil være avgjørende for om intensjonen om mer fleksible løp og større mulighet for faglig fordypning realiseres. Formaliseringen og utprøvingen av ordningen med y-veier fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer krever at universiteter og høyskoler tilpasser seg en mer sammensatt studentgruppe. For å gjøre arbeidet mer kunnskapsbasdert, vil departementet stimulere til økt forskning om videregående opplæring.

[29] Aasen m.fl. (2012)

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne meldingen har regjeringen beskrevet hvordan en god skole er blitt bedre i de siste sju årene. Regjeringen har styrket og fornyet fellesskolen. Elevene trives generelt godt på skolen. En negativ trend i læringsutbytte er snudd, og den norske skolen er på rett vei. Samtidig er det dokumentert at flere utfordringer gjenstår.

Gjennomføringen i videregående opplæring er for lav, og ikke alle deler av fag- og yrkesopplæringen fungerer godt nok. Konsekvensene for samfunnet ved lav gjennomføring av videregående opplæring, er betydelige. Personer uten videregående opplæring har oftere lavere inntekt, svakere arbeidsmarkedstilknytning og større sannsynlighet for bruk av offentlige trygde- og stønadsordninger enn de med videregående opplæring. Hvis graden av fullføring i videregående opplæring økes fra 70 til 80 prosent, vil det innebære en kostnadsreduksjon for samfunnet på mellom 5,4 og 8,8 mrd. kroner for hvert kull.[1] Det tilsvarer at om lag 6000 flere elever fullfører videregående opplæring i hvert elevkull.

Elever som ikke gjennomfører videregående opplæring, har gjennomgående svakere grunnleggende ferdigheter enn elevene for øvrig. Målet er at elevene får et enda bedre læringsutbytte i grunnopplæringen. Trivselen i opplæringen er generelt høy, men andelen elever som opplever mobbing har ikke blitt mindre de siste årene. Regjeringen vil forsterke tiltakene for å bedre læringsmiljøet til elevene.

Et godt læringsmiljø for alle elever er både et mål i seg selv og et middel for å oppnå bedre læringsutbytte og gjennomføring av videregående opplæring. Gjennomføringsgraden må øke både for å bedre den enkeltes muligheter i livet og for at samfunnet og demokratiet skal fungere godt.

Regjeringen vil skape en grunnopplæring for framtidens samfunn. Gjennom flere tiltak vil regjeringen sikre og utvikle den inkluderende fellesskolen. Den fleksibiliteten og relevansen som innføres i videregående opplæring, vil styrke opplæringen.

Målene for grunnopplæringen kan ikke vedtas alene på nasjonalt nivå, men må formidles slik at skoleeierne kan følge opp intensjonene på lokalt nivå.

I meldingen presenterer regjeringen flere tiltak som vil medføre økte kostnader, blant annet for kommunesektoren. Regjeringen vil komme tilbake til realiseringen av tiltakene, innføringstakt og omfang i de årlige forslag til statsbudsjett.

Nedenfor omtales tiltak som regjeringen tar sikte på å konkretisere i senere budsjetter.

Videregående opplæring

Regjeringen tar sikte på å innføre en rett til påbygging etter bestått fag- og yrkesopplæring. Målet er å gjøre det enda mer attraktivt å gå ut i lære og fullføre yrkesutdanningen.

Fylkeskommunen får gjennom meldingen utvidet handlingsrom til å etablere fleksible og tilpassede opplæringsløp. Viktige elementer er økt fleksibilitet gjennom veiledende fag- og timefordeling på trinn, praksisbrev, kvalifisering mellom 2. og 3. år, bruk av veksling ved siden av 2 + 2-modellen, deling av programfagene på Vg2, mer kunnskapsbasert dimensjonering og kompetansebygging i fag- og yrkesopplæringen.

Veiledende fag- og timefordeling kan åpne både for effektivisering og for økte kostnader, avhengig av hvordan fylkeskommunen utnytter fleksibiliteten.

Etablering av y-veier på flere fagområder med lokalt opptak ved høgskoler og universiteter, vil trolig medføre flere studenter. Antall studieplasser innenfor disse tilbudene må tilpasses rammen av eventuelle økninger i totalt antall studieplasser.

Fellesskap og bedre læring

I meldingen er vektleggingen av de grunnleggende ferdighetene omtalt, og for særlig å styrke de grunnleggende digitale ferdighetene vil regjeringen etablere forsøk med nettverk for erfaringsdeling og kompetanseutvikling mellom lærere.

Regjeringen er opptatt av å styrke regneferdighetene, og å motivere for videre studier i realfag. Kompetanseutvikling for lærere i matematikk og

[1] Falch m.fl. (2009)

naturfag på 5.–7. trinn er et tiltak som kan bidra til bedre resultater og å få flere til å velge realfagene framover.

Regjeringen vil også styrke innsatsen slik at flere elever beholder nynorsk som hovedmål gjennom hele opplæringen.

Regjeringen er opptatt av at skolen skal være helsefremmende, og tar derfor sikte på å etablere et nasjonalt senter for ernæring, fysisk aktivitet og helse i barnehager og skoler. Senteret skal bidra til å styrke barnehagenes og skolenes rolle som forebyggende og helsefremmende arena.

For å styrke læringsmiljøet på skolen og støtte lærerne i dette arbeidet, vil det gjennomføres et utviklingsprosjekt for flere yrkesgrupper i skolen.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 15. mars 2013 om På rett vei – Kvalitet og mangfold i fellesskolen blir sendt Stortinget.

Litteratur

Aladjem, D. K, B.F. Birman, M. Orland, J. Harr-Robins, A. Heredia og T.B Parrish (2010). Achieving Dramatic School Improvement: An Exploratory Study A Cross-site Analysis From the Evaluation of Comprehensive School Reform Program Implementation and Outcomes Study. Washington: Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service

Allerup, P., V. Kovac, G. Kvåle, G. Langfeldt og P. Skov (2009). Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen. Kristiansand S: Agderforskning.

Arnesen, C.A. (2005). Arbeidsmarkedstilpasning i perioden 2000–2004 for kandidater uteksaminert våren 2000. Oslo: NIFU STEP

Bailey, R., G. Pearce, C. Winstanley, M. Sutherland, C. Smith, N. Stack og M. Dickenson (2008). A systematic review of interventions aimed at improving the educational achievement of pupils identified as gifted and talented. Technical report. London: EPPI-Centre

Bakken, A. og M. Dæhlen (2011). Valgmuligheter i ungdomsskolen Erfaringer med de språklige fordypningsalternativene og forsøk med arbeidslivsfag. Oslo: NOVA

Bakken, A. og J. Elstad (2012). For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhet i grunnskolekarakterer. Oslo: NOVA

Bakken, A., M. Sletten, I. Smette, H. Haakestad og M. Dæhlen. (2012). Ett år med arbeidslivsfaget. Lærere og elevers erfaringer med arbeidslivsfaget på 8. trinn. Oslo: NOVA

Bakken, A. og Ø. Seippel (2012). Framgangsrike skoler under Kunnskapsløftet. Oslo: NOVA

Barth, E. (2005). Den samfunnsmessige avkastning av utdanning. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Birkelund, G.E. og A. Mastekaasa (2012). Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv. Oslo: Abstrakt Forlag

Birkemo, A. (2007). «Utdannings- og yrkesvalg i ungdomsalderen». Norsk Pedagogisk Tidsskrift.

Bjørkeng, B. (2011). Jenter og realfag i videregående opplæring. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Bjørndal, I. (2005). Videregående opplæring i 800 år – med hovedvekt på tiden etter 1950. Halden: Forum bok.

Blichfeldt, J.F., H. Engesbak, R. Kvalsund og H. Høst (1996). Utdanning for alle? Oslo: Tano Aschehoug.

Blossing, U., A. Hagen, T. Nyen og Å. Söderström (2010). «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Sluttrapport fra evalueringen av et statlig program for skoleutvikling. Oslo/Karlstad: Fafo og Karlstads Universitet.

Bonesrønning, H., J.M.V. Iversen og I. Pettersen (2010). Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet. Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning. Trondheim: Senter for økonomisk forskning (SØF)

Bore, L., T. Nyen, K. Reegard og A.H. Tønder (2012). Internopplæring i varehandelen. Oslo: Fafo

Borman, G.D., L.T. Overman og S. Brown (2002). Comprehensive School Reform and Student Achievement: A Meta-Analysis. Baltimore: CRESPAR/Johns Hopkins University

Borgen, J.S. og S.S. Brandt (2006). Ekstraordinært eller selvfølgelig? Evaluering av Den kulturelle skolesekken i grunnskolen. Oslo: NIFU STEP.

Boudon, R. (1974). Education, Opportunity and Social Inequality. New York-London: John Wiley & Sons

Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed og H.M. Gjefsen (2010). Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: hvor havner ungdom som slutter i ung alder? Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning

Breivik J-K. og C. Christophersen (2012). Den kulturelle skolesekken – et utredningsnotat. Bergen: Uni Rokkansenteret

Brekke, I. og L. Reisel (2012). Klasse og kjønn i et likestillingsperspektiv. En kunnskapsstatus. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Busk, Y. og B. Ehrstrand (2003). Rinkebyskolan – framtidstro, ledarskap och helhetssyn. Stockholm: Natur och kultur

Byrhagen, K.N., T. Falch og B. Strøm (2006). Frafall i videregående opplæring: Betydningen av

grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke. Trondheim: Senter for økonomisk forskning

Christensen, D. A., A. Homme og T. Midtbø (2010). Kartlegging av forsøk med arbeidslivsfag 2009–2010. Sluttrapport fra prosjektet Kartlegging av forsøk med praktisk fag på ungdomstrinnet – Arbeidslivsfag. Bergen: Uni Rokkansenteret

Christensen, T., P. Lægreid, P.G Roness og K.A. Røvik (2009). Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget.

Cuban, L. (1992). «What happens to reforms that last? The case of the junior high school». American Educational Research Journal. 29(1):227–251

Dahl, T., T. Bruland, S. Mordal og B. E. Aaslid (2012). På de samme stier som før – Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. Trondheim: SINTEF

Dale, E.L. (2008). Fellesskolen – reproduksjon av sosial ulikhet. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Dale E. L. og K. Øzerk (2009). Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo

Dale, E.L., B.U. Engelsen og B. Karseth (2011). Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo

Datnow, A. (2005). «Five Key Factors in Supporting Comprehensive School Reform». Springer International Handbooks of Education. 13(1):195–215.

Desimone, L (2002). «How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented?» Review of Educational Research

Drugli, M.B. (2012). Relasjonen lærer og elev; avgjørende for elevenes læring og trivsel. Oslo: Cappelen Damm høyskoleforlag

Duflo, E., P. Dupas og M. Kremer (2011). «Peer Effects, Teacher Incentives and the Impact of Tracking: Evidence from a randomized evaluation in Kenya». American Economic Review. 101(5)

Earl, L., N. Watson og S. Katz (2003). Large-scale education reform: Life cycles and implications for sustainability. A literature review and case study of reform in 8 countries/districts.Reading: CfBT.

Econ (2007a). Dimensjonering av fagopplæringen. Oslo: Econ.

Econ (2007b). Evaluering av program for basiskompetanse for arbeidslivet (BKA). Oslo: Econ

Econ Pöyry (2009). Små håndverksfag – statusgjennomgang. Oslo: Econ Pöyry.

Egeberg, G., G. B. Gudmundsdóttir, O. E. Hatlevik, G. Ottestad, J.H Skaug og K. Tømte (2012) Monitor 2011 Skolens digitale tilstand. Oslo/Tromsø: Senter for IKT i utdanningen

Ekholm, M., T. Lund, K. Roald og B. Tislevoll (red.) (2010). Skoleutvikling i praksis. Oslo: Universitetsforlaget

Elmore, R.F. (1980). «Backward mapping: Implementation research and policy decisions». Political Science Quarterly. 94(4):601–16.

Elstad J.I. (2008). Utdanning og helseulikheter Problemstillinger og forskningsfunn Oslo: Helsedirektoratet

Engelsen, B.U. (2008). Kunnskapsløftet: Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo

Falch, T., A.B. Johannessen og B. Strøm (2009). Kostnader av frafall i videregående opplæring. Trondheim: Senter for økonomisk forskning (SFØ)

Falch, T., L.-E. Borge, P. Lujala, O.H. Nyhus, B. Strøm (2010). Årsaker og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring. Trondheim: Senter for økonomisk forsking (SØF)

Falch, T. og O.H. Nyhus (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne. Trondheim: Senter for økonomisk forsking (SØF).

Fevang, E. og K. Røed (2006). Veien til uføretrygd i Norge. Oslo: Frischsenteret

Finne, H., H. Jensberg, B.E. Aaslid, H. Haugsbakken, I. Holth Mathiesen og S. Mordal (2011). Oppfatninger av studiekvalitet i lærerutdanningen blant studenter, lærerutdannere, øvingslærere og rektorer. Trondheim: SINTEF

Fjeldstad, D., J. Lauglo og R. Mikkelsen (2010). Demokratisk beredskap. Kortrapport om norske ungdomsskoleelevers prestasjoner og svar på spørsmål i den internasjonale demokratiundersøkelsen. International Civic and Citizenship Education Study. Oslo: Universitetet i Oslo

Fladmoe, A. og T. Karterud (2012). Veiledningsordningen for nytilsatte nyutdannede lærere og førskolelærere. Oslo: TNS Gallup

Frønes, T., A. Roe og W. Vagle (2012). «Nasjonale prøver i lesing – utvikling, resultater og bruk». I: Hopfenbeck, T.N., M. Kjærnsli og R.V. Olsen (red.). Kvalitet i norsk skole – Internasjonale

og nasjonale undersøkelser av læringsutbytte og undervisning. Oslo: Universitetsforlaget

Frøseth, M.W., E. Hovdhaugen, H. Høst og N. Vibe (2010). En, to … tre? Den vanskelige overgangen. Evalueringen av Kunnskapsløftet. Fra andre til tredje år i videregående opplæring. Oslo: NIFU

Fullan, M. (1992). Successful School Improvement – The Implementation Perspective and beyond. Toronto: OISE Press

Fullan, M. (2007). The New Meaning of Educational Change. Fourth Edition. New York: Routledge og Teachers College Press, Columbia University

Gjefsen, H.M., M.L. Gjelsvik, K. Roksvaag og N.M. Stølen (2012). Utdannes det riktig kompetanse for fremtiden? Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Grubb, W. N. (2008): The Money Myth. School Resources, Outcomes, and Equity. London: Russell Sage Foundation

Grøgaard, J.B. og P.O. Aamodt (2006). «Veksten i høyere utdanning: noen drivkrefter og konsekvenser». I: Støren, L.A. og J.B. Grøgaard (red.). Kunnskapssamfunnet tar form: utdanningseksplosjonen og arbeidsmarkedets struktur. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

Grøgaard, J.B (2012). Hva kjennetegner barneskoler som oppnår høy skår på nasjonale prøver? Oslo: NIFU

Grønmo, L.S., T. Onstad, T. Nilsen, A. Hole, H. Aslaksen og I.C. Borge (2012). Framgang, men langt fram: Norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2011. Oslo: Akademika forlag

Grønmo L.S., Kjærnsli, M., Lie S. og Tormo, A. (2004). Hva i all verden har skjedd i realfagene? Om elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2003, Oslo, ILS, Universitetet i Oslo

Hagen, A. og S. Skule (2004). Det norske kompetansemarkedet – en oversikt og analyse. Oslo: Fafo

Hagen, A., M. Nadim og T. Nyen (2008). Bruk av fagkompetanse i arbeidslivet. Oslo: Fafo

Hagen A. og T. Nyen (2009). Kompetanse – for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008». Oslo: Fafo

Hagen, A., M. Nadim og T. Nyen (2010). Fagopplæring på nye felt: en kartlegging av virksomhetenes holdninger til nyere fag i tjenesteytende virksomhet. Oslo: Fafo.

Hansen, M.N. og A. Mastekaasa (2010). «Reform 94 – et trendskifte i videregående utdanning?» Søkelys på arbeidslivet. 27(3):191–203

Hansen, V. og A.-M. Presterud (2012). «Sammen for kvalitet i Bergensskolen». I: Jøsendal, J.S., G. Langfeldt og K. Roald (2012). Skoleeier som kvalitetsutvikler: Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater. Oslo: Kommuneforlaget.

Hanushek, E., L. Woessmann og L. Zhang (2011). General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle. Cambridge: National Bureau of Economic Reserach

Harris, A. og J. Young (2000). Comparing School Improvement Programmes in England and Canada, School Leadership & Management: Formerly School Organisation. 20(1):31–42

Hatch, T. (2000). What Does it Take to «Go to Scale»? Reflections on the Promise and the Perils of Comprehensive School Reform. Journal of Education for Students Placed at Risk. 5(4):339–354

Hatlevik, O.E., K. Tømte, J. Høie Skaug og G. Ottestad (2011). Monitor 2010 – Samtaler om IKT i skolen. Oslo/Tromsø: Senter for IKT i utdanningen

Hattie, J. (2009). Visible learning – A synthesis of 800 meta-analyses relating to achievement. London: Routledge

Haug, P. (2004). Evaluering av Reform 97. Oslo: Norges forskningsråd

Helgøy, I. og A. Homme (2012). Ny GIV i skolen: Heftig begeistring – organisatorisk begrensning. Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet – delrapport. Bergen: Uni Rokkansenteret

Helland M.J. og K.S. Mathiesen (2009). 13-15-åringer fra vanlige familier i Norge – hverdagsliv og psykisk helse. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt

Helsedirektoratet (2012). Folkehelsepolitisk rapport 2011. Oslo: Helsedirektoratet

Hennestad, B.W., Ø. Revang og F.H. Strønen (2006). Endringsledelse og ledelsesendring. Oslo: Universitetsforlaget

Hillestad, M.E. (2009). Framtidig behov for landbruksakademikere. Oslo: Landbrukets utredningskontor.

Hilsen, A.I., T. Nyen og A. H. Tønder (2012). Hospitering i fagopplæringen. Evaluering av forsøksordninger i seks fylker. Oslo: Fafo

Hjern, B. og D.O. Porter (1981). «Implementation structures: A new unit of administrative analysis». Organization Studies. 2(3):211–27

Hodgson, J., W. Rønning, A.S. Skogvold og P. Tomlinson (2010). Vurdering under Kunnskapsløftet: Læreres begrepsforståelse og deres rapporterter og faktiske praksis. Bodø: Nordlandsforskning

Hodgson, J., W. Rønning og P. Tomlinson (2012a). Sammenhengen mellom undervisning og læring: En studie av læreres praksis og deres tenkning under Kunnskapsløftet. Evalueringen av Kunnskapsløftet. Bodø: Nordlandsforskning

Hodgson, J., W. Rønning, C.L. Strømsvik og P. Tomlinson (2012b). Klasseromsobservasjoner av intensivopplæringen i Ny GIV. Bodø: Nordlandsforskning

Holen, S. og B. Lødding (2012). Intensivopplæring i Ny GIV for 10. trinnselever våren 2012: Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse. Oslo: NIFU

Hopkins, D. og R. Higham (2007). «System leadership: Mapping the Landscape». School Leadership and Management, 2, 147–166.

Hovdenak, S.S. (2004). Elev i ungdomsskolen: Om ungdom, utdanning og identitet. Oslo: Høgskolen i Oslo

Hybertsen Lysø, I., B. Stensaker, R. Røthe, R.A. Federici, M. Schei Olsen og A. Solem (2012). Ledet til lederutvikling. Nifu/NTNU Samfunnsforskning AS

Hægeland, T., L.J. Kirkebøen, B. Bratsberg og O. Raaum (2011). Value added-indikatorer: Et nyttig verktøy i kvalitetsvurdering av skoler. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Høst, H. og M. Evensen (2009). Ny struktur – tradisjonelle mønstre? Om Kunnskapsløftets strukturendringer i det videregående opplæringssystemet og utforming av tilbud og dimensjonering i fylkeskommunene. Oslo: NIFU STEP

Høst, H. (2010). Helsefagarbeiderutdanning for voksne. Oslo: NIFU STEP.

Høst, H. og S. Michelsen (2010). «Ungdom, lærlingordning og overgang til arbeidsmarkedet – endringer fra 1994 til 2008». Søkelys på arbeidslivet, 3(10)

Høst, H. (2011). Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene? Oslo: NIFU

Høst, H., A. Skålholt og T. Nyen (2012a). Om potensialet for å få bedrifter til å ta inn flere lærlinger. Arbeidsnotat. Oslo: NIFU og Fafo.

Høst, H., H. Karlsen, A. Skålholt og E. Hovdhaugen (2012b). Yrkesfagutdanning eller allmennutdanning for sektoren? En undersøkelse av elever og lærlinger i Helse- og sosialfag. Oslo: NIFU

Høst, H., A. Skålholt, H. Nore og A. H. Tønder (2012c). Gjennomgående dokumentasjon, eller opplæringsboka i ny form? Evaluering av forsøket med gjennomgående dokumentasjon i fag- og yrkesopplæringen. Oslo: NIFU

Høst, H. (2012d). Tradisjonelle utfordringer – fornyet interesse. Hvordan er de nordiske lands yrkesutdanninger i stand til å møte arbeidslivets behov? København: Nordisk ministerråd

Høst, H. (red.) (2012e). Kunnskapsgrunnlag og faglige perspektiver for en studie av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Oslo: NIFU

Høst, H. (2013). Kan arbeidslivet være et bedre alternativ for skoletrøtte 16 åringer? Søkelys på arbeidsmarkedet, 1/2013

Høst, H., A. Skålholt og I. Sæland (2013). Yrkesfagselevers ulike tilpasning til fagopplæring. En undersøkelse av elever i tre yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole. Oslo: NIFU

Jensberg, H., R. Mandal og E. Solheim. (2012). Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. 1990-2010. Kontinuitet eller endring? Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

Jussim, L. S.L. Robustelli og T.R. Cain (2009). «Teacher Expectations and Self-fulfilling Prophecies». I: Wentzel, K.R. og A. Wigfield (red.). Handbook of Motivation at School. New York: Routledge

Jøsendal, J.S., G. Langfeldt og K. Roald (2012). Skoleeier som kvalitetsutvikler: Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater. Oslo: Kommuneforlaget

Kirkebøen, L.J. (2010). Forskjeller i livsløpsinntekt mellom ulike utdanningsgrupper. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Kjærnsli, M. og A. Roe (2010). På rett spor. Norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag i PISA 2009. Oslo: Universitetsforlaget

Kløvstad, V. og T. Kristiansen (2004). ITU Monitor 2003 Skolens digitale tilstand. Oslo: ITU.

Kotter, J.P. (1996). Leading Change. Boston: Harvard Business School Press

Kristiansen, A., (2012). Utdanning og sosial utjevning. Om tilpasning, seleksjon og reproduksjon. Oslo: Unipub

Kunnskapsdepartementet (2011). Tilstandsrapport for fagskolesektoren 2011. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet (2012). Tilstandsrapport. Høyere utdanning. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Kvalsund, R., T. Deichman-Sørensen og P.O. Aamodt (1999). Videregående opplæring – ved en skilleveg? Oslo: Tano Aschehoug

Kyriacou, C. og M. Goulding (2006). A systematic review of strategies to raise pupils' motivational effort in Key Stage 4 Mathematics. London: EPPI-Centre

Lavy, V., M.D. Paserman go A. Schlosser (2008). Inside the black box of ability peer effects: evidence from variation in the proportion of low achievers in the classrom. National Bureau of Economic Research Working Paper

Leuven, E. og M. Rønning (2011). Classrom grade composition and pupil achievement, IZA Discussion Paper nr. 5922

Levin, B. (2008). How to change 5000 schools. A practical and positive approach for leading change at every level. Cambridge: Harvard Educational Press

Lie, S., M. Caspersen og J.F. Bjørnson (2004). Nasjonale prøver på prøve. Rapport fra en utvalgsundersøkelse for å analysere og vurdere kvaliteten på oppgaver og resultater til nasjonale prøver våren 2004. Oslo/Reykjavik: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling og Educational Testing Institute

Lie, S., M. Kjærnsli, A. Roe og A. Turmo (2001). Godt rustet for framtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv. Nasjonal hovedrapport PISA 2000. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo

Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.

Lødding, B. og K. Tornes (red.) (1997). Idealer og paradokser. Oslo: Tano Aschehoug

Lødding, B. og N. Vibe (2009). Sluttere, slitere og sertifiserte. Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring. Oslo: NIFU STEP

Lødding, B. og N. Vibe (2010). Hvis noen forteller om mobbing… Utdypende undersøkelse av funn i Elevundersøkelsen om mobbing, urettferdig behandling og diskriminering. Oslo: NIFU

Lødding, B. og S. Holen (2012). Utdanningsvalg som fag og utfordring på ungdomstrinnet. Sluttrapport fra prosjektet karriereveiledning i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Oslo: NIFU

Læringssenteret (2004). Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2003. Oslo: Læringssenteret

Major, E.F. (red.) (2011). Bedre føre var. Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt

Markussen, E., M.W. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008). Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter. Oslo: NIFU STEP

Markussen, E. og S.K. Gloppen (2012). Påbygg – et gode eller en nødløsning? En studie av påbygging til generell studiekompetanse i Østfold, Akershus, Buskerud, Rogaland og Nord-Trøndelag skoleåret 2010–2011. Oslo: NIFU

Markussen E. og I. Seland (2012). Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akerhus fylkeskommune skoleåret 2010-2011. Oslo: NIFU

Marzano, R.J. (2009). Classroom management that works – research based strategies for every teacher. New Jersey: Pearson Education Inc.

Mastekaasa, A. og M.N. Hansen (2005). «Frafall i høyere utdanning: Hvilken betydning har sosial bakgrunn?» I: Statistisk sentralbyrå (2005). Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse. Oslo/Kongsvinger: Statstisk sentralbyrå.

Mathiesen, I.H., T. Buland og B. Bungum (2010). Kjønn i skolens rådgiving – et glemt tema. Trondheim: SINTEF

Mazmanian, D.A. og P.A. Sabatier (1981). Effective Policy Implementation. Lexington: Lexington Books.

Moren, J. (2011). Om reformer. Doktorgrad. Karlstad: Karlstads Universitet

Mourshed, M., C. Chijioke og M. Barber (2010). How the world's most improved school system keep getting better. London: McKinsey & Company

Mykletun, A., A.K. Knudsen og K.S Mathiesen (2009). Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt

Müller, W. og M. Gangel (2003). Transitions from education to work in Europe: the integration of youth into EU labour markets. New York: Oxford University Press

Møller, J. og E. Ottesen (red.) (2010). Underveis, men i svært ulikt tempo: Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet. Underveisa-

nalyse av Kunnskapsløftet som styringsform. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.

Møller, J. (2004). Lederidentiteter i skolen. Oslo, Universitetsforlaget

Møller, J., T.S. Prøitz og P. Aasen (red.) (2009). Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo

NOKUT (2006). Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006. Oslo: NOKUT

Nordenbo, S.E., (2013). Kunnskapsløftet som reformproces. En synteserapport. Aarhus: Institut for uddannelse og pædagogik, Aarhus Universitet

Nyen, T., K. Reegård og A.H. Tønder (2011a). Har vi lærefag som er relevante for kommunesektoren? Oslo: Fafo

Nyen, T., T. Næss, A. Skålholt og A.H. Tønder (2011b). På veien til fagbrev. Analyser av Lærlingundersøkelsen. Oslo: Fafo

Nyen, T. og A. H. Tønder (2012). Fleksibilitet eller faglighet? En studie av innføringen av faget prosjekt til fordypning i Kunnskapsløftet. Oslo: Fafo

OECD (2010a). PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes, Volume 2. Paris: OECD

OECD (2010b). PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices. Paris: OECD

OECD (2010c). Learning for Jobs. Paris: OECD

OECD (2011a). Reviews of National Policies for Education: Improving Lower Secondary Schools in Norway 2011

OECD (2011b). Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States

OECD (2011c) Review on Evaluation and Assessment Frameworks for improving School Outcomes Country Backround. Report for Norway. Paris: OECD

OECD (2012). Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work. Paris: OECD

OECD (2013). Trends Shaping Education 2013. Paris: OECD

Olsen, O. J., H. Høst og S. Michelsen (2008). «Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangsregimets effektivitet». I: Olofsson, J. og A. Panican (red.). Ungdomars väg från skola till arbetsliv: Nordiska erfarenheter. København: Nordisk ministerråd

Olsen, R.V., T.N. Hopfenbeck, S. Lillejord og A. Roe (2013). Elevenes læringssituasjon etter innføringen av ny reform. Synteserapport fra evalueringen av Kunnskapsløftet. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo

Opheim, V., J.B. Grøgaard og T. Næss (2010). De gamle er eldst? Betydningen av skoleressurser, undervisningsformer og læringsmiljø for elevenes prestasjoner på 5., 8. og 10. trinn i grunnopplæringen. Oslo: NIFU STEP

Opheim, V. og Ø. Wiborg (2012). Resultater fra en spørreundersøkelse blant elever og lærere på 9. trinn og i videregående trinn. Oslo: NIFU

Ottestad, G., J. Høie Skaug og M.C. Synnevåg (2009). «Lærende nettverk gjennom fem år – måloppnåelse sett fra nettverksledernes perspektiv». Nordic Journal of Digital Literacy

Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2011a). Utbytte av videreutdanning. Kristiansand/København: Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole

Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2011b). Økt kompetanse – bedre læring. En analyse av innholdet i opplæringstilbudene i strategien «Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning av lærere». Kristiansand/København: Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole

Oxford Research og Aarhus Universitet, Institut for pædagogik og uddannelse (2012). Utbytte av videreutdanningen, Deltakerundersøkelsen 2: Utbytte av deltakelse i «Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning av lærere»

Pollitt, C. og G. Bouckaert (2000). Public management Reform – A comparative analysis. London: Oxford university Press

Pressman, J.M. og A. Wildavsky (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press

Proba samfunnsanalyse (2012). Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). Oslo: Proba samfunnsanalyse

Rambøll Management Consulting (2009) Karlegging av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker. Oslo: Rambøll Management Consulting

Rambøll Management Consulting (2010). Bruk av assistenter og lærere uten godkjent utdanning i grunnopplæringen. Oslo: Rambøll Management Consulting

Rambøll Management Consulting (2012). Evaluering av eksamen med tilgang til Internett. Oslo: Rambøll Management Consulting

Reezigt, G. J. og B. P. M. Creemers (2005). «A comprehensive framework for effective school improvement, School Effectiveness and School Improvement». International Journal of Research, Policy and Practice, 16(4):407–424

Roksvaag, K. og I. Texmon (2012a). Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Roksvaag, K. og I. Texmon (2012b). Arbeidsmarkedet for lærere og førskolelærere fram mot år 2035 – dokumentasjon av beregninger med LÆRERMOD 2012. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Rønning, W., T. Fiva. E. Henriksen, M. Krogtoft, N.O. Nilsen, A.S. Skogvold og A.G. Solstad (2008). Læreplan, læreverk og tilrettelegging for læring. Analyse av læreplan og et utvalg læreverk i naturfag, norsk og samfunnsfag. Bodø: Nordlandsforskning

Raaum, O., J. Rogstad, K. Røed og L. Westlie (2009). Young and out: An Application of a Prospects-based Concept of Social Exclusion. Journal of Socio-Economics

Samdal, O. (2009). Sammenhengen mellom psykisk helse, skolemiljø, skoletrivsel og skoleprestasjoner. Bergen: HEMIL-senteret

Sandberg N. og P. Aasen (2008). Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: Nifu Step, Universitetet i Oslo

Sandvik, L.S., G. Engvik, H. Fjørtoft, I.D. Langseth, B.E. Aaslid, S. Mordal og T. Buland (2012). Vurdering i skolen. Intensjoner og forståelser. Trondheim: NTNU Skole- og læringsforskning

Sarason, S. B. (1971). The culture of the school and the problem of change. Boston: Allyn & Bacon

Sivesin, K. (red.) (2011). Kunnskap og læringsambisjoner for ungdom i seks land Oslo: Utdanningsdirektoratet

Sivesind, K. (2013). Kunnskapsløftet: Implementering av nye læreplaner i reformen. Synteserapport fra Evalueringen av Kunnskapsløftet. Oslo: Insitutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.

Skogen., K. og E.C. Idsøe (2009) Våre evnerike barn – en utfordring for skolen. Kristiansand S: Høyskoleforlaget

Skålholt, A., H. Høst, T. Nyen og A.H. Tønder (2013). Å bli helsefagarbeider. En kvalitativ undersøkelse av overganger mellom skole og læretid, og mellom læretid og arbeidsliv blant ungdom i helsearbeiderfaget. Oslo: NIFU

Slavin, R. (1990). «Ability grouping and student achievement in secondary schools: A best evidence synthesis». Review of Educational Research

Sletten, M.A, A. Bakken og H. Haakestad (2010). Ny start med Ny GIV? Kartlegging av intensivopplæringen i regi av Ny GIV-prosjektet skoleåret 2010/11. Oslo: NOVA

Solstad, K. J., V. Nygaard og M. Solstad (2012). Kunnskapsløftet 2006 Samisk: mot en likeverdig skole? Evalueringen av Kunnskapsløftet. Bodø: Nordlandsforskning

Statistisk sentralbyrå (2012). Utdanningsstatistikk. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Stoll, L., R. Bolam, A. McMahon, M. Wallace og S. Thomas (2006). «Professional learning communities: A review of the literature». Journal of Educational Change,7, 221–258

Strøm, B., L.E. Borge, og H. Haugsbakken (2009). Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Trondheim: Senter for økonomisk forskning (SØF)

Strøm, I.F., S. Thorsen, T. Wentzel-Larsen og G. Dyb (2012). Violence, bullying and academic achievement: A study of 15-year-old adolescents and their school environment. Child Abuse & Neglect

Støren, L., H. Helland og J.B. Grøgaard (2007). Og hvem stod igjen…? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001. Oslo: NIFU

Støren, L.A., E. Waagene, C.Å. Arnesen og E. Hovdhaugen (2010). «Likestilling er jo ikke lenger det helt store..»: likestillingsarbeid i skolen 2009–2010. Oslo: NIFU STEP

Sørbø J. og K. Jacobsen (2012). «Bedriftsundersøkelsen 2012». Arbeid og velferd

Thelen, K. (2003). «How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis». I: Mahoney, J. og D. Rueschemeyer (red.). Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press

Utdanningsdirektoratet (2012). Utdanningsspeilet Skoleporten. Oslo: Utdanningsdirektoratet

van Daal, V., R.G. Solheim og N.N Gabrielsen (2012). Godt nok? Norske elevers leseferdighet på 4. og 5. trinn. Stavanger: Universitetet i Stavanger

van Meter, D.S. og C.E. van Horn (1975). «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework». Administration and Society. 6(4):445–488

Vetenskapsrådet (2012). Pedagogikk för elever med förmåga og fallenhet för matematikk i en skola för alla. Resultatdialog 2012

Vibe, N. (1995). En snubla, en brøt og seks løp videre rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter Reform 94. Evaluering av Reform 94. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning

Vibe, N., P. O. Aamodt og T. C. Carlsten (2009). Å være ungdomsskolelærer i Norge Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS). Oslo: NIFU STEP.

Vibe, N. (2010). Spørsmål til Skole-Norge høsten 2010. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. Oslo: NIFU STEP

Vibe, N., M.W. Frøseth, E. Hovdhaugen og E. Markussen (2012). Strukturer og konjunkturer. Evaluering av Kunnskapsløftet. Sluttrapport fra prosjektet «Tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse». Oslo. NIFU

Vibe, N. (2012). Spørsmål til Skole-Norge høsten 2011. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. Oslo: NIFU

Vogt, K.C. (2007). Gutter i mannsdominerte yrkesfag: valg av utdanning og arbeid. Masteroppgave i sosiologi. Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

Vox (2012). Vox-speilet 2012. Voksnes deltakelse i opplæring. Oslo: Vox, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Wendelborg, C., M. Røe og E. Skaalvik (2011). Analyse av Elevundersøkelsen 2011. Mangfold og inkludering. Trondheim: NTNU samfunnsforskning

Wendelborg, C., V. Paulsen, M. Røe, M. Valenta og E. Skaalvik (2012). Elevundersøkelsen 2012. Analyse av Elevundersøkelsen 2012. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Welstad T. og S. Warp (2011). Realisering av elevenes rett til et godt psykososialt miljø i skolen og et elevombuds rolle. Utredning av opplæringslovens kapittel 9a og behovet for å opprette et permanent elevombud. Oslo: Universitetet i Oslo

Wentzel, K.R. og A. Wigfield (red.) (2009). Handbook of Motivation at School. New York: Routledge

Øia, T. (2011). Ungdomsskoleelever – motivasjon, mestring og resultater. Oslo: NOVA

Ørbog, K.M og J. Sørbø (2012). NAVs Bedriftsundersøkelse høsten 2012. Oslo: NAV

Aarkrog, V. og S.W. Bang (2013). Resultater af evalueringer af Kunnskapsløftet: En syntese. Aarhus: Aarhus universitet

Aasen, P., J. Møller, E. Rye, E. Ottesen, T.S. Prøitz og F. Hertzberg (2012). Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. Oslo: NIFU og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Sveinung Bråthen

Trykk: 07 Xpress AS 03/2013

MILJØMERKET
2241 570
Trykksak