



**UNDERVEISANALYSER  
AV KUNNSKAPSLØFTETS INTENSJONER  
OG  
FORUTSETNINGER**

Erling Lars Dale og Kamil Øzerk

**Delrapport nr. 2**

Universitetet i Oslo  
Pedagogisk forskningsinstitutt  
Forskningsgruppen Læreplanstudier  
Forskningsprosjektet ARK  
Med støtte fra Utdanningsdirektoratet

## Sammenfatning

Rapporten fokuserer på sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdannings-, skole- og læreplanreform.

### Hva kjennetegner kunnskapsløftet som utdanningsreform?

I rapporten redegjøres det for to utviklingstrekk som er av betydning for å forstå den samfunnsmessige sammenhengen Kunnskapsløftet ble innført i: **Kunnskapssamfunnet** og **mangfold og kompleksitet**. I styringsdokumentenes vektlegges **skolerresultater og elevenes læringsutbytte**. Utvikling av **kvalitetsvurderingssystemer** anses som avgjørende kjennetegn ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform. **Større lokal handlefrihet** blir også fremhevet som et kjennetegn ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

Resultater og elevenes læringsutbytte markeres sterkt i alle Kunnskapsløftets departementale styringsdokumenter. Gjennomgangen av sentrale trekk ved utdanningshistorien viser også at Kunnskapsløftet som utdanningsreform representerer et brudd med tidligere utdanningsreformer på intensjonsplanet. Mens Kunnskapsløftet som utdanningsreform i styringssignalene i stor grad vektlegger mål- og resultatvurderinger, er det rimelig å fortolke historien slik at mål- og resultatvurderinger i liten grad er blitt vektlagt i de 30 siste årene. Dette bruddet med sterkere fokus på resultater ser vi særlig om vi fokuserer på minoritetsspråklig opplæring og knytter det til temaet sosial utjevning.

Dokumentanalysen i kapittel 2 viser at det er en sammenheng mellom de analyserte stortingsmeldingene fra 2004 til 2008. Men samtidig ser vi at det har vært en utvikling. Utviklingen illustreres ved måten man bruker PISA-resultater på. I 2004 vekker de bekymring. I 2008 er selve testene med som indikatorer på kvalitet i skolen. At andelen av elever som havner på kompetansenivå 1 eller lavere, ligger på 22 %, oppfattes som en indikator på manglende kvalitet i skolen.

Rapporten henviser, i kapittel 3, til en konsekvens av samfunnsutviklingen: økt vektlegging av opplæring av språklige minoriteter. I rapporten analyseres rundskriv og tilsyn innenfor feltet minoritetsspråklig opplæring og dokumenterer at Utdanningsdirektoratets rundskriv ikke var et godt pedagogisk verktøy for skolene da Kunnskapsløftet ble innført. De formelle

kravene har forhindret skolene fra å hente de tilleggsressursene som rundskrivets formler gir mulighet til uten at kommunene og skolene begår formelle feil. På bakgrunn av analyser konkluderes det med at staten ikke i tilstrekkelig grad har gitt skoleeierne og skolene de nødvendige pedagogiske forutsetningene og de økonomiske virkemidlene når det gjelder opplæringen av språklige minoriteter ved innføringen av Kunnskapsløftet.

## **Hva kjennetegner skoleeierne oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform?**

I rapportens del 1 presenteres skoleeierne oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform ut fra svar de har gjort på en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen omfattet 19 fylkeskommunale skoleeiere. De representerer 100 % av populasjonen. Videre har utvalget vårt omfattet 115 kommunale skoleeiere. De representerer 26,7 % av populasjonen. Av disse kommunale skoleeierne har 17 vært hovedstadskommuner i fylkene. De utgjør 89,4 % av kommunene i denne kategorien (dvs. 17 av 19 hovedstadskommuner i fylkene). Vi anser dette delvis tilfeldig utvalget som et representativt utvalg.

**I kapittel 4** presenterer vi empiriske analyser av skoleeierne vektlegging av skoler resultat og elevenes læringsutbytte. I analysen skiller vi mellom skoleeiere som i stor grad er enige i Kunnskapsløftet som utdanningsreform, avgrenset til spørsmålet om mål- og resultatvurderinger, og skoleeiere som i liten grad er i overensstemmelse med Kunnskapsløftets interesse for mål- og resultatvurderinger.

Vi trekker frem følgende resultat: 93,2 % av skoleeierne er i noen grad eller i stor grad enige i at resultatmålinger gjennom nasjonale prøver har verdi for utviklingen av norsk skole, og 6,8 % er i liten grad enige i dette. Når det gjelder verdien av resultatmålinger ved hjelp av internasjonale undersøkelser, ser vi at 84,8 % av skoleeiere i noen grad eller i stor grad er enige i at det er viktig for utviklingen av norsk skole at resultatene måles med internasjonale undersøkelser, og 15,2 % er i liten grad enige i dette.

Når det gjelder synet på manglende fokusering på resultat, er det slik at 42,1 % av de kommunale og 48,7 % av de fylkeskommunale skoleeierne i stor grad er enige i at det har vært manglende fokus på resultater i norsk skole. Vi mener at disse skoleeierne har samme syn på norsk skole som initiativtakerne til og utformerne av Kunnskapsløftet. I rapporten spør

vi hva det betyr at over 50 % av skoleeierne ikke fullt deler den oppfatningen som tydelig kommer til uttrykk i de departementale styringssignalene. Vi konkluderer med at man trenger å arbeide videre med skoleeierne oppfatninger til Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

**I kapittel 5** tar vi i rapporten videre opp empiriske analyser av skoleeierne oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

Resultatorientering og fokus på elevenes læring hos Kunnskapsløftets skoleeiere varierer. Hos 36,6 % av skoleeierne, råder det perspektivfellesskap og fellesskap i tiltak med Kunnskapsløftet når det *gjelder resultatorientering og fokusering på elevenes læring*. De øvrige 63,3 % av dem, har på minst ett og i mange tilfeller flere områder oppfatninger som ikke er i samsvar med perspektiver og tiltak i Kunnskapsløftet som utdanningsreform når det *gjelder resultatorientering og fokusering på elevenes læring*.

I rapportens avslutning på del 1 påpeker vi: Hvis hver fjerde skoleeier mangler forståelse av reformens intensjoner, innhold og mål, er dette ikke bare et lokalt, men også et nasjonalt problem.

### **Hva kjennetegner Kunnskapsløftet som læreplanreform?**

I del 2 fremheves følgende som kjennetegn på Kunnskapsløftet som læreplanreform: Et kjennetegn på Kunnskapsløftet som læreplanreform er vektlegging på **lokalt læreplanarbeid**. Kunnskapsløftet som læreplanreform er imidlertid først og fremst kjennetegnet av **læreplaner for fag med kompetansemål. Integrering av de grunnleggende ferdighetene i fagenes kompetanser** er videre et avgjørende kjennetegn ved Kunnskapsløftet som læreplanreform. To temaer opp som tilhører læreplanverkets andre del om prinsipper for opplæringen. Et prinsipp er **læringsstrategier**. Læringsstrategier er ikke nevnt som prioritert område i kompetanseutviklingen, men blir likevel tatt med som et interessant moment i reformen. **Differensiering og tilpasset opplæring** er et annet og viktig prinsipp i Kunnskapsløftets læreplanreform. Vektlegging på **minoritetsspråklig opplæring** er også en vesentlig dimensjon Kunnskapsløftet som læreplanreform. Elevvurdering var ikke et prioritert tema i kompetanseutviklingen slik den omtales i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* (s. 99 og s. 115), men **elevvurdering** har i økende grad blir vektlagt i Kunnskapsløftet både som utdannings- og læreplanreform. Siden elevvurdering ikke var et prioritert område i planene for

kompetanseutvikling i 2004 presenteres og analyseres elevvurdering i del 2 først i lys av ulike stortingsmeldinger. Elevvurdering er et kjernepunkt i relasjonen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. Kunnskapsløftet som læreplan- og utdanningsreform samordnes ved at lærernes elevvurdering inngår i skoleeierens skolevurderingssystem og i statens nasjonale kvalitetsvurderingssystem.

## **Hva kjennetegner skoleeiers tiltak i tilknytning til Kunnskapsløftet som læreplanreform?**

**Funn knyttet til lokalt læreplanarbeid:** I rapporten (del 2, kapittel 6) presenteres analyser av skoleeierens implementering av Kunnskapsløftet som læreplanreform. Vi presenterer her i sammendraget bare to funn. Det ene er at ut fra våre empiriske analysene er det mellom 35 % og 62 % som i stor grad satser på etterutdanningstilbud i lokalt læreplanarbeid i tilknytning til etterutdanningstilbud om metoder i ulike fag, fagdidaktikk, læreplananalyser og utvikling av lokale læreplaner.

Det avgjørende funnet er likevel at av de disse skoleeierne som i stor grad satser på tiltak en kan knytte til lokalt læreplanarbeid, er det mange som har oppfatninger som i liten grad stemmer overens med forutsetninger for Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

I kapittel 6 presenteres ikke en dokumentasjon som kan gi oss grunnlag for å hevde at satsingen på utvikling av lokale læreplaner i Kunnskapsløftets skoler skiller seg fra de tidligere reformenes, dvs. M87s, ideer om lokal læreplanutvikling. Men dataene som blir presentert, tilsier at det ikke er tilstrekkelig å tenke implementering av Kunnskapsløftet bare langs én akse. Når det gjelder spørsmålet om Kunnskapsløftet som læreplanreform er det ikke tilstrekkelig å bare spørre om det er stort og lite lokalt handlingsrom for læreplanarbeid. Et spørsmål som er interessant å stille er om lokalt læreplanarbeid overensstemmer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. For å kunne besvare slike problemstillinger påpeker vi behovet for å gå mer grundig inn i spørsmålet om hva Kunnskapsløftet som læreplanreform innebærer.

**Funn knyttet til kompetansemål:** Spørreskjemaundersøkelsens resultat gis oss grunnlag for å komme med følgende tolkning: Hvis en av myndighetenes hensikter var å utforme målene i Kunnskapsløftets læreplaner for fag tydeligere enn L97/R94, har reformen ikke oppfylt dette

ønsket fullt ut. Bare 15,8 % av de fylkeskommunale og bare 18,3 % av de kommunale skoleeierne opplever at læringsmålene i henholdsvis i videregående skole og grunnskoler *i stor grad* er tydelige, kan vi si at staten har en jobb å gjøre, forutsatt at landet absolutt vil ha tydelige læringsmål.

**Funn knyttet til grunnleggende ferdigheter:** Et funn som presenteres, er videre at det bare er tre grunnleggende ferdigheter som i stor grad har blitt prioritert mer enn 50 % av de kommunale skoleeierne når det gjelder utviklingen og iverksettingen av tiltak for å utvikle grunnleggende ferdighetene. Det er 'utvikling av elevenes leseferdigheter', 'utvikling av elevenes regneferdigheter' og 'utvikling av elevenes digitale ferdigheter'.

Når det gjelder det fylkeskommunale nivået, er det bare 'utvikling av elevenes digitale ferdigheter' som 'i stor grad' er blitt prioritert av mer enn 50 % av de fylkeskommunale skoleeierne. Gjennomgående er det påfallende i hvor liten grad en har prioritert muntlige ferdigheter. Muntlige og skriftlige ferdigheter er de grunnleggende ferdighetene som prioriteres lavest av henholdsvis 47,3 % og 26,3 % av de fylkeskommunale skoleeierne og 20 % og 6,9 % av de kommunale skoleeierne.

**Funn knyttet til tilpasset opplæring:** Resultat fra spørreundersøkelsen om tilpasset opplæring tegner et bilde hvor en finner ulike problemstillinger knyttet til spørsmål om perspektivfellesskap og tiltak. På grunnlag av våre empiriske analyser hevder vi at 44 % av de kommunale skoleeierne som var med i undersøkelsen, og som har svart på spørsmålet (112 av 115), er i samsvar med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Dette gjelder både skoleeiers satsinger på etterutdanning i tilpasset opplæring og i skoleeiers perspektivtaking med hensyn til større resultatfokus i norsk skole. 63 kommunale skoleeiere, dvs. 56 % av dem, befinner seg utenfor det som vi i rapporten kaller sonen for overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform. Rundt 45 % av skoleeierne er i overensstemmelse med Kunnskapsløftets perspektiver. Men til sammen 11 % av dem, har handlinger og/eller perspektiver som ikke er i samsvar med Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform.

**Funn knyttet til opplæringen av språklige minoriteter:** Rapportens funn viser at de fleste fylkeskommunale skoleeierne prioritert utvikling og iverksetting av tiltak som er rettet mot forbedring av språklige minoriteters norskopplæring og skoleprestasjoner, fremfor utvikling og iverksetting av tiltak rettet mot forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge

av deres sosiale bakgrunn. Rundt to tredjedeler av de fylkeskommunale skoleeierne har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak som tok sikte på forbedringen av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn og språklig minoritetsbakgrunn. 73 % av dem prioriterte utvikling og iverksetting av tiltak som var rettet mot forbedring av norskopplæringen for språklige minoriteter på videregående skole. Lignende tendenser ses i prioriteringene til kommunale skoleeiere generelt og hovedstadskommunene spesielt.

Når det gjelder prioritering av utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag, har ingen fylkeskommunale skoleeiere i stor grad prioriterte dette, og bare 52,6 % av dem har i noen grad prioritert slike tiltak. Det betyr at 47,4 % av de fylkeskommunale skoleeierne i liten grad har gjort en slik prioritering. En lignende tendens ser vi hos de kommunale skoleeierne sett under ett (n = 114). 51,3 % av dem har bare i noen grad og 38,3 % av dem har i liten grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag. Bare 9,6 % av dem (n = 11) har gjort det i stor grad.

At 70,6 % av utvalgets hovedstadskommuner i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag i forbindelse med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet, kan sies å være mer i tråd med forskningen og de nevnte offentlige dokumentene enn de prioriteringene som ble gjort av fylkeskommunene og de andre kommunene i utvalget.

I rapporten reises følgende spørsmål: Hvordan kan tilnærmet 100 % av de fylkeskommunale skoleeierne i stor grad eller i noen grad ønske en bedring i gjennomføringsgraden, når bare 63,2 % av dem prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for redusere de negative virkningene av elevenes sosiale bakgrunn, og når mellom 68,5 og 73,7 % i noen eller stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av prestasjonsforbedrende tiltak og/eller tiltak som tar sikte på å forbedre norskopplæringen? *Ingen* av de fylkeskommunale skoleeiere har prioritert i stor grad forbedring av elevenes innholdsforståelse av teoretiske fag. Dette er uttrykk for manglene konsistens innenfor tiltak som berører Kunnskapsløftet som utdanningsreform og læreplanreform.

**Funn knyttet til elevvurdering:** Fra del 2 trekker vi avsluttende frem funn forbundet med temaet elevvurdering. Rapportens funn viser at 1 av de 19 fylkeskommunale skoleeierne og 3 av 10 kommunale skoleeiere ikke har klart å gi tilbud innen temaet utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier. Prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre praksisen med elevvurdering/individvurdering anses først og fremst som en fylkeskommunal sak. Prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre praksisen med karaktersetning anses først og fremst som fylkeskommunal sak.

### **Hvordan kan interessen for resultatvurdering i utdanningsreformen på konsistent måte forankres i Kunnskapsløftet som læreplanreform?**

I del 3 analyses spørsmål om enhetlige styringssignaler i tilknytning til overordnede temaer.

Konklusjonen i kapittel 13 er at grunnleggende temaer som sosial kompetanse, dannelse, medansvar og vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte **ikke er avklart verken i departementale styringsdokument eller i Kunnskapsløftets læreplanverk**. Det er ikke primært skoleeierne som har ansvaret for disse avklaringene i sitt lokale arbeid med læreplanene for å operasjonalisere samfunnsmandatet.

I kapittel 14 analyseres **kunnskapssyn** med utgangspunkt i Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform, hvor man har kunnskapssamfunnet som forutsetning for Kunnskapsløftets læreplaner i fag. Det samsvarer ikke med kunnskapssynet i Generell del. Analysene viser at læreplanene for fagene i Kunnskapsløftet innebærer et brudd med den tradisjonelle tenkemåten med et skille mellom teoretiske og praktiske fag som man kan gjenfinne i Kunnskapsløftets læreplanverk Generell del. En viktig konklusjon i kapittel 14 er derfor at **kunnskapssynet som forfektes i Generell del, ikke er holdbart om intensjonen i Kunnskapsløfts reform** for å skape et kunnskapssamfunn for alle, skal gjøres gjeldende i det videre arbeidet med læreplanene i Kunnskapsløftet.

I kapittel 15 påpekes det at et tema som er blitt neglisjert både på det nasjonale og det lokale styringsnivået, er behovet for å analysere Generell del. Det er flere både i den offentlige utdanningsdebatten og i spørreundersøkelsen som er gjennomført, som fremholder behovet for at generell del skal være med som integrert del i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. **Å integrere Generell del i Kunnskapsløftet som premissgivende kilde i det videre**



**læreplanarbeidet innebærer imidlertid at en forsterker konsistensproblemene i Kunnskapsløftets læreplanverk.** Splittelsen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform kan opprettholdes og blir mer omfattende.

I kapittel 16 tar vi utgangspunkt i rapportens kapittel 7, der vi spurte om styringssignalene om det videre arbeidet med læreplanene er i samsvar med Kunnskapsløftets læreplanintensjoner. I kapittel 16 analyseres læreplanspørsmål på grunnlag av en forståelse av at **Kunnskapsløftets faglæreplaner er laget ut fra en utdanningspolitisk intensjon som en kan tolke som et brudd med de læreplanene for fag som L97 bestod av, men man har beholdt L93 og dermed skapt inkonsistens i læreplanverket.** Kunnskapsløftets læreplaner for fag er kjennetegnet av kompetansemål (jf. rapport nr. 1, Engelsen 2008). Læreplaner som er orientert ut fra kompetansemål, må imidlertid også ha substans. Skillet mellom innholdsorienterte læreplaner og læreplaner orientert ut fra bestemmelse av kompetansemål fører oss over til spørsmål knyttet til nasjonalt bestemte valg av substans, arbeidsmåter og -metode og prinsipper for utvikling av progresjon i læreplaner med kompetansemål. I kapitlet tar vi utgangspunkt i at *intensjonen* i Kunnskapsløftets læreplan med kompetansemål fastholdes i det videre implementeringsarbeidet. Og vi viser at også i slike læreplaner må man velge substans.

I kapittel 17, rapportens siste kapittel, samles trådene: Et av kjennetegnene ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform er vektleggingen av et kvalitetsvurderingssystem. Kvalitetsvurderingssystemene forutsetter tester som fokuserer på kriterier og kompetansemål. Det videre arbeidet med kvalitetsindikatorer i Kunnskapsløftet som utdanningsreform kan neglisjere behovet for å forankre utdanningsreformen i en læreplanreform. Om en fastholder resultatorienteringen i Kunnskapsløftet som utdanningsreform, kan det medføre økte motsetninger mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og Kunnskapsløftet som læreplanreform dersom det videre læreplanarbeidet utvikles i retning av læreplanene i L97. Statlig og kommunal styring med resultatmål som indikator på kvalitet, som ikke primært forankres i læreplanene for fag, vil svekke relasjonen mellom en utdanningsreform og en læreplanreform. Det er derfor relevant å reise problemstillingen om sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det videre arbeidet med læreplaner.

Verdien av å fokusere på resultater har vi fremhevet i del 1. Men denne verdien forankres altså ikke nødvendigvis i Kunnskapsløftet som læreplanreform. Når man skal utvikle

indikatorer på skolens kvalitet slik det legges opp til i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, **oppstår det konsistensproblemer**. For at man skal opprette sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform med fokus på resultatmåling og Kunnskapsløftet som læreplanreform med fokus på læreplaner med kompetansemål, fordres det flere ting. Det avgjørende er at **kriteriene er de samme for utdanningsreformens kvalitetsforståelse som de kriteriene som gjør seg gjeldende i det videre arbeidet med Kunnskapsløftet som læreplanreform**. Et viktig punkt i Kunnskapsløftet som reform dreier seg derfor om testingens funksjon som diagnose. Et kriterium for diagnose brukt innenfor Kunnskapsløftet som utdanningsreform kan være at testene blir en integrert del av læreplanene ved at de bidrar til å klarlegge de faglige målene for undervisningen.

**Rapportens konklusjon er:**

*Dersom* det å måle resultater i dagens undervisning i tilknytning til læreplanene for fagene er en avgjørende del av Kunnskapsløftets implementering, er det, ifølge rapportens analyser, nødvendig å utvikle en *kriterieorientert testtradisjon*. Å utvikle en testtradisjon som forener Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplantradisjon, innebærer at de indikasjonene som brukes som referanseramme for utdanningspolitiske beslutninger, også kan brukes som beslutningsgrunnlag for lærernes fagundervisning.

## FORORD

Forskningsprosjektet *Analyse av reformens forutsetninger* inngår i en forskningsbasert evaluering av Kunnskapsløftet. Oppdragsgiveren for forskningsevalueringen er Utdanningsdirektoratet. Analysen av reformens forutsetninger skal gjennomføres av en forskergruppe ved Pedagogisk forskningsinstitutt. Professor Erling Lars Dale er leder. Professor Britt Ulstrup Engelsen, professor Kamil Özerk og professor Berit Karseth (ansatte ved PFI) er med i gruppen. Førsteamanuensis Hans Bonesrønning ved NTNU er også tilknyttet forskningsprosjektet. Bonesrønning skal bidra med økonomiske analyser. Forskergruppen kaller forskningsprosjektet for ARK: Analyse av Reformen Kunnskapsløftet.

Rapporten *Kunnskapsløftet: sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter* var den første rapport i en forskningsbasert evalueringen av Kunnskapsløftet, avgrenset til analyse av reformens forutsetninger. Britt Ulstrup Engelsen hadde det faglige ansvaret for forskningen og fremstillingen av den. Rapporten blir i det følgende omtalt som rapport 1 (Engelsen 2008).

Hovedspørsmålene i forskningsprosjektet som denne rapport nr. 2 inngår i, er: Er de strategiene og virkemidlene som er valgt i Kunnskapsløftet, utformet og dimensjonert i tråd med reformens intensjoner? Er strategiene og virkemidlene utformet slik at det kan sies å være sammenheng og konsistens i reformen? Forskningsprosjektet avgrenser reformens intensjoner til det utdanningspolitiske nivået (departementet og Stortinget). Virkemidler og strategi gjelder både for departementet, Utdanningsdirektoratet, skoleeierne og fylkesmennene. Operasjonalisering avgrenses i hovedsak til direktoratet, fylkesmennene og skoleeierne. Hensikten er altså i alle rapporter å analysere sammenhengen i de strategidokumentene som sendes ut fra øverste nivå i styringslinjen, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, med de operasjonaliseringene som blir gjort på det neste nivået i styringslinjen, i hovedsak skoleeierne.

Forskergruppen har også som oppgave å besvare spørsmålet: Er det sammenheng mellom reformens strategier og virkemidler og andre rammevilkår og utviklingstrekk som påvirker og styrer utdanningssystemet?

I et tillegg til denne rapport nr. 2, vil det bli levert en økonomisk analyse, som dels bygger på den fellesundersøkelsen som gjøres i tilknytning til evalueringsforskningen av Kunnskapsløftet. Analysen av reformens økonomiske forutsetninger både nasjonalt og i

kommuner, fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter knyttet til gjennomføringen, fullføres imidlertid først i sluttrapporten, som leveres i 2010.

Hele forskergruppen har deltatt i utviklingen av denne underveisrapporten. Kamil Øzerk utviklet spørreskjemaet. Han gjorde det med bakgrunn i vår første rapport, et notat skrevet av Erling Lars Dale og med bakgrunn i sine fagkunnskaper om minoritetsspråklig opplæring. Spørreskjemaet ble kvalitetssikret av forskergruppens andre medlemmer. Øzerk har gjennomført de statistiske analysene. Erling Lars Dale har gjennomlest svarene på alle spørreskjemaene og har vært sterkt involvert i utarbeidelsene av de empiriske analysene. Dale har designet rapporten og vært hovedansvarlig for skrivingen av den. Øzerk har skrevet rapportens kapittel 3 og kapittel 11 om minoritetsspråklig opplæring.

Britt Ulstrup Engelsen og Berit Karseth har vært sentral i utarbeidelsen av rapporten. De har vært med i planleggingen av den og lest teksten i flere runder. De har bidratt med konstruktiv kritikk. Forskergruppen har hatt tre retningslinjer. Teksten skal for det første være i samsvar med oppdraget fra utdanningsdirektoratet, for det andre skal den preges av vitenskapelig kvalitet og for det tredje preges av kritisk tenkning. Vi har hatt som retningslinje at vi som forskergruppe kan gå god for rapporten selv om kravet ikke er at alle er enige i alle formuleringene. Det faglige ansvaret hviler imidlertid på de som har skrevet rapporten: Erling Lars Dale med Kamil Øzerk som medforfatter.

Utdanningsdirektoratets programstyre og utdanningsdirektoratets sekretariat har kommet med kritiske innspill til rapporten slik den var utformet i slutten av mars. Den siste bearbeidelse av rapporten ble gjort i lys av disse kritiske innspill. Vi planlegger å sette våre underveisanalyser og funn inn i bredere teoretisk og forskningsmessig sammenheng i vår sluttrapport i 2010.

## **Innhold**

### **Del 1 Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform**

**Kapittel 1 Samfunnsmessige utviklingstrekk**

**Kapittel 2 Styringssignal om resultat og læringsutbytte**

**Kapittel 3 Reformens pedagogiske og økonomiske forutsetninger med hensyn til opplæringen av språklige minoriteter**

**Kapittel 4 Skoleeierens oppfatninger av resultat og læringsutbytte**

**Kapittel 5 Skoleeierens oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform**

### **Del 2 Kunnskapsløftet som læreplanreform**

**Kapittel 6 Kunnskapsløftet og skoleeierens lokale læreplanarbeid**

**Kapittel 7 Læreplaner for fag med kompetansemål**

**Kapittel 8 Grunnleggende ferdigheter**

**Kapittel 9 Læringsstrategiers uklare status i reformen**

**Kapittel 10 Differensiering og tilpasset opplæring**

**Kapittel 11: Kunnskapsløftet som læreplanreform og opplæringen av språklige minoriteter**

**Kapittel 12 Elevvurdering**

### **Del 3 Kunnskapsløftet som utdanningsreform med Kunnskapsløftets læreplanverk som forutsetning**

**Kapittel 13 Kunnskapsløftets samfunnsmandat?**

**Kapittel 14 Analyser av kunnskapssynet i Generell del av Kunnskapsløftets læreplanverk**

**Kapittel 15 Grunnleggende ferdigheter, dannelse og kompetanse**

**Kapittel 16 Sammenheng mellom Kunnskapsløftet som læreplanreform og det videre læreplanarbeidet**

**Kapittel 17 Sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplanreform**

## **Innledning til rapport nr. 2**

### **Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform**

#### **Læreplan – et formalisert mandat om studieførløp**

Ut fra rapport 1 (Engelsen 2008) kan sammenheng mellom intensjoner i Kunnskapsløftet og implementeringen av dem analyseres i tilknytning til Kunnskapsløftet som utdanningsreform, skolereform og læreplanreform.

Med *utdanningsreform* forstås store systemendringer som blir gjennomført i *hele* utdanningssystemet (jf. rapport 1, Engelsen 2008). I denne sammenhengen er spørsmål forandring i og av styringssystemet sentralt.

Med *skolereform* forstås mer avgrensede endringer i tilknytning til skolen og dens gjennomføringsarena. En kombinasjon mellom utdanningsreform og skolereform oppstår når det gjelder fylkeskommunale skoleeiere, i temaet om gjennomføring av videregående opplæring. Et annet tema når det gjelder Kunnskapsløftet som skolereform, er ”skolen som lærende organisasjoner”. I det departementale styringsdokumentet for Kunnskapsløftet, St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, står intensjonen om lærende organisasjoner sentralt.

(Fotnote: ’Skolen som lærende organisasjon’ oppgis ikke direkte som en av de viktigste sakene ved reformen, utenom av 7 skoleeiere (1 fylkeskommunal, 4 kommunale og 2 hovedstadskommuner). )

Læreplanendringene blir foretatt for å informere brukerne om viktige trekk ved reformen og hvordan den skal implementeres (jf. rapport 1, 2008, s. 16), og oppfattes som en del av utdanningsreformen. I norsk skolevirkelighet forbindes læreplaner med nasjonale reformer, som Berit Karseth og Kirsten Sivesind (2009) påpeker. Læreplaner er dokumenter som gjelder skolens organisering og innhold. Læreplanene utformes av embetsverket, men i et samarbeid mellom fagekspertene, lærere og representanter fra ulike organisasjoner og samfunnsfelt. Gjennom samarbeidet er ulike parter med på å fatte offentlige beslutninger som gjelder skolens organisering og innhold. Læreplanverket som mandat viser til formaliserte beslutninger tatt av myndighetene. Læreplanen blir på den måten et samfunnsmandat som forplikter skolen.

For å skape legitimitet for mandatet vedtas læreplanen i representative fora. Det skjer etter høringer og vurderinger som følger bestemte prosedyrer i et liberalt demokrati.

Forskriftsbestemte læreplaner for fag blir derfor forvaltningsdokumenter som setter rammer for skolens virksomhet. Det skjer ved at de definerer hva som skal undervises og læres. Samlet sett er Kunnskapsløftets læreplanverk et dokument som definerer verdier, mål og prinsipper for opplæringen. Læreplanverket skaper derfor grunnlag for skolens autoritet i møte med både foreldre og andre interessenter.

Historisk er læreplanen et *formalisert studieforløp*. Karseth/Sivesind (2009) viser til at skolebygninger, lærebøker og annet materiell skaper de første betingelser for at undervisning og læring konstituerer seg som et utdanningsforløp. I den historiske utviklingen dannes skoler, klasser og lærere med formaliserte forpliktelser der undervisningen preges av at innhold får både rekkefølge og avgrensninger i tidsforløp. Læreplanene tilpasses også hierarkiske styrings- og forvaltningsformer som viser at undervisning som formalisert studieforløp forutsetter regulering og kontroll som ikke er betinget av undervisningsaktivitetene. Konsekvensen blir historisk at læreplanen som formalisert studieforløp blir bindeleddet mellom statlig og eventuell lokal politikk og utdanningsinstitusjonene. Og for at opplæringen skal ha offentlig legitimitet, formuleres læreplanene som bindende mandat for alle som arbeider i utdanningsinstitusjonen.

I den videre fremstillingen prioriterer vi å analysere Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. Om en utdanningspolitisk anser konsistens som forutsetning for å utvikle helhetlige styringssignaler i implementeringen av reformen Kunnskapsløftet, er det hensiktsmessig å analysere *sammenhengen* mellom Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplanreform.

### **Problemstillingen**

Kunnskapsløftets læreplanverk som et autoritativt dokument med tilslutning både i politikk, forvaltning og skole, er et virkemiddel for å iverksette Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Kunnskapsløftet status som læreplanreform kan analyseres ut fra spørsmål om hva som er grunnlaget for den offentlige legitimeringen av skolen. Forholdet mellom politikk og skole er derfor et område for diskusjon, og nå i økende grad en offentlig diskusjon. De overordnede temaene i den offentlige debatten bidrar til å endre den virkeligheten som er

med på å ramme inn også læreplanene og den statusen de får. Dette er ikke plassen til å gå i detaljer om dette, men vi viser til noen avgjørende perspektiver for relasjonen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. PISA, PIRLS og TIMSS er internasjonale teststudier. De inngår i kvalitetsindikatorerne for vurdering av elevenes læringsutbytte både i den politiske virkeligheten, i den offentlige debatten og i den administrative forvaltningen av skolen. I kapittel 2 viser vi at disse testene inngår i et kvalitetsvurderingssystem. Testene er sentrale i Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Et aktuelt spørsmål er hvilken forankring disse testene har til læreplanene som formaliserte studieforløp og autoritative kilder for lærernes undervisning og vurdering av elevenes skolefaglige læringsutbytte innenfor de ulike fagene?

Hvilken undertekst eksisterer som regulerer relasjonen mellom den politiske virkeligheten, den offentlige debatten og læreplanene som lærernes autoritative kilde i interaksjonen med foreldrene og andre samfunnsinteressenter? Er det sentrale i underteksten at en mer eller mindre ser bort fra den formelle læreplanen som et strukturerende middel for utdanningsreformen? Dagens utdanningsdebatt er utvilsomt preget av resultatmål. Spørsmålet er om denne kvalitetsdiskusjonen favoriserer vurdering og læring mer eller mindre løsgjort fra fagenes læreplaner og lærerens undervisning. Læring i skolen kan imidlertid ikke fullverdig studeres uten blick på hva som er vilkårene for god læring. Og et vilkår for læring er nettopp de skolefaglige læreplanene som formaliserer studieforløpene. Kvaliteten er avhengig av de institusjonene som danner rammen for opplæringsforløpet. Vi kan derfor spørre hva slags forståelse av læreplanarbeid som er i samsvar med Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

### **Rapportens struktur og forskningsspørsmål**

Et gjennomgående spørsmål i rapporten er: Hvordan er sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdannings-, skole- og læreplanreform? Strukturen er slik: I del 1 analyseres Kunnskapsløftet som utdannings- og skolereform. Vektlegging av elevers resultater som indikator på kvalitet i skolen er sentralt i Kunnskapsløftet som utdannings- og skolereform. I del 2 analyseres Kunnskapsløftet som læreplanreform. Delen reiser nettopp spørsmål om det er konsistens og hensiktsmessig sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdannings-/skolereform og som læreplanreform. Spørsmålet er om resultatvurderinger som inngår kvalitetsmålene i reformen, forankres i undervisningen i Kunnskapsløftets læreplaner for fag. I del 3 drøftes Kunnskapsløftet som utdanningsreform med Kunnskapsløftets læreplanverk som forutsetning. Spørsmålet er: Hvordan kan Kunnskapsløftet som utdannings-



og skolereform implementeres gjennom Kunnskapsløftet som læreplanreform? Hvordan kan resultatvurderinger av undervisning i fagene prege resultatvurderinger i Kunnskapsløftet som utdanningsreform?

## **Datagrunnlaget for de empiriske analysene i del 1 og 2**

Hovedtemaene i rapport nr. 2 er Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform med spesiell vekt på minoritetsspråklige elevers opplæring. Temaene og problemstillingene i del 1 og særlig del 2 blir analysert i lys av et spørreskjema som felles datamateriale.

I det følgende vil vi belyse utvalgets størrelse, utvelgingsprosessen og spørsmål knyttet til representativitet og pålitelighet i vår spørreskjemaundersøkelse. Dette vil bli gjort etter først en kort gjengivelse av datamaterialet i rapport nr. 1 (Engelsen 2008).

Med Kunnskapsløftet ble det forventet at kommunale og fylkeskommunale skoleeiere på grunnlag av de sentrale styringsdokumentene utarbeidet strategidokumenter for den lokale opplæringsvirksomheten. De ble forventet å trekke opp mer konkrete rammer for skole og utdanning lokalt. De kunne også utarbeide lokale fagplaner som skulle ligge til grunn for det enda mer konkrete fagplanarbeidet på den enkelte skolen. Skoleeierne viste gjennom sine strategidokumenter at de var klar over dette, og det blir i de fleste lokale strategidokumenter vist til og tatt inn sitater fra sentrale styringsdokumenter som gjelder skoleeierens rolle og funksjon i den nye utdanningsreformen.

De lokale strategidokumentene henvender seg primært til utdanningsmyndighetene og ikke til det lokale nivået. Dokumentene er ikke skrevet som arbeidsredskaper i den lokale implementeringen av Kunnskapsløftet. Generelt kan en derfor si at skoleeierens strategidokumenter er lite konkrete på hvordan man lokalt vil møte problematiske sider og utfordringer for norsk utdanning. Men på formuleringsplanet forteller tekstene oss ikke nødvendigvis hva som skjer på realiseringsplanet. I rapport 2 følger vi derfor opp skoleeierens implementering av Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform.

### **Utvalg og representativitet i spørreskjemaundersøkelsen**

Vi spør skoleeierne blant annet om deres oppfatninger av ulike utdanningspolitiske utsagn, om hva de mener er det viktigste med reformen, og hva de oppfatter som utfordrende saker i

forbindelse med innføringen og gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet. Og ikke minst spør vi om *prioriteringer* når det gjelder utvikling og *iverksetting av tiltak*, i hvilket omfang de har klart å gi *tilbud om etterutdanning* (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) innen ulike temaer (emner) i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet. Se vedlegg.

Utvalget i vår spørreundersøkelse består av to kategorier av skoleeiere: a) fylkeskommunale skoleeiere og b) kommunale skoleeiere. Vi gjennomførte undersøkelsen i perioden fra 25. april 2008 til 20. juni 2008. Spørreskjemaene ble kodet slik at vi hadde oversikt over respondentene. Dette hjalp oss med å følge opp utvalgte fylkeskommunale og kommunale skoleeiere. Det ble sendt purrebrev til dem som ikke returnerte spørreskjemaet innen 20. mai. Siste frist for akseptering av innkomne svar var 20. juni. Tre kommuner begrunnet per e-post at de ikke kunne svare på spørreskjemaet på grunn av sykdom blant ansvarlige folk i deres institusjon. Én kommune begrunnet uteblivelsen av svar med manglende kapasitet på grunn av mye arbeid i etaten.

Vi ville gjennomføre undersøkelsen med mest mulig representativitet både på fylkesnivået og på kommunenivået. Av den grunn valgte vi å ta med alle fylkene og sende spørreskjemaet til alle de 19 fylkeskommunale eierne av videregående skoler, dvs. fylkeskommunale skolemyndigheter.

Når det gjelder kommunale skoleeiere, er det snakk om 430 kommuner i Norge. Målet vårt var å sikre 25 % av kommunene i utvalget vårt. Av den grunn valgte vi å sende spørreskjemaet til en tredjedel, dvs. 33,3 % av kommunene i hvert fylke unntatt Oslo. Samtidig ville vi inkludere alle fylkeshovedsteder i landet for å dekke flest mulig skoler med stort elevtall. I tillegg ville vi ta med de åtte kommunene i det samiske forvaltningsområdet. Slike interesser gjorde at vi først valgte ut de åtte samiske kommunene. Senere valgte vi de 19 fylkeshovedstedene, som for eksempel Kristiansand for Vest-Agder, Trondheim for Sør-Trøndelag og Vadsø for Finnmark. Denne målrettede utvelgingen kan anses som en slags klyngeutvelging (Hellevik 1998) for å sikre innsamling av et ønsket datamateriell som det ikke ville ha vært mulig å hente ved bare tilfeldig utvelging. Denne målrettede utvelgingen omfatter til sammen 27 kommuner. Deretter valgte vi de øvrige kommunene i hvert fylke gjennom loddrekning.

Spørreundersøkelsen vår omfattet 19 fylkeskommunale skoleeiere. Det representerer 100 % av populasjonen. Videre har utvalget vårt omfattet 115 kommunale skoleeiere.

De representerer 26,7 % av populasjonen. Av disse kommunale skoleeierne var 17 hovedstadskommuner. De utgjør 89,4 % av kommunene i samme kategori (dvs. 17 av 19 hovedstadskommuner). Vi anser dette delvis tilfeldige utvalget som et representativt utvalg. I forbindelse med spørsmål som berører samiskspråklige elever, har vi laget fem underkategorier av hovedutvalget for å fange opp mest mulig informasjon om fenomenen som har sammenheng med ulike skoleeieres forhold til denne elevgruppens skolesituasjon i en læreplanimplementeringstid. Som kjent har Kunnskapsløftet samisk (LK06S) en likeverdig faglig og formell status som den nasjonale læreplanen, og LK06S ble innført på samme tid som den nasjonale læreplanen. Denne utvelgelsesprosessen resulterte i at vi sendte ut spørreskjemaer til 152 kommunale skoleeiere fordelt på følgende måte:

**Figur 1 Oversikt over utvalget**

<b>FYLKER</b>	<b>VALGT SOM FYLKES- HOVEDSTAD</b>	<b>Antall utvalgte kommuner</b>
Oslo	Oslo	1
Akershus	Bærum (*)	8
Østfold	Sarpsborg	6
Vestfold	Tønsberg	5
Hedmark	Hamar	7
Oppland	Lillehammer	9
Buskerud	Drammen	7
Telemark	Skien	6
Aust-Agder	Arendal	5
Vest-Agder	Kristiansand	5
Rogaland	Stavanger	9
Hordaland	Bergen	11
Sogn og Fjordane	Leikanger (**)	9
Møre og Romsdal	Ålesund	13
Sør-Trøndelag	Trondheim	8
Nord-Trøndelag	Steinskjær	9
Nordland	Bodø	15
Troms	Troms	8
Finnmark	Vadsø	11

\* Bærum ble valgt som hovedstad i Akershus fylke da kommunene er den største i Akershus og har mange språklige minoritetslever.

\*\* Leikanger ble valgt som hovedstad i Sogn og Fjordane, selv om fylkeskommunale administrasjonen har kontorer på flere steder i fylket.

Resultatet av vår metodiske fremgangsmåte er følgende: 100 % av de fylkeskommunale skoleeierne har svart på spørreskjemaet vårt. Vi fikk svar fra 17 kommunale skoleeiere hvor kommunen er fylkeshovedstad. Det betyr at 17 av 19, dvs. 89 % av slike kommuner, har svart på spørreskjemaet. Når det gjelder samiske grunnskoler, eies de av kommunene på samme måte som andre skoler. Det dreier seg om åtte kommuner. Vi fikk svar fra fem av dem.

Når det gjelder språklige minoriteter, håpet vi å sikre flest mulig kommunale skoleeiere som representerte kommuner med et stort antall elever. Av den grunn valgte vi gjennom klyngeutvelging alle hovedstadskommunene i alle fylker, dvs. 19 hovedsteder i landet. Oslo ble valgt som hovedstad for Oslo fylke. Som hovedstad for Akershus valgte vi Bærum, da det er den kommunen i Akershus som har flest mennesker med innvandrerbakgrunn (SSB 2006 Tema: Statistiske analyser 83. Innvandring og innvandrere 2006). Vi fikk svar fra 17 av de 19 utvalgte fylkeshovedstadskommunene. Ved å ha slike kommuner har vi sikret oss kommunale skoleeiere med mange elever fra språklige minoriteter. Bare de 17 hovedstadskommunene har 220 497 mennesker med innvandrerbakgrunn av totalt 459 600 i hele landet. De utgjør rundt 48 % av innvandrerne i landet. I tillegg er det mennesker med innvandrerbakgrunn i de øvrige 98 kommunene som har svart på spørreskjemaet vårt. Vi regner med at de 115 kommunene i utvalget representerer skoler som har rundt 90 % av elevene fra språklige minoriteter i landet.

Når det gjelder de 8 kommunale skoleeiere som ligger i det samiske forvaltningsområdet, fikk vi 5 svar. Dette betyr at 62,5 % av kommunene i det samiske forvaltningsområdet har svart på spørreskjemaet. Av de 152 kommunene som fikk spørreskjemaet, fikk vi svar fra 115. Dette betyr at 75,6 % av de utvalgte kommunene har svart på spørreskjemaet.

Vi anser dette utvalget som et representativt utvalg. Våre videre analyser vil av den grunn omfatte 19 fylkeskommunale skoleeiere og 115 kommunale skoleeiere.

### **Reliabilitet og validitet**

Reliabilitet i undersøkelser handler først og fremst om pålitelighet. Med datamaterialets pålitelighet siktes også til nøyaktigheten i de ulike utførte operasjonene, som kodingen og behandlingen av spørreskjemaene. Kodingen av datamaterialet ble utført av to forskningsassistenter under veiledning av en fagansatt. Med jevne mellomrom ble det kodede datamaterialet kontrollert av de tre personene i fellesskap. På denne måten har vi forsøkt å

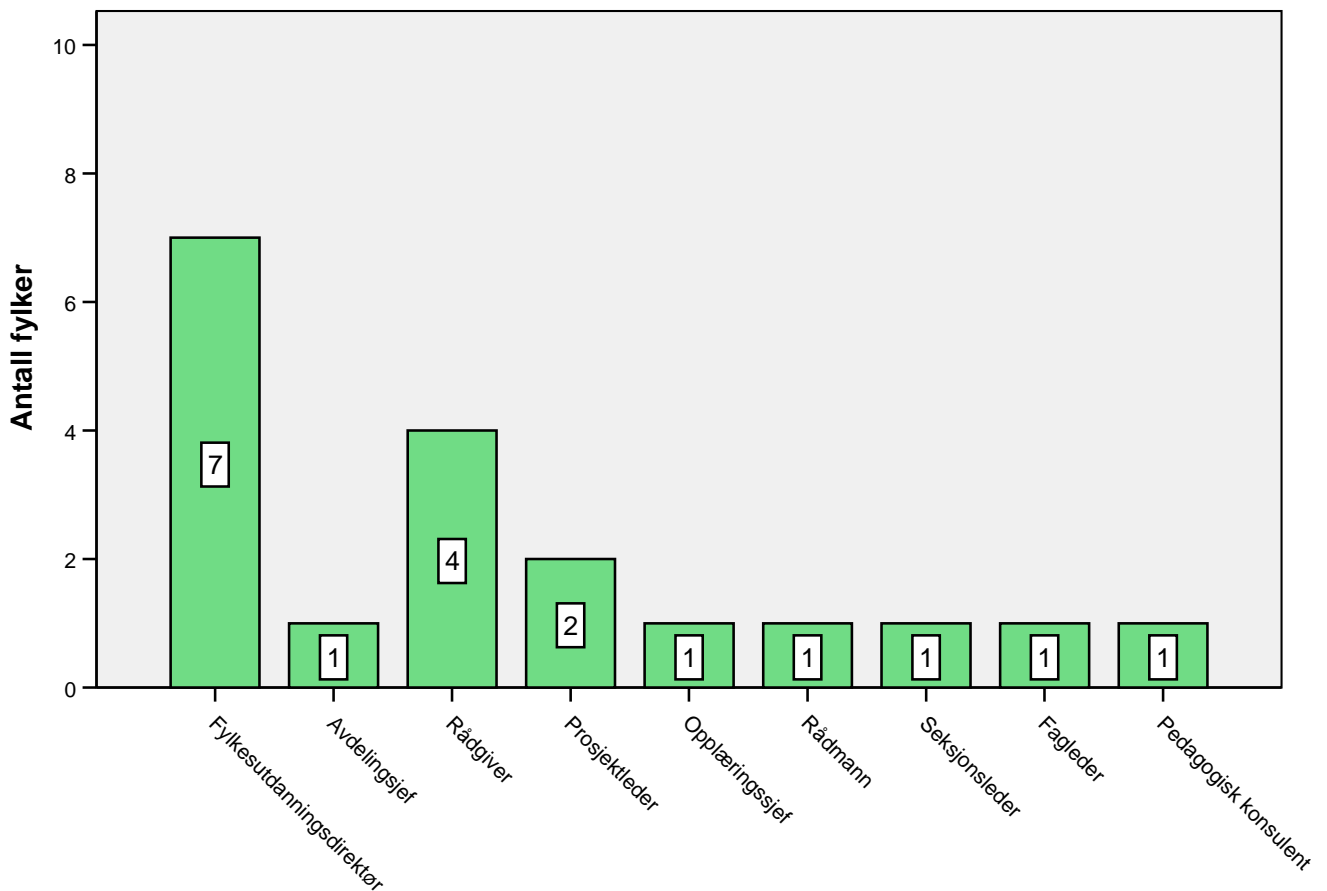
sikre påliteligheten i undersøkelsen. Det andre aspektet ved slike spørreskjemaundersøkelser dreier seg om gyldighet. Da den foreliggende undersøkelsen omfatter et innsamlet datamateriale basert på forhåndsformulerte spørsmål til respondentene, vil vi drøfte et sentralt og relevant aspekt ved validitetsspørsmålet, nemlig begrepsvaliditeten.

Begrepsvaliditeten handler om samsvaret mellom de teoretiske definisjonene og de operasjonaliserte definisjonene av sentrale begreper som i analyser brukes som variabler. Begrepsvaliditeten i denne undersøkelsen har altså vært blant de mest sentrale momentene. Vi har i våre formuleringer av spørsmålene og svaralternativene forsøkt å bruke ord og uttrykk som vi antok at respondentene var fortrolige med på grunn av deres fagkompetanse og deres kjennskap til Kunnskapsløftet som reform. Som svaralternativer har vi i de fleste spørsmålene presentert graderte alternativer som er lette å forstå. Vi mener av den grunn å ha sikret en sterk begrepsvaliditet i undersøkelsen. I forbindelse med reliabilitet og validitet mener vi at i tillegg til varierte metodiske fremgangsmåter er forskernes ærlighet, nøyaktighet, grundighet, engasjement og seriøsitet med på å styrke slike aspekter ved spørreskjemaundersøkelser. At vi har vært flere som har jobbet sammen i mesteparten av gjennomføringsprosessen og kodingsprosessen, kan også tolkes som et viktig poeng ved undersøkelsens pålitelighet og nøyaktighet.

### **Respondentenes posisjoner i skoleeierens etater**

Vi sendte som nevnt spørreskjemaene til fylkeskommunale eiere av videregående skoler og kommunale eiere av grunnskoler. Spørreskjemaene ble sendt til henholdsvis fylkeskommunenes og kommunens skole-/utdanningsadministrasjon. Vi ba dem om å fylle ut og returnere dem til ARK-prosjektet ved leder Erling Lars Dale innen fristen. Vi hadde anonymisert spørreskjemaene ved å bruke tallkoder. På den måten kunne vi ha oversikt over antall innkomne svar og svarenes tilhørighet, dvs. om de var fra en fylkeskommunal eller en kommunal skoleeier. Samtidig ville vi vite hvilken stilling i fylkeskommunen eller i kommunen den som fylte ut spørreskjemaet hadde, og vedkommendes kjønn. På den måten kunne vi få en viktig oversikt over hvilken ansvarlig person som sto bak svarene på spørsmålene våre. Av den grunn hadde vi to spørsmål om utfyllerens bakgrunn i begynnelsen av spørreskjemaene. Nedenfor presenterer vi oversikten over utfyllernes stilling og kjønn.

**Figur 2 Bakgrunnen til dem som har fylt ut spørreskjemaet på vegne av fylkeskommunale skoleiere**

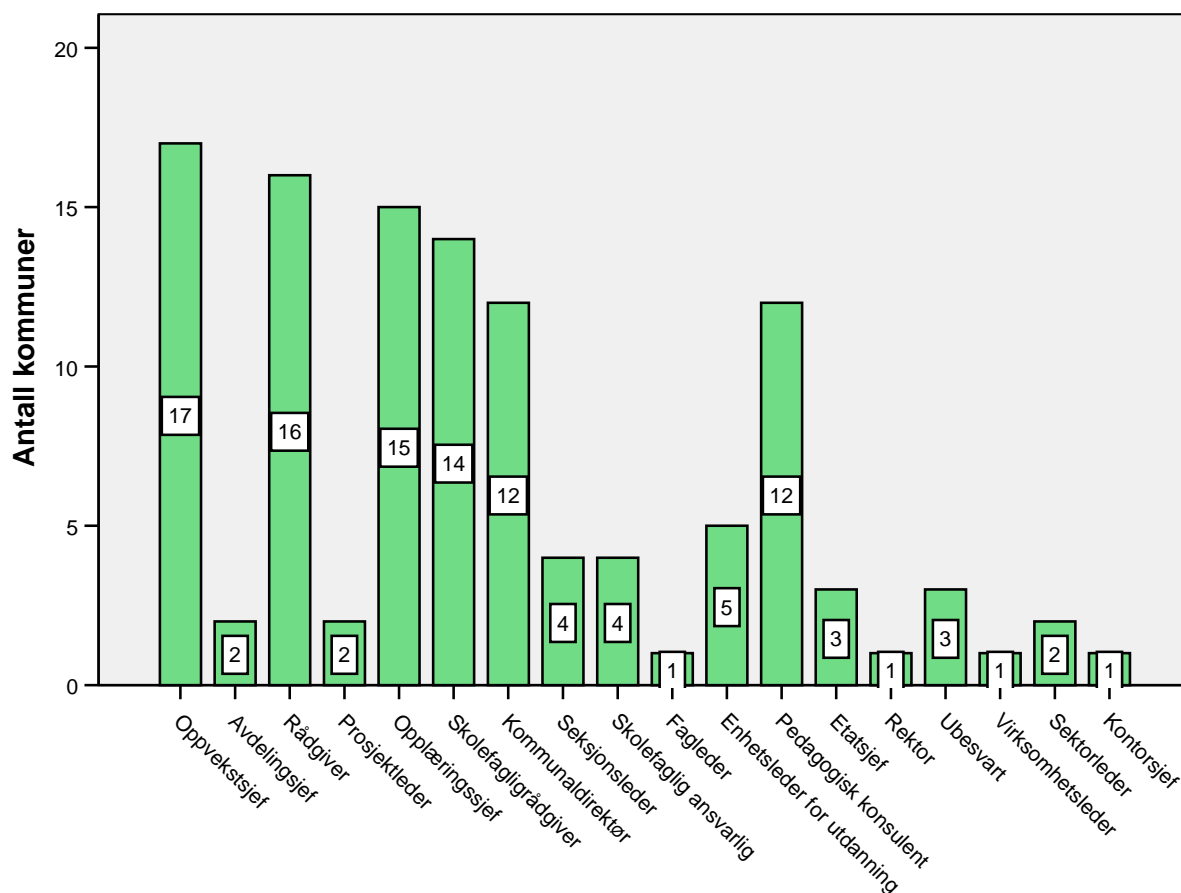


**Utfyllerens stilling i fylkeskommunen (n=19, 100% av populasjonen)**

Oversikten viser at det er folk med sentrale stillinger i den fylkeskommunale skole-/utdanningsadministrasjonen som har svart på spørreskjemaet vårt. Som det går frem av figuren nedenfor, er kjønnsfordelingen er nesten helt jevn.

Når det gjelder kommunale skoleiere, viser oversikten i figur ... bakgrunnen til dem som fylte ut spørreskjemaene våre på vegne av de 115 utvalgte kommunale skoleiere. Tre kommunale skoleiere har ikke svart på dette spørsmålet. Ellers viser figuren at det er sentrale fagfolk i de respektive etatene som har fylt ut skjemaet. I små kommuner og i noen såkalte ”to nivå”-kommuner er det vanlig at det ikke er noen skolesjef, oppvekstsjef eller utdanningsdirektør mellom rådmannen og skolene i kommunen. Av den grunn er skjemaet fylt ut av en rektor, en pedagogisk konsulent, en skolefaglig rådgiver eller en seksjonsleder med skoleområde som ansvarsfelt i kommunen. Som det går frem av oversikten, er det ganske mange slike fagfolk som har fylt ut spørreskjemaet vårt.

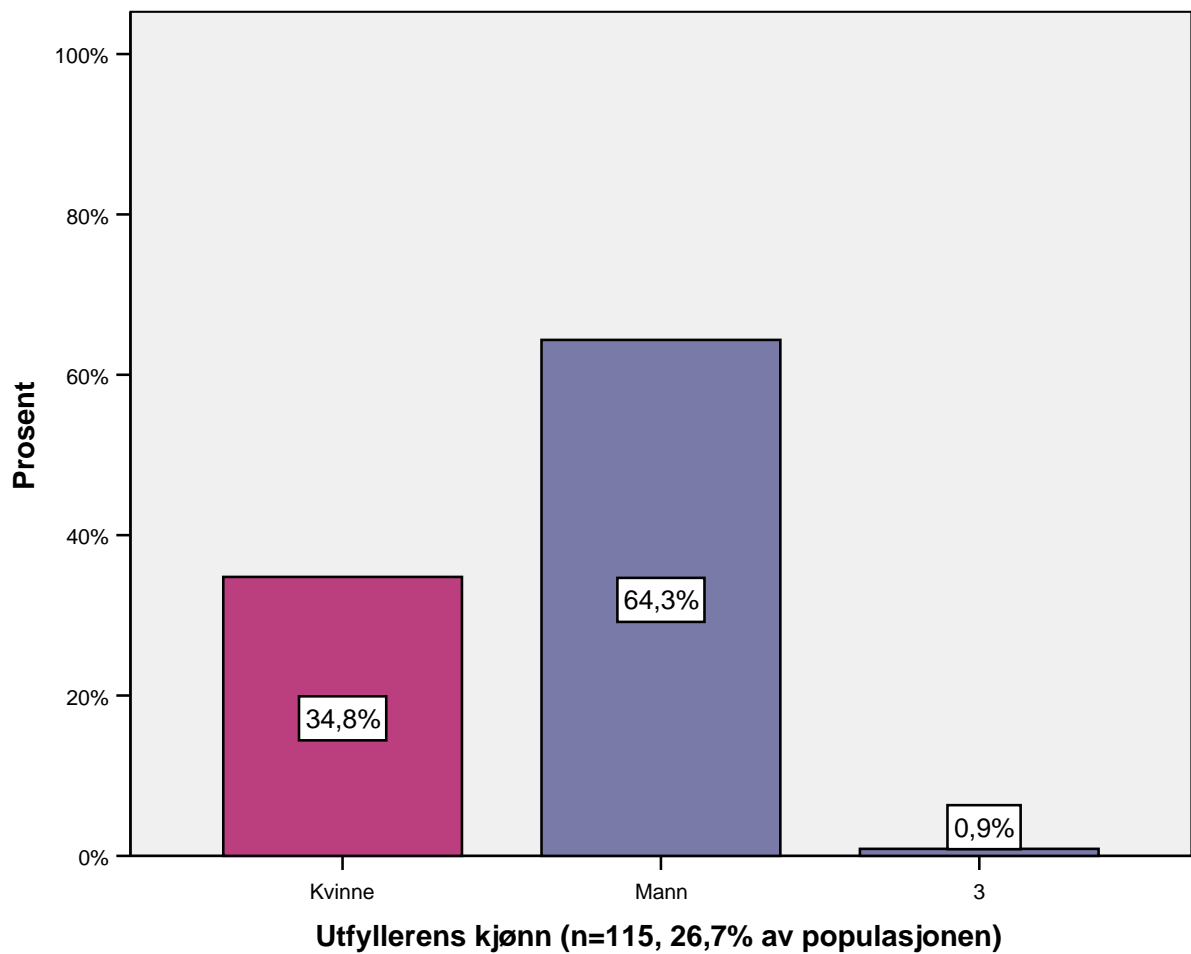
**Figur 3 Bakgrunnen til dem som har fylt ut spørreskjemaet på vegne av kommunale skoleiere**



**Utfyllerens stilling i kommunen (n=115, 26,7% av populasjonen)**

Når det gjelder utfyllernes kjønn på kommunenivået, er et stort flertall menn. Det er nesten dobbelt så mange menn som kvinner som har fylt ut spørreskjemaet vårt i de 17 stillingskategoriene, som figuren nedenfor viser, i kommunale administrasjoner som har med læreplanreformer og læreplanimplementering å gjøre.

**Figur 4 Utfyllerens kjønn i kommunale skoleadministrasjon**



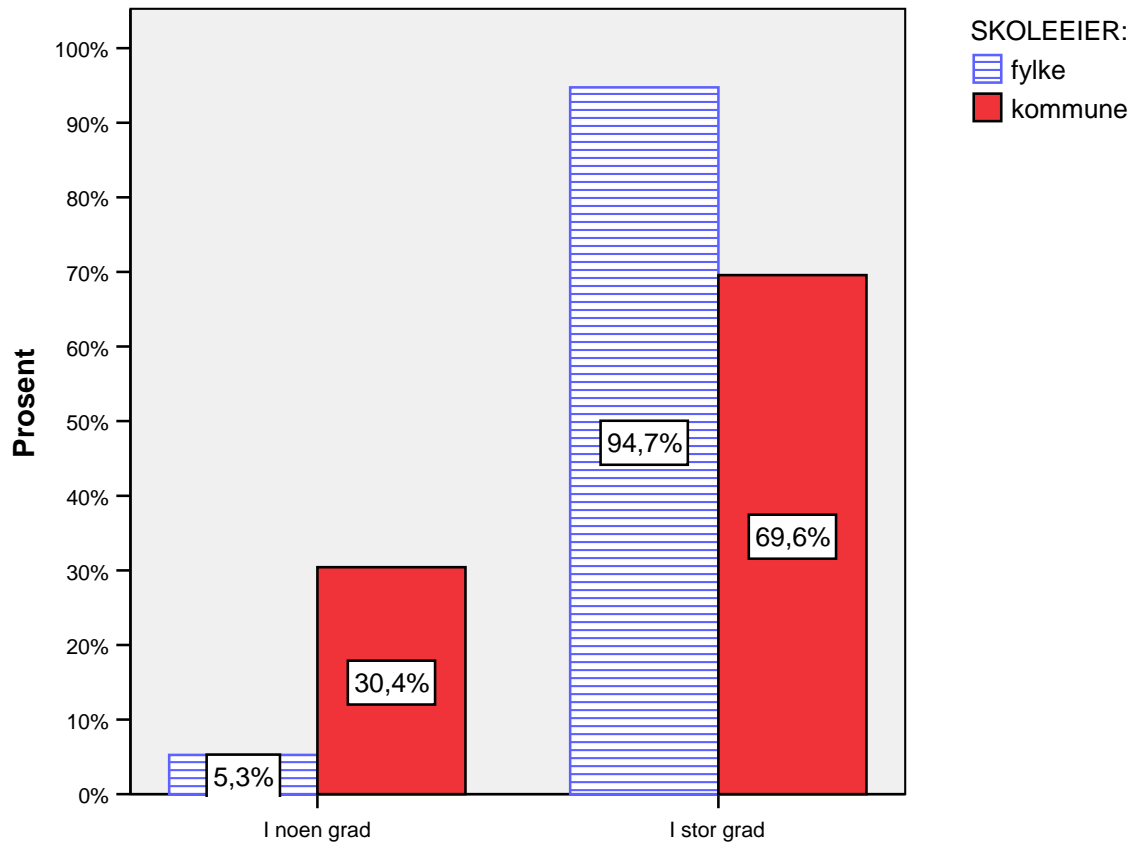
Når kommunale og fylkeskommunale skoleeiere skal implementer en reform, er kunnskap om reformens styringssignal viktig. I spørreundersøkelsen ble det spurt om etatens forhold til ulike dokumenter og hvilke dokumenter som ligger til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet?

#### **Skoleeierens forhold til St.meld. nr. 30: *Kultur for læring***

Vi spurte skoleeierne om i hvilken grad deres etat hadde lagt St.meld. nr. 30: *Kultur for læring* til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet.



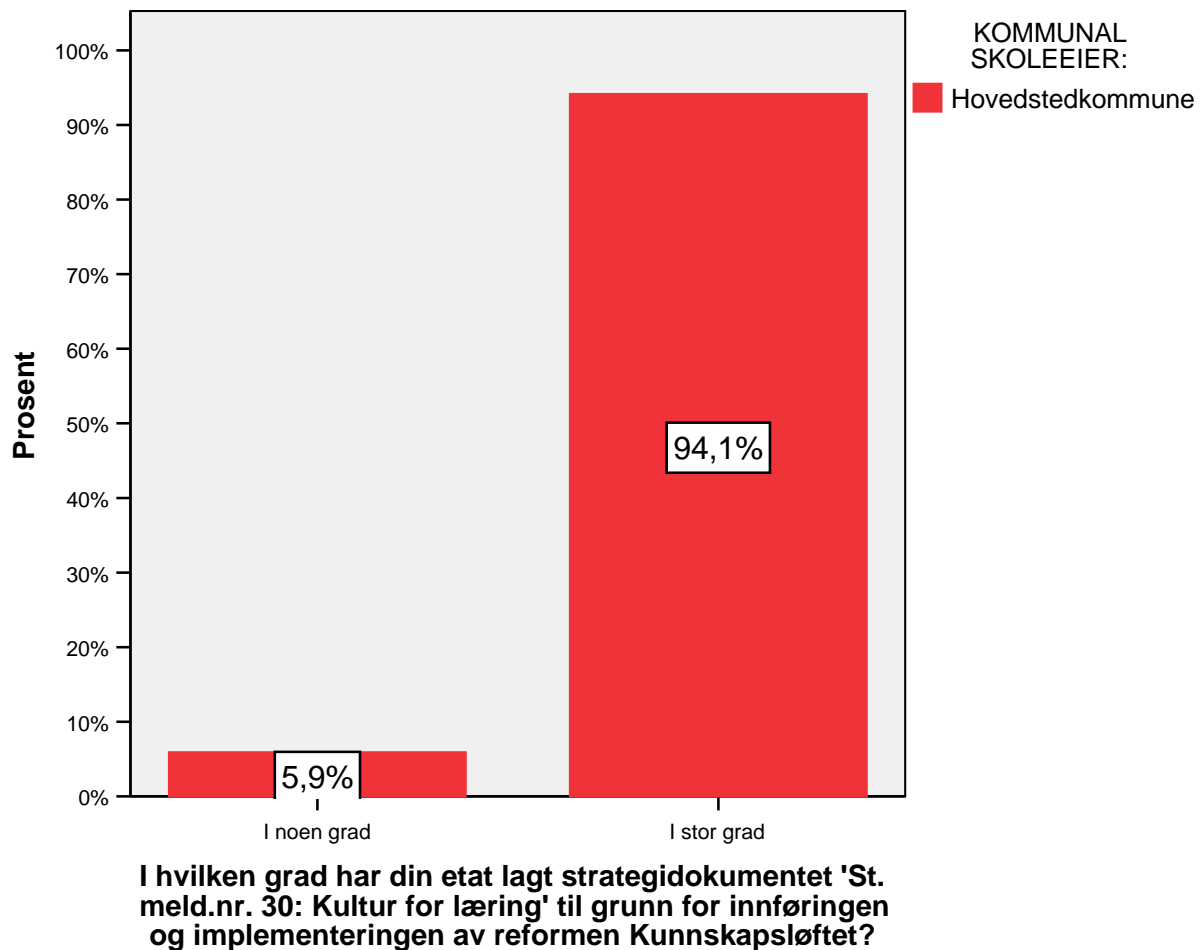
**Figur 5 Skoleeierens forhold til St.meld. 30: Kultur for læring**



**I hvilken grad har din etat lagt stretegidokumentet 'St. meld.nr. 30: Kultur for læring' til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet?**

Resultatene viser at alle landets fylkekommunale skoleeiere (n = 19) og alle de 115 kommunale skoleeiere (26,7 % av populasjonen) som er med i vår undersøkelse, i noen grad eller i stor grad har brukt St.meld. nr. 30: *Kultur for læring* i sitt arbeid med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet. Det ser også ut til at fylkeskommunale skoleeiere har brukt meldingen i større grad enn kommunale skoleeiere sett under ett. Vi valgte også å se på situasjonen for de 17 hovedstadskommunene som svarte på spørreskjemaet vårt.

**Figur 6 Hovedstadskommunenes (n = 17) forhold til St.meld. nr. 30: Kultur for læring**



I forhold til utvalgets kommunale skoleeiere sett under ett, har hovedstadskommunene brukt stortingsmeldingen i større grad. Disse resultatene viser

a) at stortingsmeldingen ble ansett som et viktig utdanningspolitisk dokument både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå og ble brukt i sammenheng med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet

b) at større kommunale skoleeiere, dvs. hovedstadskommunene, brukte stortingsmeldingen i større grad enn resten av de kommunale skoleeierne sett under ett

Det er vanskelig å gi en sikker forklaring på denne forskjellen, men én grunn kan være at hovedstadskommunene har større etater enn små kommuner. Det å forholde seg til slike omfattende dokumenter som en kommunal etat, krever menneskelige ressurser, noe som ikke alle små kommuner har. Men uansett denne forskjellen viser resultatet av vår undersøkelse at

St.meld. nr. 30: *Kultur for læring* har vært et viktig utdanningspolitisk dokument og ble brukt i sammenheng med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet.

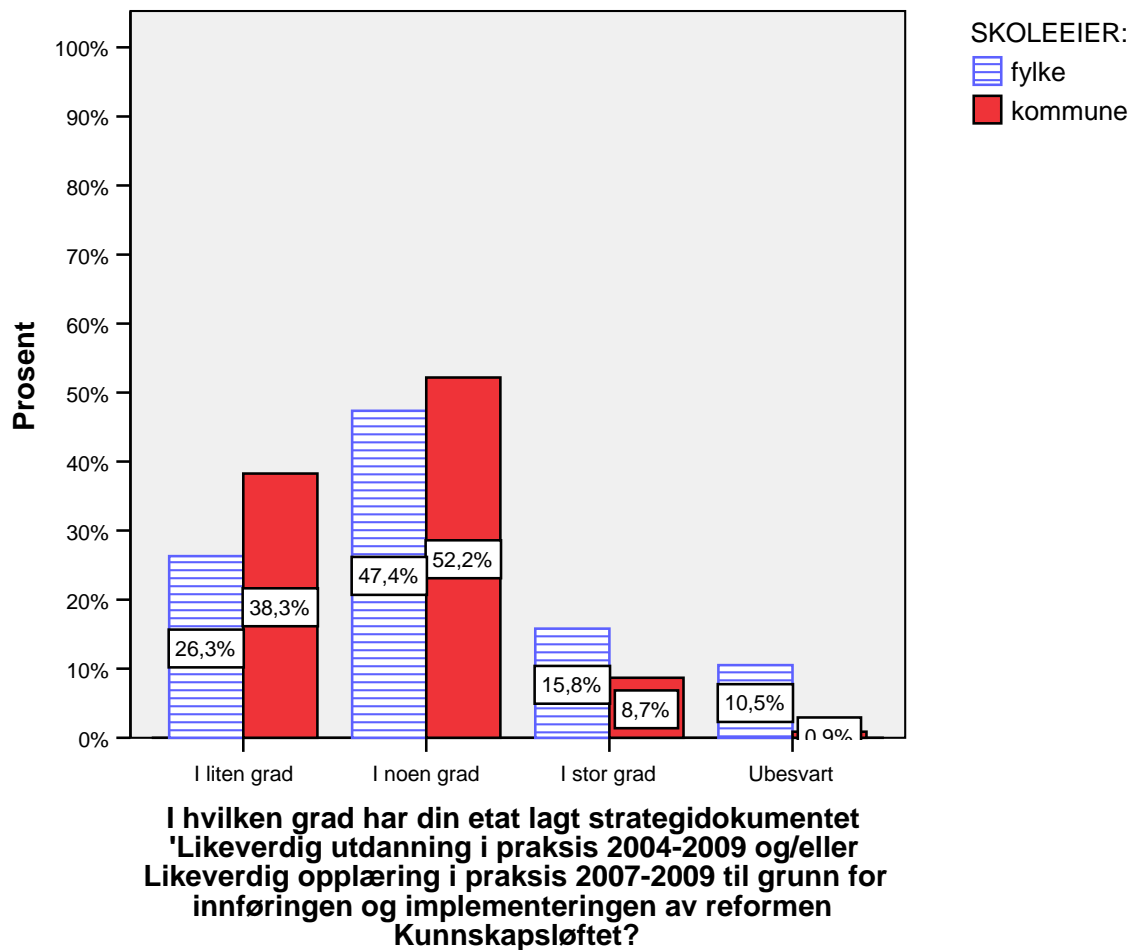
Det andre dokumentet som vi har vært interessert i, og som i større grad enn St.meld. nr. 30 fokuserte på opplæringen av språklige minoriteter, var regjeringens strategidokumenter *Likeverdig opplæring i praksis 2004–2009* og/eller *Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009*.

### **Skoleeierne forhold til strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009***

Departementet har laget en strategiplan for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning. Strategiplanen omfatter som nevnt viktig informasjon om tilstanden i utdanningssystemet vårt med hensyn til situasjonen for språklige minoriteter. Dokumentet omfatter også en god del skolerettede ideer og ikke minst tiltak som utdanningsmyndigheter anser som viktige for bl.a. opplærings situasjonen til elever fra språklige minoriteter i kommuner og fylkeskommuner.

Planen ble offentliggjort i perioden da departementet jobbet med utformingen av læreplanverket Kunnskapsløftet. Strategiplanen skulle gjelde fra og med 2004 til 2009, dvs. i den perioden da Kunnskapsløftet skulle bli innført og implementert. Vi valgte av slike grunner å spørre skoleeiere om deres forhold til dette strategidokumentet. Vårt spørsmål inkluderte både *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009* og *Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009*. Av praktiske grunner kommer vi i det følgende til å nevne bare det ene med mindre det er helt nødvendig å nevne begge deler.

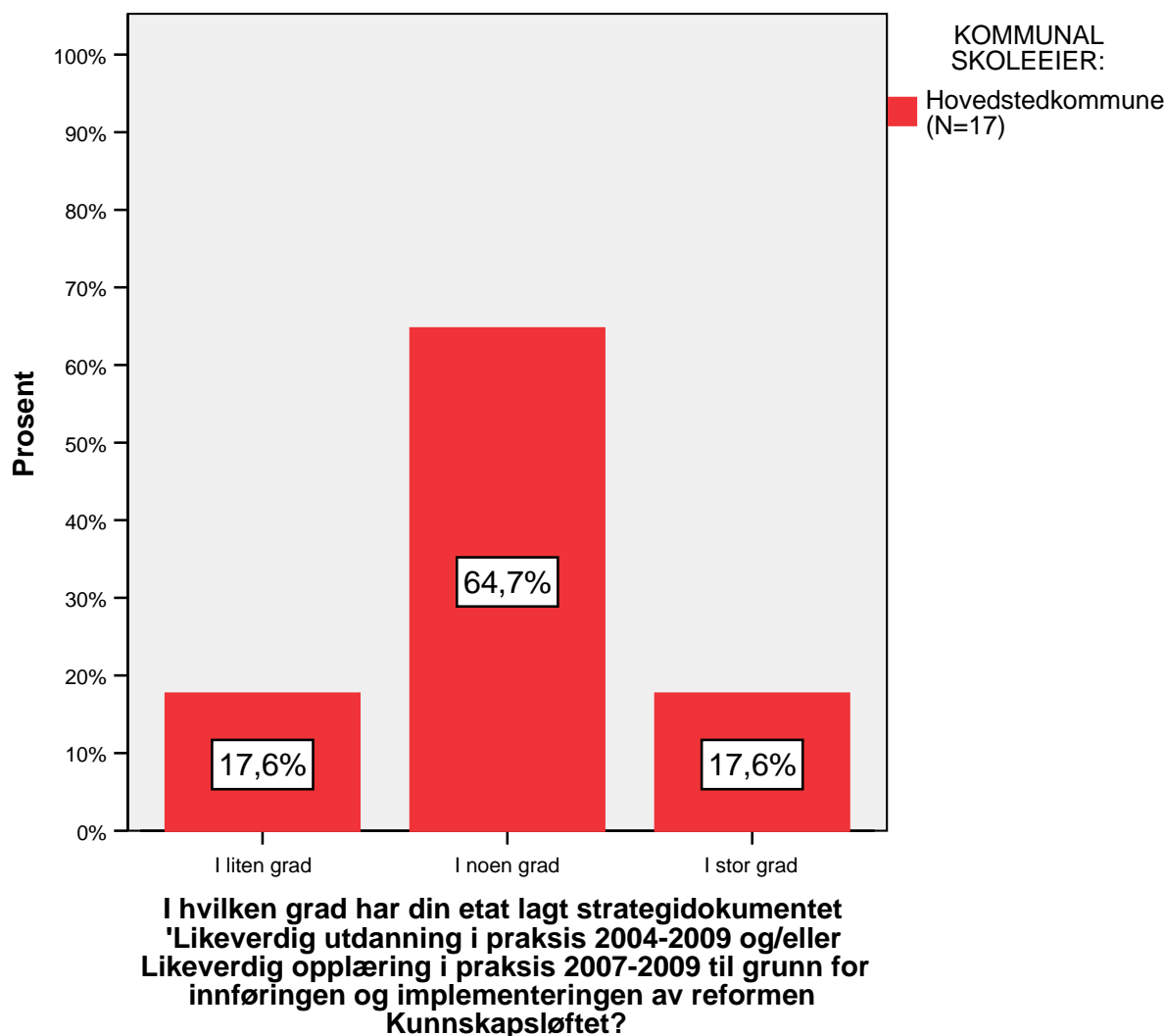
**Figur 7 Skoleeierens forhold til strategiplanen Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009**



Som vi kan se, har 63,2 % av fylkeskommunale og 62,9 % kommunale skoleeiere i noen grad eller i stor grad lagt strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009* til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet. Rundt 26 % av fylkeskommunale og rundt 30 % av kommunale skoleeiere har gjort det i liten grad. En forklaring på dette kan være at opplæringen av språklige minoriteter ikke er eller ikke blir ansett for et sentralt tema i alle fylker og kommuner. Hvis denne tolkningen er riktig, må interessen for dette dokumentet være større i hovedstadskommunene.

Figuren nedenfor viser hovedstadskommunenes forhold til strategidokumentet.

**Figur 8 Hovedstadskommunenes (n = 17) forhold til strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009***



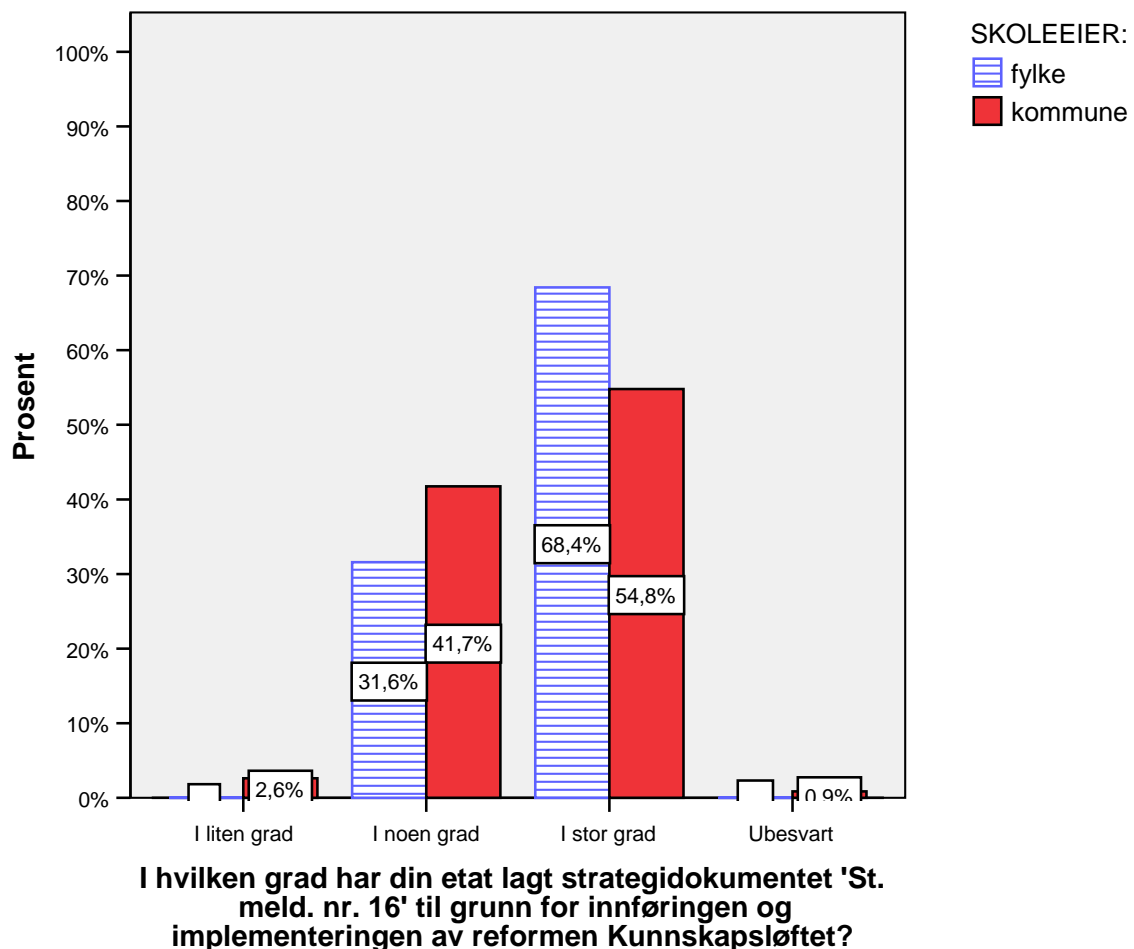
Slik vi kan se, har 82,3 % av hovedstadskommunene (n = 17) i noen grad eller i stor grad lagt strategiplanen til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet. Det var bare 17,6 % av dem som gjorde det samme i liten grad.

Vi kan på bakgrunn av disse resultatene si at fylkeskommunale og kommunale skoleeiere i mindre grad har lagt vekt på strategiplanene *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009* og *Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009* enn på St.meld. nr 30: *Kultur for læring* i forbindelse med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet, men generelt sett har begge dokumentene stått sentralt spesielt i kommunale skoleeieres, og i særdeleshet i hovedstadskommunenes arbeid med innføringen og implementeringen av reformen

### Skoleeierens forhold til St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen

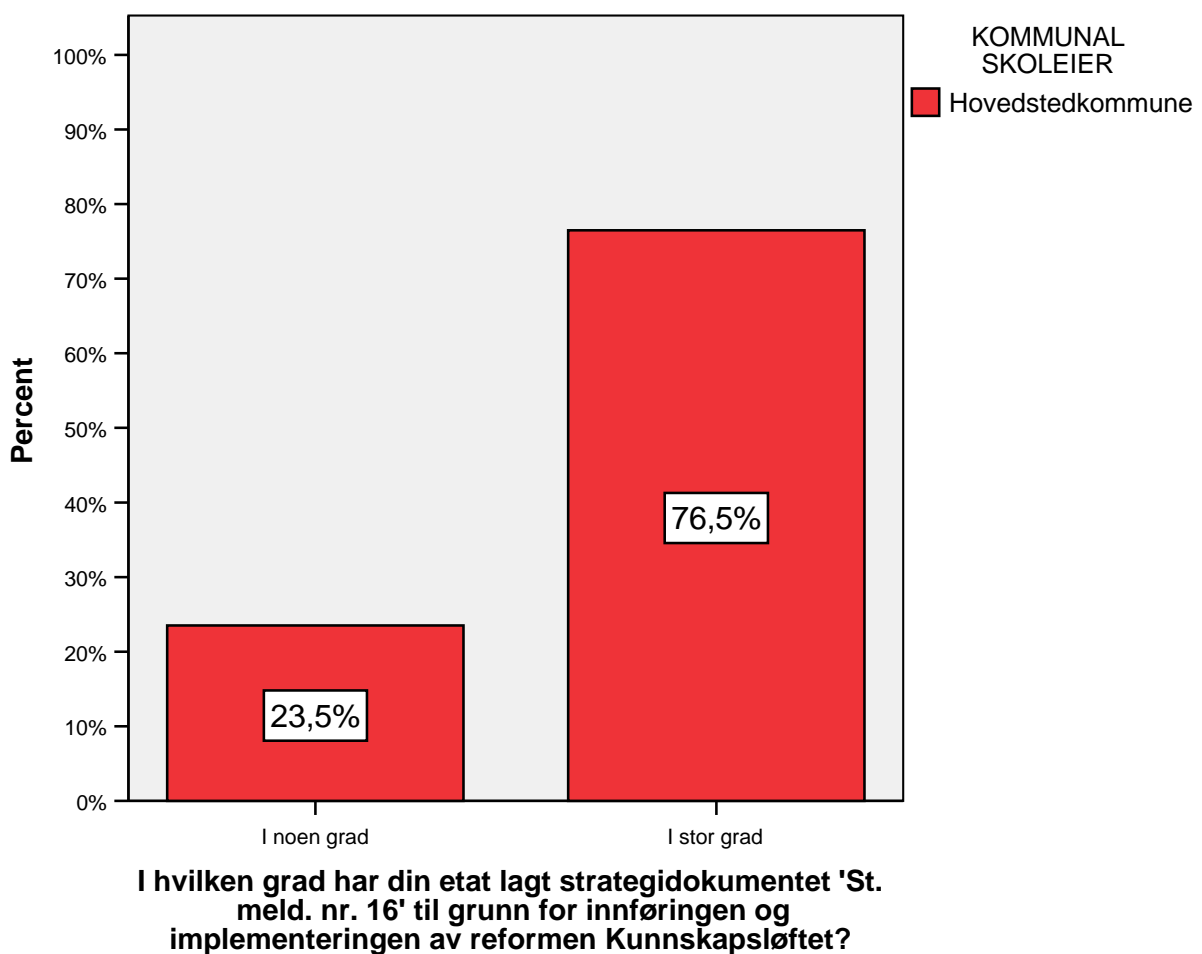
St.meld. nr 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen fokuserer mye på sosial utjevning i samfunnet og uttrykker en klar målsetning om å legge forholdene til rette bl.a. for at flere språklige minoriteter enn i dag, skal lykkes i å nå sine mål, og at utdanningssystemet ikke skal videreføre eller forsterke sosiale forskjeller. Statlige myndigheter signaliserer i meldingen et stort ønske om å prioritere tidlig innsats for barn og elever fra familier med lite utdanning generelt og for barn med språklig minoritetsbakgrunn spesielt. På samme måte som de ovennevnte to offentlige dokumentene, spurte vi skoleeierne i hvilken grad de hadde lagt dette dokumentet til grunn for innføringen og implementeringen av Kunnskapsløftet.

Figur 9 Skoleeierens forhold til St.meld. nr. 16: (2006–2007) ... og ingen sto igjen



Resultatene viser at 100 % av de fylkeskommunale skoleeierne (n = 19, 100 % av populasjonen) og 96,5 % av de kommunene skoleeierne (n = 115, 26,7 % av populasjonen) har i noen grad eller i stor grad lagt St.meld. nr. 16: ... *og ingen sto igjen* til grunn for sitt innførings- og implementeringsarbeid i sammenheng med reformen Kunnskapsløftet. Hva med hovedstadskommunene hvor den største andelen av språklige minoriteter går på skole?

**Figur 10 Hovedstadskommunenes (n = 17) forhold til St.meld. nr. 16 (2006–2007): ... og ingen sto igjen'**



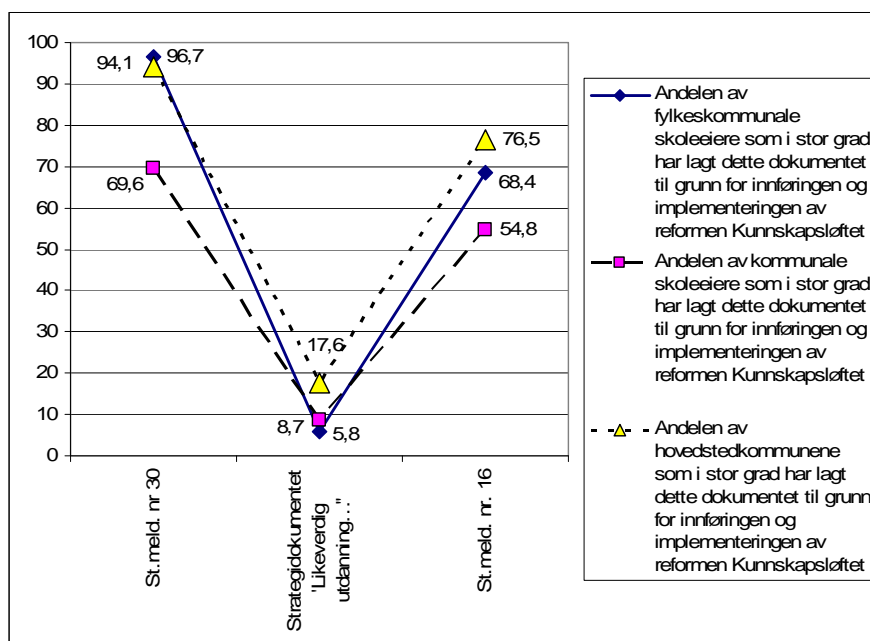
Her er tendensen klar: 100 % av hovedstadskommunene, dvs. alle hovedstadskommunene i utvalget (n = 17), har i noen grad eller i stor grad lagt St. meld. nr. 16: ... *og ingen so igjen* til grunn for sitt arbeid med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet. En større andel av hovedstadskommunene enn kommunale skoleeiere generelt har gjort det i stor grad: 76,5 % mot 54,8 %.

Vi kan si de spurte skoleeierne sier at alle de ovennevnte tre utdanningspolitiske dokumentene har spilt en viktig rolle i innføringen og implementeringen av reformen. Spesielt St.meld. nr. 30 og St.meld. nr. 16 er to meget sentrale dokumenter i innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet.

Våre resultater viser at strategiplanene *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009* og *Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009* ikke i stor grad er blitt lagt til grunn for fylkeskommunale skoleeieres eller hovedstadskommunenes arbeid med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet. At 15,8 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 17,6 % av hovedstadskommunene og 8,7 % av de kommunale skoleeierne (sett under ett) i stor grad har lagt strategidokumentet til grunn for sitt arbeid med innføring og implementering av reformen Kunnskapsløftet, synes å være en negativ overraskelse for oss.

Hvis vi ser nærmere på andelen av ulike kategorier av skoleeiere som 'i stor grad' har lagt de tre omtalte offentlige dokumentene til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet, vil vi muligens få et mer nyansert bilde. Derfor følgende figur.

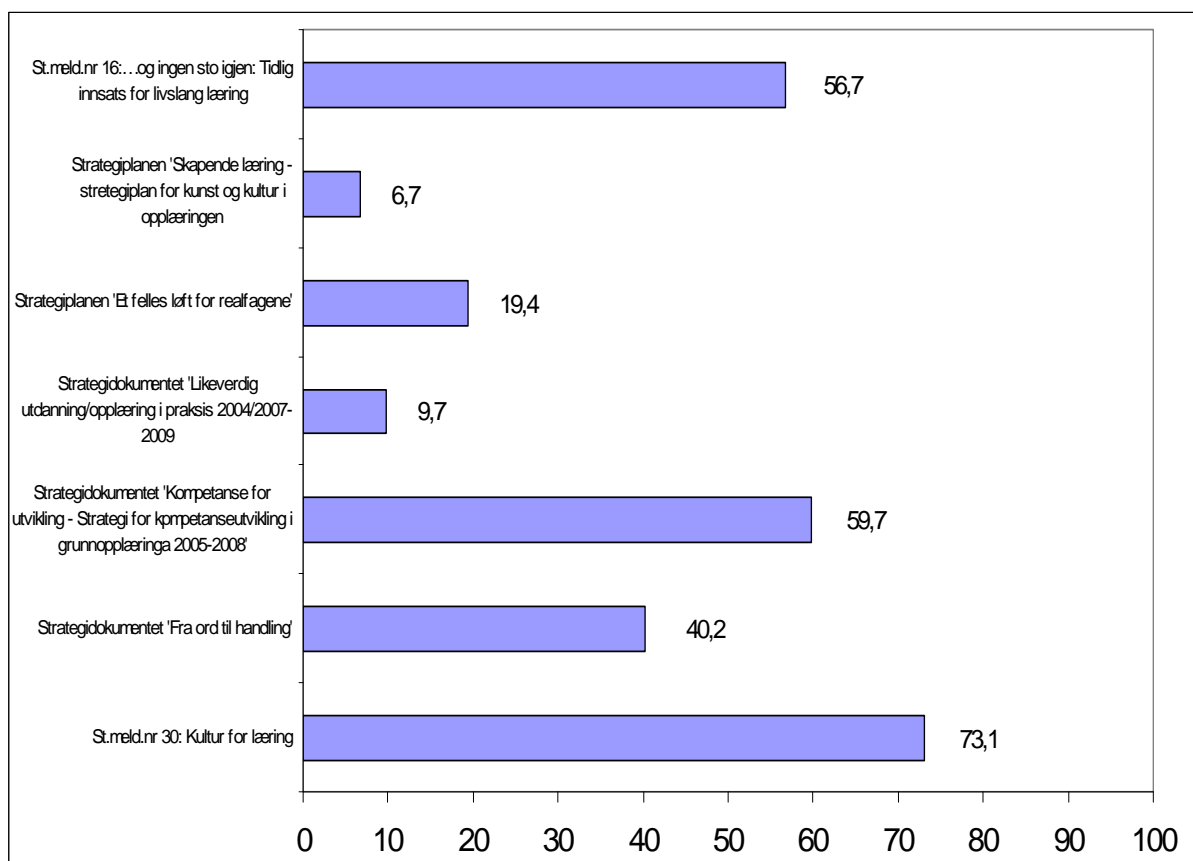
**Figur 11 Andelen av ulike kategorier av skoleeiere som 'i stor grad' har lagt de ulike offentlige dokumentene til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet**





At på den ene siden 96,7 % av de fylkeskommunale skoleeierne og 94,1 % av hovedstadskommunene *i stor grad* har lagt St.meld. nr. 30 til grunn, og på den andre siden 68,4 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 76,5 % av hovedstadskommunene og 54,8 % av de kommunale skoleeierne har lagt St.meld. nr. 16 til grunn for innføringen og implementeringen av Kunnskapsløftet, synes å være positivt og dermed viktig for utdanningsmyndigheter og utdanningsinteresserte å legge merke til. Derimot synes det å være en negativ overraskelse for oss at bare 5,8 % av de fylkeskommunale skoleeierne, bare 17,6 % av hovedstadskommunene og bare 8,7 % av de kommunale skoleeierne *i stor grad* har lagt strategidokumentet til grunn for sitt arbeid med innføring og implementering av reformen Kunnskapsløftet.

**Figur 12 Hvilket dokument som i stor grad ble lagt til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet**



Svaret er at St.meld nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, strategidokumentet *Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringa 2005–2008* og St.meld. nr. 16 (2006–2007) *... og ingen sto igjen: tidlig innsats for livslang læring* er dokumenter som i

stor grad legges til grunn for henholdsvis 73,1 %, 59,7 % og 56,7 % av skoleeierne innføring og implementering av reformen Kunnskapsløftet. I denne rapporten, og særlig i del A, vil vi derfor analysere de to nevnte stortingsmeldingene som grunnleggende departementale styringsdokumenter, og vi bruker også St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, som kom ut samtidig med at undersøkelsen ble gjennomført. Ut fra svarprosenten er det ikke tvil om at en kan analysere stortingsmeldingene som viktige styringsdokumenter for skoleeierne. I denne rapporten vil en derfor analysere disse tre stortingsmeldingene som grunnleggende departementale styringsdokumenter. I rapporten vil vi også sette søkelyset på Læreplanverket for Kunnskapsløftet som styringsdokument. Den midlertidige utgaven fra 2006 vil være en sentral gjenstand for analyser.

## **Del 1 Kunnskapsløftet som utdannings- og skolereform**

Skolen som samfunnsinstitusjon er hovedtemaet i del 1 om Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som ramme for skoleeierne arbeid med å implementere reformen.

Kunnskapsløftet som utdannings- og skolereform er omfattende og mangfoldig, noe som data om skoleeierne tydelig viser. Skolen er, som det påpekes i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, en viktig samfunnsinstitusjon (s. 23). Den er med på å påvirke samfunnsutviklingen. Samtidig påvirkes også skolen av endringer i samfunnet. Denne delen refererer til samfunnsmessige utviklingstrekk. De utgjør *forutsetninger* for Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Spørsmålet som stilles, er: Hvilke samfunnsmessige utviklingstrekk er forutsetninger for Kunnskapsløftet som utdannings- og skolereform?

## **Kapittel 1 Samfunnsmessige utviklingstrekk**

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* fremheves at det er to utviklingstrekk som har betydning for utformingen av grunnopplæringen: kunnskapssamfunnet og sosial mangfold/kompleksitet. Er samfunnsbetegnelsene de samme i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* og i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen?* Har forståelsen av skolen som samfunnsinstitusjon forandret seg?

### **Kunnskapssamfunnet**

Det ene utviklingstrekket omtales som *kunnskapssamfunnet*. Et kunnskapssamfunn kjennetegnes av at menneskets kompetanse uttrykker en kombinasjon av kunnskaper og kreativitet. Kompetanse har avgjørende betydning både for samfunnet og for enkeltmenneskene. Kompetanse er en viktig drivkraft for verdiskapingen i samfunnet og avgjørende også for enkeltmenneskets selvrealisering. Et kunnskapssamfunn avhenger av at det eksisterer gode systemer for å forvalte og foredle kunnskapsressurser. Det skjer ved at institusjoner, organisasjoner og bedrifter har systemer som preges av samarbeid og deling av kunnskap. Det samme vil gjelde for skolen som samfunnsinstitusjon. Skolen får som oppgave å forvalte og foredle kunnskapsressursene slik at den enkelte utvikler kompetanse til å delta i kunnskapssamfunnet. Å delta i kunnskapssamfunnet settes ikke opp som en motsetning til å være et gagns menneske i et samfunn hvor det eksisterer industri. Vi kan ha industribedrifter i kunnskapssamfunnet, men kunnskapssamfunnets institusjoner, organisasjoner og bedrifter har annerledes strukturer enn de hadde i det som kalles industrisamfunnet. Skillet mellom kunnskapssamfunnet og industrisamfunnet viser seg ved at industrisamfunnet kjennetegnes av hierarkiske og regelstyrte organisasjonsstrukturer, mens kunnskapssamfunnet preges av såkalt fleksible og lokalt tilpassede organisasjoner som altså forvalter og foredler kunnskap gjennom samarbeid og deling. Videre er kompetansen til å oppdatere seg kontinuerlig, og på den måten tilegne seg ny kunnskap, et sentralt kjennetegn ved kunnskapssamfunnet. Et slagord som derfor for å forstå skolen som samfunnsinstitusjon i kunnskapssamfunnet, er passer å utvikle elevens kompetanse til ”livslang læring”. Det særegne for skolen som samfunnsinstitusjon i kunnskapssamfunnet er imidlertid ikke utvikling av den enkelte elevs kompetanse til livslang læring, men utvikling av elevens kompetanse til å delta i samfunn preget av samarbeid og deling av kunnskap innenfor som omtales som *lærende organisasjoner*.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* er det et avsnitt om skolen i en ny tid. I det avsnittet fremheves det at kunnskapssamfunnet vil øke kravet til skolene som lærende organisasjoner. Dette kravet innebærer at skolen skal fungere som en kunnskapsorganisasjon. Blikket blir altså tosidig. På den ene siden blir det et krav om at skolen bidrar til å utvikle elevenes kompetanse til å delta i kunnskapssamfunnet. Tilegnelse av kunnskaper blir nødvendig, og de må knyttes til kreativitet. På den andre siden innebærer det et krav til skolen, at den selv fungerer som en kunnskapsorganisasjon. Det innebærer at en også setter søkelyset på personalets læring og kompetanseutvikling, noe som igjen innebærer at det er behov for å løse opp i det som i stortingsmeldingen kalles ”tradisjonelle strukturer og arbeidsmåter” i skolen.

Overgangen fra industri- til kunnskapssamfunnet innebærer en forandring spesielt for den videregående skolen. Et typisk problem i kunnskapssamfunnet er gjennomstrømningen av elevene i den videregående skolen. Dette var et problem som var ukjent for realskolen og for gymnaset i industrisamfunnet opp til 1950- og 1960-tallet.

I spørreundersøkelsen ble det spurt i hvilken grad man prioriterte økningen av gjennomføringen i videregående opplæring. Hele 84,2 % av fylkeskommunale skoleeiere har i stor grad prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre ’økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring’. Vi skal kommentere dette funnet nærmere i del 2 i forbindelse med fylkeskommunenes vektlegging av tiltak for minoritetsspråklig opplæring (jf. kapittel 11).

Dette temaet, gjennomføringsgrad i videregående opplæring, setter vi inn i et samfunnsperspektiv forbundet med overgangen fra industri- til kunnskapssamfunn. Her skal bare ett perspektiv fremheves som forsterker gjennomgangen av styringsdokumentene: Den teknologiske utviklingen krever en annen innovasjonsevne enn tidligere. Kompetente ansatte blir viktige for innovasjon. ”Fra muskelkraft til datastyring” er et talende uttrykk for overgangen fra industrisamfunnet til kunnskapssamfunnet. Uttrykket brukes i NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida* (Karlsenutvalget). Dette er et utviklingstrekk skolen som samfunnsinstitusjon må forholde seg til når man skal analysere resultat og læringsutbytte. Det er altså typisk at uttrykket ”fra muskelkraft til datastyring” brukes i en utredning for fagopplæringen, men det skulle også være retningsgivende for

kommunal skoleeier med ansvar for kvalitet i opplæringen i grunnskolen, selv om grunnskolen ikke direkte er opptatt av fag- og yrkesopplæringen.

Å være ”gagnleg menneske” som lønnsarbeider innenfor industrisamfunnet samfunnskontekst tilsa følgende: Tradisjonelt var industriarbeidere som lønnsarbeidere manuelt orienterte. De valgte i hovedsak bort videre skolegang etter fullført folkeskole. I fysisk krevende arbeid måtte lønnsarbeideren være nøyaktig og arbeide tålmodig innenfor en hierarkisk bestemt struktur. Industriarbeiderne var styrt av rammer som ble bestemt og formidlet av arbeidsledere, ingeniører og sivilingeniører. Å si at kroppens muskelkraft og bevegelser var skilt fra hodets tankemessige bestemmelser, er å dra det for langt, men det gir likevel perspektiver når man skal analysere *grunnskolens funksjon* innenfor industrisamfunnet. *Kroppens disiplinering ble et* aktuelt tema for dem som bare tok folkeskolen i industrisamfunnet. Hodets teoretiske dannelse og det å kunne fungere som arbeidsleder ble et tema for den videregående og høyere utdannelsen.

Å være ”gagnleg menneske” som dataoperatør innenfor en industribedrift i *kunnskapssamfunnet* tilsier imidlertid at den innflytelsen og posisjonen operatøren har i organisasjonen, er vesentlig endret. Skolens tradisjonelle oppfatning av teori og praksis blir dermed forandret. Kropp og hode må gå mer sammen i kunnskapssamfunnet i og med at operatøren har et mer selvstendig ansvar for styringen av produksjonsprosessen. Dette forandrer på yrkesutdanningen og dermed også på gjennomstrømningen i den videregående skolen. Vi tenker på at også mange industriarbeidsplasser blir mer kompetansekrevende i kunnskapssamfunnet i og med økte krav til innovasjon og fornyelse, altså fagkunnskap kombinert med kreativitet. Også de arbeidsoppgavene som forblir enkle i utførelse, blir omgitt av større krav om ansvarsbevissthet enn tidligere. Det typiske blir at ulike fagmiljøer og ulike typer ansatte må kunne samarbeide i respekt og forståelse for hverandres kvalifikasjoner. *Sosial kompetanse* blir nødvendig, også i kunnskapssamfunnets arbeidsliv. Disse samfunnsbehovene utgjør noe av forutsetningene for å forstå Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det at gjennomstrømning blir et hovedtema i den videregående opplæringen. Konklusjonen blir: Den teknologiske utviklingen forandrer på skolens samfunnsfunksjon i og med behovet for faglig og sosial kompetanse forandres.

## **Mangfoldig og komplekst samfunn**

Det andre utviklingstrekket som reformen kunnskapsløftet har som forutsetning, omtales i St. meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* som utvikling av et mer *mangfoldig og komplekst samfunn*. Dette kjennetegnet understreker kulturelle utviklingstrekk skolen som samfunnsinstitusjon må ta hensyn til. Et mangfoldig og komplekst samfunn innebærer at avstanden mellom landene er blitt mindre enn tidligere, og at det norske samfunn er mer fleretnisk og flerreligiøst enn tidligere. Ulike språk, skikker, kulturuttrykk og -inntrykk omgir dem som vokser opp, og bidrar dermed til at befolkningen viser større mangfold når det gjelder kulturell og religiøs identitet. Skolen som samfunnsinstitusjon står derfor overfor nye utfordringer, men også muligheter. Skolen kan, gjennom opplæringen, bidra til å skape nye kulturinntrykk og utfordre det som stortingsmeldingen omtaler som de tradisjonelle oppfatninger av Norge som et homogent kulturfellesskap. Et mål om en inkluderende skole innebærer økt mangfold i elevgruppen. Skolen får en utfordring ved at den må forholde seg til ulikhet på en annen måte enn tidligere. Mangfold som ressurs fremheves i stortingsmeldingen, som markerer at skolen må legge vekt på ulike elevers likeverd og muligheter til å utvikle sine evner og talenter.

## **Samfunnsbetegnelsene i departementale styringsdokumenter**

En kan forfølge betegnelsene av de to utviklingstrekkene i andre departementale styringsdokumenter. Og problemstillingen om relasjonen mellom industrisamfunnet, kunnskapssamfunnet og sosial kompetanse i et samfunn preget av mangfoldighet og kompleksitet skal vi forfølge i en analyse av skolens samfunnsmandat (i del 3). Skillet mellom å vektlegge sosial og kulturell kompetanse hos skoleeiere med ansvar for kvalitet i grunnskolen og for den videregående opplæringen, skal vi også ta opp i kapitlet om resultat og læringsutbyttet nedenfor.

Kjennetegnene på samfunnsutviklingen som brukes er følgende: Kunnskapssamfunnet og et mangfoldig og komplekst samfunn. Dette er betegnelser på den samfunnskonteksten kunnskapsløftet blir innført i. Fastholdes omtalen av disse utviklingstrekkene i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* og i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen?*

I St.meld. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* fastholdes betegnelsen ”kunnskapssamfunn”, men perspektivet i stortingsmeldingen er noe forskjøvet. I stortingsmeldingen brukes uttrykk som kunnskapsbasert økonomi, og det sies at velferd og verdiskaping både i privat og

offentlig sektor må ha tilgang på kompetente arbeidstakere. Forskyvningen er at stortingsmeldingen fremhever noe mer betingelser for samfunn preget av fellesskap og velferdsstat. Stortingsmeldingen vektlegger gode fellesskapsløsninger der flere skal kunne gå fra å leve av trygdeytelser til å leve av egen arbeidsinntekt. Behovet for å utjevne sosiale forskjeller er med i stortingsmeldingen fra 2004, men fremheves litt mer i stortingsmeldingen fra 2006. Perspektivet kommer frem ved at det i stortingsmeldingen markeres at skolen som samfunnsinstitusjon skal bidra til som det heter ”et kunnskapssamfunn for alle”.

Temaet om skolen selv som kunnskapsorganisasjon utdypes ikke. Temaet nevnes imidlertid i og med omtalen av lærende skoler der ledelsen, lærerne og elevene i fellesskap utvikler en fleksibel skoleorganisasjon for å involvere alle i læringsprosessene (s. 33). I stortingsmeldingen fastholdes perspektiv på lærerutdanningen og etter- og videreutdanning i samarbeid med skoleeieren slik at alle aktørene får tilført kompetanse gjennom kurs, hospitering, veiledning og på andre måter. Strategi for kompetanseutvikling får som funksjon at lærende organisasjoner utvikles både i grunnopplæringen og ved utdanningsinstitusjonene, noe som kommer både ansatte, elever og studenter til gode (s. 65).

Uttrykket om et ”mangfoldig og komplekst samfunn” brukes ikke. Perspektivet ivaretas imidlertid gjennom utsagn om at det offentlige utdanningssystemet skal være mangfoldig og inkluderende og ha evne til å møte hver enkelt slik at deres individuelle ferdigheter og ulike utgangspunkter blir forstått, ivaretatt og videreutviklet (s. 12). Det overordnede perspektivet er å sikre at alle tidlig inkluderes i gode læreprosesser, og at skolens opplæring på den måten kan bidra til sosial utjevning og mobilitet.

Vi har en klar forandring i språkbruken i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* i omtalen av samfunnstrekk. I denne stortingsmeldingen brukes ikke direkte betegnelsen kunnskapssamfunnet. Forståelsen er imidlertid implisitt med ved at stortingsmeldingen markerer at behovet for ufaglært arbeidskraft ventes å gå ned, og viser til et problem: flere elever kan oppleve sosial utstøting som følge av lav kompetanse (s. 6). For å opprettholde Norges konkurranse- og innovasjonsevne og velferdsnivå er det nødvendig at flere enn i dag har gode kunnskaper og ferdigheter, er typiske formuleringer som implisitt karakteriserer kunnskapssamfunnet.



Det er imidlertid mer karakteristisk at departementet i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* har droppet betegnelsen om skolen som lærende organisasjoner. Uttrykket skolen som kunnskapsorganisasjon brukes også bare én gang. Det er i et avsnittet om skolelederens rolle. I dette avsnittet brukes ordet kunnskapsorganisasjon i forbindelse med å finne balanse mellom faglig frihet og felles retning som en utfordring for skolen som kunnskapsorganisasjon (s. 44–45).

En kan også slå fast at uttrykket ”mangfoldig og komplekst samfunn” heller ikke brukes.

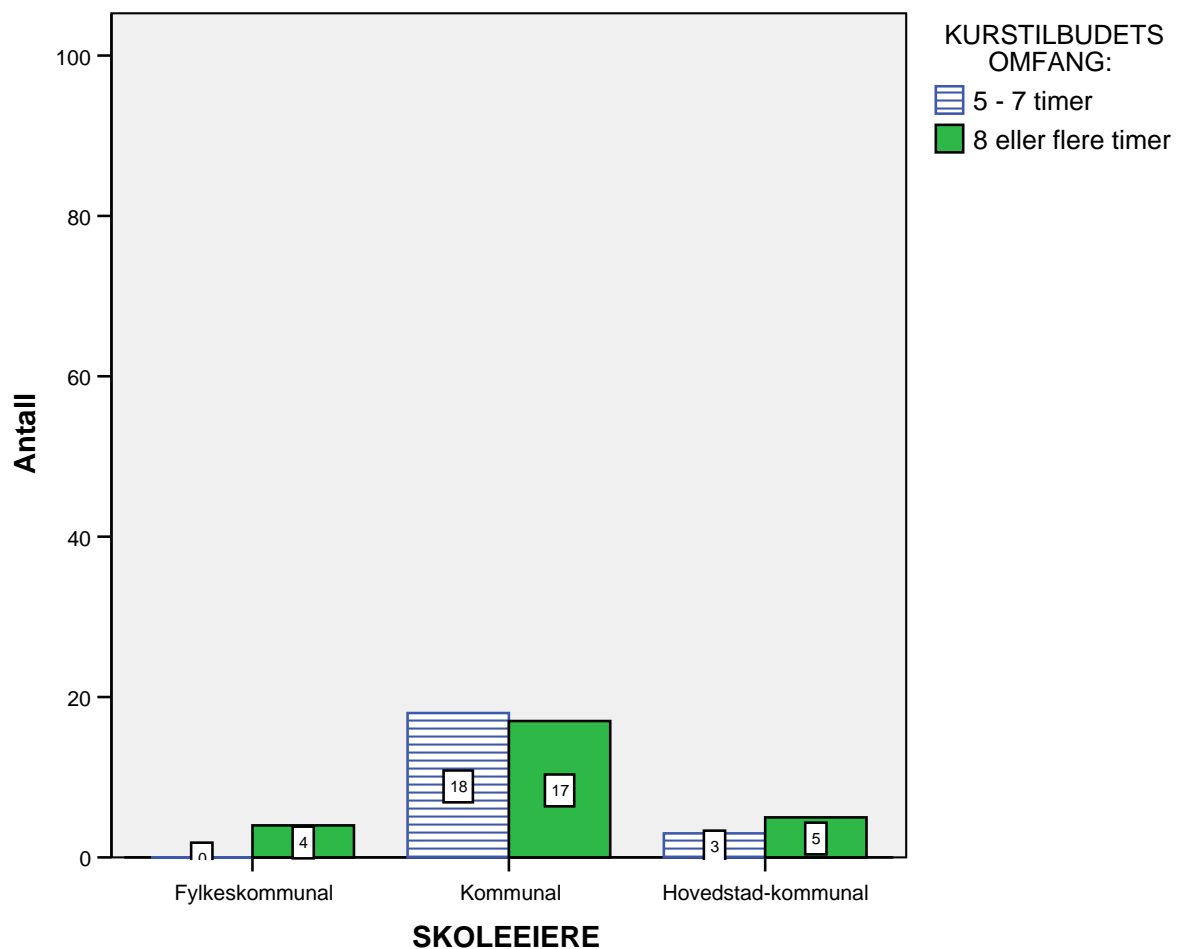
Utviklingen av et godt sosialt miljø og sosial kompetanse fremheves imidlertid enda tydeligere enn tidligere. Typiske uttrykk i denne stortingsmeldingen er at elevene blir fullverdige deltakere på mange samfunnsarenaer.

Nå er samfunnsbetegnelsene i stortingsmeldingene ikke det avgjørende for å analysere skolen som samfunnsinstitusjon. Men bevisstheten om skolens samfunnsfunksjon er med som meningsdannende bakgrunn for både den utdanningspolitiske utformingen av Kunnskapsløftet som utdanningsreform og engasjementet i implementering av reformen.

### **Etterutdanning i sosial og kulturell kompetanse**

Skolen som samfunnsinstitusjon i industrisamfunnet reproduserte sosial ulikhet (Hernes 1974, Dale 2008), samtidig som en viktig dimensjon i skolen var sosial integrasjon i og for et nasjonalt homogent kulturfellesskap. Et mål om en inkluderende skole innebærer ikke bare et økt mangfold i elevgruppen, men også at en økt andel av elever med ulik kulturell bakgrunn får økt læringsutbytte i skolen. Skolen får en utfordring i at den må forholde seg til kulturell ulikhet på en annen måte enn tidligere og legge forholdne til rette at flest mulig fra en mangfoldig elevmasse lærer og utvikler seg i en felles skole. Mangfold som ressurs fremheves i stortingsmeldingen. I meldingen markeres det at skolen må legge vekt på ulike elevers likeverd og muligheter til å utvikle sine evner og talenter.

**Figur 13 Omfanget og forekomsten av etterutdanning i 'sosiale og kulturell kompetanse'**

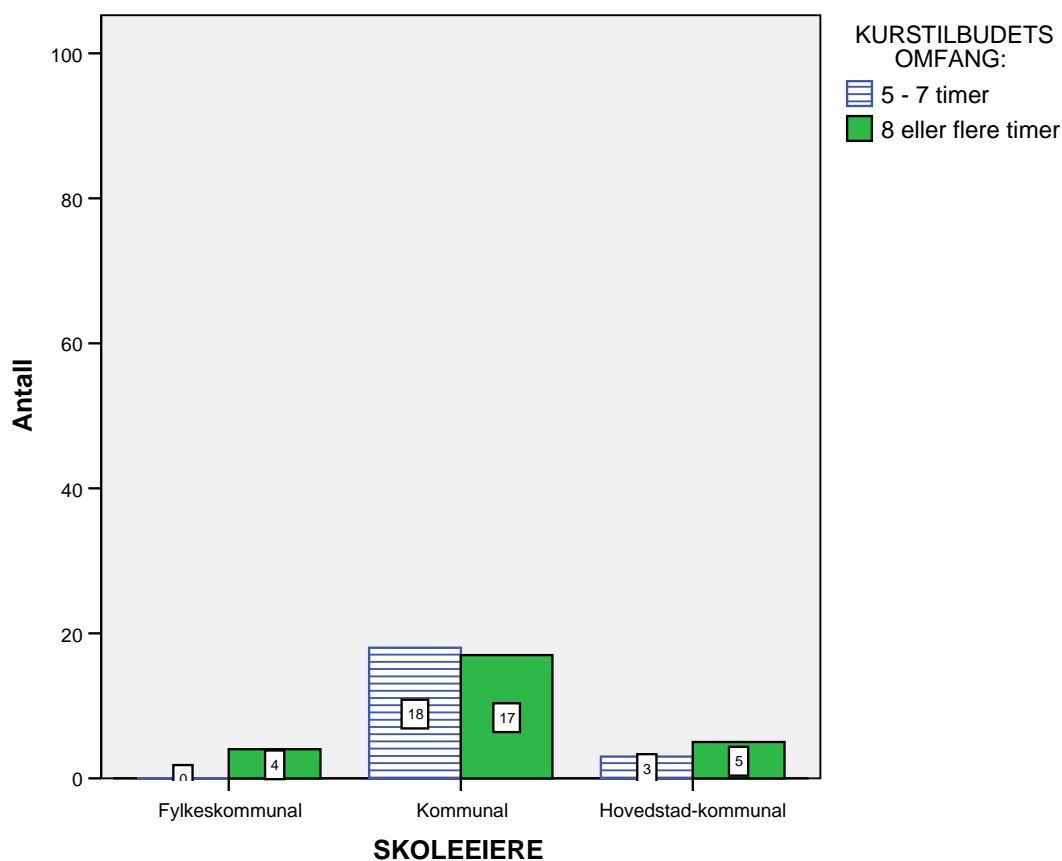


### *Satsing på etterutdanning*

Vi har ved hjelp av spørreskjemaundersøkelsen vår forsøkt å kartlegge omfanget av etterutdanning i 32 ulike temaet. Et av dem var *sosial og kulturell kompetanse*.

Skoleeierne rapporteringer viser følgende:

**Figur 14 Omfanget og forekomsten av etterutdanning i sosial og kulturell kompetanse**



Temaet sosial og kulturell kompetanse ble av skoleeieren rapportert å bli tatt opp som emne i innføringen av Kunnskapsløftet i 5–7 timer eller i 8 eller flere timer bare av 4 fylkeskommunale skoleeiere og 43 av kommunale skoleeiere. Dette tilsvarer 21 % av fylkeskommunale og 37,9 % av kommunale skoleeiere.

I forbindelse med Kunnskapsløftet som utdanningsreform er det nødvendig å kombinere utviklingen av *mangfoldighet og kompleksitet med kunnskapsamfunnet*. Kombinasjonen av de to utviklingstrekkene som omtales som bakgrunn for kunnskapsløftet, kommer til uttrykk om skoleeier i noen grad eller i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av elevens språklige minoritetsbakgrunn samtidig med at de gir tilbud om etterutdanning av pedagogiske personalet om temaet sosial og kulturell kompetanse i 5–7 timer eller 8 eller flere timer.

Det er 39 skoleeiere, dvs. 29,1 % av skoleeiere som faller inn under denne kategorien. Samtidig er vi ikke sikre på om temaet 'sosial og kulturell kompetanse' er det rette temaet

som kan bidra til å forbedre de pedagogiske betingelsene for språklige minoriteters skolebaserte innholdslæring, læringsutbytte og følgelig faglig utvikling og skoleprestasjoner.

Vi mener at det å ta språklige minoriteters svake skoleprestasjoner på alvor nødvendiggjør betydelige prioriteringer av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre deres *norskopplæring* og *innholdsforståelse av de teoretiske fagene*, samtidig med at skoleeierne tilbyr etterutdanning i temaet *elevenes leseforståelse av fagtekster*. I datamaterialet vårt finner vi 41 av 134 skoleeiere, dvs. 30,6 % av skoleeierne som kombinerer de tre nevnte pedagogiske faktorene. Det er skoleeierne som prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norskopplæringen for språklige minoriteter og deres innholdsforståelse av de teoretiske fagene, samtidig med at de prioriterer etterutdanningstiltak for lærere og skoleledere om temaet leseforståelse av de teoretiske fagene. Av de 41 skoleeierne som utgjør 30,6 % av utvalget, er det bare 12,2 %, altså 5 stykker, som er fylkeskommunale med ansvar for språklige minoriteter i videregående skole. 21,95 %, altså 9 av dem, er hovedstadskommuner. Disse to kategorier av skoleeiere har ansvar for skoler hvor et stort flertall av elevene fra språklige minoriteter går på. Vi viser til kapittel 11 i del 2, der etterutdanning av lærere og skoleledere i tilknytning opplæringen av språklige minoriteter blir tatt opp. Kunnskapsløftets implementering som utdanningsreform og skolens kvalitetsmål kan analyseres ut fra resultater som viser elevenes læringsutbytte, uansett sosial og kulturell bakgrunn.

## **Kapittel 2 Styringsignal om resultat og læringsutbytte**

### **Strukturering av kapitlet**

De tre grunnlagsdokumentene St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og *ingen sto igjen* og St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* presenterer data om resultater på elevenes læringsutbytte. Faglige resultater som ble presentert i stortingsmeldingen som styringsdokumentet våren 2004, utgjør en vesentlig forutsetning for Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

I kapitlet 3 i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* blir skolerresultater og elevens læringsutbytte presentert ut fra overskrifter om ”mange elever med svake ferdigheter”. Alle de tre departementale styringsdokumentene som analyseres i dette kapitlet vektlegger elevens resultat og læringsutbytte. Det er sammenheng mellom dem, samtidig som vi skal se at det har vært en utvikling.

Evalueringen av Reform 97 ble omtalt i stortingsmeldingen under overskriften ”mulige årsaker til manglende læring”, og den utgjør en bakgrunn for St. meld. nr. 30 (2003–2004). Skoleresultater var et offentlig debatttema høsten 2007 og vinteren 2008. Resultater om elevens læringsutbytte som blir omtalt i den offentlige skoledebatten, blir presentert i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Disse resultatene har en annen status enn de som ble presentert i stortingsmeldingen som er premissdokumentet for kunnskapsløftet våren 2004. De resultatene som presenteres i 2008, brukes for å utvikle *indikatorer* på kvalitet i skolen. PISA-målinger inngår i disse indikatorene på kvalitet i skolen.

Kapitlet presenterer og analyserer ikke data fra spørreundersøkelsen vår. Kapitlet redegjør detaljert for de tre omtalte stortingsmeldingene.

### **Resultat og læringsutbytte: St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring***

#### *Ulike forskningsfunn*

Bakgrunnen for kunnskapsløftet er ulike forskningsfunn som trekkes inn i begrunnelsen.

Startpunktet i stortingsmeldingens presentasjon av faglige resultater er en OECD-undersøkelse fra 2002 om sammenhengen mellom elevenes følelse av sosial tilhørighet på skolen og faglige resultater. Stortingsmeldingen oppsummerer resultatene med at det er en svak sammenheng mellom tilhørighet på skolen og faglig utbytte (s. 15). Dette resultatet følges opp gjennom resultater fra evalueringen av Reform 97. Lærerne fremstår som støttende og inkluderende, og på den måten skaper de trygge rammer for elevenes læring. Samtidig kvier lærerne seg for å stille faglige krav til elevene som er fundert i realistiske forventninger (s. 15). Det siste elementet brukes som en av flere årsaker til manglende faglig læring.

Når det gjelder faglige resultater, viser stortingsmeldingen til en PISA-undersøkelse som ble gjennomført i 2000 i regi av OECD. PISA måler ifølge stortingsmeldingen det som kalles funksjonell kompetanse i lesing, matematikk og naturfag blant 15-åringer. I tillegg til å måle ferdigheter gir PISA informasjon om blant annet elevenes holdninger til fagene og motivasjonen deres. Stortingsmeldingen sammenfatter det slik: Resultatene for norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag ligger rundt det internasjonale gjennomsnittet, men Finland kommer godt ut av undersøkelsen, og også Sverige ligger klart bedre an enn Norge.

Man viser også til undersøkelsen TIMSS i 1995 som kartla elevers ferdigheter og kunnskaper i matematikk og naturfag for barnetrinnet, ungdomstrinnet og videregående opplæring. Der oppnådde norske elever svake resultater i matematikk, men hadde gode allmennkunnskaper i naturfag. Elever som valgte fordypning i realfag før 1995, hevdet seg svært godt, men det var svært få elever i Norge som valgte disse fagene (sammenlignet med andre land).

Stortingsmeldingen følger opp resultatene ved å vise til Norsk matematikkråds undersøkelse fra 2003. Den indikerer at nye studenter på matematikkrevende studier har vesentlige brister innen deler av grunnleggende matematikk for flere grupper. Resultatene har vist en negativ utvikling siden undersøkelsene startet i 1984. Et resultat stortingsmeldingen viser til, er at sivilingeniørstudenter ved NTNU oppnår best resultater. Lærerstudenter hadde det svakeste matematiske grunnlaget i 2001, men undersøkelser fra 2004 kan tyde på at den negative trenden blant lærerstudenter har snudd.

### *Urovekkende*

På flere steder markeres det i denne stortingsmeldingen noe som anses som *urovekkende*.

En stor gruppe elever tilegner seg ikke tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter i løpet av den obligatoriske skolegangen. En viser til PIRLS- og PISA-undersøkelser hvor Norge peker seg negativt ut med store forskjeller i elevenes leseferdigheter. Det urovekkende er følgende: Hele 17 prosent av de norske elevene som deltok i PISA, ser ut til å ha så store leseproblemer at OECD konkluderer med at det kan hindre dem i den videre utdanningen. I presentasjonen av disse dataene bruker stortingsmeldingen fra 2004 følgende resonnement: Manglende leseferdigheter er ikke bare et problem i seg selv. Det fører til at elever får det vanskelig også i andre fag. Konsekvensen er en stor gruppe elever får en negativ utvikling hvor dårlig selvtillit og svak motivasjon følger av manglende opplevelse av mestring. Det oppstår følgelig et sprik mellom deres egen innsats og oppnådde resultater (jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004), s. 13). Disse elementer videreutvikles til en den modellen som blir utdypet i stortingsmeldingen fra 2006 om hva som fremmer og hinder læring i fag (jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007), s. 10).

I avsnittet om ”mange elever med svake ferdigheter” sies det ikke bare at gruppen som har leseferdigheter under elementært nivå i Norge, er stor både i PISA (15-åringer) og i PIRLS (10-åringer), men også at norske elever generelt i for liten grad mestrer det å lære. Elevene skårer svært lavt på læringsstrategier, altså de metodene elevene kan bruke for å tilegne seg

fagstoff. Også dette resultatet fremheves i stortingsmeldingen som urovekkende (s. 14). Og det kobles til kunnskapssamfunnet som kontekst, et samfunn der det å tilegne seg ny kunnskap hele livet blir stadig viktigere.

Stortingsmeldingen påpeker også følgende: gutter kommer systematisk dårligere ut enn jenter, og elever med foresatte med lav utdanning kommer dårligere ut enn elever med høyt utdannede foresatte. Stortingsmeldingen viser til undersøkelser som påpeker at forskjeller i læringsutbytte som skyldes sosiale forskjeller har økt fra 1992 til 2002, og viser til Anders Bakkens artikkelen ”Nye tall om ungdom: Økt sosial ulikhet i skolen?” i tidsskrift for ungdomsforskning nr. 1/2004. Og stortingsmeldingen fremheves det temaet som ble utdypet i kapittel 3 nedenfor. Stortingsmeldingen fremhever som ”særlig urovekkende” at minoritetsspråklige elever kommer relativt dårligere ut i kartlegginger av elevenes utbytt av opplæringen også det med henvisning til Anders Bakken (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen: reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?*, NOVA rapport 15/2003. Stortingsmeldingen følger opp med følgende resonnement: Det er særlig urovekkende fordi skolen er samfunnets viktigste kilde til integrering og sosial mobilitet. Vi utdyper dette temaet om opplæring av språklige minoriteter i et avsnitt nedenfor.

### *Årsaksforklaringer*

Stortingsmeldingen følger opp resultatpresentasjonen ved å vise til en rekke årsaker til at skolen ikke lykkes med å gi et godt læringsutbytte til alle elevene. Her griper en tilbake til at OECD allerede i 1988 påpekte at Norge manglet et system for kvalitetsvurdering som kunne gi norske skolemyndigheter en tilfredsstillende situasjonsbeskrivelse som igjen kunne være grunnlag for utforming av utdanningspolitikken. Manglende oppmerksomhet mot resultatene av opplæringen er medvirkende til dårlig innsikt i hvordan opplæringen kunne forbedres, er stortingsmeldingens resonnement (s. 15). Dermed er vi ved en premiss i Kunnskapsløftet som utdanningsreform: fokusering på resultater av opplæring som grunnlag for kvalitetsforbedringer.

Stortingsmeldingen fra 2004 markerer også forutsetningen for Kunnskapsløftet som læreplanreform, som er hovedtemaet i del 2. I stortingsmeldingen vises det til evalueringen av Reform 97, og man fremhever at forskningen viser at detaljerte og styrende læreplaner kan ha uheldige konsekvenser for opplæringen. Kritikken i stortingsmeldingen rettes mot at læreplanene for grunnskolen er både for omfattende og for uklare. Kravene er mange, og det

er umulig for alle å nå dem. Dermed blir det den enkelte skolen og lærerne som prioriterer hva det faktisk skal undervises i. Stortingsmeldingen konkluderer med at mangelfulle grunnleggende ferdigheter hos norske elever kan være et resultat av at dette området ikke har nådd opp i konkurransen om hva som skal prioriteres (s. 15). Dermed er igjen premisset for Kunnskapsløftet som læreplanreform uttalt: Grunnleggende ferdigheter skal prioriteres i læreplanene. Grunnleggende ferdigheter er temaet i kapittel 8 i del 2.

Kritikken av læreplanene i L97 knyttes også til kritikk av undervisningen slik den fremstår i evalueringen av Reform 97. Ifølge stortingsmeldingen er graden relativ lav i småskolens totale aktivitet når det gjelder systematisk opplæring i følgende: ferdigheter som lesing, skriving, regning, sosial kompetanse og utvikling av læringsstrategier. Ifølge stortingsmeldingen er aktivitetsnivået i småskolen høyt, men det er ofte uklart hva som er hensikten med de ulike aktivitetene. Konsekvensen antydes slik: Overflatisk læring fremmes blant elevene. Fordyping og konsentrasjon hindres.

Det er særlig i denne sammenhengen, med høyt aktivitetsnivå og manglende systematisk opplæring på barnetrinnet, at lærerne fremstår som støttende og inkluderende, men de kvier seg med å stille faglige krav til elevene, på ungdomstrinnet. Dette kobler stortingsmeldingen til en pedagogikk på ungdomsskolen som går på at eleven skal ta ansvar for egen læring, med den konsekvens at noen lærere tolker denne pedagogikken slik at de skal avstå fra å styre elevene. Dette gjelder særlig i mer frie arbeidsmåter som tema- og prosjektarbeid på ungdomstrinnet.

Manglende systematikk i opplæringen på barnetrinnet og manglende krav og styring på ungdomstrinnet danner bakgrunnen for stortingsmeldingens henvisning til evalueringen av differensieringsprosjektet i videregående opplæring, et nasjonalt prosjekt som begynte i 1999 og ble avsluttet i 2003. Stortingsmeldingen trekker frem at en del av opplærings situasjonene i den videregående skolen kjennetegnes av ettergivenhet som undervisningsstrategi. Ettergivenhet som undervisningsstrategi innebærer, ifølge stortingsmeldingens utlegning, at lærerne primært ser seg selv som gjennomførere av opplæring og tar ikke ansvar for at elevene skal lære også. Når lærerne ikke tar ansvar for at elevene skal lære, reduseres deres forventninger til elevenes innsats og deltakelse i læringsarbeidet. Dette kan skje fordi strategien går ut på at elevene holdes ansvarlig for at de ikke forstår eller deltar aktivt. På denne måten bidrar ettergivenhet som undervisningsstrategi, til å senke kvaliteten på



opplæringen, fremhever stortingsmeldinger og viser til differensieringsprosjektet sluttrapport: *Differensiering og tilpasning i grunnopplæringen: Rom for alle blikk for den enkelte* (Dale og Wærness 2003). Stortingsmeldingen henviser til ettergivenhet som undervisningsstrategi i avsnittet med overskriften ”mulige årsaker til manglede læring”.

### **Resultat og læringsutbytte: St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen**

#### *Forklaringer*

Også stortingsmeldingen fra 2006 følger opp *forklaringen* på manglende læring i skolen. Den viser det ved å tale om ”trivsel med venner, men uro i læringsmiljøet” (s. 32). Her refereres det til forskning som viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom trivsel og læring, i og med at det er mange skoleflinke elever som ikke trives, og vice versa (jf. Jon Douglas Willms (2003) *Student engagement at school, a sense of belonging and participation*). Det ser ut til at elevenes trivsel på skolen først og fremst er knyttet til forholdet til de andre elevene (jf. Are Turmo og Svein Lie: ”Hva kjennetegner skoler som skårer høyt i PISA 2000?” i *Acta didacta* 1/2004.) Det er ikke noen klar sammenheng mellom sosial trivsel og læring: Relativt høy sosial trivsel synes å kunne gå sammen med relativt lav motivasjon i det skolefaglige arbeidet (jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, s. 32–32). Og lav motivasjon knyttes igjen til at lærerne har systematisk lave forventninger, særlig til enkelte elevgrupper, blant andre minoritetsspråklige elever og elever med lavt utdannede foreldre, basert på forutinntatte oppfatninger av foreldrene. Norske elever rapporterer om lave faglige krav fra lærerne og at elevene i liten grad kjenner til målene for opplæringen og vurderingskriteriene.

Også denne stortingsmeldingen trekker frem den omtalte undersøkelsen fra den videregående opplæringen som karakteriserer kulturen i skolen som ettergivende, og viser til rapporter om at bare åtte prosent av elevene mener lærerne gir beskjed om hva de må arbeide mer med i fagene (s. 31).

#### *Sosial utjevning*

En kultur i skolen med lavt ambisjonsnivå fra småskoletrinnet knytter denne St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, til sosial reproduksjon og til manglende inkludering av elevene i gode læringsprosesser. Departementet forsterker perspektiver som allerede er til stede i stortingsmeldingen fra 2004. Kravene til nødvendig kompetanse har endret seg mye i løpet av de siste tiårene, men bringer inn nye data som begrunner behovet for å utjevne sosiale forskjeller. Rundt 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder mottar nå ytelser til livsopphold fra

det offentlige. Og det slås fast at mange av dem som har vanskeligheter på arbeidsmarkedet, ikke har gode nok grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT. Her vises det til statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen mangedobles dersom en ikke fullfører videregående opplæring, og bare et lite mindretall av dem som fullfører videregående opplæring, står uten jobb eller utdanning. En kan nok tale om konjunktursvingninger, men det eksisterer også grunnleggende endringer i overgangen fra industri- til kunnskapssamfunn.

### *Nye resultatall*

Departementet viser til en OECD-undersøkelse av voksnes leseferdigheter og tallforståelse fra 2003 og sammenfatter resultatet med at 400 000 voksne i Norge har så svake leseferdigheter eller så dårlig tallforståelse at de kan ha problemer med å fungere i dagens arbeids- og samfunnsnivå. Voksne med svake grunnleggende ferdigheter er sårbare for utstøting fra arbeidslivet i forbindelse med omstillinger. Den delen av befolkningen som mottar uførepensjon, er overrepresentert av personer med svake grunnleggende ferdigheter og nesten halvparten av 50–60-åringene med svake ferdigheter er uføre. Sagt annerledes: Vi har et kunnskapssamfunn som ikke er for alle.

Resultatdata som presenteres i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*, kan kombineres med den omtale av sosial trivsel i skolen med unødig lavt ambisjonsnivå som er omtalt ovenfor. Det innebærer at en inkluderende skole kan utvikles som er slik at elevene ikke integreres i gode skolefaglige læreprosesser. Denne kombinasjonen av inkludering i sosialt trivelige fellesskaper hvor ikke skolefaglig utvikling vektlegges, kan bidra til at elever i kunnskapssamfunnet tidlig blir ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv og aktiv samfunnsdeltakelse. Dette ville imidlertid ikke være tilfellet i industrisamfunnet. I industrisamfunnet var det mulig å fungere godt i arbeid som krevde muskelkraft men forholdsvis lav allmenndannelse. Konklusjonen blir at det er behov for målrettet satsing på et utdanningssystem som motvirker sosial ulikhet, det vil si med stortingsmeldingens terminologi om hovedutfordringen som består i ”å inkludere alle så tidlig som mulig i gode læringsprosesser” (s. 23).

## **Resultat og læringsutbytte: St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen***

Det skjer en utvikling mellom presentasjonen av data i de to første omtalte stortingsmeldingene – den første fra våren 2004 og den andre fra høsten 2006 – til stortingsmeldingen som blir presentert våren 2008.

### *Forandring i terminologi*

Denne stortingsmeldingen bruker en annen terminologi enn det vi har trukket frem fra de to andre stortingsmeldingene. Den omtaler og bruker ikke begrepet ettergivenhet som undervisningsstrategi, men viser til en tendens til ”å vente og se” som en utbredt strategi istedenfor å gripe inn tidlig i elevens utvikling og læring (s. 33). Dette gjelder primært tidlig i småbarnsalderen. Denne strategien kan settes i forbindelse med forskningsresultater som også denne stortingsmeldingen refererer til: en god del av oppgavene elevene får, er ikke spesielt intellektuelt utfordrende. Utbredte aktiviteter på lavere trinn er særlig fargelegging, klipping og liming.

Stortingsmeldingen refererer også til motiverende lærere og undervisning som har klare og eksplisitte mål, og som skaper sammenheng og systematikk i opplæringen. En slik undervisning fører til mer læring for elevene (s. 28). Imidlertid er statusen for kvalitet i skolen – til tross for mange positive sider ved trivselen og det sosiale miljøet – at det eksisterer solid dokumentasjon for at kvaliteten på viktige områder av opplæringen ikke er god nok (2008, s. 13).

Stortingsmeldingen fra 2008 fastholder perspektivet om målrettet innsats for 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. Videre er en indikator på kvalitet i skolen at *alle* elever og lærlinger *som er i stand til det*, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for vide studier eller i arbeidslivet. Og at *alle* elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring (2008, s. 11).

### *Tester og indikatorer på kvalitet i skolen*

Det særegne ved denne stortingsmeldingen er imidlertid departementets omfattende presentasjon av statusen for kvalitet i grunnopplæringen. Den presenteres over 11 sider med elevenes læringsutbytte på barnetrinnet og ungdomstrinnet, læringsutbytte og gjennomføring i videregående opplæring. Presentasjonen tar også opp elevenes bakgrunn og utbytte av

opplæringen blant annet minoritetsspråklige elever utbytte av opplæringen. Presentasjonen tar videre opp data om inkludering og mestring. Det spesielle ved denne stortingsmeldingen er at departementet oppsummerer resultatene i lys av nasjonale indikatorer på måloppnåelse for kvalitet i grunnopplæringen. Man deler inn i områder, indikatorer på området og angir status i forhold til de oppsatte kvalitetsmålene, som vi også kan anse som foreløpige kvalitetsmål for Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

Når det gjelder det første målet om at alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter er det avgjørende for å sette dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv. Stortingsmeldingen bruker, uten reservasjoner, *internasjonale tester* som kvalitetsindikatorer. I stortingsmeldingen fremheves det at på området *lesing* er 25 % av elevene på det lavets nivået, ifølge PIRLS, og ifølge PISA er 22 % av elever på kompetansenivå 1 eller lavere. På de nasjonale prøvene er 26,5 % av elevene på mestringsnivå 1 på 5. trinn, og 25 % av elevene er på mestringsnivå 1 og 2 på 8. trinn. Når det gjelder fagområdet *matematikk*, viser PISA at 22,2 % av elevene er på kompetansenivå 1 eller lavere, mens de nasjonale prøvene indikerer at 26,6 % av elevene er på mestringsnivå 1 på 5. trinn, og 25,6 % av elevene er på mestringsnivå 1 og 2 på 8. trinn.

Mål 2 er at alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet. På indikatorområdet om fullført på normert tid kommer det frem at det er 77 % av elevene som har fullført studieforberedende utdanningsprogram og 39 % som har fullført yrkesforberedende utdanningsprogram. 84 % av elevene har fullført studieforberedende utdanningsprogram på lengre tid enn normert, og 54 % av elevene har fullført yrkesforberedende utdanningsprogram på lengre tid enn normert. Når det gjelder kompetanse på det som kalles "lavere nivå", sier departementet at det er nødvendig å arbeide videre med å utvikle indikatorer.

Mål 3 er at alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring. Der er statusen at 85 % av elevene oppgir at de trives godt på skolen, 5 % oppgir at de blir mobbet en eller flere ganger i uka, 75 % sier at de får nok utfordringer i mange eller de fleste fag, 58 % sier at opplæringen er tilpasset deres nivå i mange eller de fleste fag, og 52 % oppgir at de får faglige tilbakemeldinger i mange eller de fleste fag. Hovedkilden for det siste målet om inkludering

og opplevelse av mestring er elevundersøkelsen, og departementet sier at det vil arbeide videre med å utvikle indikatorer for å måle mestring i elevundersøkelsen.

Parallelt med elevundersøkelsen har departementet valgt å utarbeide et strategidokument for å intensivere og samordne utdanningssektorens arbeid, slik at bl.a. minoritetsspråklige elever får bedre læringsutbytte av skolegangen, og at flere av de som tidligere valgte bort videre utdanning nå deltar i utdanning. I de følgende avsnittene skal vi presentere sentrale styringssignaler som har betydning for opplæringen av minoriteter.

### **Minoritetsspråklig opplæring**

I 2003 presenterte daværende statsråd ved Utdannings- og forskningsdepartementet og senere initiativtakeren til reformen Kunnskapsløftet, Kristin Clemet, en strategiplan under tittelen *Likeverdig utdanning i praksis – Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009*.

I forordet skrev hun, som det ble nevnt i det foregående kapitlet, at vi dessverre ikke har likeverdig utdanning for alle. Det er store forskjeller når det gjelder læringsutbytte på skolen og skoleprestasjoner mellom minoritets- og majoritetsspråklige. Gjennomgående kommer minoritetsspråklige, enten de er født og oppvokst i Norge eller har kommet hit senere, dårligere ut enn majoritetsspråklige når det gjelder deltakelse i og læringsutbytte av utdanningen.

*Strategidokumentet: Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009*

I desember 2003 lanserte Utdannings- og forskningsdepartementet en femårig strategiplan: *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009*. I forordet skriver daværende statsråd Kristin Clemet bl.a. følgende:

*”Dessverre har vi ikke likeverdig utdanning for alle. Det er store forskjeller mellom minoritets- og majoritetsspråklige. Gjennomgående kommer minoritetsspråklige, enten de er født og oppvokst i Norge eller har kommet hit senere, dårligere ut enn majoritetsspråklige, både med hensyn til deltakelse i og læringsutbytte av utdanningen.”*

Videre sies det følgende:

*”Vi ønsker at flere minoritetsspråklige barn skal kunne norsk når de begynner på skolen. Vi ønsker at gapet i skoleprestasjoner mellom minoritets- og majoritetsspråklige skal reduseres. Vi ønsker at flere minoritetsspråklige skal fullføre videregående opplæring og høyere utdanning.”*

I dokumentet finner vi følgende *hovedmål*, som har direkte med grunnopplæringen og dermed Kunnskapsløftet som utdanningsreform å gjøre:

*”- bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever  
- øke andelen blant minoritetsspråklige elever og lærlinger som påbegynner og fullfører videregående opplæring”*

Videre nevnte strategiplanen *”noen av de viktigste tiltakene”* som angikk grunnopplæringen, og dermed Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Disse tiltakene var:

- 1) ”Forslag om endring av opplæringsloven § 2-8 og friskoleloven § 3-5 for en mer fleksibel særskilt språkopplæring ...”*
- 2) ”Utprøving av ulike modeller for særskilt språkopplæring ...”*
- 3) ”Styrke det flerkulturelle perspektivet i læreplaner og læremidler ...”*
- 4) ”Forankring av opplæring for språklige minoriteter i skoleiernes og skolenes plandokumenter ...”*

I forbindelse med disse tiltakene refereres det også til følgende pågående grunnopplæringsrelevante tiltak som departementet anså som viktige:

- ”stimulering av leselyst og leseferdigheter”*
- ”kartleggingsprøver i leseferdighet på norsk for 2., 3., 5., 7. og 9. årstrinn og observasjonsmaterieell for 1. årstrinn, samt kartleggingsprøver for grunnkurs i videregående opplæring”*
- ”veiledning i kartlegging av minoritetslevers språkkunnskaper”*
- ”veiledning for tospråklig opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen”*
- ”tilskuddsordning for produksjon av læremidler”*

En grunntanke i strategiplanen var å sette i verk disse tiltakene samtidig som staten ga mulighet for mer fleksibilitet når det gjaldt tiltak rettet mot

- ”særskilt opplæring, bl.a. norskopplæring”*
- ”forbedring av tilgangen til og kompetansen hos tospråklige lærere og norsklærere”*

- ”utvikling av målrettede tiltak når det gjelder ’organisering av opplæringen’”
- og
- ”forbedring av læremiddelsituasjonen til tilpasset opplæring av språklige minoriteter”

I strategiplanen ble det også pekt på bl.a. følgende:

- *at barn med minoritetsspråklig bakgrunn er underrepresentert i barnehagene*
- *at godt tilrettelagte tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehager har positiv innvirkning på barnas skolestart*
- *at en mindre andel av elever fra språklige minoriteter presterer på høyt nivå sammenlignet med majoritetsspråklige*
- *at en større andel av elever fra språklige minoriteter presterer meget svakt sammenlignet med majoritetsspråklige*
- *at det flerkulturelle perspektivet i liten grad er ivaretatt i læreplaner og lærebøker*
- *at majoritetsspråklige lærere har svak kompetanse i å undervise minoritetsspråklige*

Mot denne bakgrunnen understreket statsråden i strategidokumentet regjeringens ønske om

- *at flere minoritetsspråklige barn skal kunne norsk når de begynner på skolen*
- *at gapet i skoleprestasjoner mellom minoritets- og majoritetsspråklige skal reduseres*
- *at flere minoritetsspråklige skal fullføre videregående opplæring og høyere utdanning*
- *at voksne minoritetsspråklige skal beherske norsk, slik at de kan inkluderes i arbeidslivet og hjelpe sine barn med skolegangen*

Da landet utformet læreplanen Kunnskapsløftet i perioden 2004–2006, og da læreplanen Kunnskapsløftet ble innført i august 2006, var strategidokumentet *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009* gjeldende. I 2007 ble strategidokumentet revidert og fikk navnet *Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009*.

*St meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring*

Som vi har dokumentert i første kapittel, har 63,2 % av de fylkeskommunale (n = 19) og 62,9 % av de kommunale skoleeierne (n = 115), herunder 82,3 % av hovedstadskommunene (n = 17), i noen grad eller i stor grad lagt strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009* til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet. St.meld. nr. 30 (2003–2004) fokuserte i betydelig grad på situasjonen til elever fra språklige minoriteter i

norsk skole. Meldingen hevder at god stimulering i tidlig alder er viktig for læringen senere i livet. Videre relateres tidlig innsats til grunnskolen, og det hevdes følgende:

”De første årene er viktige som grunnlag for videre læring, ikke minst for minoritetsspråklige grupper, noe som også tilsier at skoleeierne vil prioritere de første årstrinnene”. (s. 60)

Et tema som meldingen tar opp, er minoriteter og læringsmiljøet på skolen.

”Læringsmiljøet omfatter blant annet det fysiske og det sosiale miljøet på skoler og i lærebedrifter, elevenes muligheter for konsentrasjon og medvirkning, og relasjonene mellom lærere og elever. Å finne seg til rette i skolen er særlig viktig for minoriteter.” (s. 12)

Dette fordi ”mobbing, vold, kriminalitet, rusmisbruk, rasisme og annen diskriminering er et problem i norske skoler ...” (s. 12). Stortingsmeldingen berører et viktig tema i denne sammenheng. Videre fremholdes følgende:

”Om minoritetseleven kjenner igjen den skolen han/hun går på, som sin skole, er avhengig av hvilke signaler skolen og samfunnet gir om minoritetselevenes tilhørighet. Det er et spesielt ansvar å markere samenes og de nasjonale minoritetenes tilhørighet i Norge.” (s. 12)

Myndighetene tar som vist ovenfor PISA-resultatene alvorlig og signaliserer sin bekymring for at en høy andel av elevene får dårlige resultater:

”I motsetning til hva som er en utbredt oppfatning, er andelen svake elever altså høyere i Norge enn i mange land vi ønsker å sammenligne oss med, og også høyere enn i land der sosiale ulikheter er langt større enn i Norge.” (s. 14)

Videre gir myndighetene uttrykk for bekymring når det gjelder resultater oppnådd av minoriteter:

”Særlig urovekkende er det at minoritetsspråklige elever kommer relativt dårligere ut i kartlegginger av elevenes utbytte av opplæringen, idet skolen er samfunnets viktigste kilde til integrering og sosial mobilitet.” (s. 14)

Med slike kommentarer retter stortingsmeldingen søkelyset på viktigheten av ’tilpasset opplæring’ og viser til flere norske evalueringsundersøkelser av Reform 97 som konkluderer med at skolen ikke har lyktes med å tilpasse opplæringen til den enkelte eleven, og at opplæringen er for lite tilpasset forskjeller blant elevene, og dette resulterer i systematiske ulikheter. Videre understrekes det at ”... de fleste resultatene fra evalueringen også gjelder for den samiske skolen” (s. 15). I denne sammenheng pekes det på to viktige utfordringer som den samiske skolen står overfor:



a) ”Den ene er å styrke opplæringen av de samiske elevene på deres eget språk og innenfor deres samiske kultur.” (s. 15)

b) ”Den andre er at det flerkulturelle og samiske perspektivet bør styrkes og utvikles for alle elever i det samiske området.” (s. 15)

### *Sosial utjevning*

I desember 2006, altså fire måneder etter at Kunnskapsløftet ble innført, la regjeringen frem en ny stortingsmelding: St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. På grunn av sitt innhold omtales denne stortingsmeldingen som en melding om ’sosial utjevning’. På flere steder tas situasjonen til elever fra språklige minoriteter opp, og viktigheten av gode læringsvilkår for denne elevgruppen understrekes. Meldingen fremholder at regjeringens mål er at *”flere enn i dag skal lykkes i å nå sine mål, og at utdanningssystemet ikke skal videreføre eller forsterke sosiale forskjeller”* (s. 8).

Videre understrekes det at man oppfatter sosial utjevning som noe som innebærer at sannsynligheten for å lykkes i utdanningssystemet skal være like høy uansett familiebakgrunn (s. 8). Dette betyr at myndighetene anser læringsfremmende skoler som en viktig faktor for å styrke lærings- og utviklingsmulighetene til barn som kommer fra økonomisk og utdanningsmessig svake hjem. Regjeringen ville altså styrke barnas lærings- og utviklingsmuligheter uavhengig av foreldrenes sosioøkonomiske og akademiske bakgrunn. På den måten måtte tidlig innsats til. Videre begrunnes tidlig innsats med det argumentet at ulikheter i læring og deltakelse begynner tidlig og forplanter seg videre inn i videregående opplæring, høyere utdanning og arbeidsliv. Dette representerer en spesielt alvorlig fare for en betydelig andel av barn fra språklige minoriteter, fordi de er underrepresentert i barnehagene.

At mange elever fra språklige minoriteter kommer fra familier med lav utdanning, anses som en viktig utfordring for skolen og de læringsmuligheter som kan skapes der.

Stortingsmeldingen trekker frem undersøkelser som bl.a. viser at barn med lavt utdannede foreldre får lavere karakterer enn barn med høyt utdannede foreldre. Meldingen anser derfor gode læringsmuligheter på skolen som en viktig faktor for samfunnets ønske om sosial utjevning.

*”Et utdannings- og kompetansesystem som sikrer tilgang og rettigheter, er et godt utgangspunkt for sosial utjevning. I tillegg må systemet sikre at barn, unge og voksne – uavhengig av familiebakgrunn – tilegner seg den kompetansen, de ferdighetene og holdningene som er nødvendige for å delta i dagens samfunns- og arbeidsliv.*

*Hovedutfordringene i dag består i å inkludere alle så tidlig som mulig i gode læringsprosesser, slik at alle får reelle, og ikke bare formelle, muligheter til å lykkes i arbeid og utdanning.” (s. 23)*

Videre drøfter stortingsmeldingen livs- og oppvekstsituasjonen for minoritetsspråklige barn, som kan ha særskilte språkutfordringer fordi de må lære både sitt eget morsmål og norsk. I denne sammenhengen understrekes det faktum at minoritetsspråklige kan ha behov for opptil fem–sju års erfaring med undervisningsspråket for å kunne ha like stor nytte av undervisningen som majoritetsspråklige elever, altså kunne bruke undervisningsspråket som tanke- og innlæringsinstrument, og at en god del av dem kan trenge spesiell pedagogisk oppmerksomhet og støtte til språkutviklingen.

#### *Tidlig innsats*

Et av de viktigste pedagogiske budskapene i stortingsmeldingen er å gå tidlig inn med tiltak for å styrke de minoritetsspråklige barnas forutsetninger for videre læring, slik at læringsgapet mellom elever på samme alder ikke blir stort.

”Et godt utgangspunkt ved skolestart øker sannsynligheten for å lykkes med videre skolegang, studier og arbeid. Jo tidligere barn og unge får hjelp, desto større er sannsynligheten for at større og mer komplekse problemer avverges.” (s. 27)

Tankegangen her er å gi hjelp til skolebasert læring, slik at det ikke oppstår ’hull’ i barnas grunnleggende ferdigheter og kunnskapsrepertoar. Manglende forebygging av slike problemer kan sette i gang en negativ sirkel. Meldingen vil satse på tidlig innsats – ikke bare i førskolealderen, men også i grunnskolen.

”Svak læring i grunnskolen ser ut til å ha stor betydning for sannsynligheten for å falle fra videregående opplæring. Valg, læring og frafall i videregående opplæring har sammenheng med karakterer fra grunnskolen. Karakterer i grunnskolen varierer med familiebakgrunn. Mangelfulle grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen gjør det svært vanskelig å tilegne seg stoff som er presentert skriftlig eller i en ’teoretisk’ ramme.” (s. 35)

### *Revisjon av strategiplanen*

Da den tidligere nevnte strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009* ble utarbeidet, før reformen Kunnskapsløftet og under en annen regjering, valgte Kunnskapsdepartementet å revidere planen. To måneder etter at St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring ble lagt frem, i februar 2007, la Kunnskapsdepartementet under ledelse av statsråd Øystein Djupedal frem en revidert versjon av strategiplanen. Tittelen på den nye strategiplanen var

*Strategiplanen Likeverdig opplæring i praksis!* Undertittelen ble *Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007–2009*.

I begynnelsen av dokumentet skriver departementet at strategiplanen bl.a. skal bidra til

a) å bedre språkferdighetene blant minoritetsspråklige barn i førskolealderen

b) å bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever i grunnsopplæringen

c) å øke andelen av minoritetsspråklige elever og lærlinger som begynner på og fullfører videregående opplæring

I dokumentet nevnes mange tiltak som regnes som gode eksempler på hvordan opplæringen kan legges best mulig til rette. Tiltakene anses som viktige fordi de skal gi økt kunnskap om minoritetsspråklige i barnehage, skole og opplæring, og bedre samarbeidet mellom barnehager, helsestasjoner, skoler, voksenopplæringsinstitusjoner, høyere utdanning og arbeidsliv. I dokumentet sies det også bl.a. at strategiplanen skal bidra til å realisere de politiske målsettingene om opplæring og integrering i *Soria Moria-erklæringen*, og at den også er knyttet til bl.a. *St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring*.

Som sammenfatning vil vi si at St.meld. nr. 16 (2007–2007) ... og ingen sto igjen kommer med en rekke styringssignaler hvor økt læringsutbytte og bedre resultater er to gjennomgående temaer. I tillegg til fokusering på læringsmiljøet, læringsstrategier, ulikheter i resultater oppnådd av ulike elevgrupper, de urovekkende resultatene som språklige minoriteter oppnådde, og utfordringer i den samiske skolen, tematiserer stortingsmeldingen det negative ved 'lærernes ettergivenhet' og det positive bidraget som 'lærernes gode undervisningsstrategier' og 'lærernes forventninger til elevene' kan ha for elevenes innsats og deltakelse i læringsarbeidet.

### **30 års utdanningshistorie med liten grad av mål- og resultatvurderinger**

I del 1 setter vi søkelyset på Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Det er grunn til å sette Kunnskapsløftets utdanningspolitiske intensjon om større vektlegging av skolerresultater og læringsutbytte for alle elever uansett sosial og kulturell bakgrunn, inn i et historisk perspektiv. Utdanningshistorien viser at det i de siste 30 årene i liten grad er blitt lagt vekt på mål- og resultatvurdering.

En kan inkludere elever i skolen uten at de nødvendigvis integreres i gode skolefaglige læreprosesser. Det kan skje ved en kombinasjon av fire faktorer. Den første faktoren er at minstekrav oppgis i overgangen mellom barnetrinnet og ungdomsskolen når grunnskolen blir 9-årig. Den andre faktoren i analysen er manglende vektlegging av systematisk faglig opplæring på barnetrinnet. Den tredje faktoren i analysen har vært knyttet til temaet tilpasset opplæring, der premissene ligger i de to første faktorene. Tilpasset opplæring blir ikke forstått ut fra spørsmål om det eksisterer bestemte krav og forventninger om måloppnåelse i den skolefaglige læringen, men ut fra spørsmål om likeverdig opplæring. Den fjerde faktoren i analysen er elevvurdering. Disse fire faktorene, (1) minstekrav som ikke eksisterer i overgangen mellom barnetrinnet og ungdomsskolen, (2) svekkelse av den systematiske opplæringen i fag på barnetrinnet, (3) tilpasset opplæring på barnetrinnet som ikke knyttes til faglige krav og forventninger, og (4) en vektlegging av uformell vurdering som ikke knytter vurderingen til faglige mål, får konsekvenser for utvikling av empirisk forskning, særlig testforskning, innenfor utdanningsfeltet i Norge (jf. Dale 2008).

En konsekvens ble at utdanningspolitisk styring av skolesystemet og profesjonell pedagogisk praksis i skolene i liten grad ble knyttet til analyser av empirisk forskning på elevenes læringsutbytte av den skolefaglige undervisningen. Empirisk forskning på gjennomføringen av undervisning og elevenes læringsutbytte som kunne påtale mangler, ble ikke et viktig innslag verken i den utdanningspolitiske styringen eller i den profesjonelle praksisen i det norske utdanningssystemet fra begynnelsen av 1970-tallet og en generasjon fremover.

Et offentlig utvalg med evaluering som tema, kom med følgende analyse på slutten av 1990-tallet: «Den norske skolekulturen er lite vant til systematisk dokumentering av virksomheten» (KUF 1997, Moe-utvalget, s. 35). Det avgjørende punktet blir at den norske skolekulturen derfor kan føre til at «dokumentasjonsarbeidet i seg selv møtes med skepsis» (s. 35–36). Dette

perspektivet om dokumentasjon av læringsresultater kjennetegner, som vi har påvist ovenfor, Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Kunnskapsløftet er opptatt av målbare resultater og systematisk dokumentasjon av elevenes læringsutbytte. Tydelige mål og vektlegging av elevenes læringsutbytte må danne grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen, heter det i St.meld. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*.

## **Konklusjon**

Gjennomgangen av sentrale trekk ved utdanningshistorien viser at Kunnskapsløftet som utdanningsreform på intensjonsplanet representerer et brudd med tidligere utdanningsreformer. Mens Kunnskapsløftet som utdanningsreform i stor grad vektlegger mål- og resultatvurderinger i styringssignalene, er det rimelig å fortolke historien slik at mål- og resultatvurderinger i liten grad har blitt vektlagt i de siste 30 årene. Dette bruddet, med sterkere fokusering på resultater, ser vi særlig om vi igjen fokuserer på minoritetsspråklig opplæring og knytter det til temaet sosial utjevning.

Ovenfor har vi ikke tatt stilling til gyldigheten i stortingsmeldingenes fremstilling av resultater og elevenes læringsutbytte. Hovedsaken har vært å fastslå en utvetydig konsekvens av gjennomgangen av departementale styringssignaler: Kunnskapsløftet som utdanningsreform har vektlegging av resultater og elevens læringsutbytte som avgjørende indikasjon på kvalitet i skolen. Dokumentanalysen har vist at det er en sammenheng mellom de analyserte stortingsmeldingene fra 2004 til 2008. Men samtidig har vi sett at det har vært en utvikling. Utviklingen illustreres ved måten man bruker PISA- resultater på. I 2004 vekker de bekymring. I 2008 er selve testene med som indikatorer på kvalitet i skolen. Det at det er 22 % av elevene som ligger på kompetansenivå 1 eller lavere, oppfattes som indikator på manglende kvalitet i skolen.

I innledningen påpekte vi at PISA, PIRLS og TIMSS er *internasjonale* teststudier. Som vi har påvist ovenfor, inngår testene i kvalitetsindikatorerne for vurdering av elevenes læringsutbytte i de departementale styringsdokumentene. Et aktuelt spørsmål er hvilken forankring disse testene har til de *nasjonale* læreplanene som formaliserte studieforløp og autoritative kilder for lærernes undervisning og vurdering av elevenes skolefaglige læringsutbytte i de ulike fagene. Det spørsmålet skal vi se nærmere på i del 2 nedenfor. Spørsmålet er sentralt i analysen av sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. I del 1 setter vi søkelyset på de empiriske undersøkelsene om hvorvidt

skoleeierne oppfatninger samsvarer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Det tilsier at de mener det har vært manglende interesse for elevens resultater i de skolene.

I det følgende skal vi se nærmere de pedagogiske og økonomiske forutsetninger som utgjorde den historiske bakgrunnen for Kunnskapsløftet som utdanningsreform: når det gjelder opplæring av språklige minoriteter.

### **Kapittel 3 Reformens pedagogiske og økonomiske forutsetninger med hensyn til opplæringen av språklige minoriteter**

#### **Innledning**

Tidligere, i industrisamfunnet, var de fleste mennesker ufaglærte, og behovet for opplæring av språklige minoriteter var ikke til stede. Det var relativt få personer som var profesjonelle, og den sosiale og politiske eliten var liten. Muligheten for å bli ansatt i teknisk, profesjonell, helse- og tjenesteytende arbeid har også økt betraktelig siden velferdsstatens gjennombrudd på 1950-tallet. I denne situasjonen kjennetegnet av kunnskapssamfunn og et mangfoldig og komplekst samfunn får utdanningssystemet en helt annen funksjon enn tidligere. Istedenfor å skulle sortere og velge ut etter folke- eller grunnskolen må skolen som institusjon for grunnopplæring som omfatter barnetrinnet, ungdomstrinnet og den videregående opplæringen, være innrettet på bidra til at alle elevene lærer. Det gjelder også opplæringen av språklige minoriteter.

Dette kapitlet fokuserer nettopp på opplæringen av språklige minoriteter i grunnopplæringen. Hensikten er å belyse følgende problemstillinger:

- a) Hvordan har sentrale utdanningspolitiske myndigheter behandlet feltet 'opplæringen av språklige minoriteter' i offentlige dokumenter, herunder strategidokumenter, i perioden 2003–2006?*
- b) Hvilke pedagogiske forutsetninger har sentrale myndigheters dokumenter, lovbestemmelser, forskrifter og rundskriv dannet for skoleeiere ved innføringen av reformen i 2006?*
- c) Hvilke økonomiske virkemidler har sentrale myndigheter stilt til skoleeierne disposisjon ved innføringen av reformen i 2006?*

Disse problemstillingene vil bli belyst ved hjelp av analyser av offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, offentlige bestemmelser, strategidokumenter, forskrifter og rundskriv.

Først vil vi presentere et kort historisk tilbakeblikk på feltet 'opplæringen av språklige minoriteter' for å gjøre rede for situasjonen *før* daværende statsråd ved Utdannings- og forskningsdepartementet, Kristin Clemet, initierte Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform. Dette historiske tilbakeblikket vil hjelpe oss å belyse situasjonen på feltet *ved innføringen* av reformen. Hvilken betydning innføringen av reformen hadde for språklige minoriteter, tar vi nærmere opp i del 2, i kapittel 11 og kapittel 12.

### **Et kort historisk tilbakeblikk på perioden 1987–2006 med hensyn til omfanget av elever fra språklige minoriteter**

Betegnelsen 'språklige minoriteter' står i skolesammenheng for elever med et annet morsmål enn norsk og samisk. Fra og med 1990-tallet har man i skolesektoren som regel operert med denne definisjonen. Det er snakk om elever som har et annet morsmål/førstespråk enn norsk eller samisk. Det er elever med innvandrerforeldre eller -besteforeldre. Ifølge oversikter fra Statistisk sentralbyrå (2007) utgjorde innvandrerbefolkningen 8,3 %, i alt 387 000 personer, i Norge da Kunnskapsløftet som utdanningsreform ble innført. Her er det snakk om mennesker med to utenlandsfødte foreldre. Rundt 20 % av dem er født i Norge. De blir omtalt som etterkommere av innvandrere. St.meld. nr. 49 (2003–2004) forteller at hvis man i tillegg regner med personer som kun har én forelder som er født i utlandet, kommer tallet på *personer med innvandrerbakgrunn* opp i 542 000. Dette er mennesker som har en direkte slektstilknytning til utlandet gjennom mor eller far eller begge foreldrene. De utgjør rundt 12 % av landets befolkning. Fra 1990 til 2006 er innvandrerbefolkningen fordoblet.

Når det gjelder antall elever fra språklige minoriteter i grunnskolen, har Statistisk sentralbyrå hatt detaljerte oversikter over denne kategorien elever, dvs. de som har et annet morsmål enn norsk og samisk. Med morsmål mente man i denne sammenheng det språket som brukes i daglig tale i personenes hjem. En slik oversikt samlet man inn gjennom Grunnskolens informasjonssystem (GSI) helt frem til 2001. Men som Statistisk sentralbyrå sier: "Totaltall over språklege minoritetar samlast ikkje inn etter 2001" (SSB:2005:2). Det er vanskelig å forstå bakgrunnen for en slik beslutning, som har ført til at vi ved innføringen av

Kunnskapsløftet-reformen 1. august 2006 ikke visste tallet på elever med et annet morsmål enn norsk og samisk i grunnskolen og videregående skole i Norge.

Hvordan var det på 1980-tallet og 1990-tallet, dvs. i den perioden da landet gjennomførte viktige reformer som M87, R94 og L97?

Da M87 ble innført, var det 11 639 språklige minoritetselever i grunnskolen i Norge (SSB, aktuell statistikk nr. 3/98). Det året R94 ble innført, var det rundt 8 800 personer med innvandrerbakgrunn i alderen 16–19 år. Siden videregående opplæring bare er en rettighet, men ikke en plikt, har det vært vanskelig å finne eksakt antall elever med språklig minoritetsbakgrunn som gikk på videregående skole da R94 ble innført (NOU 1995:12).

Da L97 ble innført, var det 33 307 elever fra språklige minoriteter i grunnskolen (GSI, 1997). Da Statistisk sentralbyrå samlet inn oversikt over antall elever fra språklige minoriteter for siste gang, 1. september 2001, var det registrert 40 808 elever fra språklige minoriteter i grunnskolen (Statistisk sentralbyrå 2002).

Etter 2001 registrerer ikke Statistisk sentralbyrå antall elever fra språklige minoriteter, men antall elever fra språklige minoriteter som får *særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring*.

Den ovennevnte endringen har gjort at vi nå ikke vet hvor mange elever fra språklige minoriteter som gikk i grunnskolen i landet da Kunnskapsløftet ble innført i 2006–2007. Men de reelle tallene fra 1987 til 2001 gir oss grunnlag for å si at tallet på elever fra språklige minoriteter i grunnskolen og den videregående skolen ble firedoblet fra 1987 til 2006.

### **Læreplanfestete og pedagogiske forutsetninger for opplæringen av språklige minoriteter etter Mønsterplanen av 1987**

Mønsterplanen av 1987 var den læreplanen hvor språklige minoriteter ble omtalt for første gang. M87 har hittil også vært den læreplanen hvor språklige minoriteter ble mest omtalt. Her er fire viktige trekk ved M87 som hadde med språklige minoriteter å gjøre:

1 M87 omfattet et eget kapittel om språklige minoriteter i den generelle delen (M87: kapittel 6).

2 M87 inneholdt et eget kapittel om en egen fagplan for morsmålsfaget (M87: kapittel 24).



3 M87 hadde et eget kapittel om en fagplan for norsk som andrespråk for språklige minoriteter (M87: kapittel 25).

Alle disse kapitlene inngikk som ordinære deler av M87-dokumentet. Som det fjerde viktige trekket ved læreplanen nevner vi følgende:

4 M87 tematiserte minoritetenes tospråklighet på en positiv måte, og den hadde *funksjonell tospråklighet* som målsetting for språklige minoriteters språkopplæring.

### **Økonomiske forutsetninger for gjennomføringen av M87**

Staten skisserte pedagogiske prinsipper og målsetninger i læreplandokumentet M87 som fikk sin endelige form, og som ble innført, i 1987. Samme år valgte staten gjennom det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) å presentere en ny ordning for statstilskudd til feltet 'opplæringen av språklige minoriteter' i et rundskriv: Rundskrivet F-47/87. (På 1970- og 1980-tallet ble feltet også omtalt som '*undervisningen av fremmedspråklige elever*'.)

På bakgrunn av dette rundskrivet kunne kommunene søke om statstilskudd til alle minoritetsspråklige elever i kommunen. Statstilskuddet gjaldt for *opplæring i morsmål* og for *særskilt norskopplæring*. Rundskrivet F-47/87 hadde detaljerte formler som viste hvor mye den enkelte kommune kunne få, avhengig av elevtallet. Den enkelte kommunen kunne tilby særskilt norskopplæring og opplæring i morsmål *uten* å teste elevene.

Statstilskuddet var øremerket. Kommunene måtte bruke ressursene på de nevnte områdene. Selv om rundskrivet F-47/87 ikke nevnte '*tospråklig fagundervisning*' eller '*tospråklig fagopplæring*', viste det til Mønsterplanen av 87, der det sto bl.a.:

*«Pedagogisk og praktisk er det en fordel at elevene blir undervist på det språket de behersker best. Elevene bør derfor, i den grad det lar seg gjennomføre, få tilegne seg skolens lærestoff gjennom morsmålet inntil de kan få utbytte av undervisningen i norsk » (M87:38).*

En slik tilnærming kunne gjøre det mulig for kommunene og skolene å organisere tospråklig fagopplæring i form av tolærersystem eller tospråklige lærere i en periode, dvs. inntil elevene ble i stand til å få utbytte av opplæringen i og på norsk.

Statstilskuddsordningen gjaldt for hele grunnskolen. Kommunens søknad var tilstrekkelig for å få tilskuddet. Kommunen behøvde ikke å teste barnas norskspråklige eller morsmålsspråklige ferdigheter. Generelt sett var Kommune-Norge fornøyd med ordningen,

men det var noe misnøye med at staten dekket rundt 80 % av de reelle utgiftene til *særskilt norskopplæring og opplæring i morsmål* (Øzerk 1992). Den resterende andelen av utgiftene, dvs. 20 %, skulle dekkes av den enkelte kommunen selv. Oslo kommune signaliserte denne misnøyen først. Det resulterte i at staten bestemte seg for å begynne å dekke 90 % av tilleggsutgiftene til *særskilt norskopplæring, norsk som andrespråk og opplæring i morsmål* på bakgrunn av St.prp. nr. 1 1991/92 fra KUF. Denne ordningen gjaldt til og med år 2000, det året staten kom med et nytt rundskriv som erstattet det gamle.

Ved siden av *de pedagogiske forutsetningene* for opplæringen av språklige minoriteter som ble skissert i M87, og *de økonomiske virkemidlene* for den ekstra språkopplæringen, var det også en annen viktig ordning som ble utviklet på 1980-tallet: Rett til å ha tellende karakter i morsmål som avgangsfag i grunnskolen og som B-språk eller som C-språk i videregående skole. Ved innføringen av L97-reformen mistet språklige minoriteter denne retten i grunnskolen. Når det gjaldt den videregående skolen, beholdt de denne retten i R94.

### **Pedagogiske forutsetninger for opplæringen av språklige minoriteter i R94:**

#### **Læreplanen for videregående opplæring**

Like før staten innførte R94 satte det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ned et utvalg for å utrede ulike aspekter ved opplæringen av språklige minoriteter i skolesektoren. I begrunnelsen for utnevnelsen og beskrivelsen av utvalgets mandat pekte departementet på at ”... *fremmedspråklige har så svake norskkunnskaper at de*

- *har problemer, rent praktisk med å fungere i det norske samfunnet*
- *har vansker med å følge tilfredsstillende undervisningsprogresjon*
- *faller ut av videregående skole eller går «på tvers» i systemet*
- *ikke kan følge kurs innenfor arbeidsmarkedsetaten*
- *ikke klarer å konkurrere på arbeidsmarkedet*
- *i økende grad blir sosialklienter”* (NOU 1995:12, s. 6)

Det første pedagogiske dokumentet som gjaldt for R94, var den generelle delen av læreplanen (L93). Her vies språklige minoriteter i videregående skole ikke noe særlig oppmerksomhet. Som nevnt tidligere var en av de viktigste sidene ved R94 retten til videregående opplæring. Det året, dvs. i 1994, da R-94 ble innført, var det 8 800 barn med språklig minoritetsbakgrunn mellom 16 og 19 år i landet (særtrykk av Ukens statistikk nr. 42, 1994). På grunn av

lovbestemmelsen om 'rett til videregående opplæring' valgte departementet å endre det dagjeldende rundskrivet som handlet om inntaksbestemmelsene for videregående opplæring.

I det gamle rundskrivet (F-111/93) ble det stilt krav om at opptakskravet til grunnkurs var vitnemål / bekreftelse på at søkeren hadde *gjennomgått utdanning tilsvarende 9-årig grunnskole og hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk* til å ha utbytte av undervisningen.

Som en konsekvens av R94 foretok departementet de nødvendige endringene som førte til at elever fra språklige minoriteter begynte å benytte seg av retten til videregående opplæring *uten* å dokumentere at de '*hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk*'.

### **De økonomiske forutsetninger for opplæringen av språklige minoriteter i R94-skolen**

I 1994 utarbeidet departementet et nytt rundskriv, F-38/94. I det nye rundskrivet valgte staten å bevilge tilleggsressurser til fylkeskommunene som skulle brukes til ekstra språkopplæring for språklige minoritetselever som hadde liten eller ingen opplæring i norsk grunnskole. Samtidig understreket dette rundskrivet at følgende '*fremmedspråklige elever*' ikke skulle omfattes av ordningen:

- a) *personer som har hatt slik opplæring i grunnskolen i 3 år eller mer*
- b) *personer som er født i Norge*
- c) *personer som har oppholdt seg i landet i 10 år eller mer etter fylte 16 år*

På bakgrunn av dette begynte fylkeskommunene å utvikle alternative opplegg på videregående skole for språklige minoritetselever med svake norskkunnskaper. Toårige grunnkurs, særskilt norsk, og norsk som andrespråk kan nevnes blant de pedagogiske tiltakene som fylkeskommunene tok i bruk i R94-skolen.

### **De pedagogiske forutsetningene for læreplanen av 1997 (L97)**

L97-reformen skiller seg sterkt fra M87-reformen. L97-reformens utdanningspolitiske tilnærming til feltet '*opplæringen av språklige minoriteter*' skilte seg betraktelig fra M87-tenkningen. Derfor måtte den pedagogiske tilnærmingen som dominerte på praksisfeltet til midten av 1990-tallet, gjennomgå en stor endring.

Det var flere trekk ved L97-reformen som preget L97-skolens praksis til og med 2006. L97-reformens pedagogiske diskurs satte også sitt preg på statstilskuddsordningen fra og med året

2000. Videre har den diskursen i stor utstrekning bidratt til utformingen av de pedagogiske og økonomiske forutsetningene for *LK06-reformen*.

I det følgende skal vi først oppsummere de sentrale trekkene ved L97-reformen. Deretter skal vi si noe om den diskursen som ble lagt til grunn for den nye ordningen for ekstra ressurstildeling til feltet opplæringen av språklige minoriteter.

Sentrale trekk ved L97-reformen med hensyn til opplæringen av språklige minoriteter:

- a) L97 ble innført i 1997 uten læreplaner for *språklige minoriteters førstespråk og norsk som andrespråk*.
- b) *En læreplan for morsmålsfaget og en læreplan for norsk som andrespråk* ble laget og innført så sent som i 2001, dvs. fire skoleår for sent.

Grunnen til dette var at både *'opplæring i morsmål'* (vanligvis omtalt som morsmålsopplæring) og *'norsk som andrespråk'* ble gjort til kontroversielle temaer i 1990-tallets partipolitiske debatter. Det ble store uenigheter mellom politiske partier når det gjaldt a) tilbudet om *'morsmålsopplæring'* og b) *'det økende omfanget av statlige bevilgninger'* til *'norsk som andrespråk'*.

Uenigheter oppsto også mellom statlige myndigheter og enkelte kommunale myndigheter, bl.a. Oslo. Kommunale myndigheter mente at statens pedagogiske tilnærming til morsmålsopplæringen og særskilt norsk / norsk som andrespråk slik dette kom til uttrykk i M87, påførte kommunene uforholdsmessig store utgifter. Samtidig mente man i debatten at *'morsmålsopplæringen'* ikke hadde så positiv effekt på ungenes norskspråklige utvikling, og at opplæring i morsmål måtte anses som innvanderforeldrenes ansvar og ikke det offentliges. Presset på den daværende mindretallsregjeringen fra Arbeiderpartiet ble så stort at departementet valgte først å fjerne målsetningen om *'tospråklighet'* fra høringsutkastene til læreplanen for morsmål og norsk som andrespråk i forbindelse med høringsrunden til L97. Senere ble de to læreplanforslagene holdt tilbake (Øzerk 1999).

M87-tenkningens tilhengere, hovedsakelig lærerorganisasjonene, reagerte på dette endringsforslaget. Saken ble tatt opp av utdanningskomiteen på Stortinget. Der ble det vedtatt å tilrå regjeringen å lage en stortingsmelding om morsmålsopplæringen for språklige minoriteter. Mens departementet jobbet med meldingen, ble L97-læreplanen innført uten de to

nevnte læreplanene: læreplanen for morsmålsfaget og læreplanen for norsk som andrespråk. Stortinget mente samtidig at inntil departementet kom med sin melding, ville M87s læreplaner for de to fagene være gjeldende. Arbeidet med meldingen tok tid. Avklaringen kom ikke i tide til å få konsekvenser for den nye opplæringsloven. I mellomtiden ble opplæringsloven vedtatt i Stortinget 17.07.1998 uten en lovparagraf om opplæringen av språklige minoriteter.

I opplæringsloven av 1998 sto følgende i § 2-8: ”Departementet gir forskrifter om plikt for kommunane til å gi særleg opplæring for elevar frå språklege minoritetar.” Omsider kom St.meld. nr. 25 (1998–99) *Morsmålsopplæring i grunnskolen*. Den ble offentliggjort og godkjent i statsråd 18. desember 1998. I stortingsmeldingen skrev regjeringen at den ville legge vekt på en rekke prinsipper ved utformingen av opplæringstilbudet for den elevgruppen. Det mest sentrale i denne sammenheng var følgende momenter:

- 1 Bare elever med begrensede norskerferdigheter ville få tilbud om morsmålsopplæring.
- 2 Morsmålsopplæring ville det være størst behov for de fire første årene i grunnskolen, og den måtte være knyttet til den første lese- og skriveopplæringen. Tilbudet kunne likevel strekke seg over de sju første skoleårene dersom det var behov for det.
- 3 Elevene kunne få *særskilt norskopplæring* og eventuelt også *tospråklig fagopplæring* inntil de utviklet tilstrekkelig kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen.
- 4 Departementet ville gi forskrifter om kommunens plikt til å gi elever fra språklige minoriteter nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig opplæring og særskilt norskopplæring, inntil de hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen.
- 5 Det ville bli utarbeidet en læreplan for morsmålsopplæringen. Læreplanen vil legge hovedvekten på den første lese- og skriveopplæringen, på begrepsutvikling og på emner knyttet til den tokulturelle og tospråklige situasjonen elevene lever i her i landet.
- 6 Det ville også bli utarbeidet en læreplan for morsmål som tilvalgsfag på ungdomstrinnet.
- 7 I stortingsmeldingen mente myndighetene at det var viktig å ha egnede og gode læremidler i morsmålsopplæringen.

I tillegg til disse læreplanrelaterte og pedagogiske retningslinjene hadde stortingsmeldingen tatt til orde for følgende prinsipper for en ny ordning for statstilskudd:

- 1 Staten ville fortsette med å gi øremerkede tilskudd til opplæringen for elever fra språklige minoriteter.
- 2 Tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter skulle benyttes målrettet ut fra elevenes behov.
- 3 Den nye ordningen ville innebære en forenkling av fordelingskriteriene i tilskuddsordningen.

- 4 Tilskuddsordningen ville være rammepreget og enkel og forutsigbar for kommunene.

Slike ideer, som sto sentralt i St.meld. nr. 25 (1998–99), ble senere lagt til grunn for

- a) utformingen av læreplaner
- b) igangsettelsen av organisatoriske og praktisk-pedagogiske tiltak
- c) utformingen av lovparagrafer og forskrifter
- d) utformingen av rundskriv om statstilskuddsordning i de påfølgende årene

Etter stortingsmeldingen, og ett år etter at opplæringsloven trådte i kraft, ble det utarbeidet forskrifter til opplæringsloven. I forskriften til opplæringsloven kap. 24 § 24-1 sto følgende å lese:

*”Kommunen skal gi elever i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring og særskild norskopplæring til dei har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.”*

I forskriften kommer tydelig frem at følgende tre tiltak, som er i tråd med St.meld. nr. 25, anses som nødvendige i den statlige nye tilnærmingen til feltet *opplæringen av språklige minoriteter* i begynnelsen av 2000-tallet:

*Tiltak 1: morsmålsopplæring*

*Tiltak 2: tospråklig fagopplæring*

*Tiltak 3: særskilt norsk*

Alle disse tiltakene skulle settes i gang og tilbys *’elever som hadde svake kunnskaper i norsk’* *”til dei har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen”*.

I 2000 fastsatte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet *’læreplanen i norsk som andrespråk’* og *’læreplanen i morsmål for språklige minoriteter 1.–7. klasse’*, og de ble tatt i bruk i skoleåret 2001/2002, altså fire skoleår etter L97-reformen. Samme år ble det også *”læreplan i tilvalg morsmål fordypning for språklige minoriteter på ungdomstrinnet”* tatt i bruk.

### **2000-tallets økonomiske virkemidler for opplæringen av språklige minoriteter**

Nye læreplaner, nye intensjoner og nye pedagogiske tilnærminger som ble lagt til grunn for opplæringen av språklige minoriteter i begynnelsen av 2000-tallet, nødvendiggjorde også nye

tilskuddsordninger. Den nye ordningen med statstilskudd måtte være i samsvar med St.meld. nr. 25 og opplæringslovens forskrifter § 24-1, som det ble referert til ovenfor. Med andre ord var det nødvendig å utforme økonomiske virkemidler for at skoleeierne skulle kunne gjennomføre intensjonene som kom frem i stortingsmeldingen og i læreplandokumentene.

Departementet valgte å utarbeide et nytt rundskriv hvert år i begynnelsen av 2000-tallet. De nye rundskrivenes innhold var basert på de respektive årenes statsbudsjett.

Rundskriv F-18-00 av 2000, som handlet om tilskudd til ekstra opplæring for språklige minoriteter i videregående opplæring, og rundskrivene F-19-01 av 2001 og F-19-02 av 2002, som handlet om tilskudd til særskilt opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen, kan nevnes blant de sentrale styringsdokumentene som bestemte rammene for statstilskudd til skoleeierne.

Rundskrivene ser ut til å ha vært et av de viktigste offentlige dokumentene innenfor dette feltet fra 1970-tallet, for det var ikke noen egen paragraf for dette feltet i lovverket før 2003. Av den grunn utformet de ulike regjeringene sin politikk for opplæring av språklige minoriteter ved hjelp av rundskriv.

Rundskrivene konkretiserte ulike offentlige utredninger, stortingsmeldinger og regjeringsprogrammer, og de skisserte retningslinjer for økonomiske tilskudd til skoleeierne.

Et av de viktigste rundskrivene på feltet i begynnelsen av 2000-tallet, var rundskriv F-19/02. Dette rundskrivet bidro til utformingen av de sentrale retningslinjene ikke bare for skoleåret 2002–2003, men også 2003–2004, altså det året utarbeidelsen av *Læreplanen Kunnskapsløftet* (LK06) kom i gang. Følgende utdrag fra departementets rundskriv F-19/02 viser hvordan de sentrale myndighetene ønsket at statlig tilskudd til kommunene og/eller de private skolene skulle brukes:

”For at en kommune eller en privat skole skal få utbetalt tilskudd, må det gis særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og /eller tospråklig fagopplæring. Denne opplæringen gis til elever med annet morsmål enn norsk og samisk, som ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen.” (*utdrag fra rundskriv F-19/02 av 2002*)

Et sentralt poeng i dette rundskrivet var at statstilskuddet skulle beregnes etter antall elever som ble gitt *særskilt opplæring*, dvs. *særskilt norsk, morsmålsopplæring* og/eller *tospråklig opplæring*. Et annet sentralt poeng var at tildelingen skulle skje etter en *kartlegging* av den enkelte minoritetspråklige elevs situasjon.

Mens M87-periodens rundskriv F-47/87 av 1987 sikret kommunene tilskudd til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring for *alle elever i kommunen*, men med gradvis redusert antall timer per elev avhengig av antall år de hadde gått i norsk grunnskole, valgte L97-periodens rundskriv i begynnelsen av 2000-tallet å gi kommunene tilskudd *på grunnlag* av *særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring* og/eller *tospråklig fagopplæring* til *bare dem som ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen*. Her ser vi en viktig utdanningspolitisk, pedagogisk og tilskuddsrelatert kursendring. Denne nye statlige tilnærmingen til feltet var i ferd med å bli en fast ordning da Utdannings- og forskningsdepartementet begynte å snakke om en ny læreplanreform, nemlig Kunnskapsløftet.

### **Årene 2003–2005: Offentlige strategier, pedagogiske retningslinjer og økonomiske virkemidler for opplæringen av språklige minoriteter blir utformet**

I perioden mellom 2003 og 2005 skjedde det, som påpekt i kapittel 2, mye på læreplanområdet og på feltet opplæringen av språklige minoriteter.

I juni 2003 offentliggjorde kvalitetsutvalget (Søgnen-utvalget) sin utredning, NOU 2003:16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Utredningens innhold gjaldt også språklige minoriteter. Her vil vi bare fokusere på den delen av innholdet som spesielt berører språklige minoriteter i grunnskolen. Det er snakk om følgende utdrag, hvor utvalget berører språklige minoriteter:

*”Antallet barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i alderen 0–17 år har økt fra ca. 54 000 i 1997 til ca. 67 000 i 2002. Oslo kommune står i en særstilling, og 40 prosent av barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i alderen 0–17 år er bosatt i Oslo. Barn i grunnskolealderen som ikke behersker norsk i tilstrekkelig grad til å få fullt utbytte av undervisningen, får særskilt norskopplæring. Noen får også opplæring i morsmål eller tospråklig fagopplæring, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1. Skoleåret 2000–01 fikk om lag 31 200 elever særskilt norskopplæring. Dette er 5,3*



*prosent av alle elever i grunnskolen dette året. Andelen elever som får særskilt norskopplæring, varierer mellom kommuner. Oslo kommune har den desidert største andelen barn med særskilt norskopplæring; 20,4 prosent av grunnskoleelevene fikk slik opplæring i skoleåret 2000–01. Oslo har dessuten den største veksten fra foregående år, på hele 4 prosentpoeng. 17 100 elever fikk morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.” (NOU 2003:16, s. 53)*

*”Minoritetsspråklige elever er sterkt overrepresentert i spesialundervisningen. I Oslo kommune er det relativt sett mer enn dobbelt så mange minoritetsspråklige elever som norskspråklige elever som går i ordinær klasse og mottar spesialundervisning. Innenfor spesialklasser er det relativt sett nesten 4 ganger så mange elever som har minoritetsspråklig bakgrunn. Det kan drøftes om dette er utslag av språklige og kulturelle forhold, mer enn det handler om elevenes spesialpedagogiske behov.” (NOU 2003:16, s. 92)*

På bakgrunn av slike betraktninger kom Kvalitetsutvalget med følgende forslag:

*”Minoritetsspråklige elever gis spesiell oppfølging i forbindelse med den første lese- og skriveopplæringen.” (NOU 2003:16, s. 20)*

Etter at kvalitetsutvalgets innstilling ble offentliggjort i juni 2003, påvirket det den videre tenkningen i to andre offentlige dokumenter av stor betydning for opplæringen av språklige minoriteter. De to offentlige utdanningspolitiske dokumentene fikk viktige konsekvenser for feltet da Kunnskapsløftet ble utformet og innført.

Det ene dokumentet var en femåring strategiplan: *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009*, som ble lansert i desember 2003. Det andre var St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, som ble godkjent i statsråd i april 2004. Vi viser her til redegjørelsen for strategiplanen i kapittel 2. Her vil vi vise til at endringer av lovverket ble prioritert i den videre utviklingen opplæringen av språklige minoriteter.

### **Endring av lovverket var første prioritet**

Statsråd Kristin Clemet sto for strategiplanen. Som det ble nevnt i strategiplanen, anså hun det, som viktig å endre § 2-8 i opplæringsloven, som på det tidspunktet ikke sa noe særlig om

opplæringen av språklige minoriteter. I april 2004, altså omtrent fire måneder etter presentasjonen av strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis*, kom hun med et lovforslag, i Ot.prp. nr. 55, til endring av bl.a. § 2-8 i opplæringsloven.

Forslaget ble begrunnet med at den nye § 2-8 i opplæringsloven var ment som *”eit ledd i å få betra språkopplæringa i skolen og å få ei meir fleksibel særskild språkopplæring”* (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004), paragraf 3.1) for språklige minoriteter. Proposisjonen var et resultat av et omfattende tverrpolitisk arbeid, for regjeringen Bondevik II var en mindretallsregjering og trengte derfor støtte fra deler av opposisjonen for å få forslaget gjennom.

Utdannings- og forskningsdepartementet valgte derfor å legge den tidligere nevnte forskriftens § 24-1 fra 1999 til grunn for utformingen av opplæringslovens § 2-8, som trådte i kraft 01.09.2004. Denne forskriften ble i sin tid utarbeidet under arbeiderpartiregjeringen. Stortinget fikk bl.a. denne redegjørelsen om den foreslåtte nye lovparagrafen, altså § 2-8, av Kristin Clemet som statsråd i Utdannings- og forskningsdepartementet:

*”Opplæringslova § 2-8 Opplæring for elevar frå språklege minoritetar  
Etter opplæringslova § 2-8 har kommunane plikt til å gi elevar i grunnskolen med  
anna morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmålsopplæring, tospråkleg  
fagopplæring og særskild norskopplæring inntil dei har tilstrekkelege kunnskapar i  
norsk til å følgje den vanlege opplæringa.*

*Elevar som fyller desse vilkåra, har rett til alle tre typar opplæring så sant det er  
eigna undervisningspersonale i kommunen. Kommunen må derfor tilby alle tre typar  
opplæring nemnde i føresegna.*

*Når det ikkje finst eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt som mogleg  
leggje til rette for anna opplæring, tilpassa dei føresetnadene elevane har.*

*Målsetjinga med føresegna er å lære eleven å nytte norsk som reiskapsspråk så raskt  
som mogleg.*

*Når eleven har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa,  
tek også rettane etter føresegna slutt.”* (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004), kap. 3.2)

En slik tilnærming fra statens side, som baserte seg på forskriftens § 24-1 av 1999, nødvendiggjorde også drøfting av en rekke problemer med praktiseringen av prinsippet om

- a) rett til 'særskilt opplæring' som baserte seg på 'elevens svakhet'
- b) kartleggingen av elevenes språkkompetanse
- c) enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2

Statsråd valgte å belyse disse problemstillingene i proposisjonen på denne måten:

*”Når kommunen tek stilling til kva rettar ein elev har etter opplæringslova § 2-8, er det eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2.*

*For å avgjere om ein elev har rett til særskild språkopplæring etter § 2-8, må det avklarast om eleven har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa.*

*Det er ikkje fastsett kriterium i opplæringslova § 2-8 for kva som er «tilstrekkelege kunnskapar i norsk». Det må derfor gjerast ei skjønnsmessig vurdering av om eleven har slike kunnskapar.*

*Føresegna krev ikkje sakkunnig vurdering, men skolen må gjennomføre ei kartlegging av den språklege dugleiken eleven har i norsk, og ei vurdering av kva slags språkopplæring som vil vere det beste for denne eleven for å kunne oppnå den beste norskdugleiken.”* (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004), kap. 3.2)

### **De økonomiske virkemidlene**

Hva med de økonomiske forutsetningene? Hvilke økonomiske virkemidler ble skoleeierne gitt for den særskilte opplæringen av språklige minoriteter da reformen ble innført?

Rundskrivet *Udir-tilskot-10-2005* innebar ikke bare de ovennevnte juridiske bestemmelsene og saksgangene som ved første øyekast berører de sentrale myndighetenes pedagogiske tenkning. En annen viktig side, kanskje den viktigste siden ved rundskrivet fra skoleeierne synsvinkel, var at det sikret skoleeierne (i 2006 kun kommunene, men fra og med 2008 også fylkeskommunene) økonomiske ressurser til

- a) særskilt norskopplæring
- b) morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring

Det forekommer sjelden at man sier at statlige tilskuddsordninger er bra nok. Til tross for de ovennevnte problematiske sidene ved *Udir-tilskot-10-2005* vil vi at rundskrivet kan tilføre kommunene *rikelig med ressurser til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.*

Hovedbudskap med denne formuleringen er følgende: Rundskrivet gir kommunene mulighet til å hente gode økonomiske tilleggsressurser. Problemet med rundskrivet ligger på et annet plan, nemlig den *pedagogiske tenkningen*, altså *det pedagogiske synet på elevenes læring* som presser rektorene til å foreta 'enkeltvedtak' basert på 'skjønnsmessig vurdering' av den enkelte eleven. Dette betyr at jo flere elever som defineres som 'elever uten tilstrekkelige kunnskaper i norsk', jo mer ressurser vil skolene få. Videre impliserer den pedagogiske tenkningen at det å oppnå gode resultater ikke lønner seg, siden dette vil innebære færre ressurser til skolen og følgelig oppsigelse av lærere som gjorde en god jobb! (Øzerk 2007). Her er tildelingsformelen som jeg mener er god med hensyn til statlige tilleggsressurser til opplæringen av språklige minoriteter:

### **Timer til særskilt norsk**

Tilskudd til *særskilt norskopplæring* blir beregnet separat for *hver enkelt skole* i kommunen.

*Første elev ved skolen gir rett til 203 timer per år*

*Elev nummer 2 til og med 5 gir rett til 150 timer per elev*

*Elev nummer 6 og oppover gir rett til 20 timer per elev*

Timesatsen i 2006, altså da Kunnskapsløftet ble innført, var kr 259 per time. Ut fra denne ordningen kan man si at en skole med 40 elever fra språklige minoriteter som ble definert av skolen ved rektor som "*elever som ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen*" (jf. Udir-tilskot-10-2005), kunne utløse:

Elev nr. 1 x 203 x 259 = kr **52 577**

Elev nr. 2 t.o.m. 5 = 4 x 150 x 259 = kr **155 400**

Elev nr. 6 t.o.m. 40 = 35 x 20 x 259 = kr **181 300**

**SUM kr = kr 389 277**

Dersom det er 5 skoler i en kommune med henholdsvis 40, 25, 15, 10 og 5 elever som er tilskuddsberettigede, betyr dette at kommunen får *kr 1 402 485* i statstilskudd til de 95 elevene fra språklige minoriteter som *'har svake kunnskaper i norsk'* fordelt på skolene på denne måten:

Skole A med 40 elever kr 389 277

Skole B med 25 elever kr 311 577

Skole C med 15 elever kr 259 777

Skole D med 10 elever kr 233 877

Skole E med 5 elever kr 207 977

**SUM kr 1 402 485**

Dersom de fem skolenes rektorer sier at 40 av de 95 elevene også trenger morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring for å kunne forbedre sine norskspråklige ferdigheter og læringsutbytte i skolefag som naturfag, samfunnsfag og matematikk, har kommunen denne gang også rett til følgende ekstra tilskudd i tillegg til det ovennevnte beløpet:

1. elev = 103 timer per år =  $103 \times 259 =$  kr **26 677**

Elev nr 2 t.o.m. 40 = 36 timer per år =  $39 \times 36 \times 259 =$  kr **363 636**

**SUM kr = kr 390 313**

Dersom disse 40 elevene representerer 7 forskjellige morsmål, vil kommunen også automatisk få 73 timer per år per språk, dvs.  $7 \times 73 \times 259 =$  *kr 132 349* i tillegg til de ovennevnte beløpene.

Disse beregningene viser at hvis en middelsstor kommune har 95 elever fra språklige minoriteter som *etter rektors vurdering har svake ferdigheter i norsk*, og hvorav 40 (som representerer 7 forskjellige morsmål) også gis morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, tilfører statens rundskriv *Udir-tilskot-10-2005* kommunens utdanningsbudsjett *kr 1 925 146* i tilleggsressurser, dvs. i tillegg til det ordinære rammetilskuddet som kommunen får fra staten til opplæringen av alle elever i grunnskolealder. Dette beløpet tilsvarer *fem* ekstra lærerstillinger i kommunen. *Derfor mener vi at problemet ikke ligger i statens økonomiske virkemidler, men statens pedagogiske tenkning og høyst byråkratiserende prosedyrer.*

## Utdanningsdirektoratets rundskriv, Udir-tilskot-10-2005 og innføringen av Kunnskapsløftet

Dette temaet om byråkratiske prosedyrer og problemer i den pedagogiske tenkningen om opplæring av språklige minoriteter skal vi se nærmere på. Vi tar det opp i tilknytning til spørsmålet om tilsyn.

Et tiltak som ble nevnt i strategiplanen, og som inngår i de pedagogiske forutsetningene for innføringen av Kunnskapsløftet når det gjelder opplæring av språklige minoriteter, var veiledningsmateriell for tospråklig opplæring. Et slikt materiell ble også laget i begynnelsen av 2000-årene, og det ble distribuert til kommuner og skoler. Ved innføringen av LK06 hadde interesserte skoler og lærere tilgang på et slikt materiell. Men veiledningsmaterialet berører ikke pedagogisk-metodiske og organisatoriske sider ved *tospråklig fagopplæring*. Innholdet i veiledningsmaterialet var basert på § 24-1 i forskrifter til opplæringsloven, som senere, i 2004, ble innlemmet i opplæringsloven § 2-8. Når man tar i betraktning at det ble innført to nye nivåbaserte læreplaner i 2007, og at Utdanningsdirektoratet kom med et nytt rundskriv i 2005, kan man sette spørsmålstegn ved den direkte pedagogiske relevansen av det materialet som handler om *tospråklig opplæring*, mens lovverket handler om *tospråklig fagopplæring*.

Når det gjelder målrettede tiltak for å utvikle organisatoriske tiltak eller finne frem til gode opplæringsmodeller – ”*som gir de beste resultatene for minoritetsspråklige elever*”, med strategidokumentets formulering – har ansvarlige instanser for gjennomføringen av strategiplanen ikke klart å komme med noen ideer som Kunnskapsløftets skoler kunne ta i bruk.

Et annet tiltak som stadig blir aktualisert, og som også ble nevnt i strategiplanen ’Likeverdig utdanning i praksis’ og Odelstingsproposisjon 55, var *forbedring av læremiddelsituasjonen for tilpasset opplæring av språklige minoriteter*. Siden innføringen av strategiplanen har Utdanningsdirektoratet initiert læremiddelprosjekter bl.a. for norskopplæringen, den tospråklige fagopplæringen og opplæring i morsmål for språklige minoriteter. Disse prosjektene har resultert i en god del tilleggsmateriell/støttmateriell som lærere kan bruke i språkopplæringen og den tospråklige fagopplæringen. Ved innføringen av LK06 var en god del slike hefter tilgjengelige for skolene.

### *Opplæringsloven*

Som nevnt fikk opplæringsloven en ny paragraf, § 2-8, som trådte i kraft 01.09.2004. Den lyder slik:

**”§ 2-8. Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar**

*Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.*

*Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved.*

*Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.”*

Lovparagrafens formuleringer, spesielt ”... særskild norskopplæring til dei har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen”, nødvendiggjorde en presisering fra myndighetenes side. Det var behov for å avklare fremgangsmåten for hvordan skoleeierne/skolene skulle finne ut om minoritetsspråklige elever hadde ”tilstrekkelege kunnskapar i norsk”.

### *Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet*

På vegne av departementet utformet Utdanningsdirektoratet for første gang rundskrivet Udir-tilskot-10-2005, som skulle gjelde fra og med året 2005. Ved innføringen av Læreplanen Kunnskapsløftet den 01.08.2006 var dette rundskrivet av 2005 gjeldende. I dette rundskrivet gjør Utdanningsdirektoratet rede for de pedagogiske premissene for opplæringen av språklige minoriteter og kravene som må tilfredsstilles for å få tilskudd fra staten. Som viktige momenter i rundskrivet *Udir-tilskot-10-2005* vil vi nevne følgende: Rundskrivet gjentar ordlyden til § 2-8, men kommer med følgende tolkning av betegnelsen ’*tospråklig fagopplæring*’ i lovparagrafen:

*”Slik tospråkleg fagopplæring er tilpassa opplæring for minoritetsspråklege elevar*

*med mangelfull meistring av norsk.” (Utdrag fra rundskriv Udir-tilskot-10-2005)*

Her anses 'tospråklig fagopplæring' for elever som ikke har 'tilstrekkelige kunnskaper i norsk', som 'tilpasset opplæring'. Derfor vises det til et utdrag fra opplæringslovens daværende § 1-2 (denne paragrafen ble gjort til § 1-3 i 2008):

*”Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten.” (utdrag fra rundskriv Udir-tilskot-10-2005)*

Ordlyden i § 2-8 som det ble vist til ovenfor, skapte stor usikkerhet blant skolene med hensyn til følgende spørsmål:

- a) Hvordan skulle de praktisere kartleggingen, og hvilke kriterier skulle legges til grunn for avgjørelsen om elevene hadde eller ikke hadde ”tilstrekkelige kunnskaper i norsk”?
- b) Skulle det fattes enkeltvedtak for hver eneste minoritetsspråklige elev som ”ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk”?
- c) Forutsatte denne prosessen ”sakkyndig vurdering”?

*En skjønnsmessig vurdering blir anbefalt, og rektor skal ha ansvaret*

Rundskriv Udir-tilskot-10-2005 forsøkte å avklare slike spørsmål. Her er svaret på det første spørsmålet, hvordan de skulle praktisere kartleggingen, og hvilke kriterier som skulle legges til grunn for avgjørelsen om elevene hadde eller ikke hadde ”tilstrekkelige kunnskaper i norsk”:

*”For å avgjere om ein elev har rett til særskild språkopplæring, må det avklarast om eleven har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Det er ikkje fastsett kriterium i lovverket for kva som er 'tilstrekkelege kunnskapar i norsk'. Det må derfor gjerast ei skjønnsmessig vurdering av om eleven har slike kunnskapar.” (utdrag fra rundskriv Udir-tilskot-10-2005)*

Som utdraget viser, anbefalte statlige myndigheter en *skjønnsmessig vurdering*, da det ikke var fastsatte kriterier i lovverket for hva som er 'tilstrekkelige kunnskaper i norsk'. Dette valgte myndighetene å gjøre selv om en slik vurdering skulle få store konsekvenser både for



skolen og for den enkelte eleven. Samtidig ville en slik vurdering få store konsekvenser for tilskuddets omfang og følgelig for omfanget av tilleggsressurser til den skolen dette gjaldt.

Det neste spørsmålet som rundskrivet Udir-tilskot-10-2005 forsøkte å avklare, var om det skulle fattes enkeltvedtak for hver eneste minoritetsspråklige elev som ”ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk”. Rundskrivet kom med følgende avklaring:

*”Når kommunen tek stilling til kva rettar ein elev har etter opplæringslova § 2-8 og friskolelova § 3-5, er det eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2.” (utdrag fra rundskriv Udir-tilskot-10-2005)*

En slik prinsipielt viktig avklaring betydde at skolene måtte fatte enkeltvedtak *hver gang de kartla og ”skjønnsmessig vurderte”* at en elev ”ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk”. Her ble det også henvist til forvaltningslovens § 2, som bl.a. sier at ’enkeltvedtak’ handler om vedtak som berører ’plikter’ og ’rettigheter’. I dette tilfellet dreide det seg om pedagogiske ’rettigheter’ til umyndige personer, dvs. barn.

Med en slik juridisk tilnærming valgte Utdanningsdirektoratet å gjøre skolenes ”skjønnsmessige vurderinger” juridisk bindende. En slik tilnærming hadde på den ene siden til hensikt å understreke at skolenes ”skjønnsmessige vurderinger” aktiviserte elevenes rettigheter: ”Utilstrekkelige kunnskaper i norsk” ville gi en rekke rettigheter. På den annen side skulle skolenes skjønnsmessige vurdering av hvorvidt en elev hadde ”tilstrekkelige kunnskaper i norsk”, bety at eleven ikke hadde rett til å få noe av det følgende som opplæringslovens § 2-8 nevner:

- a) Særskilt norskopplæring
- b) Morsmålsopplæring
- c) Tospråklig fagopplæring

Videre presiserte Utdanningsdirektoratets rundskriv at skolene ikke trengte å trekke inn PPT og foreta en sakkyndig vurdering:

*”Lova krev ikkje sakkunnig vurdering, men skolen må gjennomføre ei kartlegging av den språklege dugleiken eleven har i norsk, og ei vurdering av kva slags språkopplæring som vil vere til det beste for denne eleven for å kunne oppnå den beste norskdugleiken.” (utdrag fra Udir-tilskot-10-2005)*

Her kommer det frem at ’skolenes skjønnsmessige vurdering’ eller en annen vurdering basert på ’kartlegging’ var tilstrekkelig grunnlag for et enkeltvedtak. Med andre ord trengte man

ikke vurdering foretatt av sakkyndige instanser. På den annen side forutsatte et slikt juridisk bindende 'enkeltvedtak' basert på 'skjønnsmessig vurdering' og/eller 'kartlegging' av elevenes språkferdigheter, foreldrenes samtykke. Videre innebar denne saksgangen at rektor hadde ansvaret for skolens vurdering av hver enkelt elev og 'enkeltvedtak'.

En konsekvens av de ovennevnte forvaltningsmessige aspektene ved saken var at skolene utarbeidet flere skjemaer for å kunne fatte juridisk riktige vedtak og for å få foreldrenes samtykke. Hvert enkeltvedtak innebar minst tre skjemaer. I tilfeller hvor en elev skulle gis både særskilt norsk- og morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, økte tallet på skjemaer og dermed byråkratiseringen. Slike betraktninger er viktige, da de berørte en sentral del av de pedagogiske og juridiske forutsetningene for opplæringen av språklige minoriteter da landet innførte læreplanen Kunnskapsløftet.

### **Strategier og virkemidler som ble utformet for feltet opplæringen av språklige minoriteter i Kunnskapsløftet som utdanningsreform**

#### *Språklige minoriteter i videregående skole blir inkludert i ordningen*

Før vi foretar en videre drøfting av konsekvensene av disse pedagogiske forutsetningene og økonomiske virkemidlene ved innføringen av læreplanreformen Kunnskapsløftet for grunnopplæringen, vil vi også nevne at *læreplanen i morsmål og læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter* som ble innført i 2007, også ble gjort gjeldende for *språklige minoriteter i videregående skole* i 2007. Kunnskapsløftet som læreplanreform er temaet i rapportens del 2. Videre kan nevnes at staten bestemte i 2008 at opplæringslovens § 2-8 og de nevnte tilskuddsordningene også skulle gjelde for språklige minoriteter i videregående skole, og dermed for fylkeskommunene.

Den ovennevnte presentasjonen av de sentrale pedagogiske strategiene og de statlige ordningene for økonomiske virkemidler synes å vise følgende: Den pedagogiske diskursen som ble lagt til grunn for opplæringen av språklige minoriteter da arbeidet med utformingen av læreplanen Kunnskapsløftet ble satt i gang i 2003–2004, baserte seg mye på L97-reformen og 1990-tallets politiserte debatt og utredninger (jf. kapittel 2). Nasjonale undersøkelser, herunder evalueringen av L97-reformen og resultater fra internasjonale undersøkelser som PISA og PIRLS, nødvendiggjorde en grundigere gjennomgang av statens utdanningspolitikk overfor språklige minoriteter (jf. kapittel 3).

Strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis – 2004–2009* ble utviklet i den hensikt å forbedre læringsvilkårene for språklige minoriteter. At en høyrestatsråd begynte sitt forord for strategidokumentet ved å hevde at

*”Dessverre har vi ikke likeverdig utdanning for alle. Det er store forskjeller mellom minoritets- og majoritetsspråklige. Gjennomgående kommer minoritetsspråklige, enten de er født og oppvokst i Norge eller har kommet hit senere, dårligere ut enn majoritetsspråklige, både med hensyn til deltakelse i og læringsutbytte av utdanningen.”*

synes å vise mye av sakens alvor i 2003. Strategidokumentet tok sikte på å utvikle en rekke konkrete tiltak av stor betydning for den forestående læreplanreformen. Mange av de sentrale tiltakene ble satt i gang, men de var ikke fullført ved innføringen av læreplanreformen i 2006. Et av de konkrete resultatene av strategidokumentet var departementets engasjement i utformingen av § 2-8 i opplæringsloven i 2004. En spesiell tolkning av denne paragrafen ble lagt til grunn av Utdanningsdirektoratet i 2005 ved utforming av rundskrivet Udir-tilskot-10-2005. Ut fra våre analyser stiller vi imidlertid spørsmål ved om det er samsvar mellom opplæringslovens § 2-8 og innholdet i Udir-tilskot-10-2005, men å drøfte dette på en inngående måte faller utenfor dette kapitlets hovedtema. Vi har likevel grunnlag for å si at den pedagogiske tilnærmingen i § 2-8 baserer seg på ’retten til særskilt tilpasset norskopplæring’ dersom en elev har for svake kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Videre står det å lese følgende i § 2-8:

*”Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.”*

I lovparagrafen nevnes altså to rettighetsområder:

- a) *”særskilt norskopplæring”* dersom en elev ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk
- b) *”morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler”* dersom det er ’nødvendig’

I Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-tilskot-10-2005, som var gjeldende ved innføringen av Kunnskapsløftet, finner man *strengt krav* til aktiviseringen av de to pedagogiske rettighetene.

Når det gjelder *’særskilt norskopplæring’* stilles det krav til

- a) *'kartlegging'* av elevene, selv om myndighetene visste at dette var en umulig oppgave, og en problematisk oppgave når de tok til orde for en *'skjønnsmessig vurdering'* og at det var *'rektors ansvar'*
- b) *'enkeltvedtak'* hver gang skolene skulle definere en elev som *'en elev med svake kunnskaper i norsk'*
- c) aktivisering av *'forvaltningslovens § 2'* som krever utfylling av en rekke juridiske skjemaer, forhåndsvarsling og foreldrenes samtykke. Samtidig innebærer slike prosedyrer foreldrenes rett til å si *'nei takk'* til en pedagogisk sak

Videre har *Udir-tilskot-10-2005* kommet med følgende bestemmelse

- d) *"Det er ein føresetnad for at morsmåselevar skal utløyse tilskot, at dei også får særskild norskopplæring."* (utdrag fra *Udir-tilskot-10-2005*)

Dette betyr at en elev ikke kunne gis morsmålsopplæring og/eller tospråklige fagopplæring med tanke på å styrke for eksempel begrepsforståelse og/eller faglige kunnskaper gjennom en tospråklig fagopplæring i en kortere periode, dersom samme elev ikke fikk særskilt norskopplæring i egen gruppe. Det er vanskelig å finne dekning for en slik formulering av Utdanningsdirektoratet i lovverket, men siden departementet ikke reagerte på det, betydde det at det var slike innviklede pedagogiske forutsetninger som ble lagt til grunn for opplæringen av språklige minoriteter ved innføringen av reformen.

### **Tilsynsproblemer**

Hva slags utslag har disse forutsetningene gitt seg i de kommunale skoleeierens praktisering av rundskrivet? Som nevnt ble rundskrivet *Udir-tilskot-10-2005* innført i 2005. Året etter, dvs. i 2006, fikk fylkesmennene i oppdrag å foreta *'tilsyn og kontroll'* av en rekke kommuner for å se om de praktiserte § 2-8 og rundskrivet *Udir-tilskot-10-2005* rett. For å vise de formelle bestemmelsenes og prosedyrenes konsekvenser har vi valgt å studere 13 tilgjengelige rapporter fra følgende kommuner, som hører til seks forskjellige fylker:

## Oversikt over de kommunene som ble undersøkt

Fylke	Kommuner
Akershus	Ås, Aurskog-Høland, Sørum
Buskerud	Drammen
Finnmark	Alta, Porsanger, Tana
Hedmark	Hamar, Kongsvinger
Vest-Agder	Flekkefjord, Søgne, Kvinesdal
Troms	Tromsø

Revisjonsrådgivere fra de seks fylkesmannembetene *klarte ikke* å finne en eneste kommune hvor rektorene ved de undersøkte skolene kunne praktisere de prosedyrene som rundskrivet *Udir-tilskot-10-2005* krevde, riktig.

Kommunene og dermed skolene fikk revisjonsrapporter med mange *'avvik'* og *'merknader'*. De ble bedt om å gjøre rede for bakgrunnen for de avvikene de hadde fra rundskrivet, og hvordan de skulle rette opp feilene. At alle de 13 kommunene fikk alvorlig kritikk, eller sagt på en annen måte: At *ingen* av de tretten kommunene klarte å praktisere et rundskriv som var *på norsk*, forteller noe om det problematiske innholdet som Utdanningsdirektoratets rundskriv har. Derfor kan man spørre om et slikt rundskriv kunne fungere som et pedagogisk og økonomisk virkemiddel ved implementeringen av en lærings- og kompetansemålfokusert læreplan som Kunnskapsløftet. Et slikt rundskriv er nesten umulig å praktisere uten at rektorene og lærerne legger mye tilleggsarbeid i å gjøre noe som ikke er faglig holdbart, nemlig *skjønnsmessig vurdering* av elever eller *kartlegging av elevenes språkferdigheter* uten faglig aksepterte kartleggingsverktøy. Men på den annen side *må* de gjøre det for å skaffe skolen tilleggsressurser. Det er rektorens ansvar å *'kartlegge'* med tilfeldige instrumenter og *'skjønnsmessig vurdere'* og fatte *'enkeltvedtak'*, ikke bare for å skaffe tilleggsressurser, men også for *'å ivareta elevenes rettigheter'* slik som rundskrivet tolker opplæringslovens § 2-8.

*Bidrar rundskrivet til å sikre at elevenes rettigheter blir ivaretatt?*

Vi anser dette som et legitimt kritisk spørsmål, da praktiseringen av rundskrivet er meget problematisk, og den pedagogiske tenkningen det representerer, mangler faglige holdepunkter.

Hvis man virkelig mener at denne elevgruppen fortjener rettigheter som *ekstra tilleggsressurser* for å få likeverdig opplæring og oppnå godt læringsutbytte, må man ikke bygge de pedagogiske premissene for tilleggsressursene på faglig uholdbare og uforholdsmessig tidkrevende prosedyrer. For å dokumentere bakgrunnen for denne kritikken enda mer vil vi vise til utdrag fra en av rapportene som fylkesmannen sendte til Kongsvinger kommune etter at fylkesmannen ba skoleeierne om å få tilsendt en rapport om opplæringen av språklige minoriteter. Kommunen sendte rapporten, hvor de viste til antall elever som de definerte som *'elever med svake kunnskaper i norsk'* ved hjelp av de nevnte prosedyrene, og de *enkeltvedtakene* de fattet for å tilfredsstille rundskrivets krav.

Fylkesmannen valgte å henvise både til § 2-8 og til rundskrivet Udir-tilskot-10-2005 og skrev følgende i sin rapport:

”Fylkesmannen har fått tilsendt enkeltvedtakene fra skolene, og har følgende kommentarer til dem:

- Det mangler henvisning til lovparagraf.
  - Begrunnelse mangler på noen av vedtakene. Det er brukt generelle formuleringer.
  - Individuell vurdering og tilbud beskrives ikke.
  - Vi gjør oppmerksom på at vedtakene skal være individuelle.
  - Informasjon om klagerutiner og klageinstans mangler på noen av vedtakene.
  - Statens utdanningskontor er oppgitt som klageinstans på noen av vedtakene. Det korrekte er Fylkesmannen i Hedmark.
- 4 elever ved Holt ungdomsskole har hatt morsmålsundervisning. Dette er det ikke tildelt timer til i enkeltvedtaket.

Fylkesmannen mener dette er mangel på oppfyllelse av kravene i § 2-8 første ledd og finner å måtte gi avvik. For å kunne gi tilpasset opplæring (jf. opplæringslovens § 1-2 femte ledd) forutsettes det at det er foretatt nødvendig kartlegging av elevens ferdigheter og behov. Fylkesmannen har ikke fått dokumentert at det er rutiner for dette.

*Avvik fra lover og/eller rundskriv:*

Når Kongsvinger kommune tar stilling til hvilke rettigheter elevene har etter opplæringslovens § 2-8, fatter ikke kommunen enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslovens § 2 jf. opplæringslovens § 15-1.

*Merknad:*

Kommunen må etablere et system for kartlegging av elevenes ferdigheter og behov, slik at språklige minoriteter får ivaretatt sine rettigheter.”

Dette viser hvor problematisk det er å praktisere det som kreves av rundskrivets formelle bestemmelser. Like problematisk er det at revisjonsrapporten snakker om *'ivaretagelse av elevenes rettigheter'* samtidig som skoler får merknader fordi de ga tre elever som var gode i norsk, morsmålsopplæring:

*”Merknad 1:*

- Tre elever ved Marikollen skole har pr. 01.10 fått morsmålsopplæring uten å ha behov for særskilt norskopplæring (jf. GSI tall). Det er en forutsetning for at morsmålselever skal utløse tilskudd at de også får særskilt norskopplæring, jf. rundskrivets pkt. 7.2.

*Merknad 2:*

- Kommunen registrerer timer i GSI på feil grunnlag. Timene som legges inn i GSI, skal være gjennomførte/planlagte undervisningstimer. Kommunen må utarbeide et system slik at disse timene telles gjennom året.

*Merknad 3:*

- Kommunens praksis med fordeling av statstilskuddet til skolene er ikke i tråd med føringene i opplæringsloven, jf. § 1-2 femte ledd og § 2-8.

*Merknad 4:*

- Kommunen har ikke en helhetlig plan og felles rutiner som sikrer likeverdig behandling av elevene i kommunen.

*Merknad 5:*

- Kommunen dekker konverteringsressurs over statstilskuddet. Dette skal ikke dekkes av statstilskuddet. Praksis må endres.

Timene som registreres i GSI ramme B linje 3–5, skal være gjennomførte/planlagte undervisningstimer. Jf. veiledningen til GSI programmet.”

Rapportene som de andre kommunene fikk fra fylkesmennenes revisorer, er fulle av identiske eller nesten identiske merknader som ovenfor. Av den grunn vil vi ikke bruke tid på dem.

Den konklusjonen som vi vil trekke her, er følgende:

- a) Da Kunnskapsløftet-reformen ble innført, fikk ikke skoleeierne og skolene en ny læreplan for særskilt norsk eller grunnleggende norsk og en læreplan for morsmålsfaget. Disse læreplanene kom ett år for sent. Feltet 'opplæringen av språklige minoriteter' fikk en amputert start på Kunnskapsløftet-reformen.
- b) Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-tilskot-10-2005 har en spesiell tolkning av opplæringslovens § 2-8. Rundskrivets tildelingsformler for økonomiske tilleggsressurser synes rimelige, men prosedyrene og det pedagogiske grunnlaget for tildeling virker meget problematiske.
- c) Rundskrivet senterer sin oppmerksomhet hovedsakelig rundt særskilt norsk. Tospråklig fagopplæring er skjøvet i bakgrunnen, til tross for at viktigheten av en slik opplæring for elevenes læringsutbytte av opplæringen ble understreket i strategidokumentet og stortingsmeldingen.
- d) Formelle prosedyrer som 'skjønsmessig vurdering', 'kartlegging' basert på tilfeldige instrumenter og 'enkeltvedtak' er tidkrevende prosedyrer både for rektorer og de lærerne som bistår rektor. Når slike formelle prosedyrer krever tid, tas den tiden, dvs. timene som brukes på å kartlegge, skjønsmessig vurdere, innhente foreldrenes samtykke og fatte enkeltvedtak og eventuelt også behandle klage fra foreldrene, fra de tilleggsressursene som egentlig skulle brukes på opplæring av elevene. Denne paradoksale situasjonen oppdaget ikke staten da den innførte Kunnskapsløftet-reformen. Den dag i dag preges feltet av slike uheldige praksiser.
- e) De nevnte omfattende saksgangene avleder rektors og lærernes konsentrasjon og tar oppmerksomheten bort fra læreplanrelaterte og opplærings- og læringscentrerte aktiviteter av betydning for denne elevgruppens læringsutbytte i skolen.

Mot denne bakgrunn er det grunn til å hevde at Utdanningsdirektoratets rundskriv fra 2005 ikke var et godt pedagogisk verktøy for skolene da Kunnskapsløftet ble innført. De urimelig omfattende formelle kravene har forhindre skolene fra å hente de tilleggsressursene som rundskrivets formler gir mulighet til, uten at kommunene og skolene begår formelle feil. På bakgrunn av våre analyser vil vi konkludere med at staten ikke i tilstrekkelig grad har sørget for å gi skoleeierne og skolene de nødvendige pedagogiske forutsetningene og økonomiske virkemidlene når det gjelder opplæringen av språklige minoriteter *ved innføringen av Kunnskapsløftet*.



Når vi ovenfor understreker ”ved innføringen av Kunnskapsløftet” er verd å påpeke at Kunnskapsløftet som utdanningsreform og opplæring av språklige minoriteter er et vanskelig tema som er under forandring. Det har også skjedd en utvikling i Utdanningsdirektoratet i de senere år. Svake norskkunnskaper og rett til særskilt språkopplæring er kommentert i to senere rundskriv i 2008. Det ene gjelder rett til grunnskoleopplæring for barn og unge i asylmottak (Udir- 5- 2008) og det andre gjelder rett til videregående opplæring for minoritetsspråklig ungdom (Udir- 6- 2008). Disse rundskrivene er utarbeidet i en periode som faller utenfor perioden som vi har fokusert på i kapitlet ovenfor. Vi har tiden opptil og ved innføringen av Kunnskapsløftet som reform.

#### **Kapittel 4 Skoleeierne oppfatninger om resultat og læringsutbytte**

Kunnskapsløftet som utdanningsreform er kjennetegnet ved vektlegging av mål- og resultatvurdering. Som vi tidligere var inne på, har vår empiriske undersøkelse vist at 100 % av de fylkeskommunale skoleeiere (n = 19, 100 % av populasjonen) og 96,5 % av de kommunale skoleeiere (n = 115, 26,7% av populasjonen), herunder 100 % av hovedstadskommunene (n = 17) sier at de i noen grad eller i stor grad har lagt St meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* til grunn for sitt innførings- og implementeringsarbeid i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet. Vi er derfor interessert i å gå et skritt videre og undersøke skoleeierne oppfatninger av resultat og læringsutbytte, når så mange legger stortingsmelingen til grunn. Hvilke oppfatninger uttrykker skoleeier når det gjelder spørsmål om mål- og resultatvurderinger?

Vi vil ved hjelp av datamateriale fra spørreskjemaundersøkelsen vår dokumentere skoleeierne oppfatninger om resultatfokusering og læringsutbytte i skolen. Vi kommer til å operere med to kategorier av skoleeiere, nemlig fylkeskommunale og kommunale, men der vi finner det hensiktsmessig, kommer vi også til å synliggjøre hovedstadskommunenes situasjon, som en underkategori av kommunale skoleeiere.

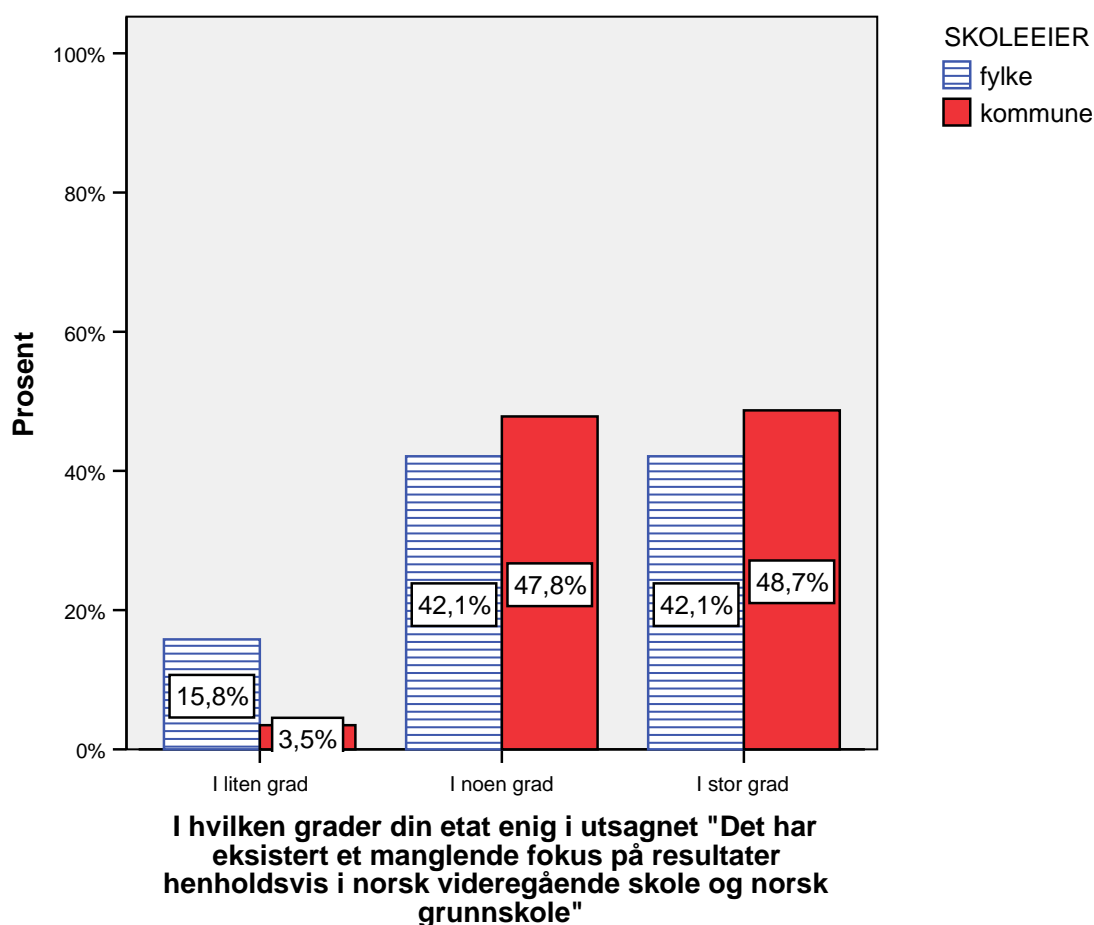
Vi **konkluderer** våre empiriske analyser med følgende resultat: 42,1 % av de kommunale skoleeierne og 48,7 % av de fylkeskommunale skoleeierne er i stor grad enige i at det har vært manglende fokus på resultater i norsk skole. Vi mener at disse skoleeierne har samme syn på norsk skole som initiativtakerne til og utformerne av Kunnskapsløftet-reformen. Men over 50

% av skoleeierne deler ikke fullt ut den oppfatningen som tydelig kommer til uttrykk i de departementale styringssignalene. Vi konkluderer med at vi trenger å arbeide videre med skoleeierne oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

### Første empiriske analyse: Har det vært manglende fokus på resultater i norsk skole?

Kunnskapsløftet som utdanningsreform har som premiss å forsterke fokuseringen på resultater i skolen. Vi har spurt skoleeierne om de er enige i utsagnet om at det i liten grad, i noen grad eller i stor grad har vært manglende fokus på resultater. Et svar hvor skoleeieren sier seg enig i at det har vært manglende fokus på resultater i norsk skole, er en indikasjon på at skoleeieren har et standpunkt som stemmer overens med en avgjørende premiss for Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

**Figur 15 Skoleeieres syn på 'manglende fokus på resultater i norsk skole'**



En betydelig andel av de fylkeskommunale og kommunale skoleeierne er altså i noen grad eller i stor grad enige i utsagnet om at det har vært manglende fokus på resultater henholdsvis

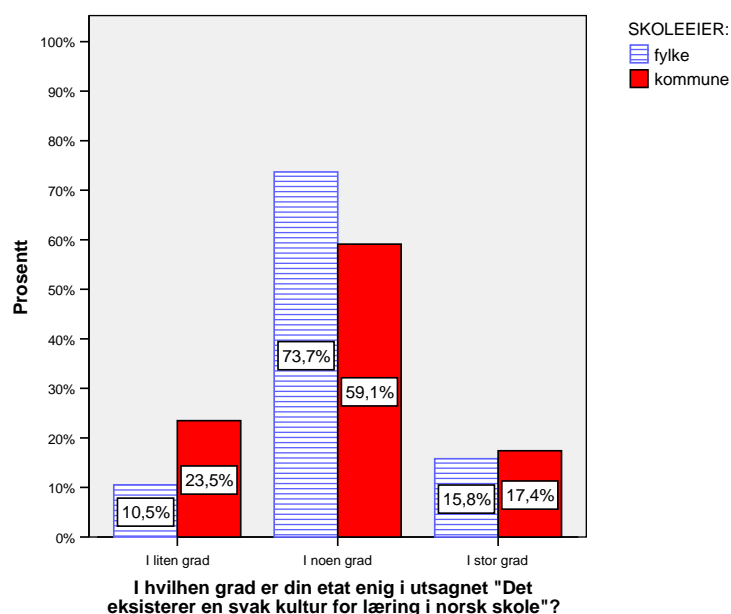
i norsk videregående skole og norsk grunnskole. 8 av 19 fylkeskommunale skoleeiere og 56 av 115 kommunale skoleeiere er i stor grad enige i utsagnet. Disse er på nettopp dette punktet i overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Veldig få skoleeiere har avvisende standpunkt til utsagnet. Det er imidlertid 15,8 % av de kommunale skoleeierne som i liten grad er enige i denne grunnleggende premissen for Kunnskapsløftet: at det har vært manglende fokusering på resultater i norske skoler.

Som det fremgår av svarene ovenfor, tar ikke alle skoleeierne utgangspunkt i erkjennelsen av at det ”i stor grad” har vært manglende fokus på resultater i norsk skole. Det er derfor, ut fra resultatorientering som en premiss for Kunnskapsløftet som reform, verdt å merke seg at det er over 50 % av skoleeierne som ikke er enige i at det i stor grad har vært manglende fokus på resultater i skolen. Imidlertid skal vi ikke bare vektlegge svaret på dette enkeltstående spørsmålet. For å kunne analysere skoleeierens oppfatninger om mål- og resultatvurderinger må vi rette oppmerksomheten også mot svar på andre utsagn som vi ba skoleeierne om å ta stilling til.

### Andre empiriske analyse: Skoleeierens syn på utsagn om svak kultur for læring i norsk skole?

I spørreundersøkelsen valgte vi å kartlegge skoleeierens syn på påstanden om at ’det eksisterer en svak kultur for læring i norsk grunnskole / videregående skole’.

**Figur 16 Skoleeierens syn på ’svak kultur for læring i norsk skole’**



89,5 % av de fylkeskommunale skoleeierne og 76,5 % av de kommunale skoleeierne er i noen grad eller i stor grad enige i at det eksisterer en svak kultur for læring i norsk skole. 15,8 % av de fylkeskommunale og 17,4 % av de kommunale skoleeierne er i stor grad enige i dette utsagnet. Dette betyr at 88 av 115 kommunale skoleeiere og 17 av 19 fylkeskommunale skoleeiere ikke har noe særlig avvisende holdinger til påstanden. Men svarene betyr også at det bare er henholdsvis 15,8 og 17,4 % som i stor grad stiller seg kritisk til kulturen for læring i norske skoler. Svarene illustrerer for eksempel at det er 66 skoleeiere som i stor grad er enige i at mange elevers skolegang i Norge har vært preget av et bra læringsmiljø. Har disse skoleeierne oppfatninger som ikke samsvarer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform med sterk understreking av at det eksisterer mangler ved kulturen for læring i norsk skole? Spørsmålet blir om en kan være positiv til den ”kulturen for læring” som finnes i de norske skoler, og samtidig være i overensstemmelse med Kunnskapsløftets klare premiss om at læringskulturen i norske skoler har fokusert for lite på resultater?

### **Tredje empiriske analyse; en kombinasjon av de to første: Skoleeiernes syn på utsagn om svak kultur for læring og manglende fokus på resultater**

Vi er av den oppfatning at skoleeiere som i stor grad eller i noen grad er enige i

- a) *at det eksisterer svak kultur for læring i norsk skole og*
- b) *at det har vært manglende fokus på resultater i norsk skole*

vil gi oss en god oversikt over andelen av skoleeierne som har en oppfatning av norsk skole som er i overensstemmelse med Kunnskapsløftet. Vi har sett nærmere på forholdet mellom skoleeiernes syn på utsagnet ”det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk grunnskole” og synet på utsagnet ”mange elevers skolegang i grunnskolen i Norge har vært preget av et bra læringsmiljø”. Hvor mange er enige i at skolen i liten grad har fokusert på resultater, og at skolegangen i liten grad har vært preget av et bra læringsmiljø.

Nedenfor presenterer vi vårt funn om denne siden ved forholdet mellom skoleeierne og Kunnskapsløftet som utdanningsreform, før vi ser nærmere på skoleeiernes prioriteringer og etterutdanningssetting som støtter opp under Kunnskapsløftets tankegang.

Figur 17 Andelen av skoleeierne som i stor grad eller i noen grad er enige i at det eksisterer svak kultur for læring i norsk skole, og at det har vært manglende fokus på resultater i norsk skole’.

		<b>Antall skoleeiere som i noen grad eller i stor grad enige i at det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk skole</b>		
		I noen grad	I stor grad	I alt
<b>Antall skoleeiere som i noen grad eller i stor grad er enige i at det eksisterer svak kultur for læring i norsk skole</b>	I noen grad	36	42	78
	I stor grad	6	16	22
	I alt	42	58	100

Krysstabellen viser at 100 av 134 skoleeiere i noen grad eller i stor grad enige i at *det eksisterer svak kultur for læring i norsk skole* samtidig med at de i noen grad og i stor grad enige i at *det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk skole*’.

Vi tolker dette resultatet slik at 100 av 134, dvs. 74,6 % av skoleeiere i noen eller stor grad deler Kunnskapsløftets syn på norsk skole når det gjelder læringskultur og resultatorientering. Under halvparten av skoleeierne vil ikke si at det i stor grad har eksistert et manglende fokus på resultater i norske skoler. Og det er, som påpekt, rundt 15 % av de fylkeskommunale og de kommunale skoleeierne som er forholdsvis avvisende til utsagnet om at det har vært manglende fokus på resultater i norske skoler, og videre er det bare henholdsvis 15,8 og 17,4 % som i stor grad stiller seg kritisk til læringskulturen i norske skoler. En må også åpne opp for at en kan kritisere manglende fokus på resultater og samtidig anse kulturen for læring for å

være bra, ved at en legger vekt på ”trivsel” som en viktig del av den norske skolen og dens ”kultur for læring”.

Spørsmålet om skoleeiers syn på internasjonale undersøkelser og nasjonale prøver vil vi nyansere ved å ta opp skoleeiers forståelse av Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

#### **Fjerde empiriske analyse: Skoleeierens syn på internasjonale undersøkelser og nasjonale prøver**

Ovenfor har vi presentert en analyse av to utsagn om norske skoler. Nedenfor vil vi se på hva slags koblinger skoleeierne gjør mellom PISA og TIMSS på den ene siden og reformen Kunnskapsløftet på den andre. Når de sier sin mening om forholdet mellom Kunnskapsløftet som reform og resultatene i PISA- og TIMSS-undersøkelsene, signaliserer de at resultatfaktoren er inn i bildet.

#### *PISA- og TIMSS-resultater av skoleeiere i reformtid*

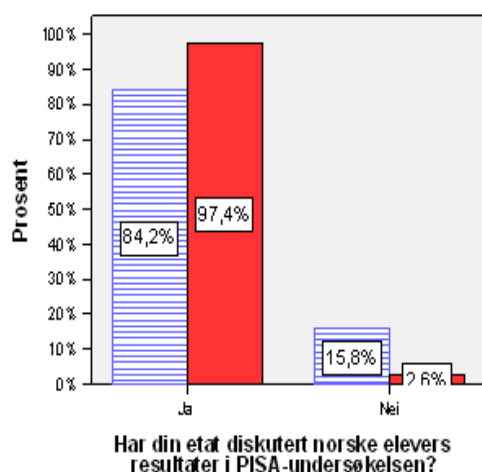
Da vi våren 2008 skulle gjennomføre vår spørreskjemaundersøkelse, valgte vi å ta med en del spørsmål om PISA og TIMSS. Noen av spørsmålene er av generell karakter, andre er rettet mot språklige minoriteter i forbindelse med PISA og TIMSS. I de følgende avsnittene presenterer vi våre funn.

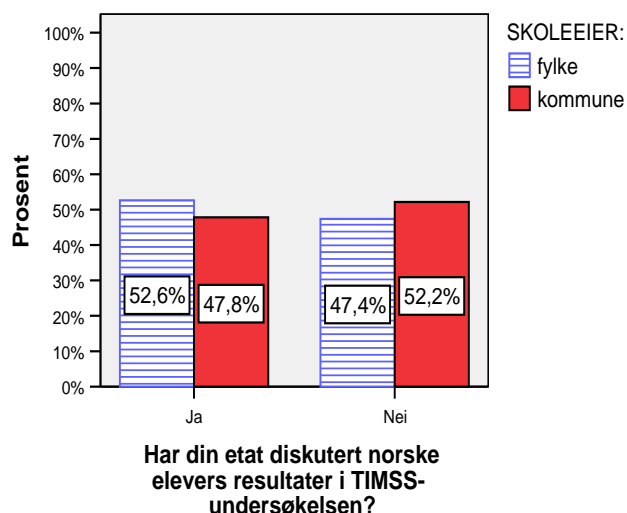
Vi lurte på om og eventuelt i hvilken grad elevenes resultater i PISA-undersøkelsen har vært diskusjonstema hos skoleeierne. Av den grunn stilte vi følgende spørsmål til fylkeskommunale og kommunale skoleeiere:

”Har din etat diskutert *norske elevers resultater i PISA-undersøkelsen?*”

”Har din etat diskutert *norske elevers resultater i TIMSS-undersøkelsen?*”

**Figur 18 Skoleeiere og de internasjonale undersøkelsene PISA og TIMSS**

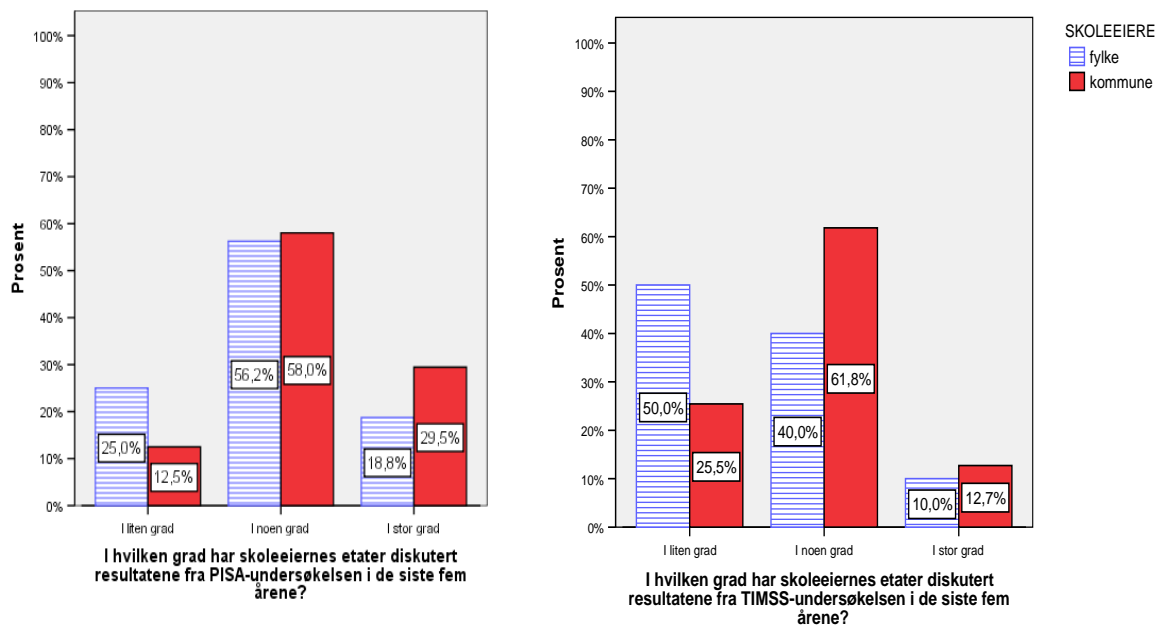




Som det kommer frem i figuren, har atskillig flere skoleeiere diskutert PISA-resultatene enn TIMSS-resultatene. Mens rundt 84 % av de fylkeskommunale skoleeierne og rundt 97 % av de kommunale skoleeierne har diskutert PISA-resultatene, var det rundt halvparten av skoleeierne som hadde diskutert TIMSS-resultatene.

For det første viser disse resultatene at de internasjonale sammenlignende undersøkelsene PISA og TIMSS har vært utdanningspolitiske diskusjonstemaer hos skoleeierne i Kunnskapsløftets implementeringstid. For det andre kan man si at PISA-resultatene, dvs. elevenes resultater i Programme for International Student Assessment (PISA), som måler 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag, fikk større oppmerksomhet hos skoleeierne enn TIMSS-resultatene. TIMSS er en sammenlignende studie av realfagundervisningen i skolen på ulike klassetrinn, hovedsakelig 4. og 8. klasse. Mer enn 50 land var med i 2003, og mer enn 65 land var med i 2007 (TIMSS Norge: [www.TIMSS.no](http://www.TIMSS.no)). Et spørsmål er om skoleeierne har diskutert saken. En annen sak er i hvilken grad de har gjort det i de siste fem årene.

**Figur 19 I hvilken grad har skoleeierne diskutert PISA- og TIMSS-resultatene?**

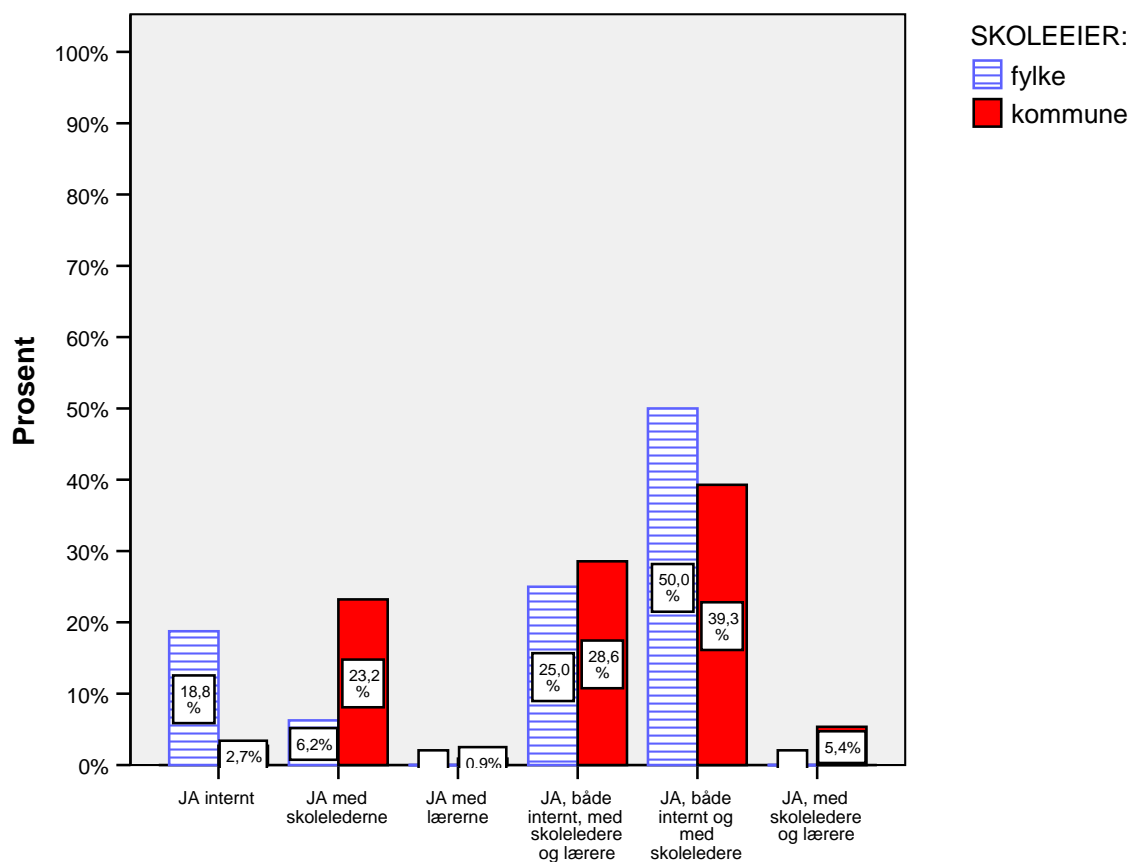


Det ser ut til at når skoleeiere diskuterer resultatene fra PISA- og TIMSS-undersøkelsene, diskuterer de i større grad PISA-resultatene enn TIMSS-resultatene. 75 % av de fylkeskommunale og 87,5 % av de kommunale skoleeierne har i noen eller stor grad diskutert PISA-resultatene. Når det gjelder TIMSS-resultatene, er disse tallene 50 % og 74,5 %. Det er en klar tendens at PISA får større oppmerksomhet enn TIMSS. En overraskelse i resultatene er kanskje det at 50 % av de fylkeskommunale skoleeierne diskuterer TIMSS-resultatene i liten grad.

I hvilke sammenhenger eller fora ble resultatene i disse undersøkelsene tatt opp og diskutert? Hvem var med i disse drøftingene?



**Figur 20: Hvem var med i PISA-diskusjonene, og hvilken/hvilke elevgruppe(r)s resultater ble oppmerksomheten rettet mot?**



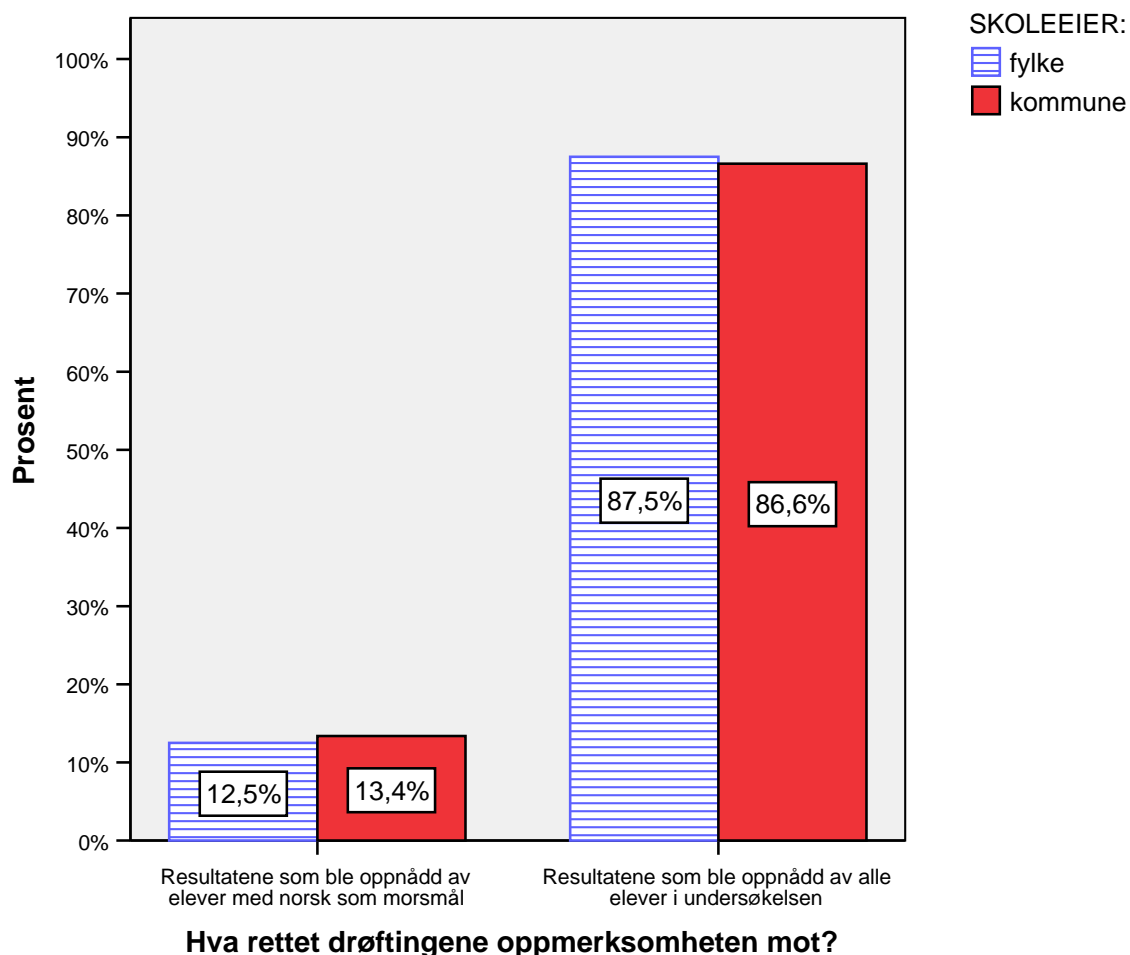
**I hvilket / hvilke forum ble resultatene fra PISA-undersøkelsen drøftet?**

Figuren viser at av de fylkeskommunale skoleeierne som har diskutert elevresultatene i PISA-undersøkelsen, diskuterte 18,8 % av dem kun internt og 50 % av dem både internt og med skolelederne. Det var bare hver fjerde (25 %) av de fylkeskommunale skoleeierne som diskuterte saken både internt og med skoleledere og lærere.

Hovedoppmerksomheten i drøftingene var rettet mot PISA-resultatene som ble oppnådd av *alle* elever i undersøkelsen (se figur 4). Ingen av de fylkeskommunale skoleeierne drøftet saken på en slik måte at hovedoppmerksomheten var rettet kun mot resultater som ble oppnådd av elever fra språklige minoriteter. Blant de kommunale skoleeierne var tendensen den samme når det gjelder diskusjon om de språklige minoritetenes resultater. Men når det gjelder hvem som var med i PISA-diskusjonene, viser oversikten at skolelederne ble trukket inn i større grad enn det var tilfelle hos fylkeskommunale skoleeiere.

96,5 % av de kommunale skoleeierne som diskuterte PISA-resultatene, gjorde det i fora hvor skolelederne var med, enten alene eller sammen med kommunale administrative folk og lærere.

**Figur 21 PISA-drøftingenes oppmerksomhet**



På grunn av Norges deltagelse i internasjonale undersøkelser som PISA og TIMSS, og elevenes resultater generelt og språklige minoriteters resultater spesielt, har vi i dette kapitlet omhandlet flere temaer. Kapitlet har handlet om skoleeiernes agendaer, tiltak og prioriteringer når det gjelder etterutdanningstiltak i forbindelse med opplæringen av minoriteter. Disse temaene har vi valgt for å belyse skoleeiernes oppfatninger av PISA- og TIMSS-resultater i forbindelse med kunnskapsløftet som utdanningsreform.

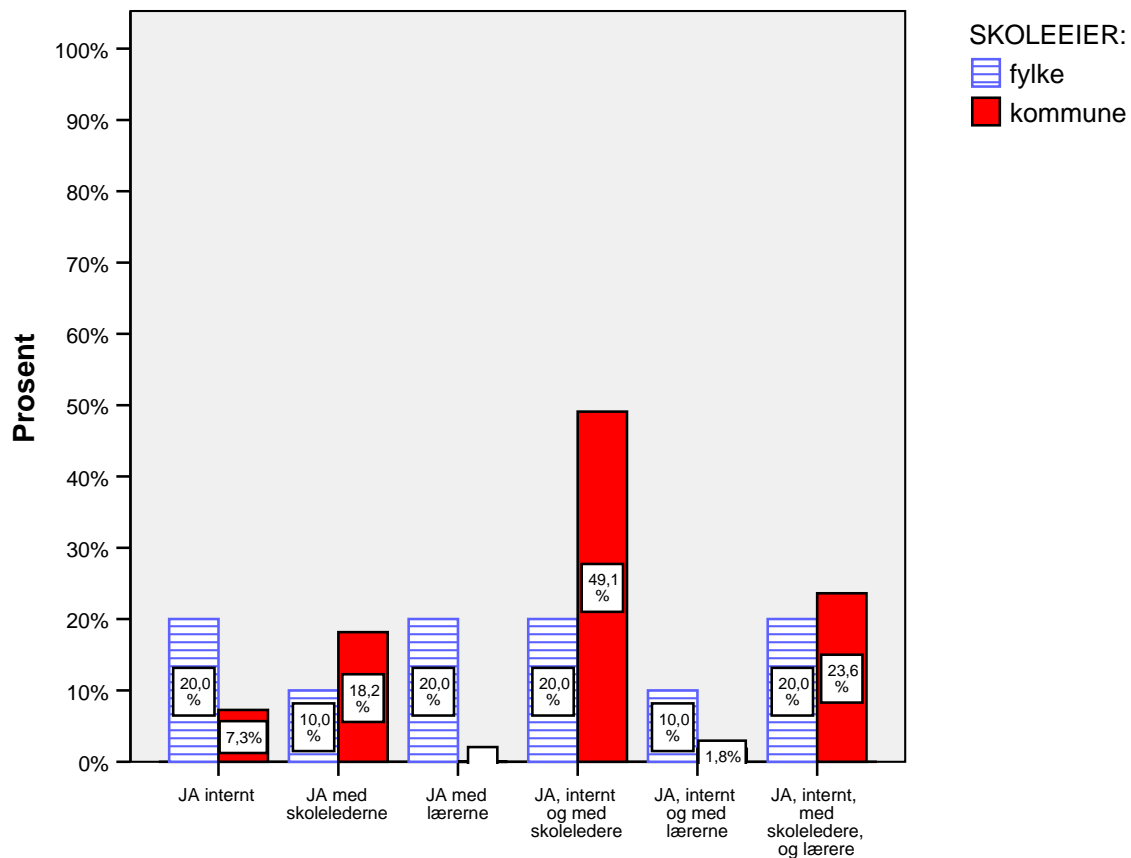
### *Hensynet til PISA- og TIMSS-resultatene*

Våre funn viser at PISA-resultatene og i en viss grad TIMSS-resultatene ser ut til å bli en viktig faktor i utdanningspolitikken vår. Vi vil av den grunn stille spørsmålet om PISA- og TIMSS resultater begynner å bli 'den andre statsråden' i utdanningssystemet vårt. Figuren under sammenfatter andelen av de ulike skoleeierne som *i stor grad* synes PISA- og TIMSS-resultatene har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet.

Mellom 75 % og 80 % av de fylkeskommunale skoleeierne sier seg i noen grad eller i stor grad enig i at Norges resultater i henholdsvis PISA-undersøkelsen og TIMSS-undersøkelsen har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet. Når det gjelder kommunale skoleeiere, er disse tallene 86,6 % og 83,7 %. Av den grunn ble resultatene fra de to undersøkelsene drøftet i ulike fora.

Så langt viser resultatene at lærerne i liten grad ble trukket inn i PISA-drøftingene på kommunalt nivå. Det var bare rundt 35 % av de kommunale skoleeierne som diskuterte PISA-resultatene i fora hvor lærerne var med. Hvordan var det med TIMSS-undersøkelsens resultater?

**Figur 22 Hvem var med i TIMSS-diskusjonene, og hvilken / hvilke elevgruppe(r)s resultater ble oppmerksomheten rettet mot?**



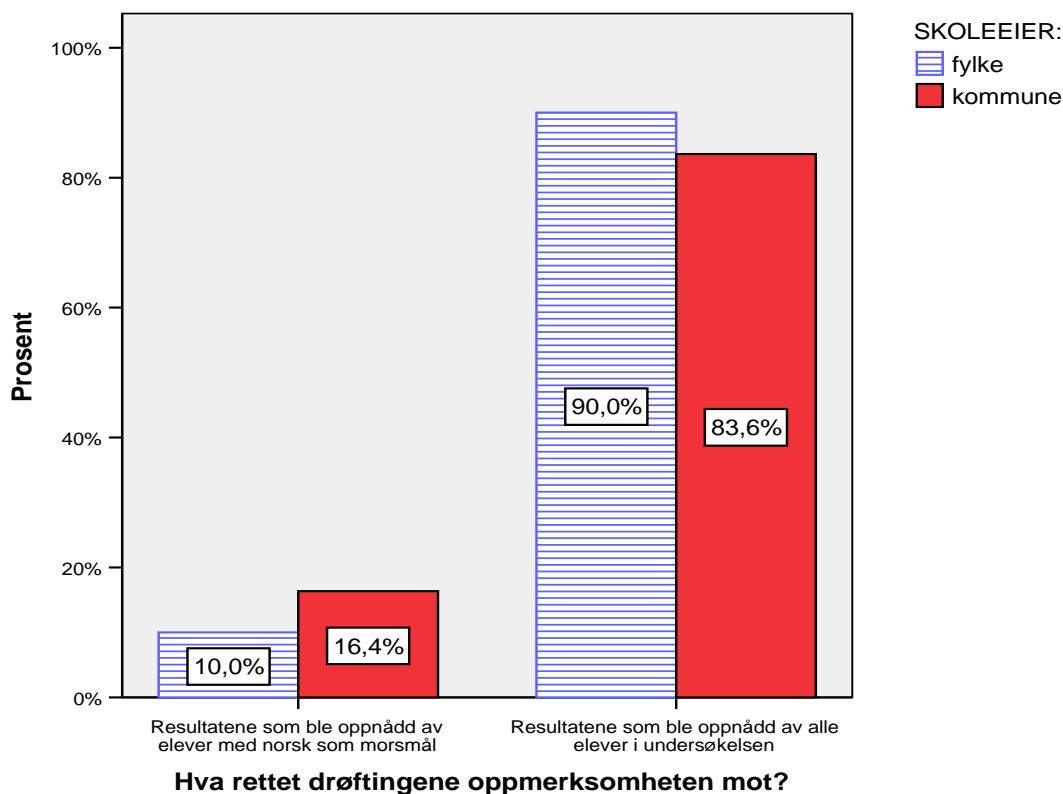
**I hvilket / hvilke forum ble resultatene fra TIMSS-undersøkelsen drøftet?**

Når det gjelder resultater fra TIMSS-undersøkelsen, ble dette hos 20 % av de fylkeskommunale skoleeierne drøftet bare internt, og hos 50 % av dem i fora hvor skoleledere var med enten alene eller sammen med administrative folk og lærere. 20 % av de fylkeskommunale skoleeierne drøftet TIMSS-resultatene bare med lærere, og 50 % av skoleeierne på fylkesnivå drøftet saken i fora hvor lærerne var med enten alene eller sammen med administrative folk og skoleledere.

Når det gjelder kommunale skoleeiere, ble skoleledere inkludert i TIMSS-drøftingene enten alene (18,2 % av tilfellene) eller sammen med administrative folk og lærere (for 90,3 % av de kommunale skoleeierne som drøftet TIMSS-resultatene). Lærerne ble trukket inn i diskusjonene kun hos 25,4 % av de kommunale skoleeierne. Sammenlignet med det som var tilfellet for PISA-undersøkelsen, ble lærerne trukket inn i TIMSS-drøftingene av flere

fylkeskommunale skoleeiere (25 % mot 50 %), men i mindre grad av kommunale skoleeiere (34,9 % mot 25,4 %).

**Figur 23 TIMSS-drøftingenes oppmerksomhet**



Når det gjelder hva drøftingene rettet oppmerksomheten mot, ser vi ingen forskjeller: Både de fylkeskommunale og de kommunale skoleeierne drøftinger har vært rettet mot resultater som ble oppnådd av alle elever i PISA- og TIMSS-undersøkelsene.

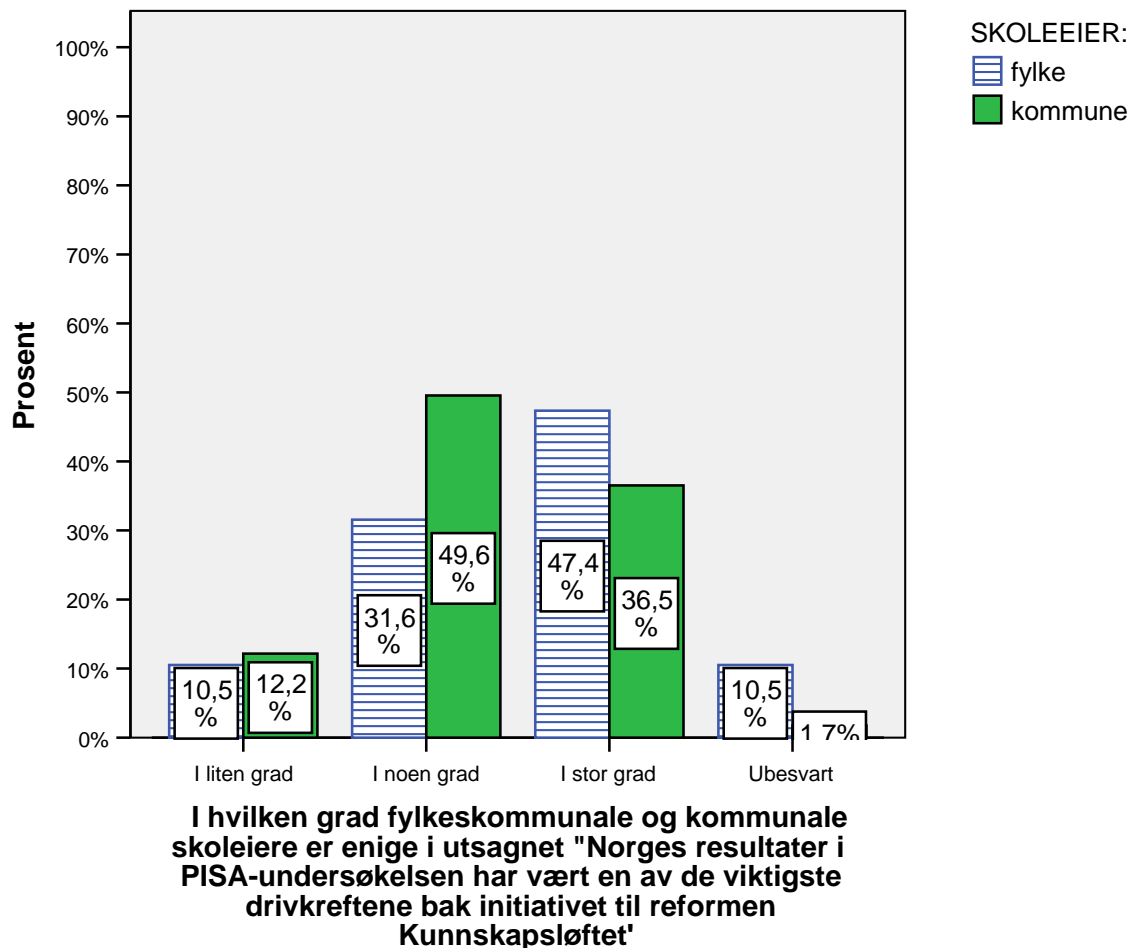
#### *Skoleeierne syn på PISAs og TIMSS' rolle i initiativet til reformen Kunnskapsløftet*

Som det ble sagt i forrige kapittel, har Norges resultater i internasjonale sammenlignende undersøkelser som PISA og TIMSS vært et utdanningspolitisk tema fra og med år 2000 på grunn av PISA 2000-resultatene. Spesielt den utdanningspolitiske ledelsen i departementet, som tok initiativet til læreplanreformen, tematiserte resultatene fra PISA- og TIMSS-undersøkelsene veldig ofte i perioden 2003–2006.

I 2007 kom resultatene fra PISA 2006. Ikke bare faglige, men også politiske kretser og mediene viet stor oppmerksomhet til norske elevers resultater i lesing, matematikk og

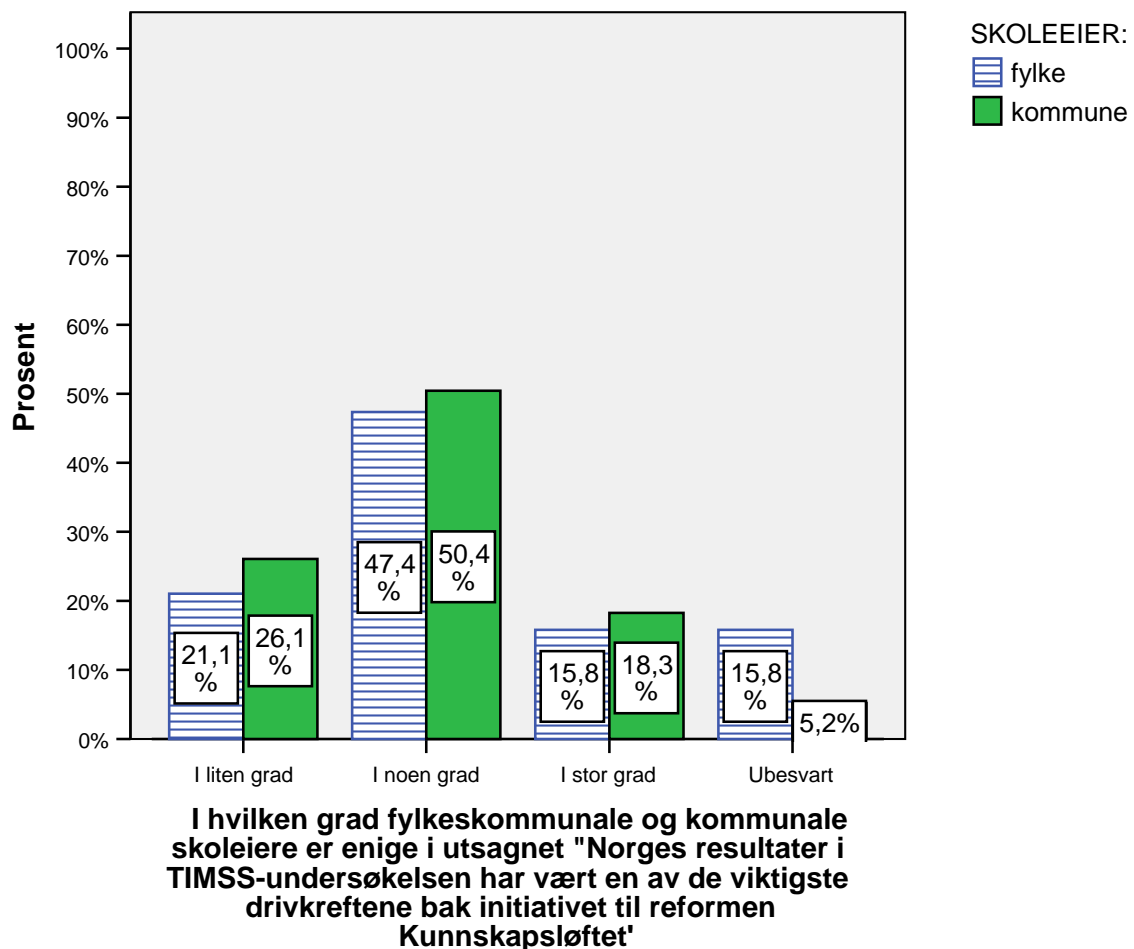
naturfag. Vi ville av den grunn kartlegge skoleeierens syn på hvilken rolle PISA-resultatene og TIMSS-resultatene spilte i initiativet til reformen Kunnskapsløftet.

**Figur 24 Skoleeierens syn på den rollen PISA-resultatene spilte for initiativet til reformen Kunnskapsløftet**



Oversikten viser at til sammen 79 % av de fylkeskommunale og 86,1 % av de kommunale skoleiere mener at Norges resultater i PISA-undersøkelsen i noen grad eller i stor grad har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet.

**Figur 25 Skoleeierens syn på den rollen TIMSS-resultatene spilte for initiativet til reformen Kunnskapsløftet**



Til sammen 63,2 % av de fylkeskommunale og 68,7 % av de kommunale skoleeiere er i noen grad eller i stor grad enig i påstanden at Norges resultater i TIMSS-undersøkelsen har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet.

Vi vurderer disse funnene slik at et stort flertall av de fylkeskommunale og kommunale skoleeierne anser resultatene av PISA-undersøkelsen og TIMSS-undersøkelsen som en viktig faktor i utformingen av landets utdanningspolitikk.

Når skoleeierne ble konfrontert med spørsmålet om i hvilken grad de er enige i utsagnet "det er viktig for utviklingen av grunnskolen / videregående skole i Norge at resultatene måles med internasjonale undersøkelser" og utsagnet "det er viktig for utviklingen av grunnskolen /

videregående skole i Norge at resultatene måles med nasjonale prøver”, får vi følgende resultater:

**Figur 26 Skoleeierens syn på resultatmåling med 'internasjonale undersøkelser' og med 'nasjonale prøver'**

		I hvilken grad skoleeierne er enige i at det er viktig for utviklingen av grunnskolen / videregående skole i Norge at resultatene måles med nasjonale prøver			I alt
		I liten grad	I noen grad	I stor grad	
I hvilken grad skoleeierne er enige i at det er viktig for utviklingen av grunnskolen / videregående skole i Norge at resultatene måles med internasjonale undersøkelser	I liten grad	7	7	6	20
	I noen grad	2	41	28	71
	I stor grad	0	4	37	41
I alt		9	52	71	132

En betydelig andel av skoleeierne er i noen eller stor grad interessert i resultatmålinger. De mener at både nasjonale og internasjonale prøver er en viktig faktor for grunnskolen og den videregående skolens utvikling. Det er en sterk signifikant sammenheng  $p \leq .01$ :

Sammenhengens styrke er .48. Dette betyr at de som anser internasjonale undersøkelser som en viktig faktor for utviklingen av norsk skole, har tendens til å mene det i minst like stor grad når det gjelder nasjonale prøver.

Resultatet er at 25 % og 50 % av de fylkeskommunale og 49,1 % og 35,5 % av de kommunale skoleeierne var henholdsvis i noen grad og i stor grad enige i utsagnet om at Norges resultater i PISA-undersøkelsen har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet. På et tilsvarende spørsmål om TIMSS-undersøkelsen svarer 50 % og 30 % av de fylkeskommunale og 56,4 % og 27,3 % av de kommunale skoleeierne henholdsvis i noen grad og i stor grad. Altså: 75–80 % av de fylkeskommunale og 83,7–84,5 % av de

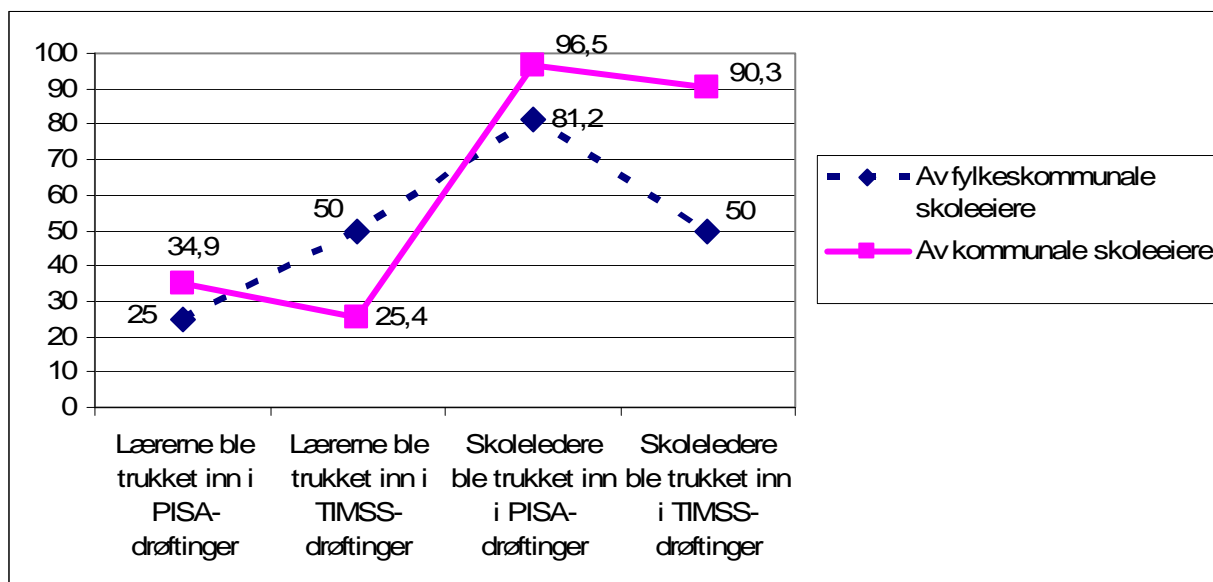


kommunale skoleeierne stiller seg ikke avvisende til koblingen mellom Norges svake resultater og initiativet til reformen Kunnskapsløftet.

### Lærerne blir ikke trukket inn i drøftingene av PISA- og TIMSS-resultatene

PISA- og TIMSS-resultatene blir diskutert av en stor andel av skoleeierne. Følgende oversikt gir oss et nyansert bilde av i hvilken grad lærere og skoleledere blir inkludert i drøftingene av PISA- og TIMSS-resultatene.

**Figur 27 Inkludering av lærere og skoleledere i drøftinger av PISA- og TIMSS-resultater**



Som man kan se av oversiktsfiguren, ble lærerne trukket inn i PISA- og TIMSS-drøftinger av atskillig færre kommunale skoleeiere enn det som har vært tilfellet for skoleledere.

Kommunale skoleeiere satset mer på skolelederne enn på lærerne på dette området.

Når det gjelder fylkeskommunale skoleeiere, viser resultatene at de virket enda mindre inkluderende enn kommunale skoleeiere når det gjelder å drøfte PISA-resultatene med lærerne, men mer inkluderende når det gjelder å drøfte TIMSS-resultater. Halvparten av de fylkeskommunale skoleeierne har trukket inn både lærere og skoleledere i TIMSS-drøftinger, men fylkeskommunale skoleeiere inkluderte i atskillig større grad skolelederne i drøftinger av PISA-resultater enn i drøftinger av TIMSS-resultater. Den klare tendensen er at lærerne ikke blir trukket inn i drøftinger av PISA- og TIMSS-resultater.

Denne strategien fra skoleeierne side virker litt paradoksal, for på spørsmål som går på hva de fokuserer på i drøftingene, svarer mellom 87,5 % og 90 % av de fylkeskommunale skoleeierne og mellom 83,6 % og 86,6 % av de kommunale skoleeierne at de fokuserer på elevenes resultater oppnådd henholdsvis i PISA-undersøkelsen og TIMSS-undersøkelsen.

Hvordan man kan ta elevresultatene på alvor og drøfte dem i fora hvor lærere er ekskludert, er et legitimt spørsmål å reise i denne sammenhengen.

### *Sammenfatning*

En stor andel av de fylkeskommunale og kommunale skoleeierne anser Norges resultater fra PISA-undersøkelsen og TIMSS-undersøkelsen som en av de viktigste drivkreftene bak læreplanreformen. En stor andel av de fylkeskommunale og kommunale skoleeierne drøftet PISA- og TIMSS-resultatene, og skoleledere ble i større grad enn lærere trukket inn i drøftingene. De fylkeskommunale og kommunale skoleeierne trakk inn lærerne i drøftingene av PISA- og TIMSS-resultatene i mindre grad enn forventet. I drøftingene har ingen av skoleeierne rettet oppmerksomheten kun mot resultater oppnådd av elever fra språklige minoriteter, men hovedsakelig mot resultater oppnådd av alle elever.

### **Femte empiriske analyse: Skoleeierne syn på resultatmålinger med internasjonale undersøkelser og nasjonale prøver og deres syn på manglende fokus på resultater i norske skoler**

I analysen skiller vi mellom skoleeiere som i stor grad er enige i Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Vi avgrensner det til spørsmålet om mål- og resultatvurderinger. Disse skiller vi fra skoleeiere som i liten grad er i overensstemmelse med Kunnskapsløftets interesse for mål- og resultatvurderinger. Skillet trer frem i analyser av sammenhengen mellom (1) synet på manglende fokus på resultater, (2) synet på internasjonale undersøkelser og nasjonale prøver og (3) synet på svak kultur for læring.

Når det gjelder synet på kultur for læring i norsk skole, viser våre funn at 76,5 % av de kommunale skoleeierne og 89,5 % de fylkeskommunale skoleeierne har standpunkt som stemmer overens med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Dette innebærer at 23,5 % av de kommunale og 10,5 % av de fylkeskommunale skoleeierne har et syn på læringskulturen i norsk skole som ikke stemmer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

Når det gjelder synet på hvor viktig resultatmålinger ved hjelp av nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser er for utviklingen av grunnskolen og videregående skole i Norge, er resultatet følgende: 93,2 % av skoleeierne er i noen grad eller i stor grad og 6,8 % er i liten grad enige i at resultatmålinger med nasjonale prøver er viktig for utviklingen av norsk skole. Når det gjelder verdien av resultatmålinger ved hjelp av internasjonale undersøkelser, ser vi at 84,8 % av skoleeierne er i noen grad eller i stor grad enige og 15,2 % er i liten grad enig i at det er viktig for utviklingen av norsk skole at resultatene måles med internasjonale undersøkelser. Vi anser resultatmålinger ved hjelp av nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser som viktige instrumenter for utviklingen av Kunnskapsløftets skoler, og som viktige elementer i reformen. Av resultatene ser vi at rundt 7 % av skoleeierne har et syn på nasjonale prøver og rundt 15 % av skoleeierne har et syn på internasjonale undersøkelser som ikke er i tråd med Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

Når det gjelder synet på manglende fokus på resultater, som vi analyserte ovenfor, er det slik at 42,1 % av de kommunale skoleeierne og 48,7 % av de fylkeskommunale skoleeierne er i stor grad enige i at det har vært manglende fokus på resultater i norsk skole. Vi mener at disse skoleeierne har samme syn på norsk skole som initiativtakerne til og utformerne av Kunnskapsløftet-reformen. Men hva betyr det at over 50 % av skoleeierne ikke fullt deler den oppfatningen som tydelig kommer til uttrykk i de departementale styringssignalene? Vi konkluderer med at vi trenger å arbeide videre med skoleeierens oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

## **Kapittel 5 Skoleeierens oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform**

Interessen for mål- og resultatvurdering er bare ett aspekt ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform. For å analysere skoleeierens oppfatninger av Kunnskapsløftet som utdanningsreform må vi derfor analysere mer enn standpunkter til resultater og syn på elevenes læringsutbytte. Det andre temaet er styring i retning av større lokalt ansvar. Vi spør: Har Kunnskapsløftet etter skoleeierens oppfatning økt det lokale handlingsrommet for beslutninger. Hvordan er relasjonen mellom opplevelsen av større handlingsrom og resultatorientering?

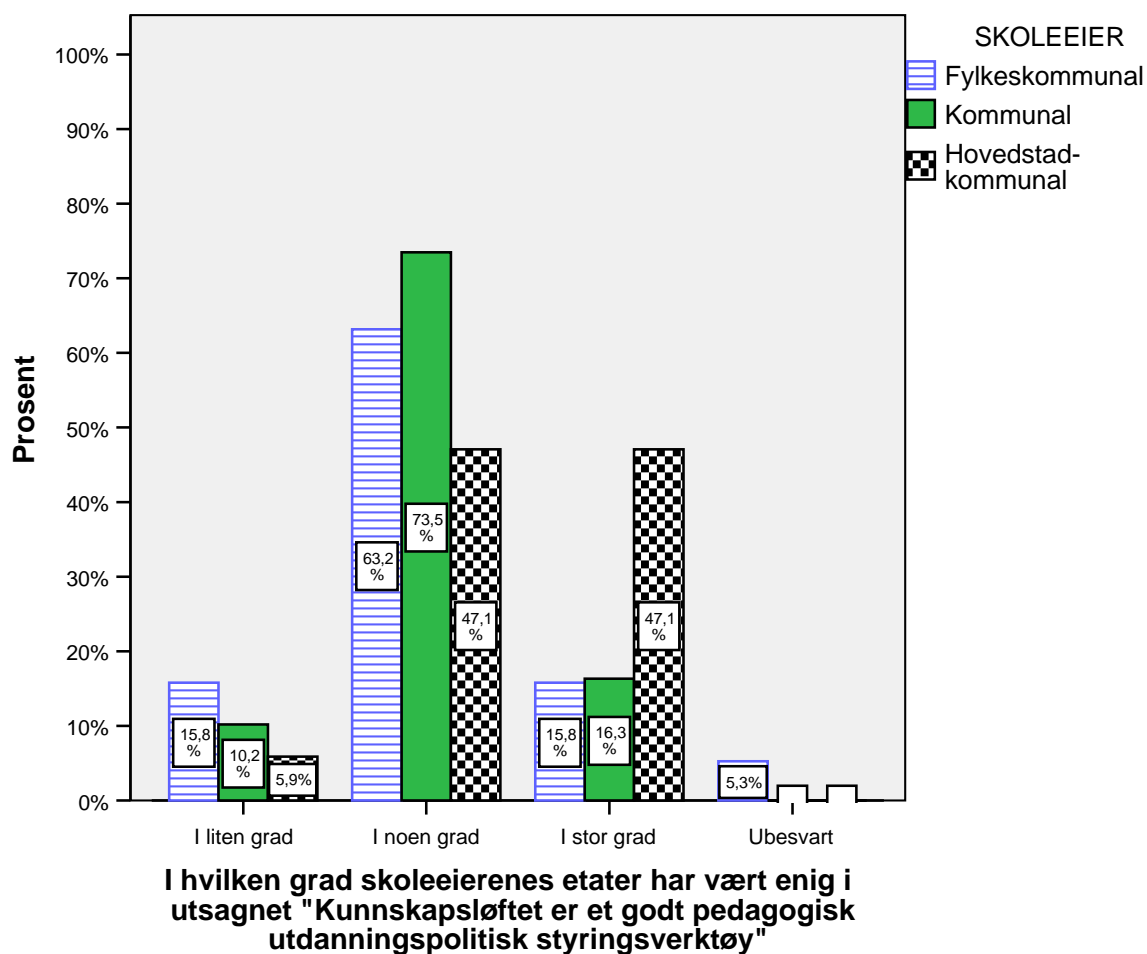
Gjennom våre empiriske analyser fant vi at resultatorientering og fokusering på elevenes læring hos Kunnskapsløftets skoleeiere varierer. Hos 36,6 %, råder det perspektivfellesskap og fellesskap i tiltak med Kunnskapsløftet når det gjelder *resultatorientering og fokusering på elevenes læring*. Når det gjelder de øvrige 63,3 %, kan en påpeke at de på minst ett og i mange tilfeller flere områder har oppfatninger som ikke er i samsvar med perspektiver og tiltak med Kunnskapsløftets ønske om *resultatorientering og fokusering på elevenes læring*. Det er 24,6 % av skoleeierne som ikke anser resultatoppnåelse, grunnleggende ferdigheter, læring og læringsutbytte som viktige ved reformen. Vi **konkluderer** slik: Hvis hver fjerde skoleeier mangler forståelse av reformens intensjoner, innhold og mål, er dette ikke bare et lokalt, men også et nasjonalt problem. Hvis denne situasjonen skyldes uklare og utydelige signaler fra utdanningsmyndighetenes side, er dette ikke bare et nasjonalt, men også et lokalt problem.

Funnet kommer frem etter fire empiriske analyser: Vi analyserer først **skoleeiernes standpunkt til utsagn om Kunnskapsløftet som styringsverktøy**. Vi relaterer standpunktene til spørsmål om kvalitetssikring og handlingsrom for beslutninger. I den andre analysen er temaet **sammenhengen mellom opplevelsen av større handlingsrom og resultatorientering**. I den tredje analysen er temaet ikke bare standpunktene og meningsytringene til skoleeierne overfor ulike utdanningspolitiske utsagn. Her er temaet hva skoleeierne selv anser som viktig og utfordrende. Analysen rettes mot **tiltakene som skoleeierne har prioritert å iverksette**. Den fjerde analysen fører frem til **ulike kategorier av skoleeiere** når det gjelder resultatorientering og læringsfokusering.

### **Første empiriske analysen: Er Kunnskapsløftet et godt styringsverktøy?**

I spørreundersøkelsen ber vi skoleeier om å ta stilling til utsagnet ”Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy”. Svarene tyder på at flertallet av skoleeierne ikke er avvisende overfor Kunnskapsløftet som reform, i og med at de svarer at de i noen grad eller i stor grad er enige i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy.

**Figur 28 Skoleeierens oppfatning av Kunnskapsløftet**



79 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 89,8 % av de kommunale og 94,2 % av hovedstadskommunene er i noen grad eller i stor grad enige i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsinstrument. Når man stiller et positivt spørsmål, som vi har gjort i dette tilfellet, er det riktig å slå sammen kategoriene 'i noen grad' og 'i stor grad'. Samtidig betyr denne tilnærmingen at svaralternativet 'i liten grad' på et positivt spørsmål oppfattes som et ganske klart negativt svar.

Tendensen i figuren er at Kunnskapsløftet har fått positiv mottakelse hos et stort flertall av skoleeiere. Samtidig viser svarene at hver sjuende fylkeskommunale (n = 3) og hver tiende kommunale skoleeier (n = 10) som ikke er hovedstadskommune, har et problematisk forhold til Kunnskapsløftet. De er i liten grad enige i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy.

En enkel sortering i tre ulike mengder kan si oss i hvilken grad skoleeier er enig i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy. Men dette forteller oss ikke *hva* skoleeier forstår med ”godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy”. Det sier heller ikke hva som forstås med Kunnskapsløftet som reform.

Vi har undersøkt sammenhengen mellom de kommunale skoleeierne og de fylkeskommunale skoleeierne som er enige i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy. Vi har knyttet svar på dette spørsmålet til utsagn om i hvilken grad de er enige i at ”reformen Kunnskapsløftet har lettet kommunens arbeid med å kvalitetssikre opplæringen i grunnskolen”. Vi har også sammenliknet spørsmålet om Kunnskapsløftet er et godt styringsverktøy til et utsagn om at ”kommunene har fått et større handlingsrom for beslutninger om grunnskolen etter at staten innførte reformen Kunnskapsløftet”. Vi har også undersøkt i hvor stor grad skoleeierne er enige i begge utsagnene. Sammenligningen gjør det mulig å analysere om det eksisterer et mønster i standpunktet til om skoleeier oppfatter Kunnskapsløftet som et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy. Det har vi gjort ved å stille dem spørsmål som innledningsvis kan knyttes til Kunnskapsløftet som utdanningsreform: Kommunens arbeid med å kvalitetssikre opplæringen, og om kommunen har fått et større handlingsrom.

**Figur 29 Fylkeskommunale skoleeieres oppfatning av Kunnskapsløftets pedagogiske og utdanningspolitiske funksjon som styringsverktøy og av Kunnskapsløftets bidrag til kvalitetssikring av opplæringen i videregående skole**

		I hvilken grad fylkeskommunale skoleeiere er enige i utsagnet "Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy"			
		I liten grad	I noen grad	I stor grad	
I hvilken grad fylkeskommunale skoleeiere er enige i utsagnet "reformen Kunnskapsløftet har lettet fylkeskommunens arbeid med å kvalitetssikre opplæringen i videregående skole"	I liten grad	2	3	0	5
	I noen grad	1	8	2	11
	I stor grad	0	1	1	2
I alt		3	12	3	18

Det var 18 fylkeskommunale skoleeiere som svarte på dette spørsmålet. 12 av de 15 fylkeskommunale skoleeierne som i noen grad eller i stor grad er enige i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy, er samtidig i noen grad eller i stor grad enige i at reformen har lettet fylkeskommunenes arbeid med å kvalitetssikre opplæringen i den videregående skolen. Summen av svaralternativene 'i noen grad' og 'i liten grad' på begge spørsmålene er 14. Summen av svaralternativene 'i noen grad' og 'i stor grad' på begge spørsmålene er 12. Sammenhengsanalysen etter Kendalls tau-b viser at det ikke er signifikant sammenheng mellom variablene sammenheng  $p \geq .01$ .

**Figur 30 Fylkeskommunale skoleeieres oppfatning av Kunnskapsløftets pedagogiske og utdanningspolitiske funksjon som styringsverktøy og av fylkeskommunenes handlingsrom for beslutninger om videregående skole etter at staten innførte reformen Kunnskapsløftet**

	I hvilken grad fylkeskommunale skoleeiere er enige i utsagnet "Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy"			I alt
	I liten grad	I noen grad	I stor grad	
I hvilken grad fylkeskommunale skoleeiere er enige i utsagnet "fylkeskommunene har fått et større handlingsrom for beslutninger om videregående skole etter at staten innførte reformen Kunnskapsløftet"	0	3	0	3
I liten grad				
I noen grad	1	7	1	9
I stor grad	2	2	2	6
I alt	3	12	3	18

Samme tendensen ser vi her: 12 av de fylkeskommunale skoleeierne som i noen grad eller i stor grad er enige i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy, er også i noen grad eller i stor grad enige i at fylkeskommunene har fått et større handlingsrom for beslutninger om videregående skole etter at staten innførte reformen Kunnskapsløftet'. Hvis vi slår kategoriene 'i liten grad' og 'i noen grad' sammen, blir summen av fylkeskommunene i denne bolken 11. Vi finner ikke her signifikant sammenheng mellom de fylkeskommunale skoleeiernes oppfatninger.



**Figur 31 Kommunale skoleeieres oppfatning av Kunnskapsløftets pedagogisk og utdanningspolitiske funksjon som styringsverktøy og av Kunnskapsløftets bidrag til kvalitetssikring av opplæringen i grunnskolen**

		I hvilken grad kommunale skoleeiere er enige i utsagnet "Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy"			
		I liten grad	I noen grad	I stor grad	
I hvilken grad kommunale skoleeiere er enige i utsagnet "reformen Kunnskapsløftet har lettet kommunens arbeid med å kvalitetssikre opplæringen i grunnskolen"	I liten grad	6	21	5	32
	I noen grad	5	50	10	65
	I stor grad	0	9	9	18
I alt		11	80	24	115

Alle de kommunale skoleeierne svarte på begge spørsmålene. På den ene siden sier 78 av dem at de i noen grad eller i stor grad er enige i begge utsagnene. På den andre siden er summen av dem som i noen grad og i liten grad er enige i utsagnene, 82. Når Kendalls tau-b viser en signifikant sammenheng på  $p \leq .01$  ( $p = .005$ ), hvor sammenhengens styrke er .26, altså lav, betyr det at det er en ganske stabil gruppe som svarer 'i noen grad' på begge spørsmålene og at de som svarer 'i liten grad' eller 'i stor grad' på det ene spørsmålet, tenderer til å svare henholdsvis 'i liten grad' ( $n = 6$ ) eller 'i stor grad' ( $n = 9$ ) på det andre spørsmålet. Samtidig ser vi at 26 kommunale skoleeiere som i noen grad er enige i at 'Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsdokument', skifter mening og sier at de i liten grad er enige i at "reformen Kunnskapsløftet har lettet kommunenes arbeid med å kvalitetssikre opplæringen i grunnskolen".

Hva er skoleeierens syn på handlingsrommet for beslutninger etter at staten har innført reformen Kunnskapsløftet?

**Figur 32 Kommunale skoleeieres oppfatning av Kunnskapsløftets pedagogiske og utdanningspolitiske funksjon som styringsverktøy og av kommunenes handlingsrom for beslutninger om videregående skole etter at staten innført reformen Kunnskapsløftet**

	I hvilken grad kommunale skoleeiere er enige i utsagnet "Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy"				I alt
	I liten grad	I noen grad	I stor grad		
I hvilken grad kommunale skoleeiere er enige i utsagnet "kommunene har fått et større handlingsrom for beslutninger om grunnskolen etter at staten innført reformen Kunnskapsløftet"					
I liten grad	4	26	4		34
I noen grad	7	39	10		56
I stor grad	0	13	10		23
I alt	11	78	24		113

Det er 113 av 115 kommunale skoleeiere som har svart på begge disse spørsmålene. Kendalls tau-b viser en signifikant sammenheng på  $p \leq .01$  ( $p = .004$ ), hvor sammenhengens styrke er .23, altså lav. Dette betyr at det er en ganske stor, stabil gruppe som svarer 'i noen grad' på begge spørsmålene, og at de som svarer 'i liten grad' eller 'i stor grad' på det ene spørsmålet, tenderer mot å svare henholdsvis 'i liten grad' ( $n = 4$ ) eller 'i stor grad' ( $n = 10$ ) på det andre spørsmålet. Samtidig ser vi at 26 kommunale skoleeiere som i noen grad eller i stor grad er enige i at 'Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsdokument', skifter mening og sier at de i liten grad er enige i at 'kommunene har fått et større handlingsrom for beslutninger om grunnskolen etter at staten har innført reformen Kunnskapsløftet'.

I dette bildet finnes det også 9 kommunale skoleeiere som slutter seg til Kunnskapsløftet som et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy, uten at de vektlegger større kommunalt handlingsrom og lettelser i kvalitetssikringsarbeidet.

Ut fra dette resultatet kan vi fastslå: Det er ikke klart hva man slutter seg til når man i noen eller stor grad er enig i at Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy. Vi vil gå videre ved å knytte sammen to sentrale dimensjoner i Kunnskapsløftet, på den ene siden resultatorienteringen og på den andre siden større handlingsrom for beslutninger når skoleeierne implementerer reformen.

### **Den andre empiriske analysen: Sammenheng mellom resultatorientering og opplevelse av større handlingsrom**

Vi har også vært interessert i å avklare i hvilken grad ulike oppfatninger av større handlingsrom på grunn av Kunnskapsløftet som utdanningsreform, kan brukes til resultatoppnåelse og læringsutbyttet i Kunnskapsløftets skoler.

I kapittel 4 analyserte vi svar som skoleeier hadde på fokus på resultat i skolen. I den følgende analysen skal vi bygge på skoleeierne egne oppfatninger hva de anser som viktig og som utfordrende ved Kunnskapsløftet som reform. I spørreundersøkelsen er det to åpne spørsmål der den som svarer, selv må føre inn svaret. Det ene spørsmålet er følgende som er stilt er: Hva oppfatter din etat som det viktigste med utdanningsreformen? Nevn minst én og maksimum fem saker/områder som din etat anser som det viktigste med reformen. Her er det ført opp a), b), c), d) og e) med en linje for svar.

Det andre åpne spørsmålet gjelder utfordringer i forbindelse med innføringen og gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet. Det fylkeskommunale nivået ble bedt om å nevne minst to og maks fem saker som etaten anså som utfordrende saker i norsk. På tilsvarende måte ble kommunenivået bedt om å skrive minst to og maks fem saker som etaten anså som utfordrende saker i norsk grunnskole / videregående skole etter at Kunnskapsløftet ble innført.

Det er stor variasjon i svarene og beskrivelsene av hva som er viktigst med reformen, og hva skoleeierne anser som utfordringer. Men der skoleeiere skrev hva de anså som viktig med reformen, ser vi hyppig bruk av ordene 'resultater', 'læring og læringsutbytte', 'kompetansemål

og grunnleggende ferdigheter'. Vi har slått slike svar sammen til en variabel som vi kaller 'resultatorientering'. På den måten kan vi se om det er sammenheng mellom skoleeierens resultatorientering, eller mangel på sådan, og deres opplevelse av handlingsrom etter at Kunnskapsløftet ble innført.

**Figur 33 Forholdet mellom opplevelse av handlingsrom og resultatorientering**

		Det viktigste med reformen Kunnskapsløftet er oppnåelse av kompetansemål, utvikling av grunnleggende ferdigheter, økt læringsutbytte og bedre resultater		
		JA	NEI	I alt
I hvilken grad	I liten grad			
skoleeierne er enige i at		31	7	38
fylkeskommunene eller				
kommunene har fått				
større handlingsrom	I noen grad	43	22	65
etter at Kunnskapsløftet				
ble innført				
	I stor grad	25	4	29
I alt		99	33	132

Det er ikke klar sammenheng mellom de to variablene, men det er ganske tydelig at de som er resultatorientert, har ulike opplevelser av hvorvidt Kunnskapsløftet skaper handlingsrom. Samtidig er det viktig å fremheve at 99 av de 132 skoleeiere som svarte på spørsmålet, dvs. 73,8 % av utvalget (n = 134), har vært resultatorienterte, selv om de har ulike opplevelser av de mulighetene for handlingsrom som reformen har skapt. Resultatene kan videre tolkes på denne måten:

- 31 skoleeiere satser på resultatoppnåelse selv om de i liten grad mener at de har fått større handlingsrom av reformen. Vi mener at dette er den gruppen som tolker reformen som en forpliktende resultatorientert reform.
- 43 skoleeiere satser på resultatoppnåelse selv om de bare i noen grad mener at de har fått større handlingsrom av reformen
- 25 skoleeiere opplever at reformen har gitt dem større handlingsrom, og de bruker dette handlingsrommet til å satse på resultatoppnåelse.

Anser vi resultatoppnåelse som en viktig sak i forbindelse med reformen, må vi kunne si at den sistnevnte gruppen (c) er den mest interessante.

Videre ser vi at 33 av 132 skoleeiere, dvs. 24,6 % av utvalget (n = 134), ikke er resultatorienterte. Det betyr at nesten hver fjerde skoleeier ikke er resultatorientert. 7 av dem er av den oppfatning at de ikke har fått større handlingsrom av reformen. Det virker som de oppfatter Kunnskapsløftet som en ikke-resultatorientert utdanningsreform. 22 av dem satser ikke på resultatoppnåelse, selv om de i noen grad opplever at de har fått større handlingsrom. Det er vanskelig å knytte tolkninger til denne skoleeiergruppen, men vi kan slå fast at de ikke er resultatorienterte, og at de representerer rundt hver femte skoleeier i utvalget. Det er 4 skoleeiere som ikke er resultatorienterte selv om de mener at de har fått større handlingsrom etter at reformen ble innført. Det virker som om de selv har valgt å utnytte det store handlingsrommet til ikke å satse på resultatoppnåelse. Og uansett bakgrunn eller motiv er det slik at 24,6 % av skoleeierne ikke anser resultatoppnåelse, grunnleggende ferdigheter, læring og læringsutbytte som viktig med reformen.

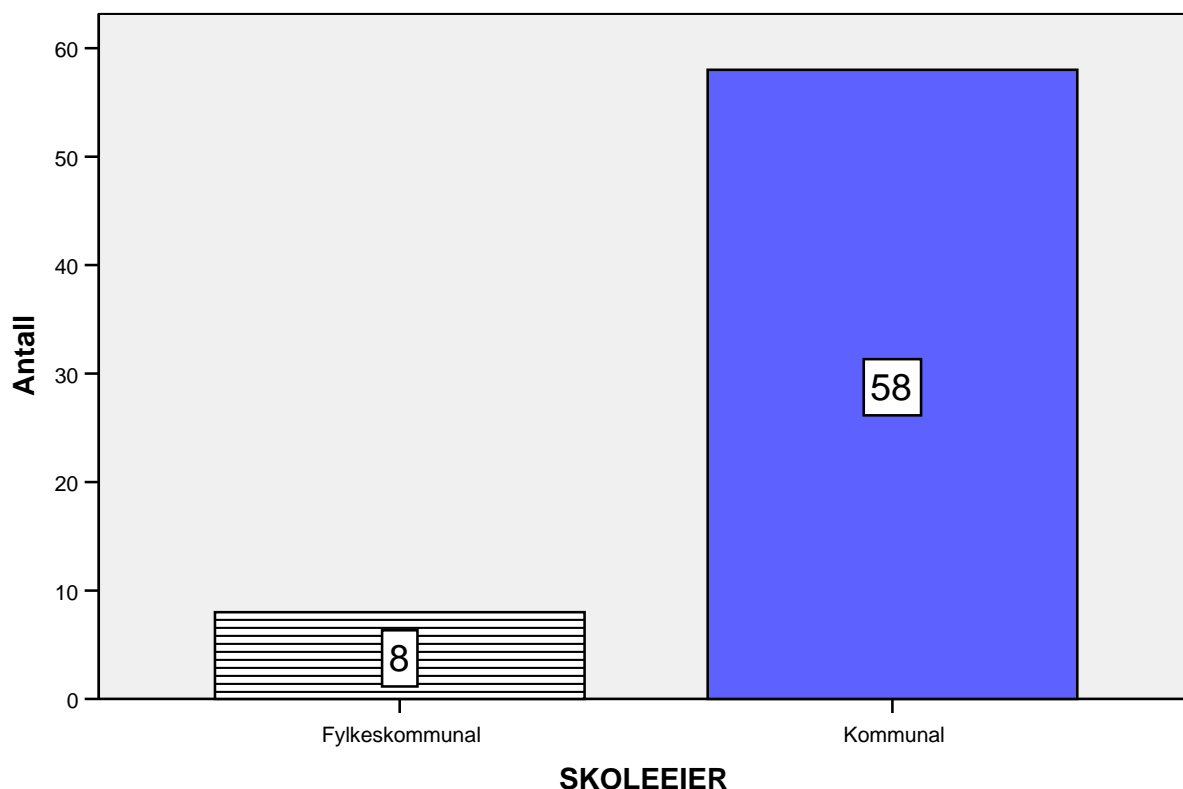
### **Den tredje empiriske analysen: Skoleeiernes prioriterte tiltak**

Krysstabellen som ble presentert i kapittel 4, viste at 100 av 134 skoleeiere i noen grad eller i stor grad enige i at *det eksisterer en svak kultur for læring i norsk skole*, samtidig som de i noen grad eller i stor grad enige i at *det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk skole*. Én ting er å ha samme syn på norsk skole som Kunnskapsløftets initiativtakere når det gjelder læringskultur og resultatorientering. En annen ting er å benytte seg av skoleeiermakten sin og foreta prioriteringer og utvikle og iverksette tiltak for å gjøre noe med den svake læringskulturen og den manglende resultatorienteringen i norsk skole. Med en slik innfallsvinkel har vi valgt å undersøke hvor mange av de ovennevnte 100 skoleeierne som i noen grad eller i stor grad har prioritert

- a) utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes muntlige ferdigheter
- b) utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes skriftlige ferdigheter
- c) utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes leseferdigheter
- d) utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes regneferdigheter
- e) utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes digitale ferdigheter
- f) utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes kunnskaper i naturfag
- g) utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes kunnskaper i matematikk

Vi mener at disse sju prioriteringsområdene er gode indikatorer på om de skoleeierne som deler Kunnskapsløftets syn på norsk skole med hensyn til læringsfokusering og resultatorientering, også velger å prioritere tiltak for å forbedre alle elevenes resultater og læringsutbytte.

**Figur 34 Antall lærings- og resultatorienterte skoleeiere som i noen grad eller i stor grad har prioritert forbedringen av elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk**



Diagrammet viser at 66 av de 100 skoleeierne, altså 66 % av de skoleeierne som i utgangspunktet hadde en felles forståelse av norsk skole med initiativtakere til Kunnskapsløftet med hensyn til læringskultur og resultatorientering, har tatt konsekvensen av dette synet på norsk skole. I samsvar med Kunnskapsløftets intensjoner har de valgt å prioritere utvikling og iverksetting av tiltak for å utvikle de fem grunnleggende ferdighetene og elevenes kunnskaper i naturfag og matematikk. Som vi vet, er det her er snakk om sentrale

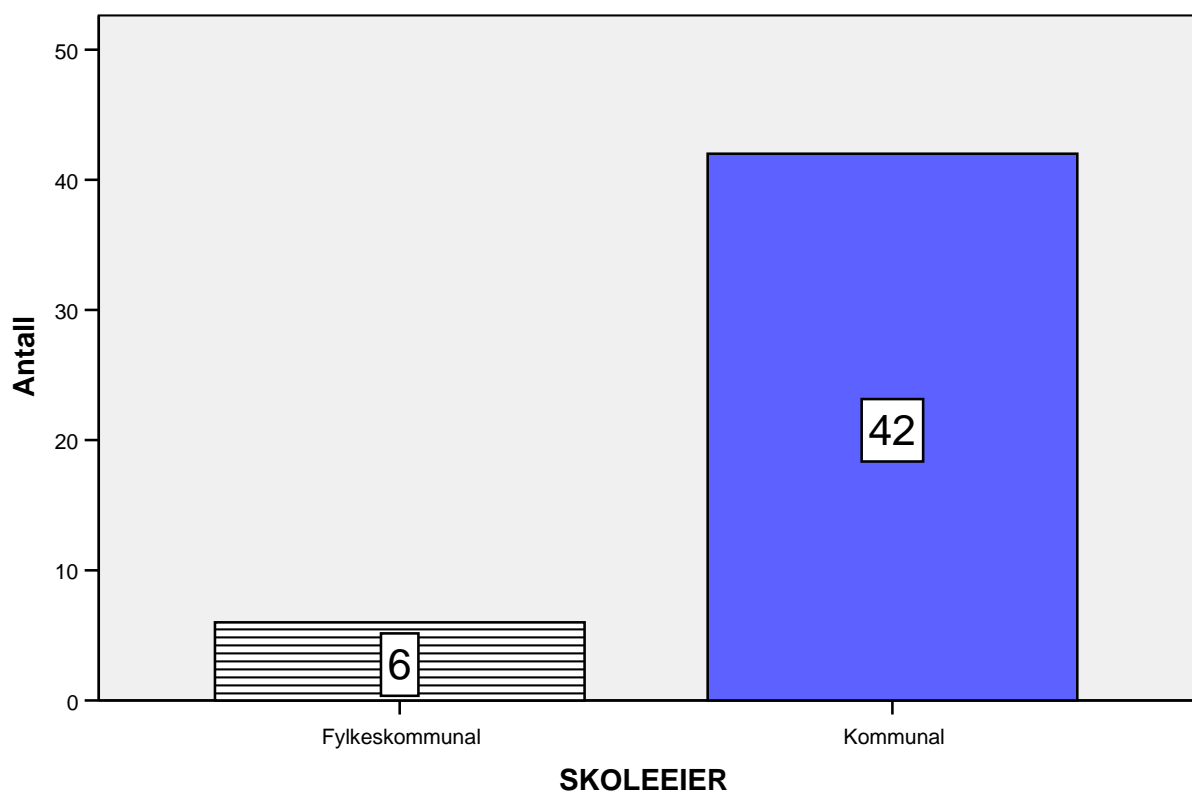
ferdighetsområder som har sammenheng med elevenes språklige utvikling og 'literacy'-utvikling i vid forstand og deres naturfaglige og matematikkfaglige utvikling, samtidig som det henger nøye sammen med PISA- og TIMSS-undersøkelsenes fokuseringsområder.

### **Analysen**

Det at en skoleeier har samme syn på norsk skole som initiativtakere til Kunnskapsløftet, er ingen garanti for at denne skoleeieren virkelig vil prioritere utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes læringsvilkår, slik at flere elever får bedre læringsutbytte og bedre resultater på skolen. Det kan hende skoleeierne har andre prioriteringer som de tror vil føre til forbedring av elevenes læringsutbytte og skoleprestasjoner, uten at vi klarer å fange opp dette i undersøkelsen. Vi velger imidlertid å tro at de skoleeierne som nedprioriterer utvikling og iverksetting av tiltak på de ovennevnte sju områdene, ikke er i takt med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Videre mener vi at prioriteringen av utvikling og iverksetting av tiltak på de nevnte sju områdene må følges opp med kompetanseheving. Dette har vært et av satsingsområdene like før, under og etter innføringen av Kunnskapsløftet reformen. Av den grunn vil vi hevde følgende: En skoleeier som i noen grad eller i stor grad gir prioritering til utviklingen og iverksettingen av tiltak på de ovennevnte sju områdene, er en skoleeier som er på rett vei til å utføre sitt skoleeieransvar i overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Dersom en skoleeier i denne posisjonen også klarer å gi tilbud om etterutdanning innen temaet '*metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag*', noe som ligger innenfor skoleeierens ansvarsområde i læreplanen Kunnskapsløftet, vil vi si at denne skoleeieren handler i overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdanningsreform når det gjelder *læringsfokusering og resultatorientering*.

Derfor har vi følgende oversikt:

**Figur 35 Antall lærings- og resultatorienterte skoleeiere som i noen grad eller i stor grad har prioritert forbedringen av elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk, samtidig som de har gitt tilbud om etterutdanning til skoleledere og lærere innen metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag i '5-7 timer' eller '8 eller flere timer**



Oversikten viser at til sammen 48 skoleeiere, hvorav 6 fylkeskommunale og 42 kommunale, har klart å gi etterutdanningstilbud til pedagogiske personalet innen temaet 'metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag', samtidig som de har gitt betydelig prioritering til utvikling og iverksetting av tiltak for å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk. Disse skoleeierne delte dessuten Kunnskapsløftets syn når det gjelder svak kultur for læring og manglende fokus på resultater i norsk skole.



## **Den fjerde empiriske analysen: Kategorier av skoleeiere når det gjelder resultatorientering og læringsfokusering**

På bakgrunn av ovennevnte resultater og drøftinger vil vi hevde at vi får fem kategorier av skoleeiere med hensyn til resultatorientering og læringsfokusering.

### ***1) Skoleeiere som i stor grad uttrykker perspektivfellesskap med Kunnskapsløftet som reform (n = 48)***

Vi vil definere denne gruppen av skoleeiere (n = 48) som skoleeiere som i stor grad har samme syn på norsk skole som skolemyndighetene, samtidig som de har tatt konsekvensen av dette ved å prioritere utvikling og iverksetting av tiltak rettet mot å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk. I denne prosessen har de satset på etterutdanning av lærere innen metoder og arbeidsmåter i ulike fag. De har kanalisert ressursene sine målrettet i samsvar med Kunnskapsløftet både som utdanningsreform og ivaretar enkelte viktige momenter ved Kunnskapsløftet som læreplanreform (jf. del 2). *Den konsekvente kombinasjonen de utviser i sine holdninger og handlinger, gjør at vi vil karakterisere dem som skoleeiere som i stor grad tenker og handler i overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdanningsreform når det gjelder resultatorientering og fokusering på elevenes læring.*

### ***2) Skoleeiere som i liten grad uttrykker et perspektivfellesskap med kunnskapsløftet som reform (n = 33)***

Dette er skoleeiere som er uenige i minst ett av utsagnene "det eksiterer svak kultur for læring i norsk skole" og "det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk grunnskole". Samtidig har de i liten grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak i minst ett av de sju områdene som har med elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk å gjøre. Samtidig har en del av dem satset på etterutdanning av lærere ved å gi dem etterutdanningstilbud på maks 4 timer eller ingen tilbud.

Det fins mange måter å være enig i utsagn om skolen på og det å prioritere tiltak. Det fins skoleeiere som er enige i diagnosen, men ikke klart prioriterer tiltak som stemmer overens med Kunnskapsløftets intensjoner.

### ***3) Skoleeiere som er enige i diagnosen, men ikke i tiltakene (n = 34)***

I denne kategorien av skoleeiere (n = 34) finner vi dem som er enige i diagnosen av norsk skole når det gjelder svak læringskultur og manglende resultatfokusering, men som ikke har tatt konsekvensen av det ved å prioritere utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk. De har heller satset på kompetanseheving hos lærere når det gjelder metoder og arbeidsmåter i ulike fag. Denne kategorien skoleeiere kan sies å være enige med Kunnskapsløftet som utdanningsreform på avgjørende punkter når det gjelder diagnosen av skolen, men de følger ikke opp med tiltak som er i samsvar med Kunnskapsløftet som læreplanreform. Denne kategorien av skoleeiere viser derfor til behovet for å arbeide videre med spørsmål om sammenheng i Kunnskapsløftet som reform.

#### ***4) Skoleeiere som ikke er enige i diagnosen, men målrettet handlende (n = 1)***

Det finnes også skoleeiere som ikke er enige i diagnosen om norsk skolekultur, men som samtidig iverksetter det som er reformens intensjon. Vi finner 1 skoleeier (n = 1) som ikke er enig i utsagnene ”*det eksisterer svak kultur for læring i norsk skole*” og ”*det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk grunnskole*”, men samtidig har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk. Dessuten har denne skoleeieren satset på etterutdanning av lærere i metoder og arbeidsmåter i ulike fag.

#### ***5) Skoleeiere som er enige i diagnosen, men inkonsekvente i tiltakene (n = 18)***

En interessant annen kategori av skoleeiere er de som er enige i diagnosen, men som tilsynelatende er inkonsekvente i prioriteringer og tiltak. Dette er skoleeiere (n = 18) som har samme syn på norsk skole som skolemyndighetene, samtidig som de har tatt konsekvensen av det ved å prioritere utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i naturfag og matematikk. De har derimot ikke satset på kompetanseheving hos lærerne når det gjelder metoder og arbeidsmåter i ulike fag.

Denne siste kategorien av skoleeiere åpner opp for aktuelle spørsmål. Kan det eksistere ulike former for inkonsistens? Det er mulig at en skoleeier kan satse på tiltak som gjelder metoder og arbeidsmåter og lokalt læreplanarbeid og ikke nødvendigvis implementere Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform. Hvorvidt skoleeierens tiltak og prioritering er eller ikke er i overensstemmelse med Kunnskapsløftet, er ikke det eneste spørsmålet om sammenheng og konsistens. Det kan være uklare styringssignaler som gis også på det nasjonale nivået. Det

er verdt å se nærmere på sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform på det nasjonale nivået. Det er disse spørsmålene vi skal vende oss mot i del 2 i analysene av kompetansemål, grunnleggende ferdigheter, læringsstrategi, differensiert og tilpasset opplæring og elevvurdering.

### **Sammenfatning**

Resultatorientering og fokusering på elevenes læring hos Kunnskapsløftets skoleeiere varierer. Hos 49 skoleeiere, dvs. 36,6 %, råder det perspektivfellesskap og felleskap i tiltak med Kunnskapsløftet når det gjelder *resultatorientering og fokusering på elevenes læring*. Når det gjelder de øvrige 85 skoleeierne, dvs. 63,3 %, kan en påpeke at de på minst ett og i mange tilfeller flere områder har oppfatninger som ikke er i samsvar med perspektiver og tiltak med Kunnskapsløftets ønske om *resultatorientering og fokusering på elevenes læring*. Vi har også påpekt at det er 24,6 % av skoleeierne som ikke anser resultatoppgåelse, grunnleggende ferdigheter, læring og læringsutbytte som viktige ved reformen.

Om disse funnene skyldes uklare, utydelige styringssignaler fra utdanningsreformens side eller skoleeierne manglede kompetanse, kan diskuteres, men vi velger å påpeke at dette gjelder rundt hver fjerde skoleeier. Hvis hver fjerde skoleeier mangler forståelse av reformens intensjoner, innhold og mål, er dette ikke bare et lokalt, men også et nasjonalt problem. Hvis denne situasjonen skyldes uklare og utydelige signaler fra utdanningsmyndighetenes side, er dette ikke bare et nasjonalt, men også et lokalt problem.

## **Del 2 Kunnskapsløftet som læreplanreform**

### **Perspektiv, problemstilling og struktur**

I implementeringen av Kunnskapsløftet ble skoleeierne gitt en sentral rolle, særlig i kompetanseutvikling. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* vises det til fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen. I den nye organiseringen blir rollefordelingen mellom stat og skoleeier omtalt slik at skoleeierens ansvar for kvalitetsutviklingen blir gjort mer synlig, ifølge stortingsmeldingen. Departementet viser her til overføringen av forhandlingsansvaret for lærerne til arbeidsgiveren og fremholder at det har gitt skoleeierne sterkere virkemidler til å ivareta sitt ansvar for grunnopplæringen (s. 25). Ansvar for grunnopplæringen innebærer at skoleeieren skal sørge for at det til enhver tid er tilstrekkelig kompetanse i skolen. Kunnskapsløftet som utdanningsreform kan derfor knyttes til at skoleeierens ansvar for nødvendig kompetanseutvikling forsterkes. I utdanningsloven § 10- 8 heter det at skoleeieren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Det er lovbestemt at skoleeieren skal ha et system som gir undervisningspersonalet, skolelederne og personale med særoppgaver i skoleverket ”nødvendig kompetanseutvikling”. Og det som er nødvendig kompetanseutvikling forbindes i loven med fornyelse og utvidelse av den faglige og pedagogiske kunnskapen. Det innebærer videre at skoleeieren skal orientere seg om og være ”på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet”.

Det lovbestemte ansvaret for kompetanseutvikling innebærer også relasjoner til staten, ikke minst når nasjonale utdanningsreformer initieres. Reformene tilsier nettopp at det er behov for å fornye kompetansen. I denne forbindelsen er det påkrevd at staten går inn med midler til kompetanseutvikling. I del 2 analyserer vi ikke de økonomiske midlene. Rapporten avgrenses til analyser av departementale styringssignaler ved innføringen av reformen relatert til at skoleeieren har ansvar for at reformens intensjoner blir fulgt opp og videreformidlet. Staten setter opp prioriteringer innen kompetanseutvikling knyttet til reformen, og skoleeieren får et implementeringsansvar i kompetanseutviklingen samtidig som rollen med eieransvar av kompetansen altså er fremhevet i utdanningsreformen.

Ovenfor i del 1 er Kunnskapsløftet fremstilt som utdanningsreform. Vi har bygd vår fremstilling på dokumentanalyser av departementale styringssignaler og analysert skoleeierens svar på et spørreskjema. Én ting er å ha samme syn på norsk skole som Kunnskapsløftets initiativtakere når det gjelder læringskultur og resultatorientering. En annen

ting er som påpekt å benytte seg av skoleeiermakten til å foreta prioriteringer og utvikle og iverksette tiltak rettet mot læringskulturen med tanke på den manglende resultatorienteringen som har vært i norsk skole.

En kommunal skoleeier kan svare at det i stor grad er viktig for utviklingen av grunnskolen i Norge at resultatene måles med nasjonale prøver. Skoleeieren kan videre mene at det finnes gode nok nasjonale tester og kartlegginger, og at det bør utvikles ressurser til å analysere og følge opp resultater av skolene i egen kommune. En slik måte å tenke på knytter resultatfokuseringen til Kunnskapsløftet som utdanningsreform, men som vi skal se, ikke nødvendigvis til Kunnskapsløftet som læreplanreform. Å etablere et forsvarlig system for å vurdere kvaliteten på opplæringen er en utfordrende oppgave for en kommunal skoleeier. Men hva betyr utviklingen av et forsvarlig system for å vurdere kvalitet? Å vektlegge elevenes resultater og læringsutbytte og å vektlegge grunnleggende ferdigheter er klart knyttet til Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det *kan* være knyttet til Kunnskapsløftet som læreplanreform.

Sammenhengen mellom utdannings-, skole- og læreplanreform er altså komplisert å analysere. I svarene på spørreskjemaet kan man finne følgende som eksempel: En kommunal skoleeier som sier seg i stor grad enig i at det har vært manglende fokus på resultater i norsk skole, sier også at kompetansemål er viktig, og at skoleeieren i etterutdanningen prioriterer elevvurdering, utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier og utvikling av lokale læreplaner. Om vektlegging av resultater og grunnleggende ferdigheter er del av en *læreplanreform*, er avhengig av om dette knyttes til læreplaner med kompetansemål i fagene. Om Kunnskapsløftet primært anses som en utdanningsreform, vil skoleeierens arbeid med å implementere Kunnskapsløftet i første rekke *ikke* innebære operasjonalisering av Kunnskapsløftets nye læreplaner i fag med kompetansemål.

## **Kapittel 6 Kunnskapsløftet og skoleeierens lokale læreplanarbeid**

I delrapport 1, *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger* (Sandberg/Aasen 2008), fremkommer det i intervju med sentrale aktører at en legger vekt på det større kommunale handlingsrommet når det gjelder lokalt læreplanarbeid og valg av innhold og metoder i fagene (s. 57). De nye læreplanene gir skoleeierne og den enkelte skolen større autonomi med hensyn til valg av arbeidsformer, organisering og innhold (s. 59). I innledningen til Læreplanverket for Kunnskapsløftet omtales også lokalt arbeid med læreplaner for fag. Her fremheves at den kommunale eller fylkeskommunale skoleeieren er ansvarlig for at opplæringen er i samsvar med lov og forskrift, herunder læreplaner. Det sies at læreplanene i fagene forutsetter at det konkrete innholdet i opplæringen bestemmes på lokalt nivå. Videre bestemmes det på lokalt nivå hvordan opplæringen skal organiseres, og hvilke arbeidsmåter som skal brukes i opplæringen. For grunnskolen vil det i tillegg være en oppgave å fordele innhold mellom årstrinn. Det påpekes at generell del, læringsplakaten og læreplanene for fag er grunnlaget for skolens planlegging av opplæringen. Videre sies det at skoleeieren kan fastsette lokale læreplaner i fagene som ramme for den enkeltes skoles videre arbeid med planer for opplæringen.

Lokalt læreplanarbeid er et møtepunkt mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. Lokalt arbeid, lokal frihet er en dimensjon ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Og utgangspunktet er videre at Kunnskapsløftet som læreplanreform, fordrer lokalt læreplanarbeid. Lokalt læreplanarbeid har vi imidlertid hatt i ulike former siden 1739 (jf. Gudem 1993). Det er derfor et spørsmål om det lokale læreplanarbeidet samsvarer med det særegne ved Kunnskapsløftet både som utdannings- og som læreplanreform.

De empiriske analysene er av skoleeierens prioriteringer og tiltak knyttet til læreplanarbeid ved innføringen av nye læreplaner.

I den **første** empiriske analysen er temaet skoleeierens prioriteringer og tiltak knyttet til læreplanarbeid ved innføringen av nye læreplaner. Oppmerksomheten er rettet mot prinsippet om lokalt læreplanarbeid. Lokalt læreplanarbeid hadde vi også i tilknytning til M87. Et spørsmål som vi drøfter, er derfor følgende: Har vi noen dokumentasjon som kan gi oss grunnlag for å hevde at satsing på å utvikle lokale læreplaner i Kunnskapsløftets skoler skiller seg fra de tidligere reformenes, dvs. M87s ideer om lokalt læreplanutvikling? Gjennom ulike

empiriske analyser ser vi nærmere om det lokale læreplanarbeidet har Kunnskapsløftet som utdanningsreform som forutsetning.

I spørreundersøkelsen blir skoleeierne bedt om å angi hvilke temaer og tiltak som ble prioritert i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet. Spørsmålet er knyttet til svarkategoriene '8 eller flere timer', '5–7 timer', 'maks 4 timer' og 'ingen timer'.

Ved hjelp av en rekke spørsmål har vi forsøkt å kartlegge omfanget av tilbudet om etterutdanning i ulike temaer for lærerne. Her vil vi presentere våre resultater vedrørende temaene

- a) utvikling av lokale læreplaner
- b) metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag
- c) fagdidaktikk i ulike fag
- d) læreplananalyse

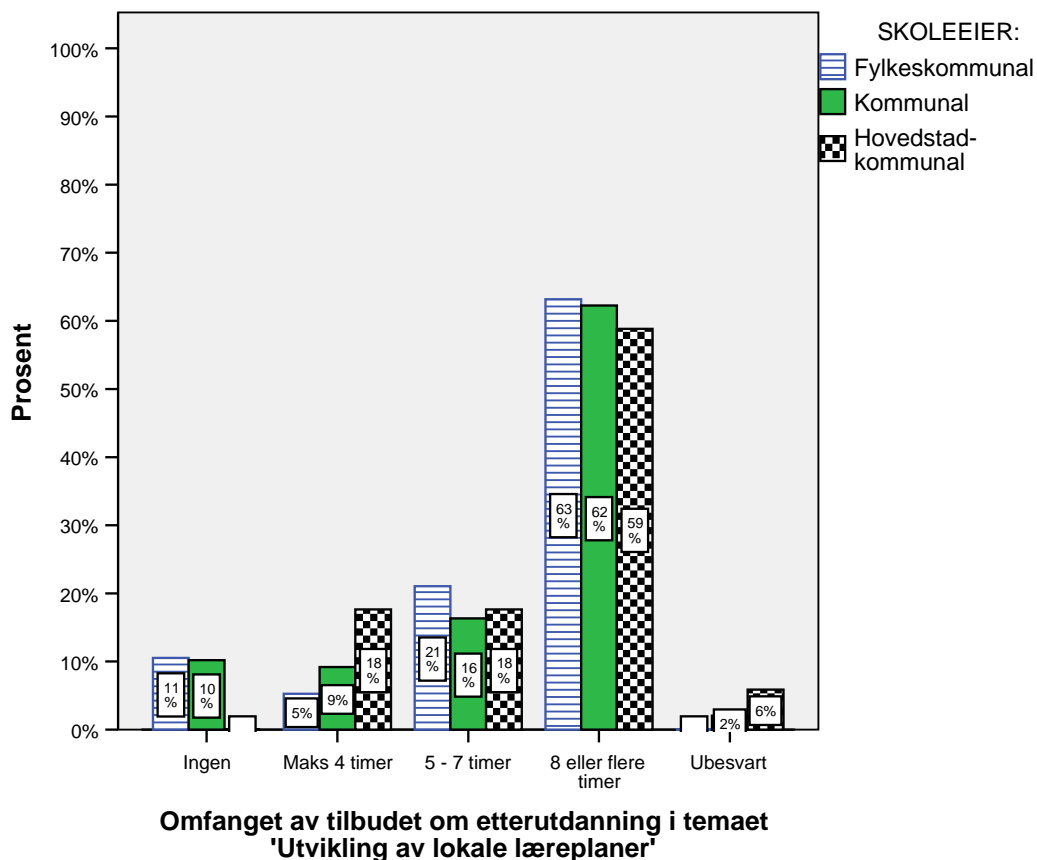
Resultatet av undersøkelsene er følgende: mellom **25% og 30 %** av skoleeierne på kommunenivået som *bare i liten grad* gjennomfører tiltak knyttet disse fire omtalte temaene. Hva betyr det at de ikke har tiltak knyttet til nettopp disse fire omtalte områdene, spør vi?

Resultatene sier ikke noe om hva innholdet i disse etterutdanningene har vært. I den **andre** empiriske analysen nedenfor ser vi prioriteringen av lokalt læreplanarbeid i lys av skoleeiernes oppfatning av utdanningsreformen. Vi finner at **over en fjerdedel** av de kommunale skoleeiere er i liten grad i samsvar med intensjonen om å utvikle lokale læreplaner, tilbud om metoder i ulike fag, fagdidaktikk og læreplananalyser. Men det er viktig å presisere at det ikke er skoleeierne som selv gjennomfører tilbudet. Vi kan derfor ikke si noe om de perspektivene som realiseringen av etterutdanningstilbudene om lokalt læreplanarbeid faktisk blir knyttet til.

### **Den første empiriske analysen: skoleeiers prioritering av lokalt læreplanarbeid**

For å få en detaljert og informativ oversikt vil vi operere med tre kategorier av skoleeiere.

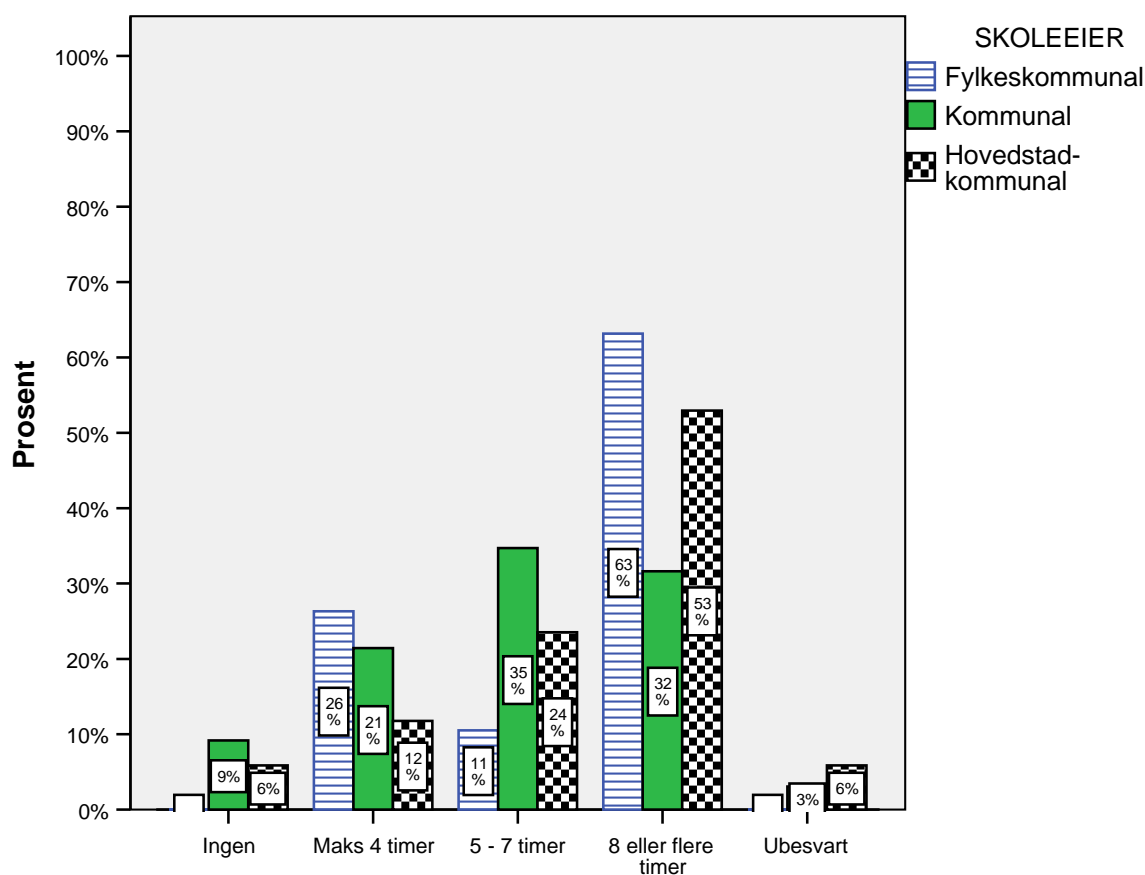
**Figur 36 Etterutdanningstilbud innen temaet utvikling av lokale læreplaner**



Oversikten viser at 89 % av alle de fylkeskommunale skoleeierne, 87 % av de kommunale og 95 % av de hovedstadskommunale eierne har gitt etterutdanningstilbud innen 'utvikling av lokale læreplaner' i noe omfang. Hvis vi ser på kategoriene '5-7 timer' og '8 eller flere timer', kan vi tolke dette slik at 84 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 78 % av de kommunale skoleeierne og 77 % av hovedstadskommunene ikke har oversett temaet, men ansett det som et viktig tema og satset på det i sine etterutdanningstilbud. Men det er også slik at hver tiende kommunale skoleeier ikke har noen tilbud om lokalt læreplanarbeid.



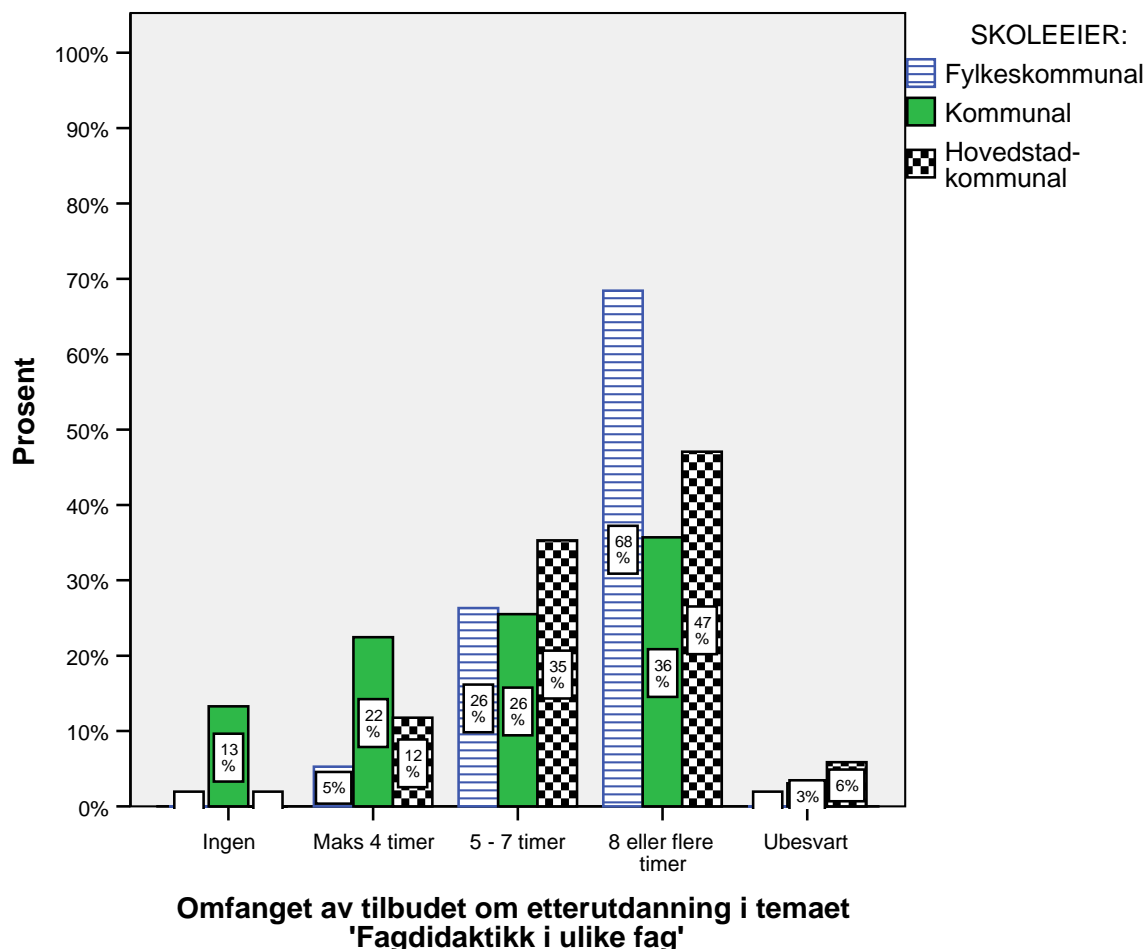
**Figur 37 Etterutdanningstilbud om metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag**



**Omfanget av tilbudet om etterutdanning i temaet 'Metoder i Ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag'**

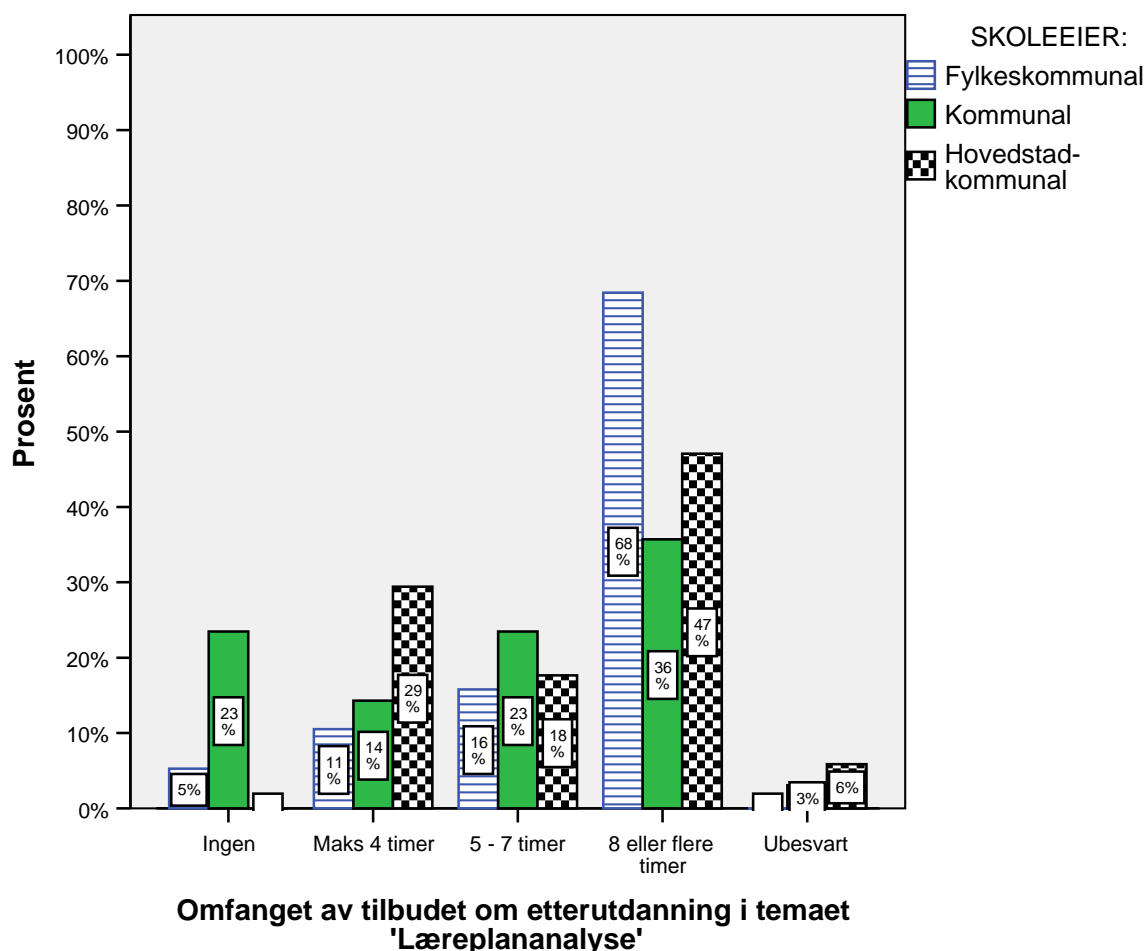
De som har prioritert dette temaet høyest, er de fylkeskommunale skoleeierne og hovedstadskommunene. Hvis vi ser på andelen av de ulike skoleeierne som har gitt et slikt tilbud i 5–7 timer eller 8 eller flere timer, ser vi at 74 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 77 % av hovedstadskommunene og 67 % av de kommunale skoleeierne har gjort det. Men vi ser at det er 33% av kommunale skoleeiere som har iverksatt tiltak om etterutdanning i metoder i ulike fag, mens det er 62 % med tiltak om utvikling av lokale læreplaner. En kan også merke seg at noen kommuner oppgir at de ikke har noen tilbud innenfor dette temaet: 9 % av de kommunale skoleeierne.

**Figur 38 Etterutdanningstilbud innen fagdidaktikk i ulike fag**



Oversikten viser at fagdidaktikk i ulike fag ble prioritert av skoleeierne, men i varierende grad. Temaet ble høyest prioritert av fylkeskommunale skoleeiere. Hele 69 % av dem har gitt tilbud innen temaet, mens bare rundt halvparten av hovedstadskommunene og rundt hver tredje kommunale skoleeier har gitt et slikt etterutdanningstilbud på 8 eller flere timer. Alle fylkeskommunale skoleeiere og alle hovedstadskommuner som har svart på spørsmålet, har gitt et slikt tilbud. Og rundt hver tiende kommunale skoleeier har ikke gitt tilbud om etterutdanning i fagdidaktikk i ulike fag.

**Figur 39 Tilbud om etterutdanning i læreplananalyse**



Oversikten viser at mange skoleeiere har gitt tilbud om etterutdanning innen temaet læreplananalyse, i hvert fall i noen timer. Videre ser vi at 84 % av de fylkeskommunale, 59 % av de kommunale skoleeierne og 65 % av hovedstadskommunene har gitt et slikt tilbud enten i 5–7 timer eller i 8 eller flere timer. Vi ser også at fylkeskommunene har vist større oppmerksomhet om dette temaet enn de øvrige skoleeiere. Hele 95 % av fylkeskommunene har gitt tilbud om slike kurs i lite eller større omfang. Nesten to tredjedeler av de fylkeskommunale skoleeierne og nesten halvparten av hovedstadskommunene har gitt tilbud om etterutdanning i temaet ”Læreplananalyse”. Og vi kan registrere at 23 % av kommunale skoleeiere ikke har gitt et slikt tilbud.

### Andre tilbud

De skoleeiere som ikke har noen tilbud på de fire nevnte temaene (utvikling av lokale læreplaner, metoder i fag, fagdidaktikk og læreplananalyse) og de skoleeiere som har maks 4

timer i tilbud, mener vi det er rimelig å si at bare i liten grad gjennomfører tiltak knyttet til lokalt læreplanarbeid som vi her forbinder med de fire nevnte kategoriene. Vi kan dermed si at det er mellom 25 og 30 % av skoleeierne på kommunenivået som *bare i liten grad* gjennomfører tiltak knyttet disse fire omtalte temaene. Over en fjerdedel av de kommunale skoleeiere er i liten grad i samsvar med intensjonen om å utvikle lokale læreplaner, tilbud om metoder i ulike fag, fagdidaktikk og læreplananalyser. Hva betyr det at de ikke har tiltak knyttet til nettopp disse fire omtalte områdene?

De skoleeierne som i liten grad prioriterer de fire omtalte tiltakene knyttet til lokalt læreplanarbeid, vektlegger andre tiltak når det gjelder etterutdanningstilbud. Disse skoleeierne har tilbud på 8 eller flere timer innenfor følgende ulike temaer: læringsstiler, gården som pedagogisk ressurs, læringsmiljø, multiple intelligenser, samarbeid mellom skole og hjem, klasseromsledelse, elevmedvirkning, tilpasset opplæring, nettbasert læring, opplæring av døvetospråklige i grunnskolen, læringsstrategier, opplæring av språklige minoriteter i skolen, motivasjon for læring, samarbeid mellom ungdomsskole og videregående skole, sosial og kulturell kompetanse, samarbeid mellom skole og lokalt nærings- og arbeidsliv / lokale bedrifter / organisasjoner, entreprenørskap i skolen og Olweus-programmet. Vi har her ramset opp tiltakene for å vise at de har en så stor spredning at en kan si ”la oss lage et kurs om et eller annet”.

Mangfoldigheten skal ikke analyseres videre her. Vi har ikke undersøkt om de skoleeierne som i liten grad vektlegger lokalt læreplanarbeid knyttet til de fire omtalte temaene, i liten eller stor grad er i samsvar med skolemyndighetenes forståelse av Kunnskapsløftet som utdanningsreform eller som læreplanreform.

### **Den andre empiriske analysen**

Den andre empiriske analysen viser til kombinasjonen av stor grad av prioritering lokalt læreplanarbeid med oppfatningar som liten grad samsvar med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Vi viser først kva vi forstår med stor grad av lokalt læreplanarbeid. Deretter dokumenterer vi oppfatningar som i liten grad samsvarer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform

### *Stor grad av lokalt læreplanarbeid*

62 % av de kommunale skoleeierne har i stor grad gitt tilbud om etterutdanning i lokale læreplaner. 35 % av de kommunale skoleeierne har i stor grad gitt tilbud om etterutdanning i metoder i ulike fag, det vil si gitt etterutdanningstilbud om 8 eller flere timer i metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag. Vi anser dette tallet, 35 %, som en nedre grense for å si at skoleeierne i stor grad har satset på etterutdanningstilbud i lokalt læreplanarbeid knyttet til de fire omtalte temaene, og vi anser 62 % som den øvre grensen. Det er derfor mellom 35 og 62 % som i stor grad har gitt etterutdanningstilbud innen lokalt læreplanarbeid knyttet til de fire omtalte temaene. Hvordan forholder disse kommunale skoleeierne seg til Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplanreform?

### *Analyseperspektiv*

En skoleeier som i stor grad har satset på etterutdanningstilbud innen utvikling av lokale læreplaner, har svart på de åpne spørsmålene om hva skoleeierne oppfattet som det viktigste med utdanningsreformen, at ”skolen ville vært bedre tjent med å videreutvikle L97”. Vi vil konsentrere oppmerksomheten om denne muligheten for i stor grad å satse på etterutdanning innen lokalt læreplanarbeid samtidig som man i liten grad har perspektivfellesskap med initiativtakerne for Kunnskapsløftet.

Her er det igjen viktig å fastholde at det ikke er skoleeierne som gjennomfører tilbudene forbundet med de fire omtalte områdene. Vi har derfor ingen data om de forskjellige perspektivene som utvikling av lokale læreplaner, kurs i metoder i ulike fag, fagdidaktikk og læreplananalyser ble gjennomført ut fra. De vi kan uttale oss om, er bare hvilke standpunkter skoleeierne har til ulike utdanningspolitiske utsagn. Svarer skoleeierne at de bare i noen grad er enige i at det har vært manglende fokus på resultater i norske skoler, og at de i stor grad er enige i at elevenes skolegang i grunnskolen i Norge har vært preget av et bra læringsmiljø, og at de i stor grad er enige i at det har vært bra faglig kompetanse blant lærerne i grunnskolen, mener vi at de i liten grad er i samsvar med den diagnosen som er en forutsetning for kunnskapsløftet som utdanningsreform. Og hvis en skoleeier ikke har noen utdanningstilbud innen utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier, er det en indikasjon på at denne skoleeieren i liten grad er i samsvar med styringssignaler om Kunnskapsløftet som læreplanreform (jf. kapittel 12).

Et synspunkt som ikke samsvarer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform er følgende:

*Det har ikke vært manglende fokus på resultat i grunnskolen*

62 % av de kommunale skoleeierne sier at de i stor grad har etterutdanningstilbud innen utvikling av lokale læreplaner. 52 % av disse kommunale skoleeierne er i liten grad enige i den oppfatningen at det har vært manglende fokus på resultater i norsk grunnskole. 35 % av skoleeierne har i stor grad tilbud om etterutdanning i temaet 'metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag'. Av disse skoleeierne er det 52,5 % som sier at de i liten grad enige i at det er manglende fokus på resultater i norsk grunnskole. Det betyr at det er flere skoleeiere som gjennomfører tilbud om metoder i fag som ikke ser det i sammenheng med manglende vektlegging på resultater i norsk skole.

*Synspunkt som ikke samsvarer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform: Det eksisterer ikke en svak kultur for læring i grunnskolen*

Av de 62 % av de kommunale skoleeierne som sier at de i stor grad har etterutdanningstilbud innen utvikling av lokale læreplaner, er det 25,3 % som mener at det ikke eksisterer en svak kultur for læring i norsk grunnskole. Det er 22,5 % av dem som satser stort på metoder i ulike fag/arbeidsmåter, som mener at det ikke eksisterer en svak kultur for læring i norsk grunnskole.

*Synspunkt som ikke samsvarer med Kunnskapsløftet som utdanningsreform: Lærerne i grunnskolen har bra faglig kompetanse*

Av de 62 % av de kommunale skoleeierne som sier at de i stor grad har etterutdanningstilbud innen utvikling av lokale læreplaner, er det 33,8 % som sier at det har vært bra faglig kompetanse blant lærerne i grunnskolen. Det betyr at det er flere skoleeiere som gjennomfører tiltak om lokale læreplaner og som samtidig sier at den faglige kompetansen er blant lærerne er bra.

Vi har videre påpekt at det er 35 % av de kommunale skoleeierne som i stor grad har gitt tilbud om etterutdanning i metoder i ulike fag. Av disse 35 % kommunale skoleeiere er det 40 % som er av den oppfatning at det har vært bra faglig kompetanse blant lærerne i grunnskolen. Også her viser det seg at det er flere skoleeiere som har tiltak om metoder i ulike fag, og som samtidig sier at den faglige kompetansene er bra blant lærere i grunnskolen.

### *Liten grad av etterutdanningstilbud innen utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier*

Av de 62 % av de kommunale skoleeierne som sier at de i stor grad har etterutdanningstilbud innen utvikling av lokale læreplaner, er det 22,5 % som ikke gir tilbud innen utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier. Og av de 35 % av de kommunale skoleeierne som i stor grad har satset på tilbud om etterutdanning innen metoder i ulike fag, er det 37,5 % som ikke har tilbud innen utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier.

Og vi kan fremholde at det er 10,4 % av de kommunale skoleeierne som i liten grad er enige i at det har vært manglende fokus på resultater i norske skoler, som også gir uttrykk for at det i stor grad har vært bra faglig kompetanse blant lærerne i grunnskolen, og som samtidig i liten grad har gitt etterutdanningstilbud innen utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier.

### **Konklusjon**

Ut fra våre empiriske analyser er det mellom 35 og 62 % av skoleeierne som i stor grad satser på etterutdanningstilbud i lokalt læreplansamarbeid i tilknytning til etterutdanningstilbud innen metoder i ulike fag, fagdidaktikk, læreplananalyser og utvikling av lokale læreplaner. Vi finner også at det er fra 52 til 22,5 % av de skoleeierne som i stor grad satser på etterutdanningstilbud innen utvikling av lokale læreplaner og innen metoder i ulike fag/arbeidsmåter, som har oppfatninger som i liten grad overensstemmer med forutsetninger for Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

Men som påpekt kan vi ikke ut fra de dataene vi har, si noe om hvorvidt gjennomføringen av skoleeiernes etterutdanningstilbud er i overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform. Det vi kan fremholde, er at skoleeiere som i stor grad satser på etterutdanningstilbud innen utvikling av lokale læreplaner og metoder i ulike fag, uttrykker oppfatninger om at det ikke har vært manglende fokus på resultater i norske grunnskoler, at læringsmiljøet i norske grunnskoler er bra, og at den faglige kompetansen til lærerne er bra i norske grunnskoler. Hva indikerer disse resultatene?

Vi har ovenfor ikke presentert noen dokumentasjon som kan gi oss grunnlag for å hevde at satsingen på utvikling av lokale læreplaner i Kunnskapsløftets skoler skiller seg fra de tidligere reformenes, altså M87s, ideer om lokal læreplanutvikling. Men dataene som er lagt

frem, tilsier at det ikke er tilstrekkelig å se på implementering av Kunnskapsløftet som læreplanreform bare ut i fra spørsmål om det er stort eller lite handlingsrom for lokalt læreplanarbeid. Spørsmålet om stor vektlegging av lokalt læreplanarbeid som i liten grad stemmer overens med Kunnskapsløftet som reform, er derfor interessant å arbeide videre med. For å kunne gjøre det må vi gå mer grundig inn i spørsmålet om hva Kunnskapsløftet som læreplanreform innebærer. Hva skiller Kunnskapsløftet som læreplanreform fra andre læreplanreformer? For å kunne gi svar og analysere sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform nærmere, trenger vi derfor en klarere teoretisk forståelse av Kunnskapsløftet som læreplanreform enn det som fremkommer i presentasjonen av dataene ovenfor.

## **Kapittel 7 Læreplaner for fag med kompetansemål**

Et avgjørende kjennetegn ved Kunnskapsløftet som læreplanreform er faglæreplaner med kompetansemål.

I det første avsnittet nedenfor refererer vi til departementale styringsdokument. I det andre avsnittet presenteres skoleeierens synspunkter på hvor tydelige læringsmålene er. I det tredje avsnittet videreføres den kritiske analysen av de nasjonale læreplanene som ble formidlet i vår rapport nr. 1 (Engelsen 2008). I det fjerde avsnittet vender vi tilbake til departementale styringsdokumenter. Styringssignalene i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* analyseres. Er de sentrale styringssignalene entydige når det gjelder spørsmål om hvordan Kunnskapsløftet som læreplanreform skal forstås?

Kapitlet avsluttes med å trekke opp relasjonen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det videre arbeidet med Kunnskapsløftets læreplaner. Det videre arbeidet peker i retning av sterk vektlegging av innhold i læreplanarbeidet. Vi stiller ikke spørsmål ved om det er behov for lokale innholdsbestemmelser. Kunnskapsløftet som læreplanreform forutsetter lokalt læreplanarbeid, og innholdsbestemmelser er en del av dette arbeidet. Imidlertid er ikke problemet i det videre arbeidet med Kunnskapsløftet som læreplanreform bare forbundet med å innholdsbestemme læreplanene i de ulike fagene, men man må også klargjøre kompetansemålene bedre, også på nasjonalt nivå. Analysen munner ut i følgende konklusjon: Man kan stille spørsmål ved om det videre arbeidet med læreplanene



bidrar til å realisere Kunnskapsløftet som læreplanreform. Glir Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det videre arbeidet med læreplanene fra hverandre?

### **Læreplaner for fag med kompetansemål**

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* vises det til høringsinstanser som uttrykker at læreplanene i L97 er for omfattende og detaljerte. Alt oppfattes som like viktig, men det er umulig å nå over alt, og lærerne må derfor prioritere. Derfor blir det, ifølge stortingsmeldingen, opp til den enkelte læreren å velge hvordan de ulike målene og hovedmomentene skal prioriteres. Stortingsmeldingen referer til Kvalitetsutvalgets innstilling, hvor det hevdes at det i mange tilfeller er uklart hva som er nasjonale føringer, og hva som kan utvikles og bestemmes på lokalt nivå. Videre sies det at læreplanene er preget av både generelle mål og spesifikke hovedmomenter som angir alt fra detaljert fagstoff til arbeidsmåter. Departementet sier seg enig i mye av den kritikken som rettes mot ”dagens læreplaner”, altså læreplanverket L97, og legger til grunn at disse skal forenkles.

Departementet sier at det viktigste i faglæreplanene vil være målene for den kompetansen som skal nås i faget etter et naturlig avgrenset læringsforløp. Og det sies at et prinsipp som skal legges til grunn for utarbeidelsen av nye læreplaner, er at læreplanene skal synliggjøre og legge til rette for progresjon og sammenheng mellom grunnskolen og videregående opplæring. Dette prinsippet tilsier at faglæreplanene skal være gjennomgående for hele grunnopplæringen (der det er mulig). Videre markeres det at prinsippet for utformingen av faglæreplanene er at de skal innholde mål for den fagkompetansen som skal kunne nås. Departementet taler om en omlegging av læreplanen som innebærer at de målene som skal kunne nås, blir tydeliggjorte for både elever, lærere og foresatte, samtidig som omleggingen skal innebære en forenkling av læreplan- og målhierarkiet. Innenfor rammen av klare, forpliktende kompetansemål er det så et profesjonelt ansvar å velge hvilke metoder og virkemidler som skal tas i bruk for å nå læreplanens kompetansemål (jf. s. 34–35).

I den midlertidige utgaven av Læreplanverket for Kunnskapsløftet brukes en lignende talemåte i innledningen, hvor det heter at kompetansemålene i læreplanene for fag er formulert innenfor hvert hovedområde og angitt i hovedsak etter 2. (ikke alle fag), 4., 7. og 10. årstrinn i grunnskolen. I videregående opplæring er målene formulert for hvert årstrinn i de fleste fagene. Det sies at kompetansemålene angir hva elevens skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn.

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen omtaler de utviklede læreplaner for fag i en tilsvarende terminologi. Nå heter det at læreplanene for fag som er en del av Kunnskapsløftets læreplanverk, inneholder kompetansemål for hva elevene og lærlingene skal kunne mestre etter endt opplæring på bestemte trinn. Det markeres at målene er uttrykk for faglige ambisjoner for alle elever og lærlinger, og at disse målene gjør det klarere for både lærere, instruktører, elever, lærlinger og foreldre hva som er forventet, og gir et klart og tydelig grunnlag for vurdering og tilbakemelding til eleven (s. 73).

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* har ”samfunnsmandat” som en overskrift som læreplanene for fag inngår i. Terminologien er den samme. Det heter at kompetansemålene er definert innenfor hvert hovedområde og angir hva elever og lærlinger skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn.

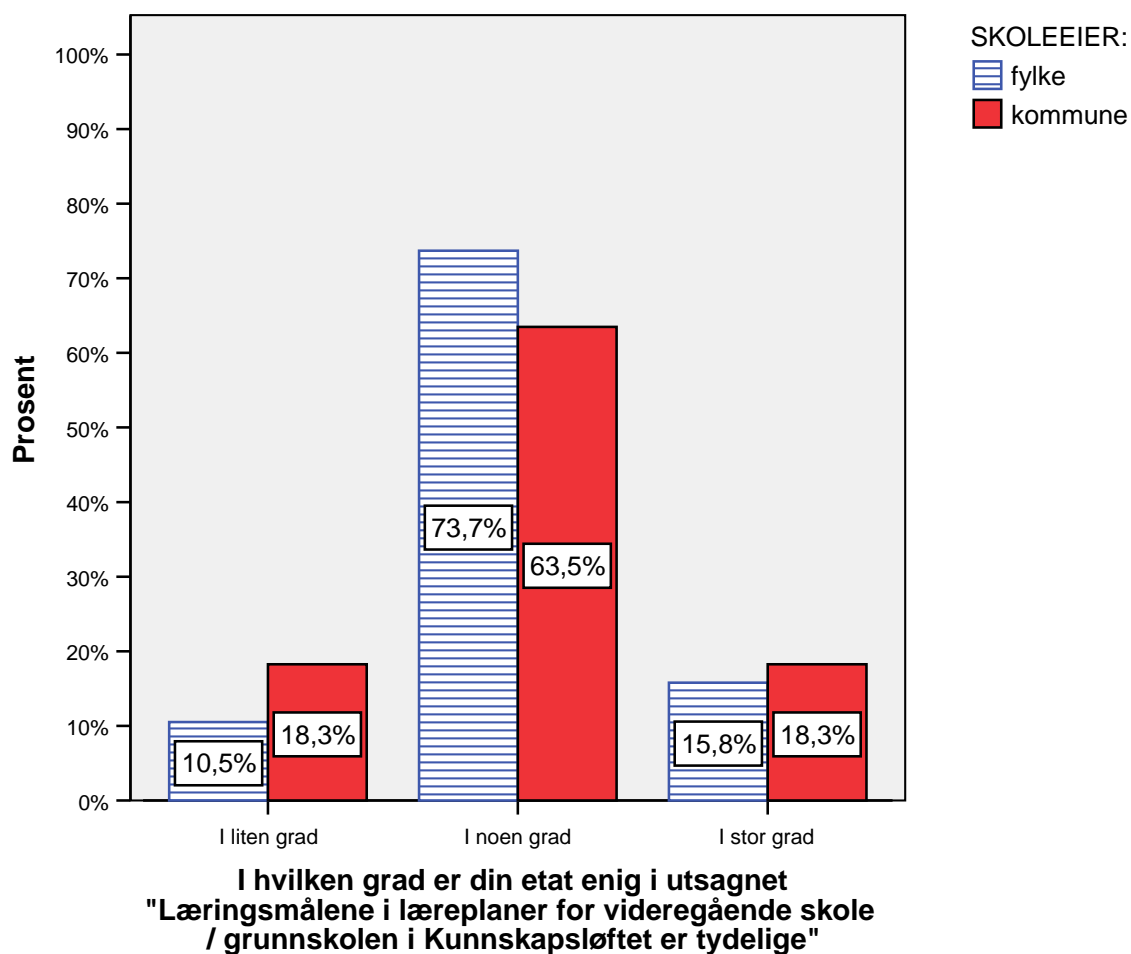
### *Konklusjon*

Den samme terminologien fastholdes i de tre analyserte departementale styringsdokumentene. Signalet er klart: Med Kunnskapsløftet som læreplanreform forstås læreplaner med kompetansemål som eleven skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn.

### **Skoleeierne synspunkter på hvor tydelige læringsmålene er**

I spørreundersøkelsen til skoleeierne spurte vi om i hvilken grad de var enige i at ”læringsmålene i læreplaner for henholdsvis grunnskolen og den videregående skolen i Kunnskapsløftet er tydelige”. Det typiske svaret er ”i noen grad”, altså at det er vanskelig å ta stilling til dette. Kunnskapen om læreplaner med kompetansemål er i liten grad utviklet i Norge.

**Figur 40 Skoleeierens synspunkter på hvor tydelige læringsmålene er**



Spørreskjemaundersøkelsens resultat gir oss grunnlag for å komme med denne tolkningen: Hvis en av myndighetenes hensikter var å utforme målene i Kunnskapsløftets læreplaner for fag tydeligere enn L97/R94, har reformen ikke oppfylt dette ønsket fullt ut. Når bare 15,8 % av de fylkeskommunale og 18,3 % av de kommunale skoleeierne opplever at læringsmålene i henholdsvis i videregående skole og grunnskole *i stor grad* er tydelige, kan vi si at staten har en jobb å gjøre, forutsatt at landet absolutt vil ha tydelige læringsmål. I så fall skal det ikke mye til for å tydeliggjøre læringsmålene i læreplanene, siden 73,7 % av de fylkeskommunale og 63,5 % av de kommunale skoleeierne opplever at tydeligheten i noen grad er til stede.

### **Kritiske analyser av faglæreplaner med kompetansemål i Kunnskapsløftet**

I rapport nr. 1 (Engelsen 2008) ble samfunnskunnskapsplanen og læreplanen for norsk analysert, og det ble antydnet at måloppsettet i læreplanen for naturfag er relativt entydig. Måloppsettet i naturfagplanen peker stort sett på elevprestasjoner etter endt opplæring (jf.

Engelsen 2008, s. 92). I rapport nr. 1 (Engelsen 2008) påpekes det at det eksisterer ulike problemstillinger når det gjelder veiledning. I rapport 1 (Engelsen 2008) er ikke det å velge innhold til uklare kompetansemål hovedsaken. Først når de nasjonale læreplanene for fag er justert til læreplaner for fag med kompetansemål, oppstår veiledningsspørsmålet. Det er først når kompetansemålene i de nasjonale læreplanene er klare at man kan gå fra læreplanene til den faktiske undervisningen. I denne sammenhengen er det en nasjonal/statlig oppgave å utvikle veiledning om *hvordan* læreplanene for fag med kompetansemål kan tolkes, analyseres og operasjonaliseres lokalt. Et eksempel på en læreplan med kompetansemål er naturfagplanen. Et eksempel på en læreplan der selve målformuleringen utgjør et problem, er læreplanen i samfunnsfag.

Her i rapport nr. 2 gjennomgås to ulike læreplaner. Vi tar opp læreplaner med kompetansemål i naturfag og i samfunnsfag.

#### *Kompetansemål i naturfagplanen*

For å illustrere en læreplan med kompetansemål bruker vi her hovedområdet *forskerspiren*, som er et gjennomgående hovedområde i naturfag. Et kompetansemål innenfor hovedområdet *forskerspiren* etter 2. årstrinn er at elevene skal kunne «beskrive egne observasjoner fra forsøk og fra naturen». Denne kompetansen til «å beskrive» videreutvikles. Etter 4. årstrinn er det et kompetansemål at elevene skal kunne «bruke naturvitenskapelige begreper til å beskrive og presentere resultatene med og uten digitale hjelpemidler». Når elevene skal bruke «naturvitenskapelige begreper» i beskrivelsene, fordrer det at de har tilegnet seg faglig kunnskap. Kjernen i den naturvitenskapelige tenkemåten kommer enda bedre frem som kompetansemål etter 7. årstrinn. Et kompetansemål er at elevene skal kunne «forklare fenomener naturvitenskapelig». Et kompetansemål etter 7. årstrinn er at elevene skal kunne «forklare hvorfor det er viktig å lage og teste hypoteser ved systematiske observasjoner og forsøk, og hvorfor det er viktig å sammenligne resultater». Etter 10. årstrinn skal elevene kunne «gjøre greie for hvilke biotiske og abiotiske faktorer som inngår i økosystemet, og forklare sammenhengen mellom faktorene».

Språkliggjøring av egen naturvitenskapelig kunnskap er tydelig også i kompetansemålet som sier at elevene skal kunne «trekke naturfaglig informasjon ut fra enkle naturfaglige tekster i ulike medier». Det innebærer at elevene må kjenne til og forstå naturvitenskapelige fakta, begreper og lover for å kunne fortolke og forutsi hendelser i en gitt situasjon. Dette tilsier at

elevene skal kunne anvende kunnskap i eller om naturfag i en gitt situasjon. Et kompetansemål etter 10. årstrinn i den norske læreplanen er at elevene skal kunne «forklare betydningen av å se etter sammenhenger mellom årsak og virkninger og forklare hvorfor argumentering, uenighet og publisering er viktig i naturvitenskapen». Vi vil også henvisne til kompetansemålet etter 10. årstrinn som innebærer at eleven skal kunne «observere og gi eksempler på hvordan menneskelige aktiviteter har påvirket et naturområde, identifisere ulike interessegruppers syn på påvirkningen og foreslå tiltak som kan verne naturen for framtidige generasjoner».

*Konklusjonen* blir følgende: I forbindelse med læreplanen i naturfag er oppgaven til skoleeierne og andre som på lokalt nivå iversetter læreplanarbeid, i første rekke å operasjonalisere kompetansemålene og velge ut innholdselementer som gjør progresjonen systematisk i opplæringen i faget.

#### *Kritisk analyse av læreplanen for samfunnsfag*

Gjennomgangen her er en utdyping av analysen som ble fremstilt i rapport 1 (Engelsen 2008). Det første kritiske punktet er at læreplanen for samfunnsfag ikke er gjennomgående for grunnopplæringen. Samfunnsfag i grunnskolen er tradisjonelt inndelt i hovedområdene *geografi, historie og samfunnskunnskap*. I den videregående opplæringen er samfunnsfag inndelt på en helt annen måte. Det er delt inn i fem hovedområder som angir temaer: individ og samfunn, arbeidsliv og næringsliv, politikk og demokrati, kultur og internasjonale forhold. Allerede denne manglende kontinuiteten representerer et problem når det gjelder utvikling av skolefaglig dannelse. Hva forstås med fordypning og begrepsforståelse? kan man spørre allerede før en går nærmere inn i analyser av læreplanen for samfunnsfag i grunnskolen. Man kan også, som Engelsen (2008) gjør, påpeke motsetning mellom den tradisjonelle disiplinindelningen av samfunnsfagplanen og ordningen med hovedområder i naturfag i grunnskolen. I dette faget har man forlatt den tradisjonelle inndelingen i disipliner og – noe utradisjonelt – delt faget i seks hovedområder på alle nivåer: forskerspiren, mangfold i naturen, kropp og helse, verdensrommet, fenomener og stoffer, teknologi og design.

Det andre kritiske punktet kommer som en mulig konsekvens av å dele samfunnsfaget i tre hovedområder med historie som ett av dem. Hovedområdet historie har målformuleringer som peker fører tankene til L97s ideer om oversiktskunnskap, når elevene etter 4. årsteg skal kunne «beskrive hovudtrekk ved bronsealderen og jernalderen», etter 7. årstrinn «fortelje om

hovudtrekk ved samfunnsutviklinga i Noreg frå vikingtida til slutten av dansketida» og etter 10. årststeg «presentere viktige utviklingstrekk i norsk historie på 1800-talet og første halvdel av 1900- talet, og forklare korleis dei peikar fram mot samfunnet i dag».

Beskrivelser av hovudtrekk i samfunnsutviklingen i Norge fra bronsealderen til vår egen tid har muligens med allmenndannelsen å gjøre i lys av den forståelsen av allmenndannelse som vi finner i generell del av Kunnskapsløftets læreplanverk.

Det tredje punktet i læreplananalysen er formuleringen av målene. I sin analyse av målene i samfunnsfag påpeker Britt Ulstrup Engelsen (2008) også at målene ofte beskriver hva elevene skal gjøre i opplæringsprosessen, og i relativt liten grad er orientert mot sluttproduktet av opplæringen. Elevene skal for eksempel «finne fram til og presentere aktuelle samfunnsspørsmål». Målformuleringer om hva elevene skal gjøre i opplæringsprosessen, passer sammen med generell del og dens forståelse av faglæreplaner. Men disse målformuleringene passer ikke sammen med Kunnskapsløftets politiske beslutninger om prinsipper for utforming av læreplaner.

Det fjerde punktet dreier seg om målhierarkiet i læreplanen. Britt Ulstrup Engelsen (2008) påpeker at læreplanen for samfunnsfag ikke skiller klart nok mellom enkle, faktapregede målformuleringer og målformuleringer som krever relativt avansert bruk av faktakunnskap. Alle mål ser like viktige ut. Dette kan være i overensstemmelse med generell del, men det samsvarer ikke med de politisk vedtatte intensjoner for Kunnskapsløftet. Disse intensjonene er som påpekt knyttet til en kritikk for at læreplanene var «for» omfattende og detaljerte, og at alt ble oppfattet som like viktig der (s. 34).

Det femte kritiske punktet dreier seg om å forstå hva måloppnåelse innebærer. Britt Ulstrup Engelsen (2008) påpeker at man nok kan finne flere veier til måloppnåelse – blant annet fordi man må tolke betydningen av flere av målene. Men derfor kan man også trolig finne flere måter å vurdere måloppnåelsen på – uten at man alltid kan være sikker på at det er oppnåelse av akkurat samme målet som da blir vurdert. Hun viser til samfunnsfagsplanen: Det mangetydige er til stede også i dette måloppsettet. Det blir for eksempel ikke gitt retningslinjer for hva som er aktuelle samfunnsspørsmål (mens andre mål peker på for eksempel rusmiddelproblematikk, seksualitet og kriminalitet). Og Engelsen gir et enkelt eksempel på uklarhet: Man vurderer ikke ferdigheter med en prøve som ber om begrepsklargjøring. Man kan ha en utmerket begrepsforståelse (for eksempel vite at

PowerPoint er et presentasjonsverktøy på data) uten å beherske den ferdigheten som er forbundet med begrepet (å vite at PowerPoint er et presentasjonsverktøy på data, betyr ikke nødvendigvis at man kan benytte presentasjonsverktøyet i et fremlegg knyttet til et prosjektarbeid).

### *Konklusjon*

Vi har gjort denne forholdsvis detaljerte gjennomgangen av læreplaner i samfunnsfag og naturfag for å påpeke at det videre arbeidet med læreplaner ikke bare bør fokusere på valg av ”innholdselementer”. Det videre arbeid med læreplanene i Kunnskapsløftet dreier seg ikke bare om at skoleeiere, skoleledere eller lærere lokalt må velge ut innhold til allerede bestemte kompetansemål, eller operasjonalisere allerede bestemte kompetansemål. Spørsmålet er også i hvilken grad intensjonen i Kunnskapsløftet om å utvikle læreplaner med kompetansemål er blitt ivaretatt i de eksisterende faglæreplanene. Når det gjelder læreplanen for samfunnsfag, er spørsmålet ikke bare forbundet med skoleeierens oppgave med lokal operasjonalisering av læreplanen for faget, men en nasjonal justering av læreplanen som gjør det mulig å realisere Kunnskapsløftet som læreplanreform.

### **Er det videre arbeidet med læreplanene i samsvar med Kunnskapsløftets læreplanintensjoner?**

”Tette hull i Kunnskapsløftet” er en overskrift i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Overskriften inngår i kapittel 4 om vurderinger og tiltak og består av den for oss viktige avsnittsoverskriften ”Videre arbeid med læreplanene i Kunnskapsløftet”. Dette avsnittet er igjen delt inn i følgende tre avsnitt, som vi vil konsentrere oss om: ”Oppfølging og justering av de nasjonale læreplanene”, ”Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner” og ”Utvikling av veiledende læreplaner”.

Når det gjelder ”Oppfølging og justering av de nasjonale læreplanene”, viser departementet til et behov for å gjennomgå læreplanene med tanke på hvordan det flerkulturelle perspektivet og kulturelt mangfold er inkludert i de ulike fagplanene. I og med at formålsparagrafen er ny, vil det også være naturlig å gjennomgå behovet for endringer. En er også i gang med et arbeid for å vurdere hvordan lesekompetanse kan tas inn på en bedre måte i læreplanene i alle fag. Ut fra argumentasjonen i rapport nr. 1 (Engelsen 2008) og i denne rapporten er det også behov for å gjennomgå alle læreplanene for fag med tanke på å integrere de ulike grunnleggende ferdighetene i kompetansemålene i alle fag (jf. kapittel 8). Ut fra argumentasjonen i rapport

nr. 1 (Engelsen 2008) og i denne rapport nr. 2 er det også behov for å justere enkelte av de nasjonale læreplanene med tanke på intensjonen om kompetansemål etter endt opplæring på ulike nivå. Læreplanen for samfunnsfag peker seg ut som et eksempel.

Når det gjelder ”veiledning i lokalt arbeid med læreplaner”, trer følgende frem: Her fokuserer teksten på behovet for ”progresjon og hva slags innhold og aktiviteter som kan knyttes til de ulike kompetansemålene” (s. 71). Rapport 1 (Engelsen 2008) og denne rapport nr. 2 retter ingen kritikk mot at det er behov for å utvikle ”progresjon”, og at det er behov for å velge både ”hva slags innhold” og ”hva slags aktiviteter”. Men dette kan ikke gjelde som helheten i veiledningen i lokalt arbeid med læreplaner. Stortingsmeldingen henviser til rapport 1 (Engelsen 2008) og sier at rapporten viser at mange kommuner har hatt problemer med å omsette de nasjonale planene til gode praktiske dokumenter lokalt (s. 71). Vi har påpekt at søkelyset er lite rettet mot hvordan man skal forstå kompetansemålene, og hvordan man skal operasjonaliser dem, er for lite vektlagt.

Om man ikke forandrer læreplanene slik at kompetansemålene blir klarere, *kan* – men det behøver ikke – det videre lokale læreplanarbeidet mer gå i retningen fra M87 til L97 og dens læreplaner med progresjon i innhold og med mange aktivitetsangivelser. Avsnittet om ”utvikling av veiledende læreplaner” i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* forsterker inntrykket av at det sentrale er å få veiledning om ”hvordan de skal legge opp innhold og arbeidsformer og arbeidsmåter” i undervisningen. Og når det gjelder departementets omtale av det videre læreplanarbeidet, er det primært et spørsmål om hvor ”omfattende” de veiledende læreplanene skal være når det gjelder ”innholdselementer”. Man taler om muligheten for veiledende læreplaner som er ”heldekkende i den forstand at de dekker innholdselementer for alle kompetansemålene” (s. 72). Igjen ser vi at talemåten bare er konsentrert om hvor stort rommet for ”valg av innholdet” skal være. Å tenke på denne måten bringer en ikke nødvendigvis nærmere en realisering av Kunnskapsløftet som læreplanreform. Ut fra data om lokalt læreplanarbeid som ikke har Kunnskapsløftet som referanseramme, presentert i kapittel 7, kan det være grunn til å være oppmerksom på problemstillingen. M74 og M87 var læreplaner med stort rom for lokale innholdsvalg. L97 var en læreplan som i liten grad ga rom for lokale innholdsvalg.



## **Relasjonen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det videre arbeidet med Kunnskapsløftets læreplaner**

Kunnskapsløftet som utdanningsreform er utvilsomt resultatorientert. *Dersom* lærerne og de som skal utvikle lærernes undervisningskompetanse, blir primært innholdsorienterte i sin læreplan- og undervisningspraksis, uten å se innholdet i relasjon til kompetansemål, oppstår det en splittelse mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det videre arbeidet med Kunnskapsløftet som læreplanreform. Denne splittelsen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform vil bli større dersom internasjonale tester/prøver inngår i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Mål og resultater er og blir det viktigste i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet Kunnskapsløftet som utdanningsreform er knyttet til. I undervisningen kan man derimot si at *om* et ensidig innholdsorientert læreplanarbeid utvikles, blir læreplanene mer sammenlignbare med læreplanene i L97. På den måten svekkes fokuset på mål og resultat i undervisningen. Lærers undervisning i fag og styringssystemets vurdering av resultater innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet med dets indikatorer på kvalitet i skolen, kan i enda sterkere grad enn tilfellet er i dag, gli fra hverandre.

Om det videre læreplanarbeidet både i direktoratet, i kommuneadministrasjonen, i skolen og i lærernes undervisning derfor blir ensidig innholdsorientert, kan Kunnskapsløftet som læreplanreform med kompetansemål gli bort fra Kunnskapsløftet som utdanningsreform og de opprinnelige intensjonene Kunnskapsløftet hadde som læreplanreform: læreplaner med kompetansemål som var forpliktende for lærernes undervisning. *Dersom* en slik læreplanutvikling finner sted i det videre arbeidet med Kunnskapsløftets læreplaner, er det rimelig å fremstille følgende tese: Det er sannsynlig at lærernes skepsis og manglende aksept for de kvalitetsmålene som Kunnskapsløftet som utdanningsreform har utviklet (jf. kapitlet ovenfor om kvalitetsmål i skolen) opprettholdes dersom det videre arbeidet med læreplaner i fag peker i retning av L97. Her er det interessant å påpeke at i oppdragsbrev nr. 50-08 fra Kunnskapsdepartementet gis Utdanningsdirektoratet et oppdrag i å utvikle veiledninger til læreplaner for fag og her brukes ikke formuleringen veiledende læreplaner. Denne endringen kan innebære at det overordnede perspektivet om læreplaner med kompetansemål fastholdes. En kan også skimte vilje til å skille mellom veiledninger til læreplaner for fag og endringer i selve læreplanene. Læreplanen for norsk har allerede gjennomgått sin første justering.

*Konklusjonen* blir imidlertid: Man kan ikke forvente at skoleeierne iverksetter operasjonalisering av læreplaner med kompetansemål, når nasjonale styringssignaler er uklare og ikke utgjør et godt grunnlag for operasjonalisering.

## **Kapittel 8 Grunnleggende ferdigheter**

Å analysere sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform er ikke enkelt. Fremstillingen i dette kapitlet er basert på følgende analytiske distinksjon: Dersom måling av resultater av grunnleggende ferdigheter inngår i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, men at det legges liten vekt på grunnleggende ferdigheter i den videre utviklingen av faglæreplanene og i lærernes undervisning, oppstår det motsetninger mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og den videre læreplanutviklingen.

Problemstillingen som analysen reiser, er følgende: Er det sammenheng mellom disse to fenomenene: målingen av resultater i grunnleggende ferdigheter og lærernes undervisning i fag ut fra de formaliserte læreplanene? Hvis svaret er ja, oppstår det sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og realisering av Kunnskapsløftet som læreplanreform.

Vi skal videreutvikle analysene ved å trekke inn grunnleggende ferdigheter som tema. Målingen av resultater i grunnleggende ferdigheter er et viktig kjennetegn ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Det har vi dokumentert i del 1 ovenfor. Denne erkjennelsen trer frem i første avsnitt ut fra en analyse av premissdokumentet for Kunnskapsløftets læreplanreform. Analysen av departementale styringsdokumenter reiser spørsmålet om hvorvidt det videre læreplanarbeidet realiserer Kunnskapsløftets opprinnelige intensjon som læreplanreform. I det andre avsnittet analyserer vi om den opprinnelige premissen fastholdes i de sentrale styringsdokumentene. I det tredje avsnittet rettes søkelyset spesielt mot St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. I analysen av denne stortingsmeldingen trer følgende frem: I forbindelse med innføring av nye læreplaner er et viktig tema hvilken funksjon måling av grunnleggende ferdigheter har både innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og i lærernes undervisning ut fra formaliserte faglæreplaner. I kapitlets fjerde og avsluttende avsnitt analyserer vi skoleeierens tiltak forbundet med de grunnleggende ferdigheter.

## **Premissdokumentet for Kunnskapsløftets læreplanreform for de grunnleggende ferdigheter**

Et viktig kjennetegn ved Kunnskapsløftet som læreplanreform er, som vi har påpekt ovenfor, at faglæreplanene skal inneholde mål for den fagkompetansen som skal nås. Men kanskje det mest avgjørende kjennetegnet ved Kunnskapsløftet som læreplanreform er at følgende prinsipp skal legges til grunn for utarbeidelsen av nye læreplaner: ”Mål for grunnleggende ferdigheter skal integreres i alle læreplaner for fag – på fagets premisser” (St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, s. 34).

Et avgjørende kjennetegn ved Kunnskapsløftet som læreplanreform er altså at departementet i 2004 fremholdt som prinsipp at mål for de fem omtalte grunnleggende ferdighetene skulle integreres i læreplaner for alle fag på det enkelte fags premisser og på relevante nivåer (s. 34).

## **Sentrale styringsdokumenter**

Det premissgivende styringsdokumentet for Kunnskapsløftet som læreplanreform er St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, nærmere bestemt, kapittel 4, som har overskriften ”Innholdet i opplæringen”. Vektleggingen av de grunnleggende ferdighetene fastholdes i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* og i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Under avsnittsoverskriften ”Store ulikheter i læringsutbytte i grunnskolen” fremheves de grunnleggende ferdighetene på følgende måte i stortingsmeldingen fra høsten 2006: I Kunnskapsløftet er de grunnleggende ferdighetene definert som å kunne regne og lese, å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig og å kunne bruke digitale verktøy. Dette er ferdigheter som departementet anser som forutsetning for videre læring og utvikling. De oppfattes som sentrale for å lykkes i arbeidslivet og for å kunne delta aktivt i samfunnet (s. 45). I et avsnitt om behovet for å utjevne sosiale forskjeller vektlegges fire av de grunnleggende ferdighetene regning, lesing, skriving og IKT (s. 8–9). Det er ikke tvil om at ferdighetene her presenteres som viktige i Kunnskapsløftet. Men i disse avsnittene nevnes ikke faglæreplanene. En problemstilling reiser seg: Det er mulig å vektlegge de grunnleggende ferdighetene som viktige i Kunnskapsløftet som utdanningsreform, uten at en hele tiden påpeker at forankringen av de grunnleggende ferdighetene i Kunnskapsløftet som læreplanreform er deres integrasjon i faglæreplanene og dermed i lærernes systematiske opplæring i skolefagene. I St.meld. nr. 31 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* er det et avsnitt om strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen. I dette avsnittet nevnes ikke *integrasjonen* av de grunnleggende

ferdighetene i læreplanene for fag som tema (s. 64–65), og det nevnes heller ikke i et avsnitt om forskning, utvikling og kunnskapsbasert praksis (s. 65–67). Det nevnes heller ikke direkte som tema i avsnittet om styringssystem, ledelse og ressurser, som blant annet handler om ressurser, styring og skoleeierens ansvar, skoleledelse og tilsyn og veiledning (s. 71–73). Grunnleggende ferdigheter nevnes implisitt ved at nasjonale prøver tas med som eksempel på styringsinformasjonen til skoler og skoleeier.

Læreplanreformen om de grunnleggende ferdighetene integrert i faglæreplanene er imidlertid ikke utelatt. Det heter i avsnittet om høye ambisjoner for virksomheten i skole og opplæring at Kunnskapsløftet innebærer at læreplanene for fag legger vekt på de grunnleggende ferdighetene, og fremhever at de har betydning som forutsetning for videre utvikling og læring. Det sies at Kunnskapsløftet innebærer en innsats for å øke læringsutbytte i alle fag, og gir et klart og tydelig grunnlag for vurdering og tilbakemelding til elevene (s. 73).

### **Utdanningspolitiske strategivalg**

Spørsmålet er imidlertid hvilken strategi som vektlegges i den videre realiseringen av Kunnskapsløftet som reform. La oss se nærmere på stortingsmeldingen fra sommeren 2008, St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*.

Stortingsmeldingen løfter frem de grunnleggende ferdighetene og gjør dem til et overordnet tema i skolens kvalitetsmål. Regjeringen setter opp som mål for grunnopplæringen 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 (St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, s. 11). I oppsummeringen av indikatorene på måloppnåelse følger meldingen opp dette målet ved å angi ”lesing” og ”matematikk” som målområde. PIRLS, PISA og nasjonale prøver brukes som indikatorgrunnlag for å fremsette status for kvaliteten i skolen (s. 23).

En sentral strategi i Kunnskapsløftet som utdanningsreform er å forbedre informasjonen om elevenes utvikling og utbytte av opplæringen. I denne sammenhengen fremheves nasjonale prøver (s. 80–81). Det har hele tiden fra 2004 vært en premiss at det skal være en nær sammenheng nasjonale prøver og læreplaner for alle fag (jf. St.meld. 30 (2003–2004), s. 35). Nasjonale prøver er derfor viktig i utviklingen av en sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. I strategien som omtales i kvalitetsmeldingen fra 2008, fastholdes det at nasjonale prøver for 5. og 8. trinn i regning, i lesing på norsk og i

engelsk er basert på læreplanens kompetansemål etter 4. og 7. trinn. Prøvene omfatter alle elevene og kartlegger, slik departementet ser det, i hvor stor grad elevenes ferdigheter er i samsvar med målene i læreplanene. Prøvene er konstruert slik at de skiller godt mellom elever på alle nivåer. Denne kartleggingen kan igjen inngå som grunnlag for utbedringstiltak, men ikke slik at man kan identifisere hvilke elever som har de største problemene. Høsten 2008 ble det gjennomført nasjonale prøver på 8. trinn. De gir informasjon om elevens ferdigheter i lesing og regning idet de går ut av barnetrinnet. Departementet vil også innføre nasjonale prøver i lesing og regning på 9. trinn fra 2010. På den måten blir elevenes ferdigheter målt i løpet av ungdomsskoletiden. Dermed kan skoleledelsen og skoleeieren vurdere ungdomsskolens innvirkning på elevenes resultater, mener departementet. Departementet vurderer også om det skal innføres sentralt gitte prøver i digitale ferdigheter på ungdomstrinnet (s. 81).

Departementet fastslår at det hittil kun er foretatt det som forstås som nasjonale målinger av grunnleggende ferdigheter, men påpeker at det er stor bredde i fagene på ungdomsskolen. Mange av fagene gir ifølge departementet viktig kunnskap som grunnlag for videre studier og arbeidsliv. Bildet av det samlede kompetansenivået hos norske skoleelever er derfor ikke godt nok, så departementet vil etablere et system der det med mellomrom avholdes utvalgsprøver i ulike fag og ferdigheter på ulike trinn (s. 81).

Utviklingen av nasjonale prøver inngår altså som en avgjørende strategi i Kunnskapsløftet for å oppnå bedre informasjon om elevenes utvikling og utbytte av opplæringen. I opplæringsloven § 13-10 om ansvarsomfang er det bestemt kommunen/fylkeskommunen og skoleeieren for privat skole etter § 2-12 skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, og et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører (med hjemmel i § 14-1 fjerde ledd). I denne loven inngår nettopp et forsvarlig system for oppfølging av resultater fra de nasjonale prøvene. Og departementet vil i sin veiledning til skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer nettopp prioritere skoler, kommuner og fylkeskommuner med dokumenterte utfordringer på områder som omfatter mange elever med svake ferdigheter i lesing og regning (s. 85).

Strategien knyttet til de grunnleggende ferdigheter er en videre utnyttelse og satsing på nasjonale sentre. Det finnes et nasjonalt senter for *faget matematikk*. Senteret har som

hovedoppgave å lede og koordinere utviklingen av nye og bedre arbeidsmetoder og læringsstrategier i matematikkopplæring. Det finnes et nasjonalt *lesesenter* med oppgaver innenfor utdanning og forskning knyttet til spesialpedagogikk og lesevitenskap, og med oppgaver innenfor leseopplæring og leseutvikling. Departementet sier at det skal opprette et nasjonalt *senter for skriving* i opplæringen, og vurderer å opprette et nasjonalt *senter for IKT* i utdanningen. Dette innebærer en tankegang om at hver av disse grunnleggende ferdighetene i seg selv er ”et fagområde” som man derfor skal holde seg oppdatert på. Dette gjelder både forsknings- og utviklingsarbeid ”på fagområdet”. Sentrene skal videre drive veiledning og kompetanseoppbygging. Det kan være ovenfor skoleeier, lærerutdanningsinstitusjoner og skoler.

Denne strategien for utvikling av ”de grunnleggende ferdighetene” som egne ”fagområder” medfører ikke nødvendigvis en motsetning til Kunnskapsløftet som læreplanreform, som vil integrere de grunnleggende ferdighetene i alle læreplaner for fag – på fagets premisser. Men det kan være verdt å vurdere omtalen og bruken av mål på skolens kvalitet gjennom indikatorutvikling der ”de grunnleggende ferdighetene” fremstår som *egne fag- og indikatorområder*.

Man kan velge en annen strategi. Man kan utvikle indikatorer på kvalitet i skolen gjennom *nasjonale prøver i de enkelte skolefagene*, som har integrert de ferdighetene som del av fagets grunnleggende kompetanse. Dersom man velger å satse på denne strategien, vil Kunnskapsløftets læreplanreform, hvor grunnleggende ferdigheter er integrert i fagkompetansen, få en sentral status i utdanningsreformen.

Hvilken strategi er i overensstemmelse med signaler om det videre arbeidet med læreplanene i Kunnskapsløftet som er gitt i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* (s. 70–73)? Her er det tale om oppfølging og justering av de nasjonale læreplanene, veiledning i lokalt arbeid med læreplanene og utvikling av veiledende læreplaner. Planene for det videre arbeidet med læreplanene er kjemisk fritt for utsagn om grunnleggende ferdigheter. Her er man *ensidig* opptatt av innholdsperspektiver (i justeringen av de nasjonale læreplanene), av hva slags ”innhold og aktiviteter” som skal knyttes til de ulike kompetansemålene (i veiledning i lokalt arbeid med læreplaner), og av veiledning om hvordan man skal legge opp ”innhold og arbeidsmåter” i undervisningen (utviklingen av veiledende læreplaner). Spørsmålet som tas opp, er om man skal utvikle en veiledende læreplan som skal være heldekkende med

innholdselementer eller ikke heldekkende. Dette gjelder spørsmål om lærernes ”valg av innhold og tema for undervisningen”.

Hva resultatet av det videre arbeidet med læreplanene i Kunnskapsløftet blir, er ikke avklart foreløpig. Men den strategien som angis i St.meld. nr. 31 (2007–2008), peker i retning av læreplaner for fag som kanskje (?) blir mer lik læreplanverket for L97 enn det som opprinnelig var intensjonen for Kunnskapsløftet som læreplanreform.

### **Skoleeiernes arbeid med grunnleggende ferdigheter i kompetanseutviklingen**

Skoleeierne skulle ha, som det heter i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, betydelig innflytelse på prioriteringen av kompetanseutviklingsmidlene. I planen for kompetanseutvikling ble styrking av de grunnleggende ferdighetene nevnt som et prioritert område ved innføringen av de nye læreplanene.

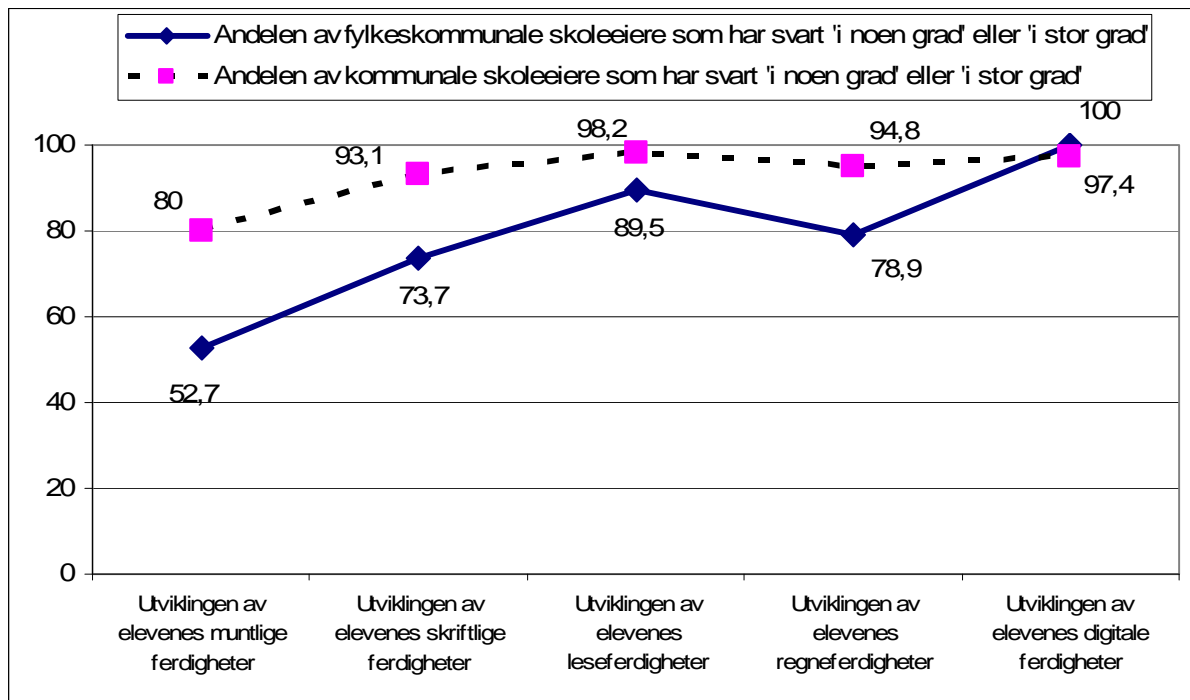
I spørreundersøkelsen blir skoleeiere med ansvar for kvalitet på henholdsvis grunnskolen og den videregående opplæringen bedt om å svare på i hvilken grad etaten har prioritert de grunnleggende ferdighetene. Spørsmålet ble stilt om utviklingen av elevenes muntlige ferdigheter, skriftlige ferdigheter, leseferdigheter, regneferdigheter og digitale ferdigheter.

Vi har spurt skoleeierne i hvilken grad deres etat har prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for

- a) *utvikling av elevenes muntlige ferdigheter*
- b) *utvikling av elevenes skriftlige ferdigheter*
- c) *utvikling av elevenes leseferdigheter*
- d) *utvikling av elevenes regneferdigheter*
- e) *utvikling av elevenes digitale ferdigheter*

Følgende figur oppsummerer andelen av de fylkeskommunale og kommunale skoleeierne som har svart ’i noen grad’ eller ’i stor grad’ på spørsmålene våre.

**Figur 41 Andelen av fylkeskommunale og kommunale skoleeiere som 'i noen grad' eller 'i stor grad' har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for de fem grunnleggende ferdighetene**



Det generelle bildet er ganske tydelig: Utvikling og iverksetting av tiltak for å bedre elevenes grunnleggende ferdigheter opptar skoleeierne, men de gir ulik prioritering til de fem grunnleggende ferdighetene når de skal utvikle og iverksette tiltak for å bedre dem.

Som man kan se, er det bare to grunnleggende ferdigheter, nemlig 'utvikling av elevenes leseferdigheter' og 'utvikling av digitale ferdigheter', som 80 % eller flere av de fylkeskommunale skoleeierne prioriterer når det gjelder utviklingen og iverksettingen av tiltak.

Når det gjelder de kommunale skoleeierne, prioriterer 80 % eller flere av dem utvikling og iverksetting av tiltak for å bedre *alle* elevenes grunnleggende ferdigheter.

Den største forskjellen mellom fylkeskommunale og kommunale skoleeiere kommer tydelig frem i prioriteringen av 'utvikling av elevenes muntlige ferdigheter' og 'utvikling av elevenes



skriftlige ferdigheter'. En atskillig større andel av de kommunale skoleeierne enn av de fylkeskommunale skoleeierne prioriterer disse grunnleggende ferdighetene.

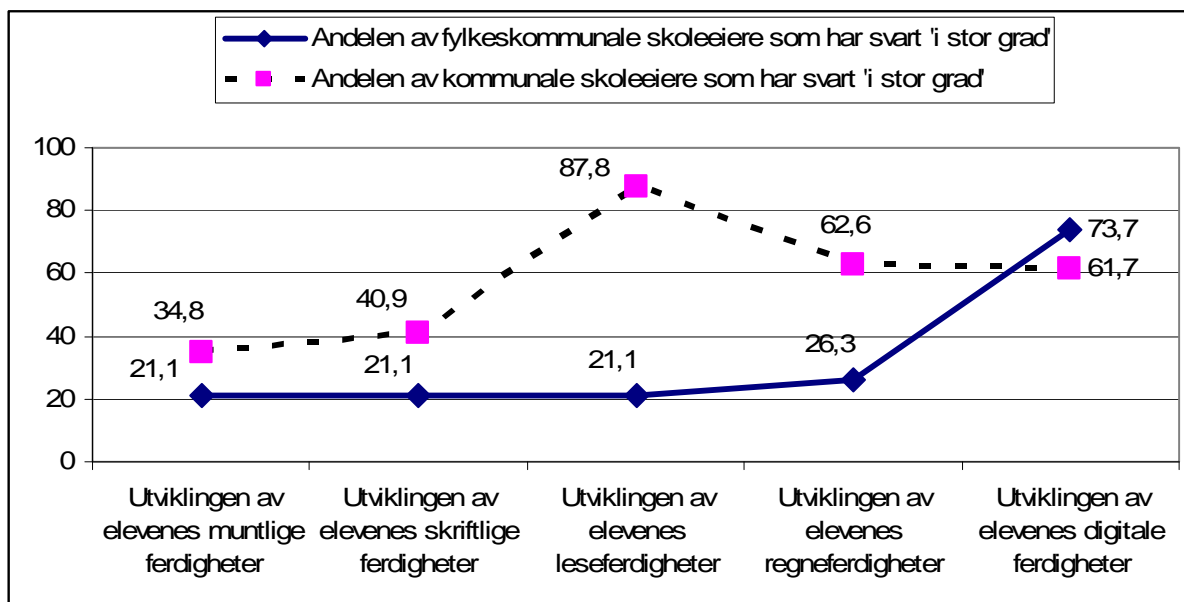
Om vi ser bort fra 'utvikling av elevenes muntlige ferdigheter', prioriteres de øvrige fire grunnleggende ferdighetene av mer enn 90 % av de kommunale skoleeierne. Det er bare én grunnleggende ferdighet som prioriteres av mer enn 90 % av de fylkeskommunale skoleeierne, nemlig 'utvikling av elevenes digitale ferdigheter'.

Nest etter området 'utvikling av elevenes digitale ferdigheter' er det området 'utvikling av elevenes leseferdigheter' som prioriteres 'i noen grad' eller 'i stor grad' av både de fylkeskommunale og de kommunale skoleeierne.

I Kunnskapsløftet er utviklingen av de fem grunnleggende ferdighetene viktige. Vi valgte av den grunn å slå svaralternativene 'i noen grad' og 'i stor grad' sammen. Den ovennevnte oversikten gir et generelt bilde av skoleeiernes prioriteringer som ikke er 'i liten grad', men 'i noen grad' eller 'i stor grad'.

De statlige myndigheter mener at prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre utvikling av de fem grunnleggende ferdighetene er viktig. Det betyr at de skoleeierne som sier at de 'i stor grad' prioriterer de fem grunnleggende ferdighetene, er i samsvar med myndighetenes vektlegging av de grunnleggende ferdighetene. Dersom skoleeierne prioriterer dette temaet bare 'i noen grad' får vi et annet bilde av situasjonen. Vi ville få frem det også. Derfor presenterer vi nedenfor andelen av de fylkeskommunale og de kommunale skoleeierne som 'i stor grad' prioriterer utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre elevenes prestasjoner innen de fem grunnleggende ferdighetene.

**Figur 42 Andelen av fylkeskommunale og kommunale skoleeiere som 'i stor grad' har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for de fem grunnleggende ferdighetene**



Her får vi et annet bilde: Det er bare tre grunnleggende ferdigheter som i stor grad er blitt prioritert mer enn 50 % av de kommunale skoleeierne når det gjelder utvikling og iverksetting av tiltak. Dette er 'utvikling av elevenes leseferdigheter', 'utvikling av elevenes regneferdigheter' og 'utvikling av elevenes digitale ferdigheter'. Når det gjelder det fylkeskommunale nivået, er det bare 'utvikling av elevenes digitale ferdigheter' som 'i stor grad' er blitt prioritert mer enn 50 % av de fylkeskommunale skoleeierne.

Sett på bakgrunn det vi har presentert ovenfor om prioriteringen av de fem grunnleggende ferdighetene, vil vi konkludere slik:

-  
Disse resultatene kan vi følge opp på ulike måter. I spørreundersøkelsen trer flere interessante muligheter frem. Dette trer frem som én mulighet: - Regneferdigheter blir i liten grad prioritert av 21,1 % av de fylkeskommunale skoleeierne og 5,2 % av de kommunale skoleeierne. - Når det gjelder elevenes leseferdigheter, prioriteres de i liten grad av 10,5 % av de fylkeskommunale og 1,8 % av de kommunale skoleeierne. Skriftlig ferdighet prioriteres lavest av 26,3 % av de fylkeskommunale skoleeierne og 6,9 % av de kommunale skoleeierne.

Resultatene kan tolkes slik: Lese-, skrive- og regneferdigheter blir i liten grad prioritert av de skoleeierne som hadde ansvar for videregående skole. Dette henger sammen med følgende

historisk forhold: Lesing, skriving og regning var de elementære ferdighetene som folkeskolens småtrinn skulle være opptatt av, før elevene begynte med den skolefaglige undervisningen på mellomtrinnet. Denne historiske situasjonen er ikke i samsvar med Kunnskapsløftets intensjoner. Det innebærer at en gjennom hele grunnopplæringen må integrere de grunnleggende ferdighetene i alle de ulike læreplanene for fag. Det er grunn til å tvile på om det er utviklet en praksis der opplæringen reflekterer en strategi om å integrere de ulike ferdighetene i fagene.

Gjennomgående er det påfallende i hvor liten grad man har prioritert muntlige ferdigheter. Muntlige og skriftlige ferdigheter er de grunnleggende ferdighetene som prioriteres lavest av henholdsvis 47,3 og 26,3 % av de fylkeskommunale skoleeierne og 20 % og 6,9 % av de kommunale skoleeierne.

- Ingen av de 19 fylkeskommunale skoleeierne og bare 2,6 % av de kommunale skoleeierne har gitt liten grad prioritert tiltak for å utvikle elevenes digitale ferdigheter. Utvikling av elevens digitale ferdigheter prioriteres mer av dem som har ansvar for videregående opplæring, enn av dem som har ansvaret for grunnskolen. Av skoleeiere med kvalitetsansvar for videregående skole er det over 50 % som i stor grad prioriterer utvikling av digitale ferdigheter. For å kunne si noe om sammenhengen mellom å si at en prioriterer utvikling av elevenes digitale ferdigheter, og si at en prioriterer forbedringer av elevenes tilgang på datamaskiner/pc-er, vil vi nedenfor foreta en sammenhengsanalyse.

**Figur 43 Sammenhengen mellom 'prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å bedre elevenes digitale ferdigheter' og 'prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes tilgang på datamaskiner/pc-er'**

		Graden av 'prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes tilgang på datamaskiner/pc-er'			
		I liten grad	I noen grad	I stor grad	I alt
<b>Graden av 'prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å bedre elevenes digitale ferdigheter'</b>	I liten grad	0	1	1	2
	I noen grad	1	13	32	46
	I stor grad	0	9	77	86
I alt		1	23	110	134

Krysstabellen viser at 131 av 134, dvs. 99,2 %, av skoleeierne i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak både for 'utviklingen av elevenes digitale ferdigheter' og for 'forbedring av elevenes tilgang på datamaskiner/pc-er'. Det er altså signifikant sammenheng mellom de to prioriteringsområdene ( $\tau = .26$   $p < .01$ )

Dersom denne satsingen på tilgangen på datamaskiner går sammen med nettbasert læring / fleksibel læring / bruk av pc/data i opplæringen i tiltakene, øker muligheten for at prioriteringen av digitale ferdigheter kan inngå i det å satse på utvikling av skolefaglig kompetanse.

### Avslutning

Det kan være på sin plass å gjenta analysen av de grunnleggende ferdighetene og hvordan den er integrert i de midlertidige læreplanene for fag. I rapport 1 (Engelsen 2008) påpekes det at det er ikke lett å gjenfinne noe systematisk arbeid med de grunnleggende ferdighetene i de kompetansemålene som er satt for faglig arbeid, og en får i liten grad vite hvordan de enkelte skolefagene skal bidra til å videreutvikle de grunnleggende ferdighetene (s. 105). Man får

inntrykk av at det er noe tilfeldig hvordan de grunnleggende ferdighetene kommer til uttrykk i oppsettene av kompetansemål. Det virker noe tilfeldig når og hvordan de blir integrert i kompetansemålene. Forholdet mellom (allmenn)dannelse og de grunnleggende ferdigheter blir ikke løftet tydelig frem, og beskrivelsene kan derfor lett gi grunnlag for instrumentalisme i tenkningen rundt og bruken av grunnleggende ferdigheter. Konklusjonen i rapport 1 (Engelsen 2008) var: De grunnleggende ferdighetene ser ikke ut til å være skikkelig integrert i de midlertidige læreplanene for fag (s. 106).

*Dersom* Kunnskapsløftet som læreplanreform hvor de grunnleggende ferdighetene skal integreres i alle læreplaner for fag – på fagets premisser (St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, s. 34), tilsier denne konklusjonen fra rapport nr. 1 (Engelsen 2008) at det er behov for ”oppfølging og justering av de nasjonale læreplanene” når det gjelder de grunnleggende ferdighetene, for å bruke terminologien til St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* (s. 70). Denne konklusjonen er fremdeles gyldig.

Ut fra analysen ovenfor kan vi fastholde følgende: De grunnleggende ferdighetene blir tydelig vektlagt i Kunnskapsløftet som utdanningsreform. De indikatorene som utvikles nasjonalt, brukes også lokalt i styringssystemet, og i dem inngår de grunnleggende ferdighetene, foreløpig særlig å kunne regne og å kunne lese. Den videre læreplanutvikling *kan* imidlertid medføre at integrasjonen av de grunnleggende ferdighetene i for de ulike fagkompetansene, neglisjeres i læreplanarbeidet og i lærernes undervisning. *Dersom* man forfølger en strategi i det videre læreplanarbeidet som medfører at lærernes oppgave er å være innholdsorientert og velge arbeidsmåter knyttet til innholdstemaer, oppstår det derfor en sprik mellom læreplanutviklingen og Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

## **Kapittel 9 Læringsstrategiers uklare status i reformen**

Det er ikke alltid lett å fastslå utdanningspolitiske intensjoner på sakkyndig vis og å skjønne intensjonenes status i en reform. *Dersom* intensjonene er tvetydige, er det tilsvarende vanskelig å analysere implementeringen av dem. Nå sies det i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* at hvilke ferdigheter som testes gjennom ulike former for sentralt gitte prøver, gir signal til sektoren om nasjonale prioriteringer (s. 81). Det antydes *ingen* nasjonale prøver eller kartleggingstester for læringsstrategi. Det virker ikke urimelig å tolke det dit hen

at læringsstrategier foreløpig ikke har en sentral status som styringssignal til sektoren. Har det skjedd en forskyvning underveis i reformen?

I det første avsnittet vektlegges styringssignalene ved innføringen av Kunnskapsløftet. I det andre avsnittet påpekes endringer av vektleggingen underveis. Deretter trekkes skoleeierens arbeid med læringsstrategier inn. Datagrunnlaget her er det omtalte spørreskjemaet. Til slutt trekkes det opp faglige perspektiver som kombinerer grunnleggende leseforståelse og læringsstrategier med faglig kunnskapstilegnelse.

### **Styringssignaler ved innføringen av Kunnskapsløftet**

I del 1 ble det påpekt at norske elever skårer ikke bare lavt, men ”svært lavt” på læringsstrategier, altså metoder elevene kan bruke for å tilegne seg faglig stoff, og at St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* følger opp med å anse resultatet som ”urovekkende” i et samfunn der det å tilegne seg ny kunnskap hele livet blir stadig viktigere (s. 14). Denne erkjennelsen fører til følgende sentrale utsagn: ”Utvikling av elevenes læringsstrategier må også bli en integrert del av opplæringen i grunnleggende ferdigheter og fag” (s. 36).

Dette utsagnet tilsier at læringsstrategier både må sees i sammenheng med de grunnleggende ferdighetene og som del av fagopplæringen. Men utsagnet klargjør ikke om læringsstrategier inngår i den faglige kompetansen som skal målbestemmes i læreplanene for fagene. I Rapport 1 (Engelsen 2008) analyseres læringsstrategier i læreplaner for fag ut fra spørsmålet om kompetansemålene løfter frem læringsstrategiene i selve fagplanene. Konklusjonen er at retorikken om læringsstrategier tilsynelatende ikke har nådd frem til fagplanene – i alle fall ikke slik at dette blir nevnt i alle fagplaner og i alle oppsett over kompetansemål (s. 125).

Læringsstrategier er derimot fremhevet både i læringsplakaten og i prinsippene for opplæringen. Her blir læringsstrategier omtalt som fremgangsmåter elevene bruker for å organisere sin egen læring. Det er strategier for å planlegge, gjennomføre og vurdere et arbeid for å nå nasjonalt fastsatte kompetansemål og det innebærer også refleksjon over nyervervet kunnskap og anvendelse av den i nye situasjoner (Læreplanverket for Kunnskapsløftet, midlertidig utgave juni 2006, s. 33).

## **Styringssignalene forandres underveis i Kunnskapsløftet**

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* nevnes læringsstrategi én gang. Det er i avsnittet med overskriften ”Læringsforventninger og oppfølging viktig for læring”. Omtalen er viktig nok. Her henvises det til forskning hvor det fremkommer at ”grunnleggende ferdighetstrening” er en ”svært lite” brukt innlæringsstrategi (s. 31). I referansen kommer det frem at skoler som har et høyt nivå i matematikk blant 10.-klassinger, er kjennetegnet ved at de legger ”stor vekt” på slik trening. Referansen er Grønmo ofl. (2004) ”Hva i all verden har skjedd i realfagene? Norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2003”, *Acta Didactica* 5/2004, ILS UiO. Stortingsmeldingen kommenterer kilden ved å si at det er viktig for alle elever med slik innlæringsstrategi, men manglende trening i skolen vil spesielt ramme elever som trenger mer tid til å ”automatisere ferdighetene”, og dem som ikke får hjelp hjemme. Omtalen viser at læringsstrategi inngår som viktig perspektiv i hovedutfordringen om å integrere alle elever i gode skolefaglige læreprosesser. Imidlertid kjennetegnes stortingsmeldingen av at erkjennelsen om læringsstrategiers betydning ikke følges opp. Begrepet nevnes altså ikke en eneste gang i kapitlet om innsatsområder og tiltak (s. 63–95).

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* nevnes også læringsstrategi bare én gang i den løpende teksten. Det er under avsnittet ”Tidlig innsats”. Igjen er referansen viktig. Den utgjør slutten på avsnittet hvor det henvises til klasseromsforskning. Forskningen gir indikasjoner på at mange lærere på ungdomstrinnet mangler verktøy og kunnskaper om hvordan de kan legge til rette for opplæring i ”læringsstrategier og leseforståelse” (s. 35). Referansen er til Kirsti Klette ofl. (2008) *Rapport om forskningsprosjektet PISA+ (Pluss: Prosjekt om Lærings- og UndervisningsStrategier i Skolen)*, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling og Pedagogisk forskningsinstitutt, UiO.

Igjen er det imidlertid slik at denne referansen ikke følges opp. Læringsstrategier nevnes ikke en eneste gang, heller ikke som stikkord for prioriterte tiltak i den løpende teksten i kapittel 4 Vurdering og tiltak (s. 49–88). Den eneste gangen ordet nevnes er i en boks med oversikt over matematikksenterets hovedoppgaver (s. 84). Det vil si at læringsstrategier heller ikke nevnes i den tematiske prioriteringen for utdanningsforskning (s. 68). Læringsstrategier er altså heller ikke med i omtalen av nasjonale prøver (s. 80–81) og inngår heller ikke i oppsummeringen av indikatorene som er utviklet på måloppnåelse (s. 23).

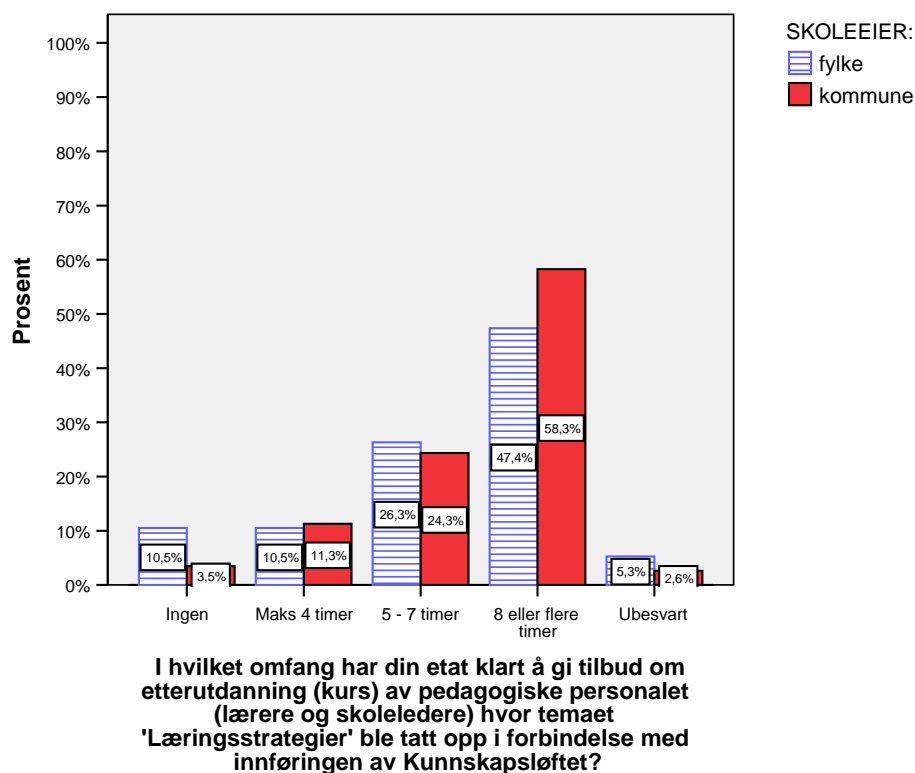
*Konklusjonen* blir: Vektlegging av læringsstrategier har fått en endret terminologisk status. Den er nedtonet. Men selv om de omtalte stortingsmeldingene ikke fremmer forslag om tiltak som innbefatter læringsstrategier, er det urimelig å tolke styringssignalene slik at læringsstrategier ikke inngår som del av Kunnskapsløftet. Styringssignalene kan tolkes slik at de som utformer tiltakene, ikke prioriterer læringsstrategi. Både omtale og tiltak knyttet til læringsstrategier kan likevel komme i de stortingsmeldingene som ennå ikke er skrevet. Fremtidige styringssignal i Kunnskapsløftet som læreplanreform kan fremheve læringsstrategier igjen.

### Skoleeierens satsing på etterutdanningskurs i læringsstrategier

Etterutdanningskurs i 'læringsstrategier' kan anses som et tiltak for å inkludere kunnskap om læringsstrategier inn i lærenes profesjonskompetanse. Kunnskapsløftet er den første læreplanreformen som fremhever viktigheten av læringsstrategier i sammenheng med elevenes skolebaserte læring. Av den grunn har vi inkludert et spørsmål i spørreskjemaet for å registrere omfanget av etterutdanningstilbudet innen 'læringsstrategier'.

Figuren nedenfor viser resultatet.

**Figur 44 Satsing på læringsstrategier**





Som vi var inne på tidligere, fremhever St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, viktigheten av læringsstrategier for skolebasert læring og læringsutbytte. Denne stortingsmeldingen er det offentlige dokumentet som flest skoleeiere har lagt til grunn for innføringen og implementeringen av reformen.

Like før Læreplanen Kunnskapsløftet ble innført, fikk læreplandokumentet en del som handler om prinsipper for opplæring. I denne delen står læringsstrategier blant de sentrale prinsippene. Figuren ovenfor viser at læringsstrategitenkningen har truffet Skole-Norge. Med andre ord: St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* og Læreplanen Kunnskapsløftet har med sin fokusering på læringsstrategier klart å få stor oppslutning blant skoleeiere.

Av den grunn vil vi si følgende: Hvis vi anser 5–7 timers eller 8 eller flere timers etterutdanningskurs i læringsstrategier som et tegn på bra prioritering av temaet, bekrefter oversikten at de fleste skoleeierne oppfatter stortingsmeldingens budskap og læreplanens prinsipp riktig, da 73,7 % av de fylkeskommunale og 82,6 % av de kommunale skoleeierne har satset på dette temaet i sine etterutdanningstilbud for lærere og skoleledere.

Verken St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* eller andre offentlige dokumenter som ligger til grunn for statlige tilleggsbevilgninger til etterutdanning, sier at etterutdanningstilbud innen temaet 'læringsstrategier' er obligatorisk. Sånn sett er i prinsippet en slik satsing overlatt til den enkelte skoleeierens egen vurdering. At 21 % av de fylkeskommunale og 14,8 % av de kommunale skoleeiere ikke har gitt et slikt tilbud eller bare har tilbudt maks 4 timer, viser at skoleeierne ikke bare foretar ulike prioriteringer, men også ulike nedprioriteringer.

Hvis sentrale statlige utdanningsmyndigheter virkelig tror at læringsstrategier er viktig for å forbedre flere elevers skolebaserte læring og læringsutbytte, slik som St.meld. nr. 30 (2003-2004) og læreplanverket tilsier, bør man anse nedprioriteringen av temaet læringsstrategier som et styringsproblem, et problem som rammer en nasjonal reform.

Sånn sett kan en ikke anse det som akseptabelt at nesten hver femte fylkeskommunale og hver sjuende kommunale skoleeier nedprioriterer etterutdanning innen læringsstrategier i en tid med reformimplementering og skoleutvikling.

### **Leseforståelse, læringsstrategier og kunnskapstilegnelse i fag**

Det skulle være mulig både i forbindelse med videreutviklingen av statlige styringssignal og skoleeiers ansvar for kvalitet i opplæringen, å fornye fokuset på læringsstrategier. St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* viser til at det er behov for kunnskap om hva som virker, og om styrking av utdanningsforskningen (s. 67– 69). Det finnes forskning som kombinerer leseforståelse og læringsstrategier. Ivar Bråtens forskning er aktuell i denne sammenhengen. Forskningen kan også brukes for eksempel i den utdanningspolitiske interessen for kunnskapsbasert praksis som St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* markerer (s. 43).

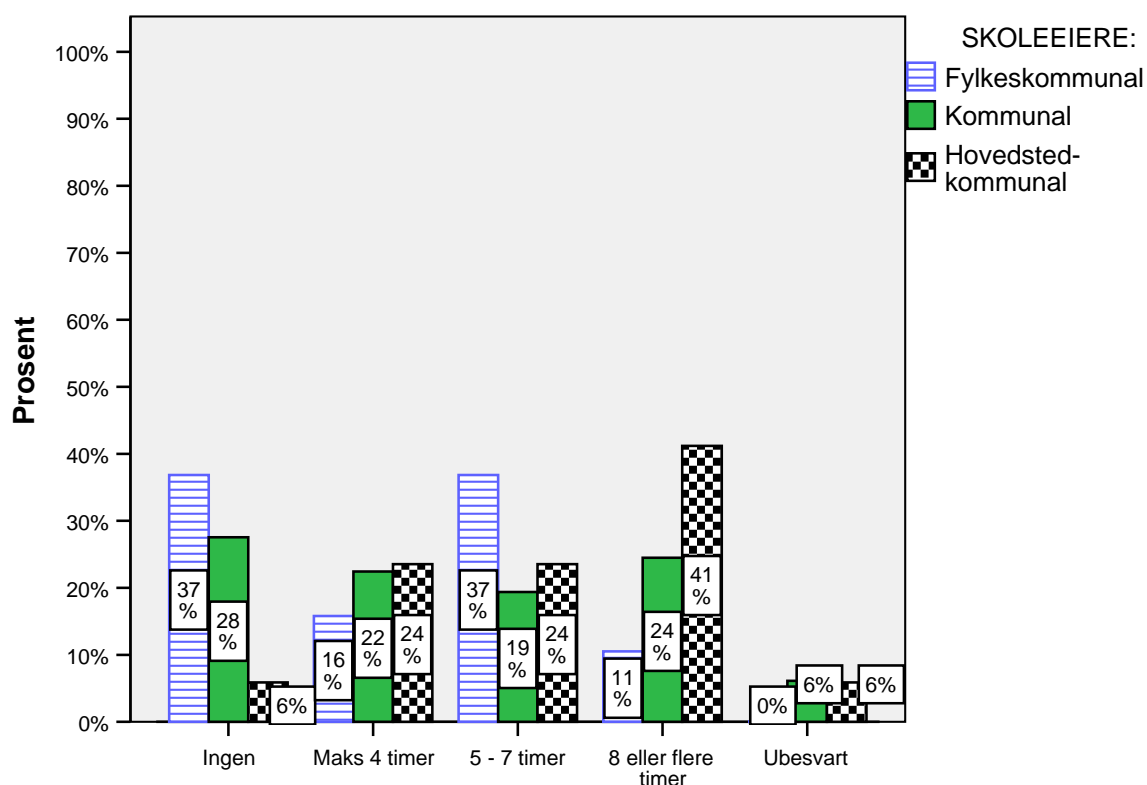
En oversiktlig og klargjørende tekst som forklarer hva leseforståelse er, og begrunner betydningen av læringsstrategier, finner vi hos Ivar Bråten (2007). Bråten definerer leseforståelse som det å utvinne og skape mening ved å gjennomføre og samhandle med skrevet tekst. Det er to dimensjoner i denne definisjonen. Den første dreier seg om å utvinne eller frembringe den meningen som teksten formidler. Den andre dreier seg om å skape mening. Det skjer ved at en kan trekke slutninger som går utover det som kan forbindes med tekstens bokstavelige mening. De læringsstrategiene som elevene kan lære å bruke i arbeid med en faglig tekst, inndeler Bråten i fire hovedkategorier: *hukommelsesstrategier, organiseringsstrategier, elaboreringsstrategier og overvåkingsstrategier* (s. 67).

En systematisk undervisning fremmer elevenes kunnskapstilegnelse i fagene. Det tilsier at elevene lærer å gjenta informasjon i faglige tekster, eller å memorere innholdet (hukommelsesstrategier). En systematisk undervisning tar sikte på å lære elevene å binde sammen, gruppere eller ordne informasjon eller ideer som blir presentert i fagtekster. Undervisningen må lære elevene strategier som gjør at de kan skaffe seg oversikt over innholdet i de ulike faglige tekstene (organiseringsstrategier). Undervisningen må ta sikte på at elevene lærer å bearbeide ny informasjon med bakgrunn i den kunnskapen de har fra før (elaboreringsstrategier). Elevenes kunnskapstilegnelse er også avhengig av at de gjennom undervisningen har lært å spørre seg selv om de forstår det de leser. At elevene har lært å vurdere sin egen forståelse av den faglige teksten, gjør det mulig for dem å avgjøre om innsatsen må intensiveres, og om de eventuelt må ta i bruk andre strategier for å organisere og elaborere informasjon (overvåkingsstrategier).

Systematisk opplæring i et fag tilsier en undervisning som tar sikte på å utvikle elevenes læringsstrategier som del av deres kunnskapstilegnelse i faget. Det at elevene lærer

læringsstrategier, innebærer ikke minst at den avgjørende læringen ikke skjer i den umiddelbare interaksjonen mellom lærer og elev. Selve tilegnelsen av de faglige tekstene kan i mange sammenhenger skje ved at elevene bruker det de har lært gjennom lærerens undervisning i faglig læring i den tiden som er avsatt til faget på skolen.

**Figur 45 Elevenes leseforståelse av fagtekster som tema for etterutdanning i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Elevenes leseforståelse av fagtekster' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

Som det ble drøftet i begynnelsen av dette kapitlet, har elevenes leseforståelse stått sentralt i flere sammenhenger, bl.a. i forbindelse med understrekning av viktigheten av grunnleggende ferdigheter i læreplanen Kunnskapsløftet og PISA-resultater.

Spørreundersøkelsens resultater viser nok en gang at en større andel av hovedstadskommunene har klart å gi etterutdanningstilbud innen temaet 'elevenes leseforståelse av fagtekster'. 65 % av dem har gitt et slikt tilbud på 5–7 timer eller på 8 eller flere timer. Hvis vi tar med oss dem som har gitt et slikt tilbud på maks 4 timer, kan vi si at 89

% av utvalgets hovedstadskommuner (n = 17) har klart å fokusere på elevenes leseforståelse av fagtekster i etterutdanningstilbudene sine.

De øvrige kommunale skoleeiere i utvalget (n = 98) har ikke klart å gjøre dette i samme omfang. Mens 43 % av dem har klart å gi et slikt etterutdanningstilbud på 5–7 timer eller på 8 eller flere timer, blir tallet 65 % hvis vi tar med kategorien maks 4 timer. Når det gjelder fylkeskommunale skoleeiere (n = 19), er det 48 % av dem som har klart å gi etterutdanningstilbud innen temaet 'elevenes leseforståelse av fagtekster' i videregående skole på 5–7 timer eller på 8 eller flere timer. Videre ser vi at 64 % av utvalgets fylkeskommunale skoleeiere har klart å gi etterutdanningstilbudet i minst én av de tre kategoriene. Vi vil tolke disse resultatene som at flertallet av skoleeiere i alle kategorier ikke har oversett behovet for etterutdanningstilbud innen temaet 'elevenes leseforståelse av fagtekster' i grunnskolen og/eller videregående skole, samtidig som vi ser en betydelig satsing på temaet hovedsakelig hos hovedstadskommunene.

37 % av de fylkeskommunale og 28 % av de kommunale skoleeierne utenom hovedstadskommunene har ikke klart å gi et slikt etterutdanningstilbud.

### **Konklusjon**

En realisering av hovedutfordringen om å integrere alle elever i gode skolefaglige læreprosesser innebærer at en fornyer satsingen på læringsstrategier og tilbud om å styrke den pedagogiske kompetansen innen leseforståelse av faglige tekster. Det er grunn til å fastholde læringsstrategier og leseforståelse av faglige tekster i den videre implementeringen av Kunnskapsløftet som læreplanreform. Vi vil vise til formuleringen: "Utvikling av elevenes læringsstrategier må også bli en integrert del av opplæringen i grunnleggende ferdigheter og fag" (St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*). Det er viktig både at en fastholder intensjonen i kommende departementale styringsverk, og at læringsstrategier etter hvert kan inngå i det statlige tilsynet og i skoleeiernes kvalitetssikring av grunnopplæringen.

Læringsstrategi er et element som kommer inn i utdanningspolitiske tekster i forlengelse av referanser til PISA og til vektlegging av kunnskapssamfunnet med livslang læring og skolen som kunnskapsorganisasjon. Læringsstrategi forbindes med evnen til å organisere og regulere læringen, til å kunne anvende tiden effektivt og til å kunne planlegge, gjennomføre, evaluere og reflektere og erverve seg ny kunnskap og viten. Læringsstrategier knyttes også til

kompetansen til å tilpasse og anvende ny kunnskap i nye situasjoner i utdanning, arbeid og fritid. Det nye med kunnskapsløftet er at denne forståelsen av læringsstrategier også går sammen med forståelsen av tilpasset opplæring.

## **Kapittel 10 Differensiering og tilpasset opplæring**

I det første avnittet fremstilles styringssignalene ved *innføringen* av Kunnskapsløftet. I det andre avsnittet presenteres *forskyvninger* innenfor området differensiering og tilpasset opplæring når det gjelder departementale styringssignaler.

I det tredje avsnittet presenteres skoleeierens arbeid med differensiering og tilpasset opplæring. Vi gjennomfører fem empiriske analyser og konkluderer med at 56 % av skoleeierne ikke er overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform.

### **Styringssignaler om differensiering og tilpasset opplæring ved innføringen av Kunnskapsløftet**

Ut fra St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* kan tilpasset opplæring fremheves som et avgjørende element i Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Allerede i meldingens innledning, med overskriften ”En skole for kunnskap, mangfold og likeverd”, finner vi følgende utsagn: ”Vi skal strekke oss etter idealet om å gi alle elever tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov” (s. 4). Nå kan man si at det har eksistert utdanningspolitiske programmer med lignende utsagn om utdanning for alle og like muligheter for alle siden 1950-tallet. Denne meldingen tar imidlertid utgangspunkt i en forskningskonklusjon fra evalueringen av Reform 97, nemlig at skolen ikke har lyktes med å tilrettelegge opplæringen i forhold til forskjeller blant elevene, og at det resulterer i systematiske ulikheter (s. 15). Et særegent trekk ved denne stortingsmeldingen er at man knytter uttrykk som ”å tilpasse opplæringen til ...” og differensiert opplæring til et begrep om kunnskapsorganisasjon. En kunnskapsorganisasjon som er preget av mangfold, krever også et mangfold av organisasjons- og arbeidsformer. Selve kjernefenomenene i kunnskapsorganisasjon er fleksibilitet og variasjon i organiseringen knyttes til at opplæringen skal *differensieres* og *tilpasses* ulike forhold. Å differensiere og tilpasse til ulike forhold

fremheves som det overordnede også for styringssystemets grunnprinsipper i det viktige avsnittet om frihet, tillit og ansvar – et systemskifte (s. 25).

Utdanningsreformens styringsprinsipper – å redusere statlig detaljstyring og myke opp nasjonale regler – har nettopp sin bakgrunn i ønsket om å gi skolene større lokal handlefrihet til å utvikle differensiert opplæring og tilpasse opplæringen til den enkelte elevens og elevgruppens behov, skolens fysiske rammebetingelser og lærernes kompetanse, som det heter i et avsnitt om ”fleksibilitet i fag- og timefordeling” (s. 51). Den enkelte skolen har frihet til å tilrettelegge undervisningen innenfor et fastsatt timetall. Departementet går så inn for at skoleeierne får rett til å disponere inntil 25 % av det nasjonalt fastsatte timetallet i det enkelte faget, nettopp for å gi en opplæring som er tilpasset individuelle og lokale behov og forutsetninger. Det er også i denne sammenhengen – ønsket om fleksibilitet og frihet til å differensiere og å tilpasse opplæringen – lovendringen om klassesdelingsregelen kan sees. Tidligere var det lovregulert hvor mange elever det maksimalt kunne være i en klasse. Dermed regulerte staten en vesentlig del av ressursdisposisjonen. Lovendringen innebærer at man ikke lenger taler om ”maksimal klassestørrelse”, men sier at elevene kan deles etter behov, men til vanlig skal ikke organiseringen skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk bakgrunn. Og elevgruppene skal ikke være større enn det som er ”pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarlig” (jf. § 8-2).

Tilpasning og differensiering er også med i Kunnskapsløftets læreplanreform. Et prinsipp for utformingen av læreplanene er at det utvikles ett sett av læreplaner for hvert fag i grunnopplæringen, og at tilpasning til ulike målgruppers behov blir et profesjonelt ansvar (s. 34). Også i det som blir kalt læringsplakaten, finner vi følgende forpliktelser for skolen og lærebedriften: ”å gi alle elever og lærlinger like muligheter til å utvikle sine evner og talenter” og ”å fremme differensiert opplæring og varierte arbeidsmåter”.

Det påpekes at forskning viser at videregående opplæring ikke i tilstrekkelig grad tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger, og at opplæringen derfor ikke er i samsvar med det opplæringsloven forutsetter (s. 65). I departementets vurderinger og tiltak for å omlegge tilbudsstrukturen i videregående opplæring er tilpasning av tilbudene til elevenes ønsker fremhevet som viktig. Og det fastholdes at skoleeierne og næringslivet skal få større muligheter til ”lokale tilpasninger”.

Variert og differensiert opplæring fremheves i forbindelse med det omtalte kunnskapssamfunnet, men også i tilknytning til betegnelsen 'mangfoldig og komplekst samfunn'. Det er i denne sammenheng at uttrykk om likeverd og inkludering brukes (jf. kapittel 8). Perspektivet er at alle sider ved læringsmiljøet bør ivareta variasjoner mellom elevenes forutsetninger og behov, slik at de skal tilhøre et inkluderende fellesskap og møte utfordringer tilpasset deres behov og forutsetninger, som det heter i stortingsmeldingen (s. 86). Her trekkes det også frem en utdanningspolitisk intensjon om tilpasset opplæring for alle kombinert med et mål om at spesialundervisning skal være nødvendig for en mindre andel av elevene enn hva tilfellet er i dag (altså 2004) (s. 87). Det påpekes at det er viktig at skoleeierne vurderer modellene for tildeling av ressurser i skolene i lys av målet om "en bedret tilpasset opplæring for alle elevene" (s. 87).

Det er tydelig at differensiering og tilpasset opplæring inngår i de utdanningspolitiske intensjoner om en utdanningsreform. Departementet foreslår en nasjonal satsing for å sikre bedre tilpasset opplæring (s. 90) og knytter denne satsingen til følgende i neste setning: "Satsingen har som mål å sørge for at alle elever utvikler gode grunnleggende ferdigheter og får positive utfordringer gjennom en grunnopplæring som gir likeverdige muligheter for alle, uavhengig av kjønn og sosial og etnisk bakgrunn" (s. 90). Dermed knyttes nasjonal satsing på tilpasset opplæring også til et avgjørende moment i læreplanreformen om de grunnleggende ferdighetene. Begrunnelsen er igjen samfunnsforandringen: kunnskapssamfunnet og et mangfoldig og komplekst samfunn.

Bedre tilpasset opplæring blir også fremhevet som et *prioritert område* i kompetanseutviklingen knyttet til reformen (s. 99), og i kapitlet om økonomiske og administrative midler er "bedre tilpasset opplæring" et av fem sentrale målsettinger som er varslet i meldingen (s. 115).

### **Forskyvninger i styringssignalene underveis i Kunnskapsløftet**

Differensiering har mistet sin terminologiske status underveis i Kunnskapsløftet.

Kunnskapsorganisasjon vektlegges ikke i tilknytning til differensiering og tilpasset opplæring på samme måte som tidligere. Man får en overgang fra å fokusere på skoleeieren til å fokusere på læreren. Tilpasset opplæring er nå forbundet med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Og det er gjort en presisering av begrepet tilpasset opplæring underveis i Kunnskapsløftet. Tilpasset opplæring får klarere læringspsykologisk vinkling.

Tilpasset opplæring kommer nærmere elevvurdering som fenomen. Denne siste utviklingen innebærer at tilpasset opplæring knyttes nærmere til Kunnskapsløftet som læreplanreform.

#### *Differensiering mister terminologisk status*

Vi kan merke seg at uttrykket ”å tilpasse opplæringen til ...”, som brukes i 2004, ikke brukes i 2006 og 2008. Her bruker man konsekvent uttrykket ”tilpasset opplæring”. Differensiering som begrep brukes heller ikke, selv om man nok kan knytte begrepet differensiering til uttrykket ”variasjon i bruk av ...”. Differensiering brukes én gang i stortingsmeldingen fra 2008, når den sier at dyktige lærere utnytter muligheten til ”differensiering” både ved formidling av fagstoff til hele gruppen og når de tilrettelegger for elevenes eget arbeid. Bruken av begrepet knyttes her både til variasjon i arbeidsmåter og til organisering ved å inndele elever i ulike grupper.

Vi kan imidlertid forstå bruken av ”variasjon” som nær opp til ”differensiering” i innhold. Både St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* og St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* bruker den samme formulering. Tilpasset opplæring kjennetegnes ved *variasjon*. Og denne variasjonen gjelder bruk av arbeidsoppgaver, lærestoffet, intensiteten i opplæringen, organiseringen av opplæringen, læremidler og arbeidsmåter (2006, s. 76). På forsiden av disse kategoriene er altså tilpasset opplæring knyttet til vurdering av elevens evner og læreforutsetning og i etterhånd vurdering av elevens læringsutbytte. Departementet gjentar at *variasjon* på de nevnte kategoriene legges til grunn som kjennetegn på tilpasset opplæring, altså *variasjon i bruk* av arbeidsoppgaver, lærestoff, intensitet, organisering, læremidler og arbeidsmåter (s. 73–74). Men igjen er det viktig å fastholde at hensikten med variasjonen ligger i elevenes tilfredsstillende læringsutvikling. Variasjonen i bruken av ulike arbeidsoppgaver, lærestoff, intensitet, organisering, læremidler og arbeidsmåter får sin funksjon ved at en på den måten kan satse på en god fellesundervisning.

#### *Kunnskapsorganisasjon: fra skoleeier til læreren*

Imidlertid er det ikke denne terminologiske forskyvningen med nedtoning av begrepet differensiering som er mest fremtredende. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* knyttes begrepene om at opplæringen skal differensieres og tilpasses, til begrepet om kunnskapsorganisasjon, som vi har påpekt. Å differensiere og tilpasse opplæringen inngår derfor i tankegangen om skolene som lærende organisasjoner. Man bruker begreper som fleksibilitet og variasjon, differensiering og tilpassing av opplæringen til utdanningens



styringssystem. Stortingsmeldingen henvender seg også direkte til skoleeierne for eksempel i forbindelse med ressursdisponeringer knyttet til lovendringen om gruppestørrelser og til bruk av fag- og timefordeling.

Det karakteristiske i stortingsmeldingene fra 2006 og 2008 er at departementet primært henvender seg *læreren* når man begrepsfester tilpasset opplæring (2006, s. 76, 2008, s. 74). Det er læreren som må bruke elevenes ulike forutsetninger, sammensetning av elevgruppen og hele læringsmiljøet som ressurser i læringen, heter det i St.meld. nr. 17 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* (s. 76). Og det åpnes for at det er ”lærerne og skolen” som står overfor en rekke vanskelige handlingsalternativer. Skoleeieren er nevnt, men mer på en sekundær måte. Skoleeieren kommer inn når man skal vurdere ”skolens evne til å tilpasse opplæringen til elevenes ulike utgangspunkter og forutsetninger” (s.77). Forbindelsen mellom tilpasning og differensiering av opplæringen og skolen som en kunnskapsorganisasjon innenfor et styringssystem preget av lærende skoler, er nok med som en mulig kobling, men når man leser meldingen, får man ikke så lett øye på den mulige koblingen. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* er perspektivet at en henvender seg først og fremst til lærernes faglige og didaktiske kompetanse og til skolen som enhet for å tilpasse opplæringen i hovedsak innenfor rammen av fellesskapet i klasser og grupper (s. 74). Det påpekes også at det er ”skolen” som kan omdisponere 25 % av timetallet i fagene dersom det er grunn til å tro at det vil føre til en bedre samlet måloppnåelse. Man fører også en argumentasjon om farer ved ”fravær av faste klasser” og åpner som tidligere nevnt for å ”organisere elevene i tradisjonelle klasserom” – dersom det er ønsket lokalt, og det lokale forstås her primært som ”skolenivået”.

Måten teksten skrives på, gir åpninger for at leseren kan knytte ”tradisjonell klasseorganisering” sammen med ”fellesundervisning”, som igjen utgjør rammen som tilpasset opplæring settes inn i. På den måten knyttes tilpasset opplæring til *lærerens* kompetanse innenfor en tradisjonell klasseorganisering ved å variere i bruk av – kanskje ved å *differensiere*, kan vi si – arbeidsoppgaver, lærestoff, intensitet, organisering, læremidler og arbeidsmåter. Vi kan i alle fall fastslå at lærerne, som enkeltstående undervisere i tradisjonelt organiserte klasserom, står overfor en vanskelig oppgave. De trenger tilgang til en kunnskapsbase som ennå ikke er utviklet, om de skal ha kompetanse til å utvikle og begrunne de valgene de står overfor i undervisningsprosessen, heter det i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* (s. 76). Men man trenger kanskje å opprettholde en forståelse av at

tilpasset opplæring ikke er et ansvar for den enkelte elev, selv om en bedre kunnskapsbase for lærerens valg forbedres.

*Konklusjonen* blir at den koblingen som det opprinnelig var i St.meld. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* mellom tilpasning og differensiering i grunnopplæringen og skolen som kunnskapsorganisasjon innenfor et styringssystem hvor skoleeieren trer frem som sentral aktør, er svekket.

#### *Tilpasset opplæring og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet*

Tiden for skoleeierens rolle i det som ble omtalt som et betydelig kompetanseløft i 2004 når det gjelder bedre tilpasset opplæring innenfor Kunnskapsløftets kompetansestrategi, er over. Strategien om kompetanseutvikling ble avsluttet i 2008. Hva den videre satsingen på tilpasset opplæring kommer til å kjennetegnes av, og hvordan strategien for implementering utformes, vil være et tema i vår rapport nr. 3 (2010).

Følgende kan imidlertid antydes: Når det gjelder skoleeieren, møter dette nivået i utdanningssystemet fenomenet tilpasset opplæring i første rekke gjennom lovbestemmelsen om å følge opp nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører (§13-10). I oppsummeringen av indikatorene på måloppnåelse i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* er det i første rekke ved bruk av resultatene av elevundersøkelsene, som det er lovbestemt at skoleeierne skal behandle og bruke i styringen og i dialog med skolene, hvor temaet tilpasset opplæring eksplisitt er med i indikatorsystemet.

Spørsmålet om tilpasset opplæring er imidlertid indirekte med selv om uttrykket ikke brukes direkte i indikatorsystemet. Tilpasset opplæring blir, slik det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er nå for tiden, i første rekke et *indirekte* spørsmål. Spørsmålet om tilpasset opplæring ligger implisitt i målbestemmelsen om at alle elevene skal mestre de grunnleggende ferdighetene som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv. Om ikke alle mestrer de grunnleggende ferdighetene, er det et spørsmål om undervisningen har preg av å være tilpasset. Spørsmålet om hva som er kriteriet på tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjenstår imidlertid å avgjøre, selv om andelen av elever på mestringsnivå 1 i nasjonale prøver for 5. trinn reduseres for eksempel fra 26,5 % til 10 %.

Man kan også hevde at om ikke alle elever er i stand til å gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet, har ikke opplæringen vært godt nok tilpasset relasjonen mellom kompetansemål og elevenes evner og læreforutsetninger. Men man kan imidlertid stille spørsmål om alle som får kompetansebevis og som selv rapporterer om de har fått nok utfordringer i mange eller alle fag i elevundersøkelsen, kan gjelde som en sakkyndig bedømmelse i spørsmålet om tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kanskje vil det vise seg at det er lettere å fastholde den nedre grensen for tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, enn å utvikle autoritativ regelfortolkning av hva som vil være tilfredsstillende læringsutvikling for alle elevene.

De kriterieproblemene som er påpekt, blir overført til et eventuelt nasjonalt tilsyn for tilpasset opplæring. Det nasjonale tilsynet har ikke vært knyttet til temaet ”tilpasset opplæring for alle”. Det har vært knyttet til et tilsyn med lovbestemte enkeltvedtak om spesialundervisning (2007). I 2009 er det bebudet nasjonalt tilsyn med pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig gruppestørrelse. Dessuten vil departementet utforme veiledningsmaterieell og spre erfaringer om hvordan tilpasset opplæring kan realiseres. Generelt er departementet av den mening at man trenger å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og den statlige styringen. For at det skal oppstå balanse, er det ifølge departementet behov for mer aktiv statlig styring (St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, s. 50).

I rapport 3, 2010, kommer vi tilbake til temaet tilpasset opplæring. Det kan være aktuelt å analysere hva som ligger i den justerte balansen i samspillet mellom staten og skoleeiere når det gjelder tilpasset opplæring. Dette kan analyseres både i form av dokumentanalyser av tilsyns- og kontrollopplegget og av veiledningsmateriellet og gjennom intervjuer. Det kan også være aktuelt å se nærmere på om eventuelle tilbud til skoleeierne om veiledning av departementalt etablerte veiledningskorps, også dekker området tilpasset opplæring. En mulig vei å gå for å knytte tilpasset opplæring direkte til et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er å gå via spørsmålet om elevvurdering. Flere signaler om tilpasset opplæring som virkemiddel for elevens læring kan tolkes i den retningen.

#### *Tilpasset opplæring, en presisering*

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* kommer et avgjørende gjennombrudd i begrepsforståelsen av tilpasset opplæring.

Tilpasset opplæring anses ikke som et mål i opplæringen, men som et virkemiddel. Målet er gitt i den faglige læringen henimot kompetanseoppnåelse (jf. s. 76). Kjernen i opplæringen er elevenes arbeid med fagene. I dette arbeidet møter elevene forventninger og krav. Om opplæringen er tilpasset, innebærer det at forventningene og kravene på den ene siden er realistiske, slik at læreprosessen kan komme i gang, og på den andre siden utfordrende, slik at det alltid eksisterer krav som elevene kan strekke seg mot. Dermed er tilpasset opplæring definert i spennet mellom kompetansemålene og elevenes evner og forutsetninger, i og med at elevene har ulike utgangspunkt og behov for å arbeide med de nasjonale kompetansemålene (s. 76). Tilpasset opplæring kan dermed forankres i Kunnskapsløftet som læreplanreform.

Denne forståelsen knytter fenomenet tilpasset opplæring sammen med læringspsykologi, kompetansemål og vurdering av både elevenes læreforutsetninger og resultatene deres. Og læringspsykologien nedfelles i en sosialpsykologisk forståelse av læring.

Kompetanseutviklingen hos den enkelte skjer i et sosialt fellesskap, i og med at det fremheves at det er det sosiale fellesskapet som hever kvaliteten på den enkeltes læringsarbeid.

Spørsmålet om hva som er realistisk og utfordrende, kan dermed ikke besvares uten at man også ser kravene og forventningen i lys av hvordan medelevene fungerer i forhold til hverandre (s. 76–77).

Denne forståelsen av tilpasset opplæring som virkemiddel forskyver oppfatningen av hva som er hovedutfordringen. Hovedutfordringen blir å inkludere alle så tidlig som mulig i gode læringsprosesser. Hovedutfordringen krever at man vektlegger tilpasset opplæring for alle som virkemiddel. Tilpasset opplæring knyttes dermed til tiltak på alle nivåer i utdanningssystemet. Det må legges vekt på å identifisere barn og unge som ikke har tilfredsstillende læringsutbytte (s. 11). Tilpasset opplæring blir å tilrettelegge og gi støtte som bidrar til at alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen (s. 76). Tilfredsstillende læringsutbytte blir altså en indikator på tilpasset opplæring (s. 11).

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* arbeider videre med den begrepsforståelsen av tilpasset opplæring som er omtalt ovenfor. I oppsummeringen av indikatorer som viser at man har nådd målet om at alle elever skal inkluderes og oppleve mestring, er utfordringer og tilpasning to områder som henger nært sammen. Andelen elever som sier at de får nok utfordringer i mange eller de fleste fag, og andelen elever som oppgir at opplæringen er

tilpasset deres nivå i mange eller i de fleste fag, anes som indikatorer på hvor godt målet om inkludering og mestring er nådd. Elevundersøkelsen er det foreløpige grunnlaget for indikatorstatusen. Tilfredsstillende læringsutvikling kan oppfattes som et avgjørende tegn på at opplæringen er tilpasset. Med andre ord er holdningen ”vente og se” ikke grunnlag for tilpasset opplæring (jf. s. 33). Tilpasset opplæring er nettopp at elevene utnytter læringspotensialet sitt (s. 73). Det å gi elevene – også i utgangspunktet ”særlig sterke elever” – utfordringer som gjør at også de kan få tilfredsstillende utbytte, viser derfor til begrepsforståelsen av tilpasset opplæring (s. 74).

Stortingsmeldingen markerer at det i avgrensede perioder kan være fruktbart å dele elevene inn i grupper som sikrer utfordringer og mestring for alle. Spørsmål om tilpasset opplæring står sentralt i Kunnskapsløftet. Departementets oppdragsbrev nr. 50-08 til direktoratet viser interesse for at tilpasset opplæring blir en integrert del av Kunnskapsløftet som læreplanreform. Her ber departementet om at det utarbeides veiledninger til læreplaner for fag som også inkluderer hvordan tilpasset opplæring kan realiseres.

Krav og forventninger som stilles til aktivitetene, må være innenfor rekkevidde av elevens *læreforutsetninger*, slik at man når mål nr. 3 for kvalitet i skolen: at alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring. Prinsippet om tilpasset opplæring kan formuleres slik: Hvis læringserfaringen innebærer en type adferd som eleven ikke er i stand til å utføre, vil den mislykkes. Elevens læringsmulighet er det avgjørende. Elevens evner som den lærende er nøkkelen i spørsmålene om tilpasset opplæring.

Læreren må derfor ha *kunnskap om elevens forutsetninger og nåværende evner*, kjenne elevens bakgrunn og vite på hvilken måte den ønskede kompetansen kan tilegnes. Dette prinsippet om å tilpasse opplæringen til elevenes forutsetninger er nedfelt i opplæringsloven. Likevel er det et spørsmål både om prinsippet blir forstått, og om det fungerer styrende for lærerens planlegging og tilrettelegging av læringsarbeidet. Spørsmålet om «rekkevidden» av elevens «læreforutsetninger» blir ikke forstått om en tenker at forutsetninger og evner er noe mer eller mindre statisk og naturgitt.

Det avgjørende utgangspunktet i Kunnskapsløftet er forestillingen om at *alle har læringspotensial*. Oppgaven blir å beskrive og måle faser i dette læringspotensialet og de

vanskene som oppstår. Vurderingens oppgave er å hjelpe både elevene som individer og utdanningsinstitusjonen til å forbedre elevenes læring (s. 16).

Dette fordrer tett oppfølging, sies det, og Stortingsmeldingen knytter en undervisning som er tilpasset, til tilbakemeldinger og faglig støtte til elevene (s. 74). Hovedsignalet er at elevene ikke skal inndeles i grupper ”etter faglig nivå”, men at det likevel er ”tillatt” å gi spesielle tilbud, for eksempel til særlig sterke elever.

Tilpasset opplæring oppfattes derfor i hovedsak som en strategi innenfor det som omtales som fellesundervisning.

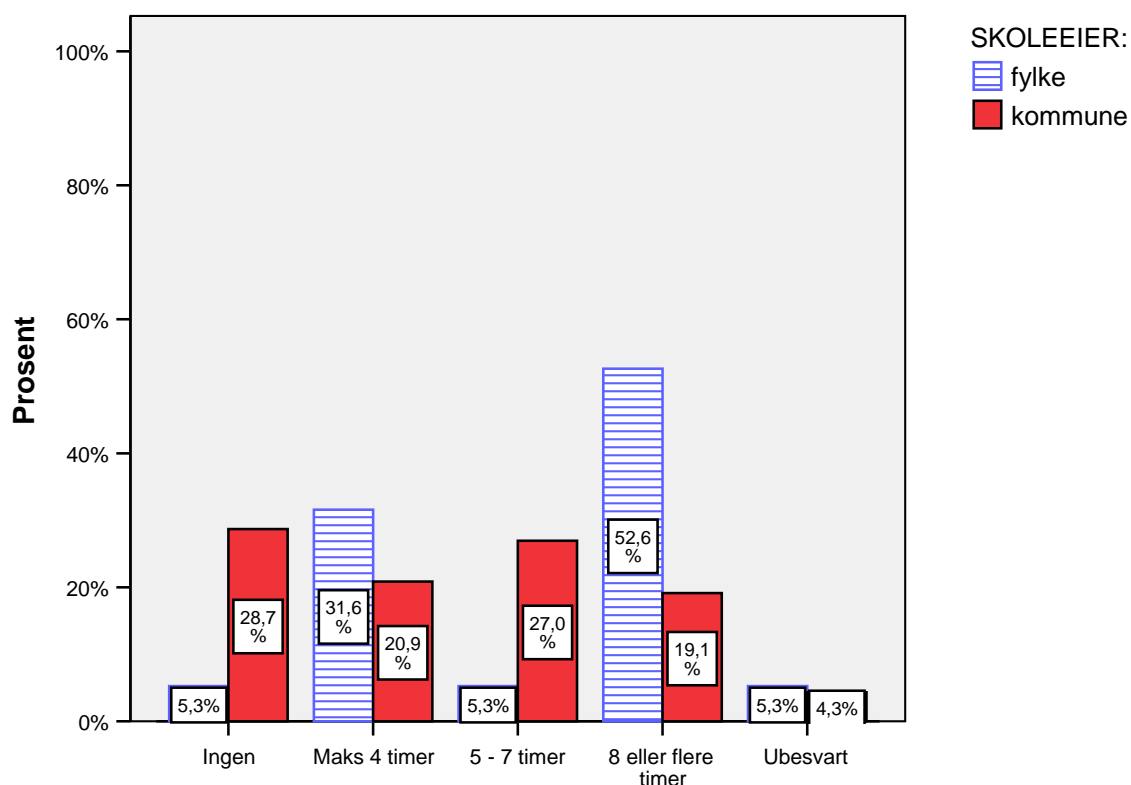
En måte å gå videre på er altså å knytte tilpasset opplæring klarere til *læreplanene for fagene*. På den måten kan det utvikles en klar sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. Sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform oppstår når en kombinerer formulerte kompetansemål, tilpasset opplæring og elevvurdering. Perspektivet blir videre å fastholde Kunnskapsløftets intensjonene om å øke tilpasset opplæring for alle, å redusere behovet for enkeltvedtak om spesialundervisning på ungdomstrinnet og samtidig nå målet 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.

### **Første empiriske analyse: Skoleeierens satsing på differensiering**

I det første underavsnittet er temaet differensiering. Differensiering vektlegges mest i den videregående opplæringen. Vi mener det henger sammen med det nasjonale differensieringsprosjektet for videregående opplæring. I det andre underavsnittet presenteres differensieringskategoriene. I den videregående opplæringen er gjennomstrømning et hovedtiltak. I det tredje underavsnittet sammenlignes disse to tiltakene. I det fjerde avsnittet er temaet omfordeling av timetallet som en mulig del av differensieringen.

#### *Prioriterte tiltak for differensiering*

**Figur 46 Omfanget av etterutdanningstilbudet innen temaet 'differensiering'**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Differensiering' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

I vår tolkning vil vi anse kategoriene 'ingen' og 'maks 4 timer' som tegn på nedprioritering og kategoriene '5-7 timer' og '8 eller flere timer' som tegn på høyprioritering.

Ut fra dette kan vi si at 57,9 % av de fylkeskommunale og 46,1 % av de kommunale skoleeierne som har svart på spørreundersøkelsen, har gitt høy prioritering til temaet differensiering.

At 36,9 % av de fylkeskommunale og 49,6 % av de kommunale skoleeierne har nedprioritert temaet differensiering, kan anses som et problem om man ønsker tilpasset opplæring. Dette kan også tolkes som at nesten hver tredje fylkeskommunale og annenhver kommunale skoleeier enten ikke anser differensiering som et virkemiddel for tilpasset opplæring, eller de anser det som et slikt virkemiddel, men foretar differensiering uten at de styrker lærernes og skoleledernes kompetanse i hvordan de kan gjøre det på best mulig måte i Kunnskapsløftets skoler.

Det er helt tydelig at denne vektleggingen på differensiering i første rekke er knyttet til kvalitetsansvaret for den videregående opplæringen.

### *Differensieringskategorier*

Vektleggingen på differensiering i skoleeierens tiltak i videregående opplæring kan anes som en konsekvens av det nasjonale differensieringsprosjektet i videregående. Det startet i 1999 og ble avsluttet i 2003. Sluttrapporten forelå høsten 2003 og inngikk som et av mange referansegrunnlag for reformen. Her skal vi ikke analysere sammenhengen mellom de ulike kildene for reformen Kunnskapsløftet og deres betydning, men antyde en sammenheng mellom skoleeierens arbeid i forlengelsen av Differensieringsprosjektet inngikk som del av implementeringen av kompetanseutviklingen i videregående innenfor Kunnskapsløftet som reform.

I differensieringsprosjektet ble det utviklet et kategorisystem for differensiering av opplæringen i sju kategorier: (1) elevenes evner og læreforutsetninger, (2) arbeidsplaner og læreplanmål, (3) arbeidsoppgaver og tempo, (4) organisering av skoledagen, (5) læringsarenaer og læremidler, (6) arbeidsmåter og -metoder og (7) vurdering. Differensieringen ligger på den ene siden i at en skiller ut og skjelner mellom ulike kategorier innenfor et opplæringsforløp. Differensieringen ligger på den andre siden i at man skaper ulikheter mellom kategoriene og ulikhet innenfor hver av kategoriene. Videre tales det om et forløp på den måten at resultatvurderingen (kategori 7) av elevens kompetanse inngår som del av elevens evner og forutsetninger (kategori 1) for neste forløp.

Det angis at sammenhengen mellom kategoriene og i å skape ulikhet innenfor kategoriene, primært er et ansvar for skoleledelsen og for skoleeieren. Det argumenteres også for at disse sju differensieringskategorier kan brukes i utvikling av skolene som lærende organisasjoner. Når skoler beskriver tiltak innenfor hver av kategoriene og utvikler forståelse for sammenhengen mellom dem, bygges et grunnlag for selvrefleksjon inn i skolen som lærende organisasjon. Og endelig forstås bruken av de sju kategoriene som et virkemiddel for å tilpasse undervisningen til elevenes evner og forutsetninger, samtidig som begrunnelsen for tilpasset opplæring sies å være gitt i skolens samfunnsmandat, som er å utvikle elevens dyktighet, forståelse og ansvar for fag, yrke og samfunn (jf. Dale 2008).



## Den andre empiriske analysen: Differensiering og gjennomføringsgraden i videregående opplæring

Det tiltaket som ble mest prioritert, var gjennomføringsgraden i den videregående skolen. Er det sammenheng mellom differensiering og gjennomføring?

**Figur 47 Forholdet mellom satsing på etterutdanning innen differensiering og prioritering av utviklingen og iverksettingen av tiltak for å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring**

	I hvilket omfang har fylkeskommunale etater klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet <i>differensiering</i> ble tatt opp, i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet?				Total
	Ingen	Maks 4 timer	5–7 timer	8 eller flere timer	
I hvilken grad har fylkeskommunale etater <i>prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring:</i>					
I noen grad	0	1	0	2	3
I stor grad	1	5	1	8	15
Til sammen	1	6	1	10	18

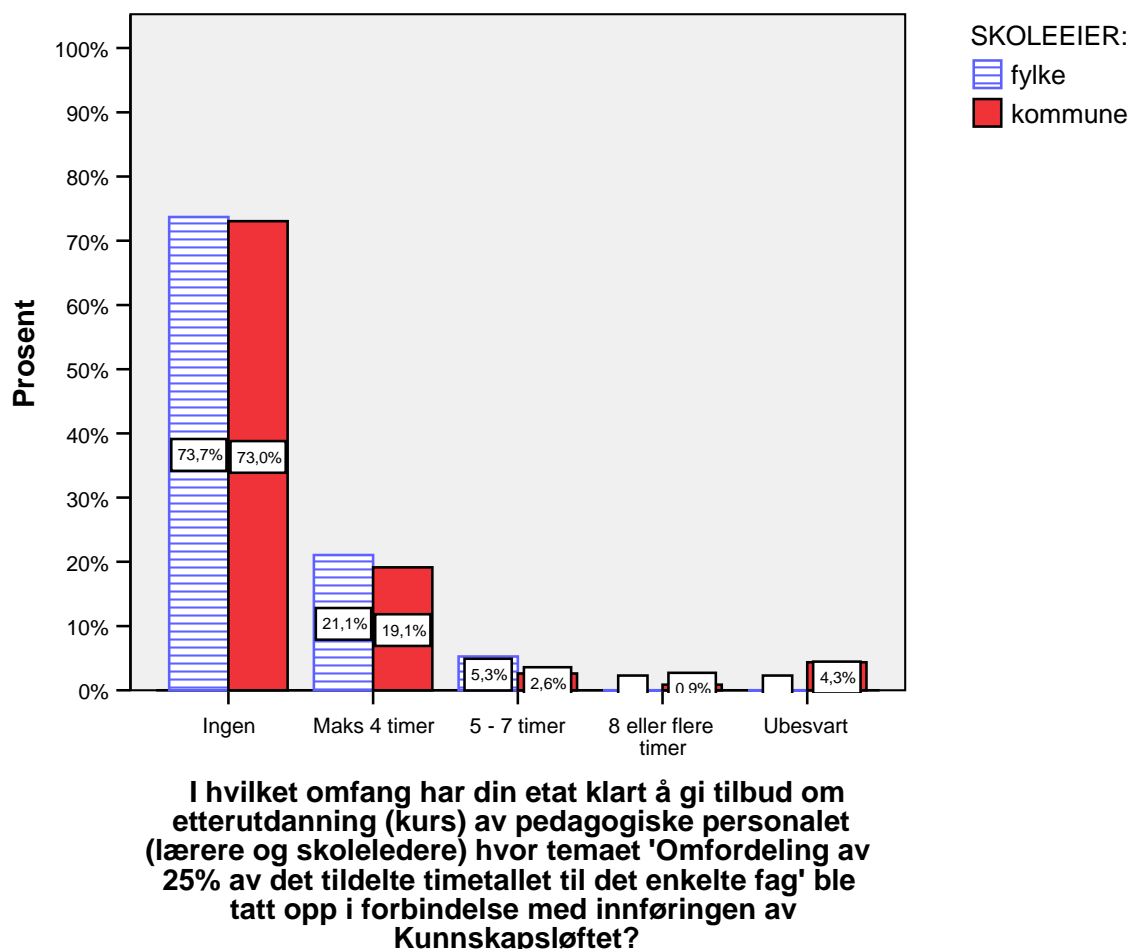
Oversikten viser at 18 av 19 fylkeskommunale etater har svart på spørsmålet. Alle har gitt tilfredsstillende (i noen grad eller i stor grad) prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring.

Hvis vi anser etterutdanning av skoleledere og lærere innen temaet differensiering som en fornuftig strategi i denne sammenhengen, viser oversikten at 11 av 18, dvs. 61,1 % eller litt over halvparten, av de fylkeskommunale etatene har gjort dette. Dette betyr at kompetanseheving innen differensiering ikke er blitt ansett som et viktig tiltak i denne sammenhengen.

### **Den tredje empiriske analysen: Satsing på etterutdanning innen temaet 'omfordeling av 25 % av det tildelte timetallet i det enkelte fag'**

For første gang i landets skolehistorie har Kunnskapsløftet innført prinsippet om omfordeling av 25 % av det tildelte timetallet i det enkelte faget dersom dette vil lette elevenes måloppnåelse. Men er det viktig å presisere at omdisponeringen av 25 % av timetallet i fag kan brukes i forhold til enkeltelever og det krever samtykke av den enkelte elev/foresatt. Dette omfordelingsprinsippet innebærer ikke at målene kan forandres, men midlene kan endres. Omfordelingen er som nevnt et nytt prinsipp i Kunnskapsløftet som skoleeierne ikke hadde i L97 eller R94. Bakgrunnen for prinsippet var å lette måloppnåelsen for den enkelte eleven og lærlingen/lærekandidaten i enkelte fag ved å øke timetallet i dette faget hvis eleven ikke hadde lignende vanskeligheter i andre fag. Prinsippet tankegang henger nøye sammen med hovedprinsippet om tilpasset opplæring. Vi gikk ut ifra at et slikt omfordelingsprinsipp forutsatte etterutdanning av skoleledere og lærere. Derfor valgte vi å spørre dem om omfanget av kurstilbudet de har gitt det pedagogiske personalet. Nedenfor presenterer vi funnet vårt:

**Figur 48 Omfanget av etterutdanningstilbudet for lærere og skoleledere innen temaet 'omfordeling av 25 % av det tildelte timetallet til det enkelte fag'**



Spørreundersøkelsens resultater viser at dette temaet ikke er prioritert i etterutdanningsammenheng. Dette kan imidlertid ikke tolkes som et tegn på at skolene ikke gjør en slik omprioritering, men at enten de gjør det uten å ta hensyn til målet, nemlig å forbedre mulighetene for opplæring som er bedre tilpasset til den enkelte eleven og læringen/lærekandidaten, eller at de ikke ser dette prinsippets muligheter med hensyn til å tilpasse opplæringen til den enkelte eleven og lærlingen/lærekandidaten.

Med en slik innfallsvinkel anser vi omfordelingsmuligheten som et virkemiddel for bedre tilpasset opplæring i enkelte fag når eleven ikke har vanskeligheter i andre fag. Hvis man skal benytte seg av denne muligheten på en faglig forsvarlig måte, er kompetanse på området nødvendig, synes vi.

Vårt funn slik det kommer frem i oversikten i figuren ovenfor, viser at skoleeierne ikke har satset på å benytte seg av dette gjennom å styrke lærernes og skoleledernes kompetanse, men muligens ved hjelp av erfaringer og/eller vante praksiser.

### **Den fjerde emiriske analysen: Skoleeiernes vektlegging av tilpasset opplæring**

'Tilpasset opplæring' er et sentralt prinsipp i vårt system. Siden grunnskoleloven av 1969 har 'tilpasset opplæring' eller 'tilpasset undervisning' vært et sentralt tema og prinsipp hos oss. På 1990-tallet ble dette hjemlet i opplæringsloven. På 2000-tallet ble temaet 'tilpasset opplæring' igjen aktualisert og gjort til et sentralt prinsipp for opplæringen gjennom Kunnskapsløftet av 2006. I 2008 fikk 'tilpasset opplæring' sin egen paragraf i opplæringsloven.

Som vi har vært inne på, er 'tilpasset opplæring' et sentralt tema og et sentralt prinsipp i Kunnskapsløftets skoler og i læreplanen Kunnskapsløftet. Tilpasset opplæring er også et lovhemlet prinsipp og en elevrettighet. Det finnes ikke noen oppskrift på hvordan Kunnskapsløftets skoler kan implementere prinsippet, men det finnes pedagogiskfaglig forskningsbasert kompetanse og kunnskaper som kan gjøres tilgjengelig for skoleledere og lærere, og som kan brukes til å legge forholdene til rette ut fra den enkelte elevens behov og i samsvar med lokale forhold, slik at den enkelte eleven får bedre lærings- og utviklingsmuligheter.

Det står følgende om 'Tilpassa opplæring og likeverdige føresetnader' i Kunnskapsløftet:

*"Tilpassa opplæring innanfor fellesskapet er eit grunnleggjande element i fellesskolen. Opplæringa skal leggjast til rette slik at elevane skal kunne gi noko til fellesskapet og også kunne oppleve gleda ved å meistre og å nå måla sine. Alle elevar skal i arbeidet med faga få møte utfordringar som gir dei noko å strekkje seg mot, og som dei kan meistre på eiga hand eller saman med andre. Det gjeld også elevar med særlege vanskar eller særlege evner og talent på ulike område. Når elevar arbeider saman med vaksne og med kvarandre, kan mangfaldet av evner og talent vere med på å styrkje læringa og utviklinga både for fellesskapet og for den einskilde. I opplæringa skal det mangfaldet elevane har i bakgrunn, føresetnader, interesser og talent møtast med eit mangfald av utfordringar. Uavhengig av kjønn, alder og sosial, geografisk, kulturell og språkleg bakgrunn skal alle elevar ha like gode høve til å utvikle seg gjennom arbeidet med faga i eit inkluderande læringsmiljø.*

*Tilpassa opplæring for kvar einskild elev er kjenneteikna ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåtar og læremiddel og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringa. Elevane har ulike utgangspunkt, bruker ulike læringsstrategiar og har ulik progresjon i forhold til nasjonalt fastsette kompetansemål. Føresegnene om spesialundervisning skal gjelde når det er nødvendig med meir omfattande tilpassing enn den som kan givast innanfor den ordinære opplæringa.”*

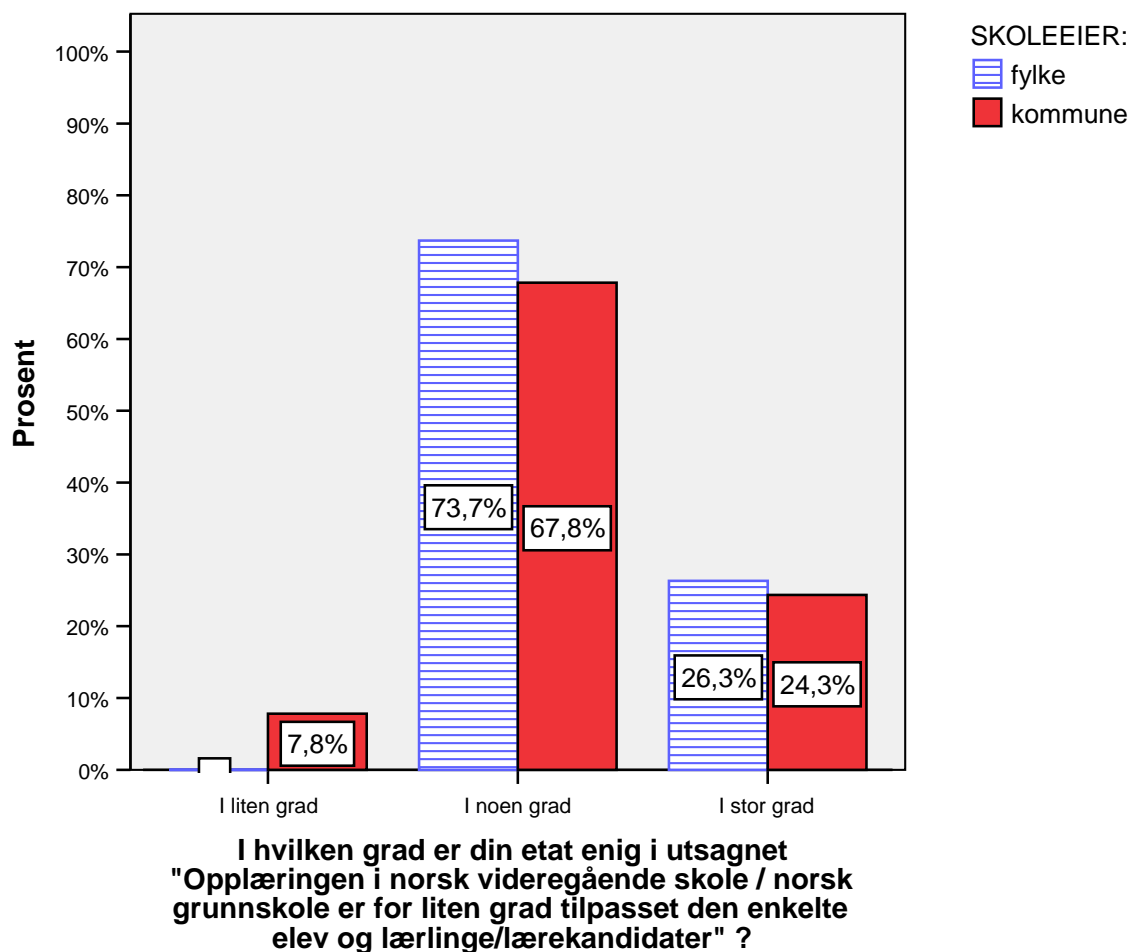
Det som berøres her av faglig art, forutsetter at skolelederne og særlig lærerne som står for den praktiske pedagogikken, kontinuerlig gis muligheter for kompetanseheving og utvikling. Dette anser vi som en sak for etterutdanning av det pedagogiske personalet ved Kunnskapsløftets skoler. Derfor har vi kartlagt omfanget om etterutdanningstilbudet innen dette sentrale overordnede pedagogiske temaet.

I det første underavsnittet presenteres skoleeiernes standpunkter til utsagn om tilpasset opplæring. I det andre underavsnittet presenteres skoleeiernes prioritering av tiltak knyttet til tilpasset opplæring. Og i det tredje avsnittet analyseres tiltak for tilpasset opplæring knyttet til spørsmål om Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

### **Er tilpasset opplæring realisert?**

Da vi gjennomførte undersøkelsen V-2008, tok vi også sikte på å kartlegge skoleeiernes synspunkter på 'den operasjonaliserte varianten av tilpasset opplæring', dvs. skoleeiernes observasjoner av tilpasset opplæring i praksis, ved å be dem om uttrykke sitt syn på utsagnet: *”Opplæringen i norsk videregående skole / norsk grunnskole er i for liten grad tilpasset til den enkelte eleven og læringen /lærekandidaten.”* Nedenfor følger våre funn:

**Figur 49 Skoleeiernes synspunkter på tilpasset opplæring**



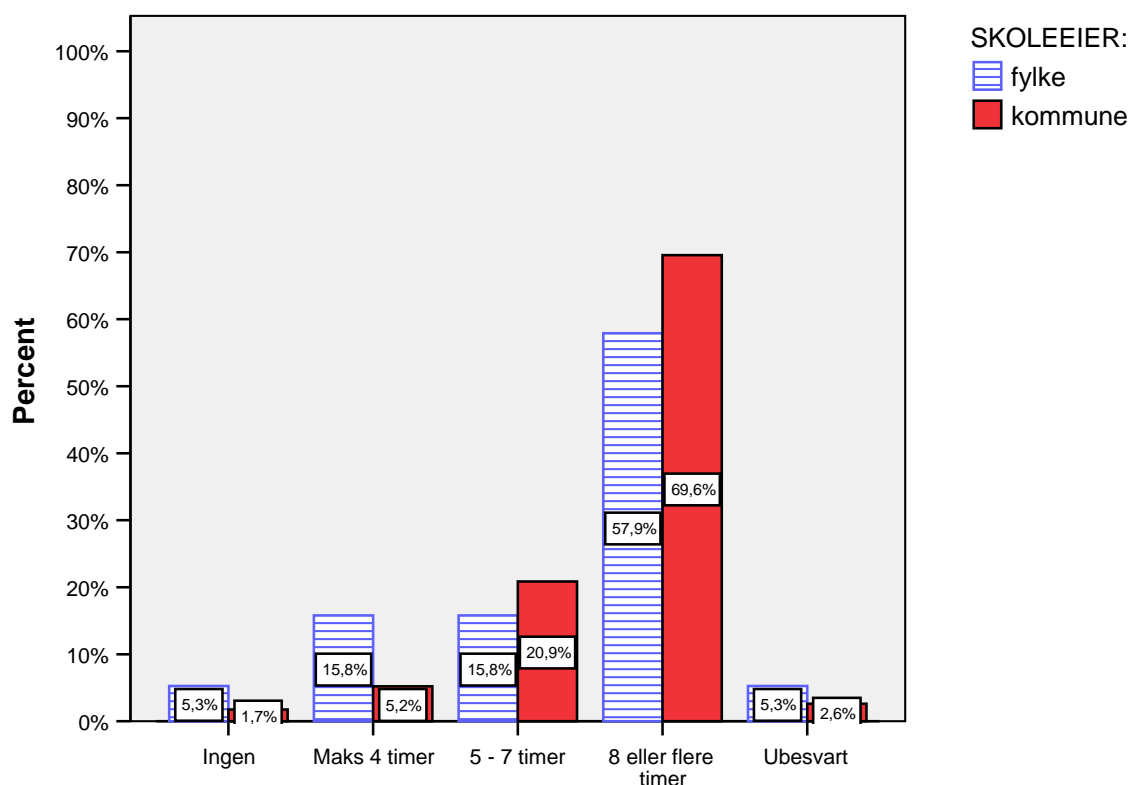
Vår analyse i figuren ovenfor viser at rundt hver fjerde skoleeier i stor grad er enig i at opplæringen i skolen i for liten grad er tilpasset den enkelte eleven og lærlingen/lærekandidaten. Dette anser vi som en stor utfordring for systemet vårt.

På den andre siden uttrykker 73,7 % av de fylkeskommunale og 67,8 % av de kommunale skoleeierne at de i noen grad enig i utsagnet. Dette kan tolkes som et tegn på at det ikke skal mye til for å forbedre forholdene med hensyn til tilpasset opplæring.

Ut fra data ovenfor har vi påpekt at særlig kommunale skoleeiere ikke knytter tiltak for tilpasset opplæring til differensiering og til omfordeling av 25 % av det tildelte timetallet i det enkelte faget. Som sammenfatning kan vi si at verken omfordelingssaken eller differensieringssaken ble høyt prioritert som selvstendige etterutdanningstemaer av et stort flertall av skoleeiere i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet. En mer positiv tolkning av disse resultatene kan være at begge disse temaene inngikk som deltemaer i

etterutdanningskursene som handlet om *tilpasset opplæring* som overordnet tema. Vi har ingen data som bekrefter eller avkrefter at dette har vært tilfellet. Det vi har, og som vi presenterer nedenfor, er omfanget av etterutdanningstilbudet med 'tilpasset opplæring' som et overordnet tema.

**Figur 50 Omfanget av etterutdanningstilbudet innen temaet 'tilpasset opplæring'**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Tilpasset opplæring' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

Hvis vi anser etterutdanningskurs innen temaet tilpasset opplæring på '5–7 timer' og '8 eller flere timer' som tegn på prioritering av temaet i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet, kan vi på bakgrunn av våre funn si at 73,7 % av de fylkeskommunale og 90,5 % av de kommunale skoleeierne har prioritert etterutdanning av sitt pedagogiske personale innen det overordnede temaet tilpasset opplæring. Vi vil tolke dette som positivt.

Vi vet imidlertid ikke om 'omfordeling av 25 % av timene' eller 'differensiering' inngikk i etterutdanningskursene innen tilpasset opplæring. Hvis dette har vært tilfellet, vil vi tolke det som et tegn på at et stort flertall av skoleeierne har berørt både det overordnede temaet og de

tilhørende deltemaene som omfordelingen av 25 % av timene og differensiering. Og dette anser vi som positivt.

Sakens andre side er derimot følgende: 21,1 % av de fylkeskommunale og 6,9 % av de kommunale skoleeierne har nedprioritert dette temaet. Dette betyr at 4 av 11 fylkeskommunale skoleeiere og 8 av 112 kommunale skoleeier som har svart på spørsmålet, har nedprioritert etterutdanningskurs innen temaet tilpasset opplæring.

Som sammenfatning vil vi hevde følgende: Dersom statlige sentrale utdanningsmyndigheter mener at kompetanse om hvordan skoleeierne kan bruke omfordeling av 25 % av timene, hvordan differensiering kan gjøres i fagene, og hvordan tilpasset opplæring i praksis kan gjøres, er viktige faktorer for å realisere Kunnskapsløftets intensjoner, må krav om etterutdanning innen slike temaer gjøres tydeligere i de nasjonale styringssignalene.

### **Den femte empiriske analysen: Tilpasset opplæring og Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform**

69, 8 % av de kommunale skoleeierne satser i stor grad på tilpasset opplæring. De har iverksatt tiltak med tilpasset opplæring i 8 eller flere timer. Spørsmålet er om tiltakene er gjort med Kunnskapsløftet som referanseramme.

Vi skiller mellom kommunale skoleeiere som i stor grad prioriterer tiltak for tilpasset opplæring og i stor grad gjør det med Kunnskapsløftet referanseramme, og kommunale skoleeiere som i stor grad gjennomfører tiltak om tilpasset opplæring, men i liten grad gjør det med Kunnskapsløftet som referanseramme.

En indikasjon på om tiltakene for tilpasset opplæring er gjort med Kunnskapsløftet som referanseramme, er hvordan kommunale skoleeiere som i stor grad prioriterer tiltak om tilpasset opplæring, svarer på spørsmål om det har vært manglende fokusering på resultater i norsk skole. Spørsmålet om manglende fokusering på resultater i norske grunnskoler er bare en indikasjon på overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdanningsreform (jf. del A1).

Vi knytter også spørsmålet til interessen for å måle elevenes resultater i norske grunnskoler med nasjonale prøver. De skoleeiere som i stor grad satser på tilpasset opplæring, men som mener er at man bare i noen grad har lagt for liten vekt på resultater, og bare i liten grad eller



noen grad mener nasjonale prøver er viktige i Kunnskapsløftet, kan ikke sies å ha Kunnskapsløftet som utdanningsreform som referanseramme.

Vi anser *'det å ha et klart fokus på resultater'* som en sentral intensjon i *Kunnskapsløftet som utdanningsreform*. Samtidig betrakter vi tilpasset opplæring som et viktig prinsipp i Kunnskapsløftets skoler. Dette er også klart uttrykt både i læreplanens 'Prinsipper for opplæring' og i opplæringslovens tidligere § 1-2 og nye § 1-3. På det grunnlaget vil vi definere de skoleeierne som i stor grad er enige i utsagnet *'det er manglende fokus på resultater i norsk skole'*, som skoleeiere som har et *perspektivfellesskap* med initiativtakere til reformen Kunnskapsløftet i synet på norsk skole. På dette grunnlaget vil vi definere de skoleeierne som gir uttrykk for at de er i noen grad enige i det ovennevnte utsagnet, som skoleeiere som har et *delvis perspektivfellesskap*, og de som sier at de i liten grad enige i utsagnet, som skoleeiere som har et lite perspektivfellesskap med reformens initiativtakere når det gjelder *resultatfokusering* i norsk skole. I det følgende skal vi avgrense oss til kommunale skoleeiere, for å få frem et nyansert bilde av deres *perspektiver* og *handlinger* med hensyn til *omfanget av etterutdanningstilbudet i tilpasset opplæring for lærere og skoleledere*. Ved hjelp av tabellen nedenfor skal vi forsøke å gi et nyansert bilde av hva slags kommunale skoleeiere som står bak de ulike etterutdanningstiltakene.

**Figur 51 Graden av de kommunale skoleeierne perspektivfellesskap med initiativtakerne til reformen Kunnskapsløftet og satsing på etterutdanning i tilpasset opplæring**

		De ulike kategoriene av kommunale skoleeiere			I alt
		De kommunale skoleeierne som har et <i>lite</i> perspektivfellesskap med reformens initiativtakere	De kommunale skoleeierne som har et <i>delvis</i> perspektivfellesskap med reformens initiativtakere	De kommunale skoleeierne som har et <i>fullstendig</i> perspektivfellesskap med reformens initiativtakere	
Omfanget av kurstilbudet for lærere og skoleledere innen temaet 'tilpasset opplæring' i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet:	Ingen	0	1	1	2
	Maks 4 timer	0	1	5	6
	5–7 timer	2	12	10	24
	8 eller flere timer	2	39	39	80
I alt	4	53	55	112	

Det som kommer frem her, er at 6 av 112 (112 av 115 har svart på spørsmålet) kommunale skoleeiere som har et fullstendig perspektivfellesskap med reformens initiativtakere, ikke er blant dem som har gitt etterutdanningstilbud 5–7 timer eller 8 eller flere timer innen tilpasset opplæring. Samtidig er det 4 kommunale skoleeiere som har gitt etterutdanningstilbud i 5–7

timer eller 8 eller flere timer innen tilpasset opplæring, selv om de har et lite perspektivfellesskap med reformens initiativtakere. Mellom disse to skoleeierkategoriene finner vi 51 skoleeiere som har satset bra på tilpasset opplæring selv om de har et delvis perspektivfellesskap med reformens initiativtakere.

Vår analyse tegner et bilde hvor vi finner ulike problemstillinger knyttet til spørsmål om perspektivfellesskap og tiltak. Vi skal utdype disse nedenfor:

(1) Vi finner 6 skoleeiere som har satset lite på etterutdanning i tilpasset opplæring selv om de har et fullstendig perspektivfellesskap med reformens initiativtakere (horisontal skravert området)

(2) Vi finner 2 skoleeiere som har satset lite på etterutdanning i tilpasset opplæring selv om de har et delvis perspektivfellesskap med reformens initiativtakere (venstrevridd diagonal skravert området)

(3) Vi finner 51 skoleeiere som har satset bra på etterutdanning i tilpasset opplæring, men har et delvis perspektivfellesskap med reformens initiativtakere (vertikal skravert området)

(4) Vi finner 4 skoleeiere som har satset lite på etterutdanning i tilpasset opplæring samtidig som de har et fullstendig perspektivfellesskap med reformens initiativtakere (høyrevridd diagonal skravert området)

På grunnlag av denne tilnærmingen kan vi slå fast at rundt 49 av 112 de kommunale skoleeierne, dvs. 44 % av de kommunale skoleeierne som var med i undersøkelsen, og som har svart på spørsmålet (112 av 115), er i samsvar med Kunnskapsløftet som utdanningsreform både med hensyn til satsingen på etterutdanning i tilpasset opplæring og synet på større resultatfokusering i norsk skole.

Før vi avslutter denne delen av rapporten, vil vi understreke følgende: I tråd med reformens initiativtakere mener vi, som vi har påpekt ovenfor, at tilpasset opplæring og resultatfokusering er to viktige saker i det nye utdanningssystemet og den nye reformen. Det er derfor et poeng at man kan spørre om ikke en god del kommunale skoleeiere er i utakt med Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Det kan være i sine tiltak knyttet til tilpasset

opplæring eller i deres standpunkt om utsagn om resultatfokusering i vår nye skole. 63 kommunale skoleeiere, dvs. 56 % av dem, er ikke overensstemmelse med Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform på dette området. Rundt 45 % av skoleeierne er i overensstemmelse med Kunnskapsløftets perspektiver. Men til sammen 12 kommunale skoleeiere, dvs. rundt 11 % av dem, har handlinger og/eller perspektiver som ikke er i samsvar med Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform.

## **Kapittel 11 Kunnskapsløftet som læreplanreform og opplæringen av språklige minoriteter**

Dette kapitlet handler om skoleeiernes forhold til opplæringen av minoriteter i landet i en tid med implementering av Kunnskapsløftet. For å avgrense det vil vi fokusere på to hovedgrupper for minoriteter: a) urfolksminoriteter, samene, og b) språklige minoriteter med innvandertilknøyning. I tillegg skal vi si noe om opplæringen av døvetospråklige. Gjennom en målrettet utvelging har vi sendt spørreskjemaet til alle kommuner som faller inn under 'forvaltningsområdet for samisk språk'. På fylkesnivået har vi ingen samiske videregående skoler som eies av fylkeskommuner, for alle eies av staten. Av den grunn bør man ha dette i bakhodet når man ser på resultater som gjelder samiske elever og fylkeskommunale skoleeiere.

Vi ville også finne ut hva slags *prioriteringer* skoleeiere gjorde når det gjaldt *utvikling og iverksetting av tiltak* som hadde med elevenes sosiale bakgrunn og minoritetsbakgrunn å gjøre i forbindelse med Kunnskapsløftet. Av den grunn stilte vi følgende minoritetsrelevante spørsmål til fylkeskommunale og kommunale skoleeiere.

”I hvilken grad har din etat prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for

- 1) *Forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn?*(7-11 i spørreskjemaet)
- 2) *Forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av elevenes språklige minoritetsbakgrunn?* (7-12 i spørreskjemaet)
- 3) *Forbedring av 'norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter'?*(7-13 i spørreskjemaet)

4) *Forbedring av språklige minoriteters innholdsforståelse av de teoretiske fagene?(7-14 i spørreskjemaet)?”*

I de følgende kapitlet skal vi presentere funnene våre. Men først en innledende orientering

Arbeidet med nye læreplaner til Kunnskapsløftet begynte høsten 2004. Den generelle delen av R94 og L97 ble beholdt, og sammen med prinsipper for opplæringen, herunder læringsplakaten, fag- og timefordeling og læreplaner for fag, ble Kunnskapsløftet-reformen innført 1. august 2006, dvs. skoleåret 2006–2007. Læreplanen Kunnskapsløftet (LK06) er for alle elever i grunnsopplæringen. Dette betyr at læreplanen også gjelder for språklige minoriteter i egenskap av at de er elever. Sånn sett har også språklige minoriteter et nytt læreplandokument i 2006. Det som læreplandokumentet manglet med tanke på språklige minoriteter, var *en læreplan for morsmål og en læreplan for særskilt norsk eller grunnleggende norsk for språklige minoriteter.*

Forbedring av kompetansen hos tospråklige lærere og norsklærere var blant de satsingsområdene i strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009*. Staten har siden 2004 bevilget midler i statsbudsjettet til utdanning av tospråklige lærere og kurs for norsklærere som underviser språklige minoriteter. Vi vet ikke per i dag omfanget av og kvaliteten på utdannings- og etterutdanningstilbudene for de to lærergruppene. Som et delprosjekt i evalueringsprosjektet vårt tar vi sikte på å samle empirisk informasjon om etterutdanningsvirksomheten for lærere i regi av skoleeierne. Her i kapittel 11 tar vi opp lærerkompetansen, kartleggingsverktøy, utvikling av målrettede tiltak for organisering av opplæringen og læremidler.

Som det ble påpekt tidligere i del 1, ble L97 innført *uten* læreplaner for morsmålsfaget og faget norsk som andrespråk. For andre gang uteble de to læreplanene da en nasjonal læreplanreform, nemlig Kunnskapsløftet, ble innført. Bakgrunnen for dette var følgende: Parallelt med de øvrige læreplangruppene oppnevnte Utdanningsdirektoratet et utvalg som skulle utarbeide en 'nivåbasert læreplan i morsmål for språklige minoriteter' og 'en nivåbasert læreplan i norsk for språklige minoriteter', altså to læreplaner for de to fagene. Utvalgets arbeid og Utdanningsdirektoratets oppfølging ble ikke funnet faglig forsvarlig, og dermed ble de refusert av Kunnskapsdepartementet. Dermed kunne de to læreplanene ikke være med i

Læreplanen Kunnskapsløftet da den ble innført høsten 2006. Resultatet ble av den grunn følgende: I skoleåret 2006–2007 fikk en god del elever fra språklige minoriteter i landet opplæring i morsmål og norsk uten at staten eller skoleeieren visste om det var i samsvar med Kunnskapsløftets grunnleggende prinsipper eller ei.

Kunnskapsdepartementet forsøkte å rydde opp i denne situasjonen. Det ga Utdanningsdirektoratet et nytt oppdrag: å utarbeide læreplaner for de to fagene som skulle innføres skoleåret 2007–2008. Denne gangen klarte både Utdanningsdirektoratet og det oppnevnte utvalget å gjøre en jobb som resulterte i *en læreplan i morsmål for språklige minoriteter* og *en læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*.

Begge læreplanene er nivåbaserte. Innføringen av *'Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter'* høsten 2007, dvs. skoleåret 2007–2008, markerer også avskaffelsen av faget *'norsk som andrespråk'* i grunnopplæringen. Ved innføringen av LK06 manglet feltet en læreplan i grunnleggende norsk. Derfor kunne man ikke utarbeide kriteriumbaserte eller læreplanbaserte kartleggingsverktøy. Etter at skolene fikk en godkjent læreplan i grunnleggende norsk og morsmål i 2007, utarbeidet Utdanningsdirektoratet et læreplanbasert kartleggingsverktøy som lærere kan ta i bruk i opplæringsammenheng.

### **Etterutdanningstiltak**

I denne delen av kapitlet skal vi se på omfanget av etterutdanning av det pedagogiske personalet innen tre temaer av generell karakter og ett tema av spesifikk karakter som vi mener har direkte relevans for opplæringen av følgende tre minoritetsgrupper i skolen:

- a) *Elever fra språklige minoriteter*
- b) *Samiskspråklige elever*
- c) *Døvetospråklige elever*

Når det gjelder de tre temaene av generell karakter, har vi stilt følgende spørsmål:

- a) *I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor 'opplæringen av språklige minoriteter i videregående skole / i grunnskolen' ble tatt opp, i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet?*
- b) *I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor 'opplæringen av samiskspråklige*

elever i videregående skole / i grunnskolen' ble tatt opp, i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet?

- c) *I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor 'opplæringen av døvetospråklige elever i videregående skole / i grunnskolen' ble tatt opp, i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet?*

Det er flere grunner til at vi har definert dem som temaer av generell karakter. For det første er det språklige minoriteter i alle fylker. For det andre ville vi kartlegge de fylkeskommunale og kommunale skoleeierens forhold til både opplæringen av språklige minoriteter og samiskspråklige elever. De sistnevnte har urfolksstatus og har rett til opplæring i samisk uansett bofylke og bokommune. Samtidig understreker Kunnskapsløftet det flerkulturelle perspektivet og inkluderingen av kunnskaper om urfolkskulturen i hele grunnopplæringen. Videre har vi også valgt å kartlegge situasjonen i landet med hensyn til opplæringen av 'døvetospråklige', da de er en del av det språklige og kulturelle mangfoldet i systemet.

Når det gjelder temaet som vi anså for å være av spesifikk karakter, har vi stilt følgende spørsmål:

- a) *I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor 'elevenes leseforståelse av fagtekster' i videregående skole / i grunnskolen' ble tatt opp, i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet?*

En av de viktigste grunnene til dette spørsmålet var viktigheten av *velutviklet leseferdighet* for elevenes lesing 'for læring', 'for å orientere seg' og 'for å styrke sine kunnskaper om omverdenen' i og utenfor skolen. Som det ble nevnt ovenfor, har elevenes leseferdigheter i grunnopplæringen i Norge vært i søkelyset både i forbindelse med PISA-resultater og ved innføringen av reformen Kunnskapsløftet.

I presentasjonen av spørreskjemaundersøkelsens resultater nedenfor kommer vi til å foreta analyser som i mange tilfeller omfatter følgende fem kategorier av skoleeiere:

- a) fylkeskommunale skoleeiere i fylker uten samisk kommune
- b) fylkeskommunale skoleeiere i fylker med samisk(e) kommune(r)
- c) kommunale skoleeiere som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk
- d) kommunale skoleeiere som ikke representerer fylkeshovedstaden, og som ikke ligger i forvaltningsområdet for samisk språk

e) kommunale skoleeiere som representerer fylkeshovedstaden, og som ikke ligger i forvaltningsområdet for samisk språk

Bakgrunnen for denne *femdelte* kategoriseringen er å kartlegge feltet så godt som mulig når det gjelder de samiskspråklige elevene. Når det gjelder språklige minoriteter, vil vi fortsette å operere med de ovennevnte tre kategorier av skoleeiere:

- a) fylkeskommunale skoleeiere
- b) kommunale skoleeiere som ikke er fylkehovedstad
- c) kommunale skoleeiere som er fylkeshovedstad

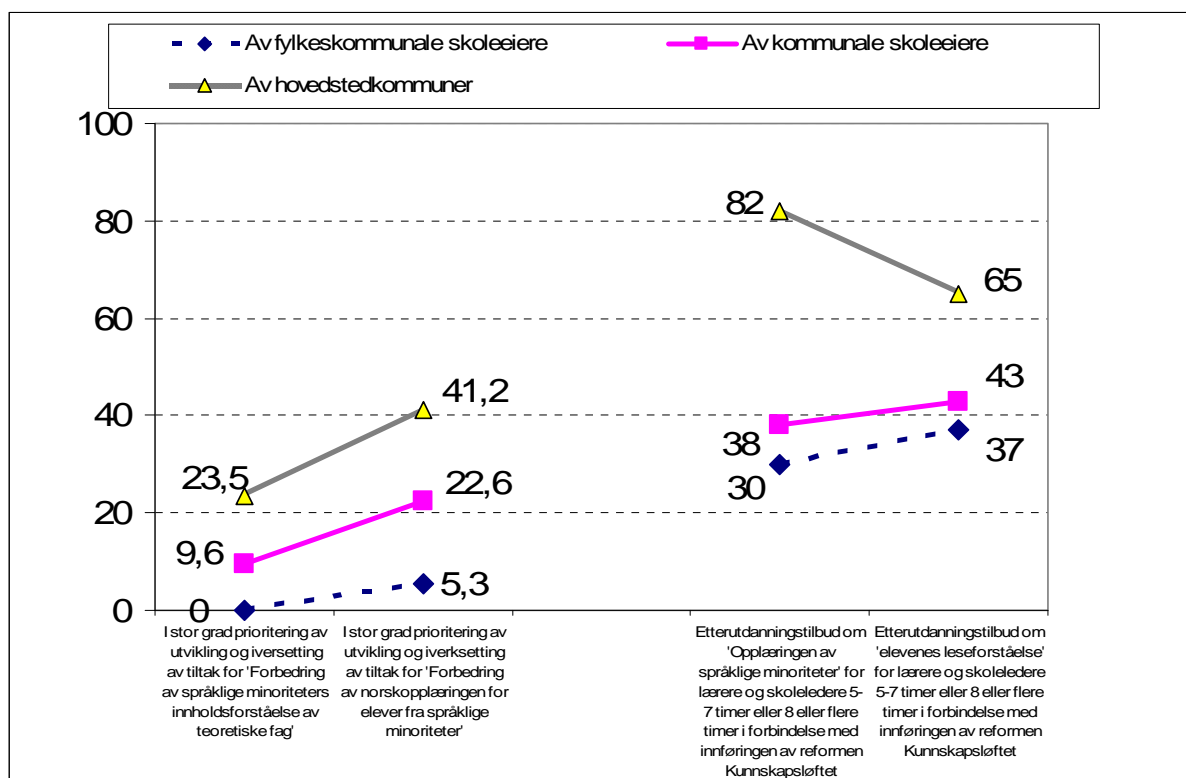
### **Den første emiriske analysen: Etterutdanning**

Etterutdanning har vært et satsingsområde i 2000-tallets skolepolitikk generelt og i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet spesielt. Vi vil her knytte de ovennevnte drøftingene i forbindelse med prioriteringer av tiltak til etterutdanningen av lærere. Vi har på bakgrunn av funn som ble presentert i foregående avsnitt, hevdet at de problematiske forholdene i spesielt de fylkeskommunale og kommunale skoleeierens prioriteringer representerer en stor utfordring i systemet. Vi mener at tall for omfanget av etterutdanningstilbudet som ble gitt av de ulike skoleeierkategoriene, støtter vår bekymring.

Vi må finne en sammenheng mellom ulike spørsmål. På den ene siden har vi omfanget av etterutdanningstilbudet innen 'elevenes leseforståelse' og 'opplæringen av språklige minoriteter' som de ulike skoleeierne har gitt. På den andre siden har vi andelen av skoleeiere som satset både på forbedring av *norskopplæringen* og *innholdsforståelse av teoretiske fag* for elever fra språklige minoriteter. Det må være sammenheng mellom disse to sidene. Følgende figur synes å tydeliggjøre denne sammenhengen.



**Figur 52 Noen sammenhenger mellom prioriteringer og etterutdanningsatsing**



Det er en sammenheng mellom andelen av skoleeiere som har gitt etterutdanningstilbud innen temaene 'elevenes leseforståelse' og 'opplæringen av språklige minoriteter i grunnskolen / den videregående skolen' på den ene siden, og skoleeierens prioriteringer av forbedring av språklige minoriteters 'innholdsforståelse av teoretiske fag' og 'norskopplæring' på den andre. En større andel av skoleeiere prioriterer tiltak rettet mot elevenes 'norskopplæring' og 'innholdsforståelse av teoretiske fag'. En større andel skoleeiere gir etterutdanningstilbud til sine lærere og skoleledere i '5-7 timer' eller '8 eller flere timer' innen 'opplæringen av språklige minoriteter' eller 'elevenes leseforståelse'. Andelen som har gitt størst prioritering til de to temaområdene, er større blant hovedstadskommunene enn blant de øvrige skoleeiere. Andelen av hovedstadskommunene som har gitt tilbud om etterutdanning til sine lærere og skoleledere innen de to nevnte områdene, er i utgangspunktet høy.

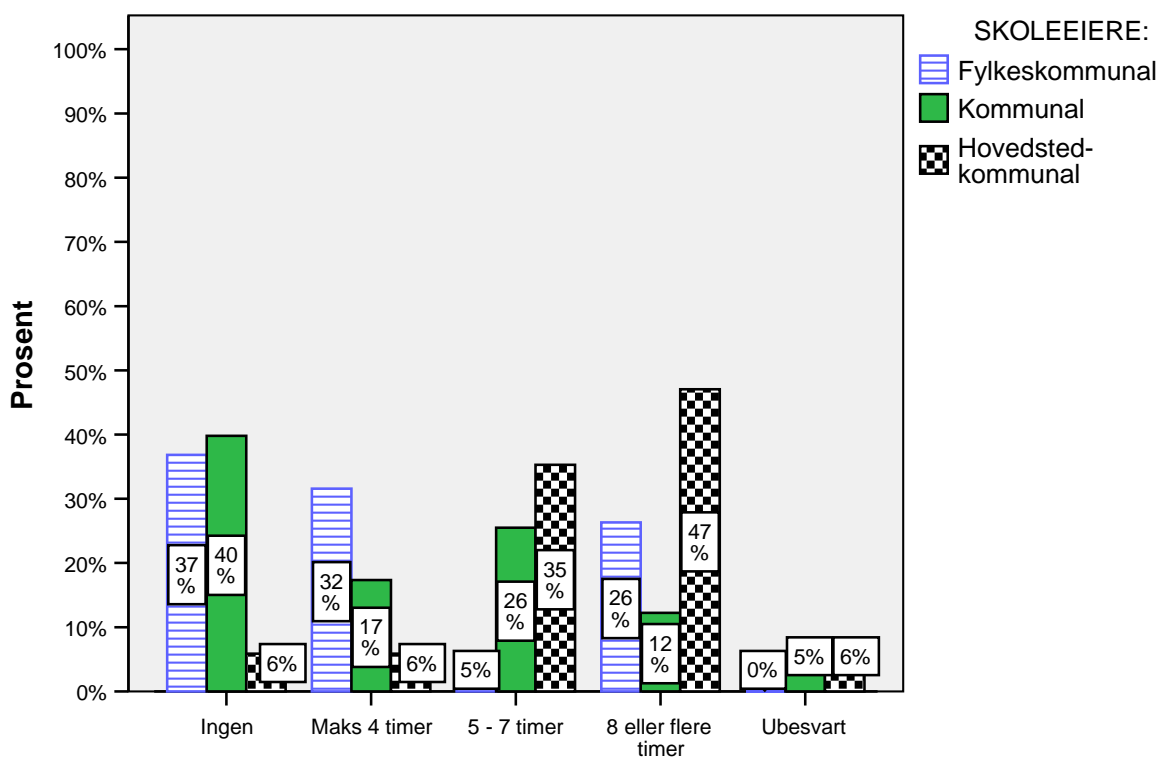
Når det gjelder det generelle temaet, 'opplæringen av språklige minoriteter', er dette blitt prioritert av flere skoleeiere enn det spesifikke temaet 'elevenes leseforståelse'. Hos fylkeskommunale og kommunale skoleeiere er det en parallellitet mellom prioriteringer av tiltak for 'forbedring av språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag' og

'forbedring av norskopplæringen' og satsinger på etterutdanning henholdsvis i 'opplæringen av språklige minoriteter' og 'elevenes leseforståelse'. Økningen på den ene betyr økning på den andre. Hos hovedstadskommunene ser vi ikke en slik tendens.

Disse funnene kan også tolkes på følgende måte: Prioritering av etterutdanningstilbud innen de to temaene betyr ikke nødvendigvis prioritering av forbedringstiltak på de to nevnte områdene. Videre kan det bety at etterutdanningstilbud ikke nødvendigvis munner ut i forbedringstiltak på 'norskopplæringsområdet' eller 'innholdsforståelsesområdet'.

### Den andre empiriske analysen: døvetospråklige elever og samiskspråklige elever

**Figur 53 Opplæringen av språklige minoriteter som tema for etterutdanning i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Opplæringen av språklige minoriteter i grunnskolen / videregående skole' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

Vi kan tolke resultatene som at vektlegging av etterutdanning av det pedagogiske personalet innen temaet *opplæringen av språklige minoriteter* varierer for de ulike skoleeierkategoriene.

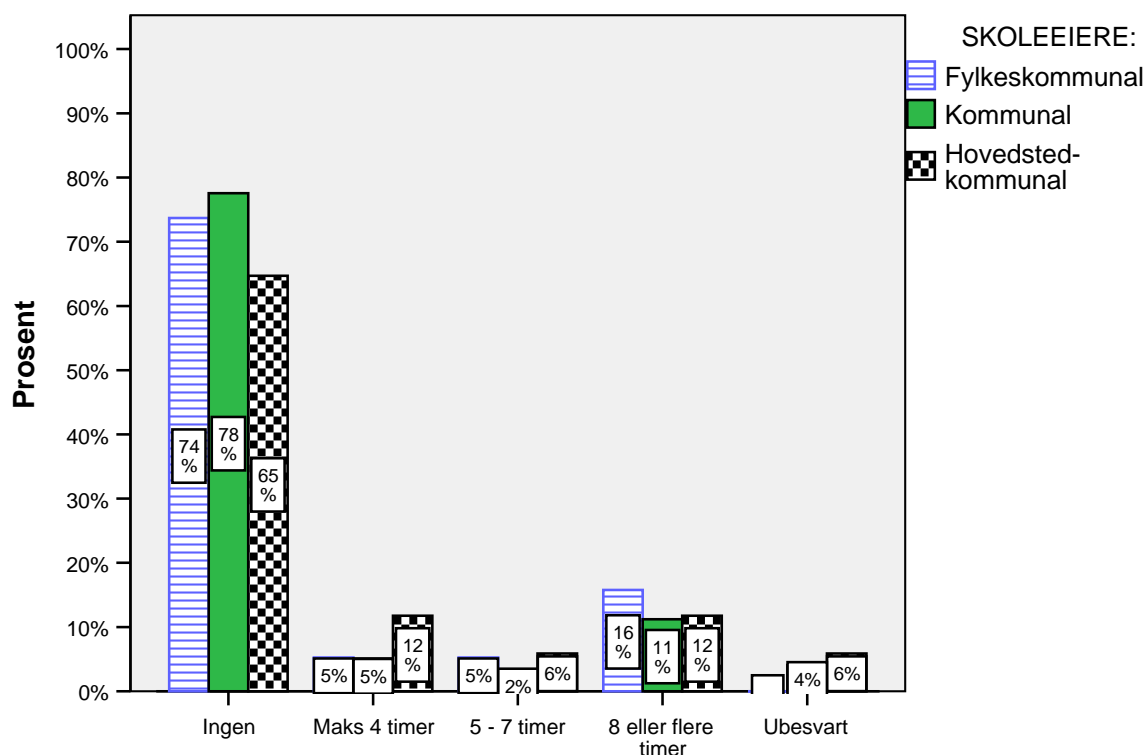
Mens 82 % av hovedstadskommunene (n = 17) har gitt et slikt etterutdanningstilbud enten 5–7 timer eller 8 eller flere timer, er det bare 38 % av resten av de kommunale skoleeierne (n = 98), og rundt 30 % av de fylkeskommunale skoleeiere (n = 19), som har gjort det samme.

Vi ser også en tendens til at en stor andel elever fra språklige minoriteter i en skoleeiers område betyr større vektlegging av etterutdanningstilbudet.

Videre viser oversikten at 38 % av de kommunale skoleeierne som ikke er hovedstadskommuner, og 37 % av de fylkeskommunale skoleeierne ikke har gitt et slikt etterutdanningstilbud, selv om det finnes elever fra språklige minoriteter i alle fylker.

**Figur 54 Opplæringen av døvetospråklige elever som tema for etterutdanning i forbindelse med reformen**

**Kunnskapsløftet**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Opplæringen av døvetospråklige i grunnskolen / videregående skole' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

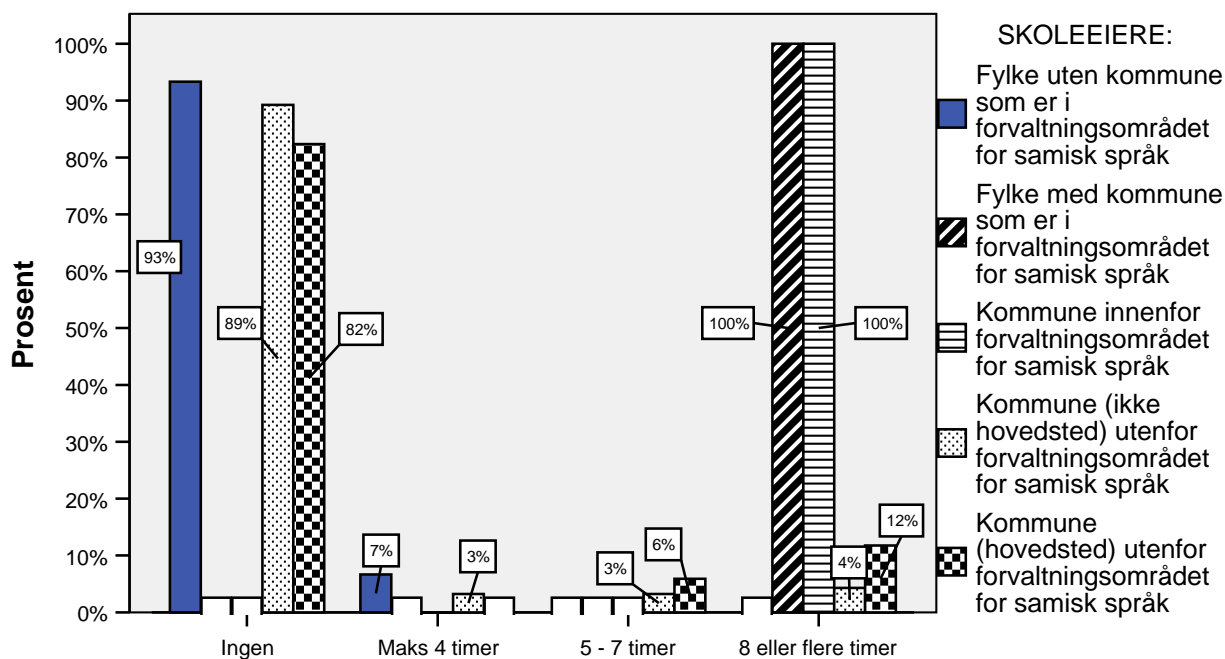
Døvetospråklige elever faller ikke inn under kategorien elever med spesialpedagogiske behov etter kapittel 5 i opplæringsloven. Deres opplæring er regulert i opplæringslovens § 2-6. En

betydelig andel elever går på egne tospråklige skoler, men det er også en god del av dem som går på ordinære skoler hvor de får døvetospråklig tolking i timene. Vi ville ikke ekskludere denne elevgruppen fra en slik undersøkelse, men ville kartlegge tendensen på dette feltet mens vi fokuserte på minoriteter.

Oversikten viser at 26 % av de fylkeskommunale skoleeierne (n = 19), 16 % av de kommunale skoleeierne (n = 98) og 30 % av de kommunale skoleeierne i hovedstadskommunene har klart å gi etterutdanningstilbud innen opplæringen av døvetospråklige i grunnskolen og videregående skole.

Et stort flertall av de tre skoleeierkategoriene i utvalget har ikke gitt et slikt etterutdanningstilbud. Nærmere bestemt har ikke 74 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 78 % av de kommunale skoleeierne som ikke ligger i fylkeshovedstedene og 65 % av de kommunale skoleeierne i hovedstadskommunene tatt opp opplæringen av døvetospråklige i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet. Vi vil ikke forfølge dette, men vil likevel peke på behovet for videre tolkninger av våre resultater.

**Figur 55 Opplæringen av samiskspråklige elever som tema for etterutdanning i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av det pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Opplæringen av samiskspråklige elever i grunnskolen / videregående skole' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

I oversikten er det fem kategorier av skoleeiere:

1 Fylkeskommunale skoleeiere i fylker uten samisk kommune. I utvalget vårt er det 15 slike skoleeiere. De representerer 100 % av populasjonen i denne kategorien.

2 Fylkeskommunale skoleeiere i fylker med samisk kommune. I utvalget vårt er det 4 slike skoleeiere. De representerer 100 % av populasjonen i denne kategorien.

3 Kommunale skoleeiere som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk. I hele landet er det til sammen 8 kommuner i denne kategorien. Alle fikk spørreskjemaet av oss. Det var bare 5 av dem som svarte på spørreskjemaet. De representerer av den grunn 62,5 % av populasjonen i denne kategorien av kommunale skoleeiere.

4 Kommunale skoleeiere som ikke representerer fylkeshovedstad, og som de ikke ligger i forvaltningsområdet for samisk språk. Det er 93 kommunale skoleeiere i utvalget vårt. De representerer rundt 23 % av populasjonen i denne kategorien, da det er 403 kommuner i denne kategorien i landet.

5 Kommunale skoleeiere som representerer fylkeshovedstaden, men som ikke ligger i forvaltningsområdet for samisk språk. Det er 17 slike kommunale skoleeiere i utvalget. De representerer 89,5 % av populasjonen i denne kategorien av skoleeiere, da det er 19 slike kommuner i landet.

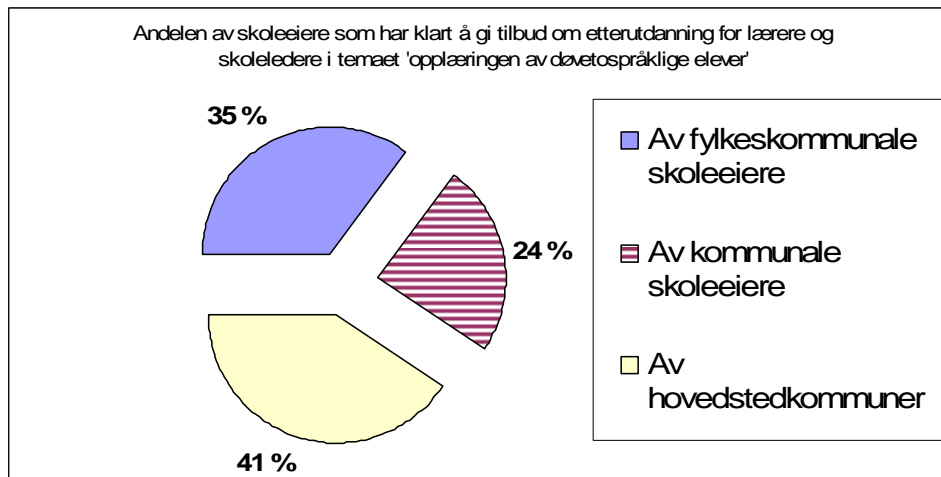
Vi valgte å lage slike kategorier for å få et mest mulig tydelig bilde av etterutdanningstendensene hos de ulike skoleeiere i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet. Resultatene som kommer frem i figuren (figur 27), viser en klar tendens: *Langt fra synet, langt fra sinnet!* Etterutdanningstilbud innen opplæring av samiskspråklige elever i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet, ble først og fremst ansett som et satsingsområde i de fire fylkene hvor det er kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk (n = 4), og i de kommunene som ligger i forvaltningsområdet (n = 5, dvs. 5 av 8 som svarte på spørreskjemaet). Alle de fire fylkene hvor det er kommune(r) som ligger i forvaltningsområdet for samiske språk, og alle de fem kommunene som ligger i forvaltningsområdet, og som har svart på spørreskjemaet, har klart å gi 8 eller flere timers etterutdanningstilbud for sine lærere og skoleledere innen opplæring av samiskspråklige elever i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet.

De øvrige kategoriene av skoleeiere som satset litt på dette temaet, er hovedstadskommuner og fylkeskommunale skoleeiere. 18 % av hovedstadskommunene, 10 % av de øvrige kommunale skoleeierne og kun rundt 7 % av fylkeskommunale skoleeiere har klart å gi tilbud om etterutdanning for det pedagogiske personalet innen opplæring av samiskspråklige elever i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet.

### **Døvetospråklige**

Som tidligere nevnt, ville vi samle noe informasjon om skoleeierens forhold til opplæringen av døvetospråklige. Denne gruppen anser vi som en spesiell språklig minoritetsgruppe. Døvetospråklige finnes ikke i alle landets kommuner. Vi kan si at opplæringen av døvetospråklige er et felt som hovedsakelig kan anses som fylkeskommunenes og hovedstadskommunenes – og dermed storkommunenes – anliggende.

**Figur 56 Tematisering av døvetospråkliges opplærings situasjon**



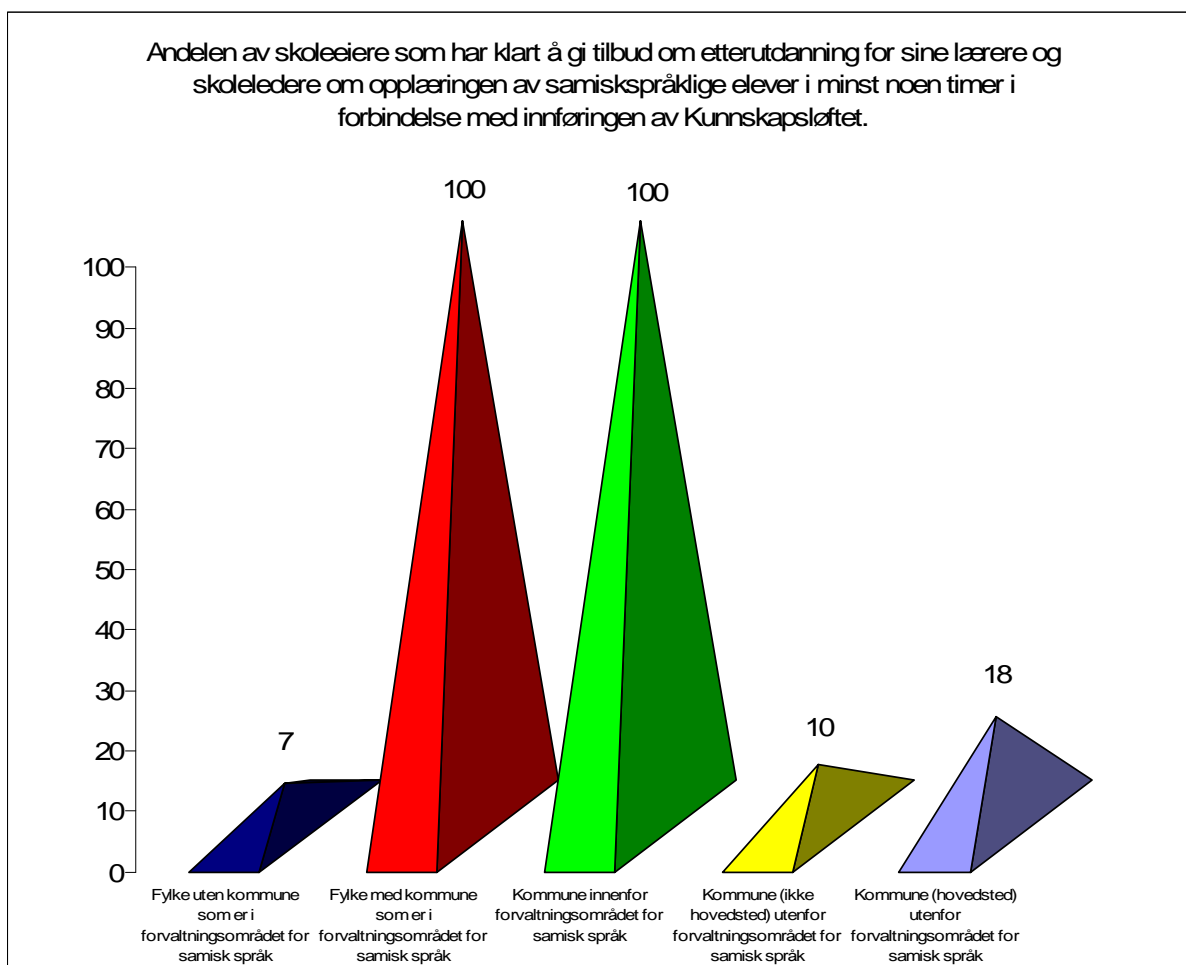
Vi kartla omfanget av tematiseringen av døvetospråkliges opplærings situasjon i forbindelse med etterutdanningsaktiviteter da landets skoler jobbet med utvikling og iverksetting av ulike tiltak i tilknytning til innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet.

Oversikten i figuren viser en tendens: Rundt 40 % av hovedstadskommunene, nesten hver tredje fylkeskommunale skoleeier og rundt hver fjerde kommunale skoleeier har klart å gi tilbud i minst noen timer til lærere og skoleledere i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet.

### **Tendenser i samiskspråklige elevers opplæringsforhold i en læreplanimplementeringstid**

Et siste tema som vi har fokusert på i dette kapitlet, er omfanget av etterutdanningstilbudet for lærere og skoleledere innen opplæring av samiskspråklige elever i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet. For å presentere en oppsummerende, men nyansert oversikt over dette forholdet, vil vi operere med de fem skoleeierkategoriene som ovenfor.

**Figur 57 Etterutdanningstilbud til lærere og skoleledere innen opplæringen av samiskspråklige elever i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet**



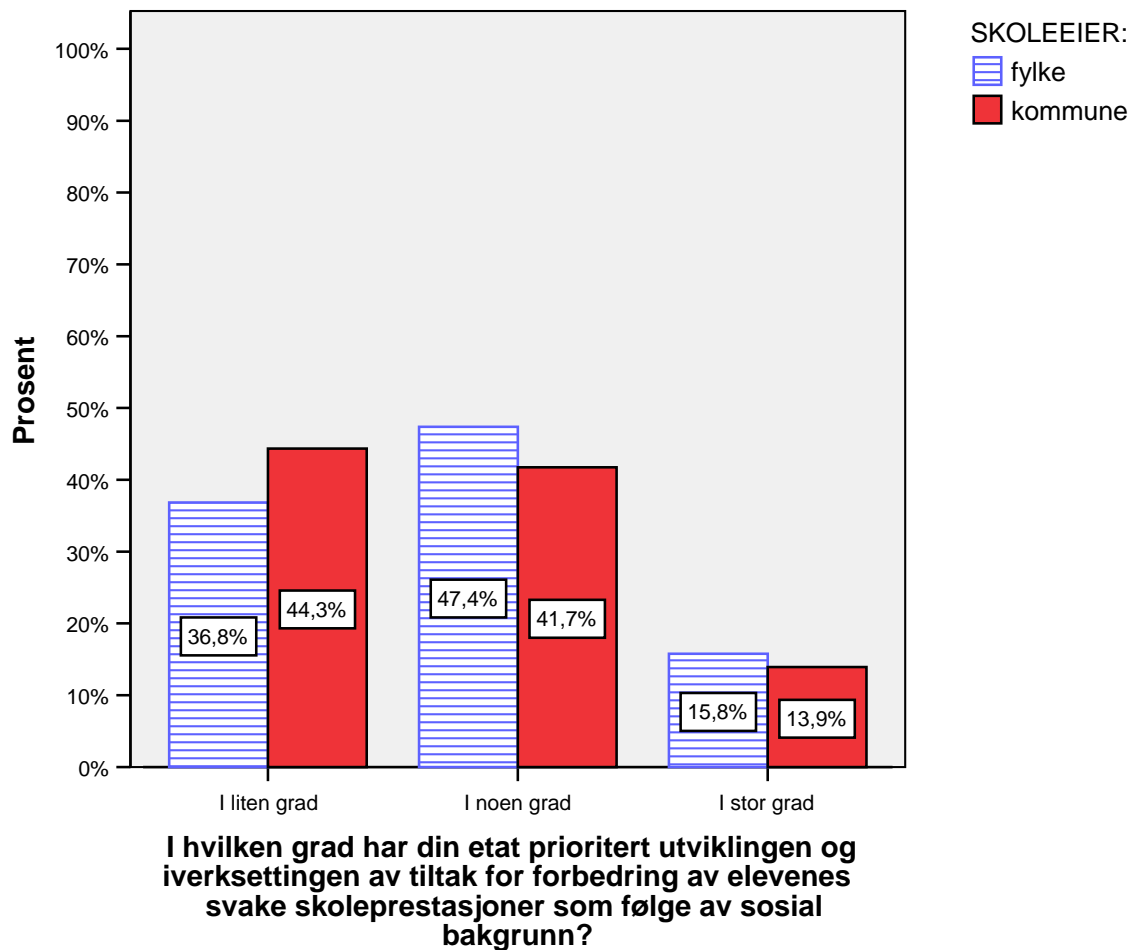
På bakgrunn av det som har kommet frem i datamaterialet vårt, mener vi at opplæring av samiskspråklige elever i landets skoler fortsatt er et marginalisert tema utenom de fire fylkene hvor det er kommuner som ligger i forvaltningsområdet for samiske språk, og de kommunene som utgjør forvaltningsområdet for samiske språk. Av den grunn er det på sin plass å bruke uttrykket *'Langt fra synet, langt fra sinnet'*.

### Den tredje empiriske analysen:

**Skoleeierne prioriteteringer når det gjelder utvikling og iverksetting av tiltak som har å gjøre med elevenes sosiale bakgrunn og minoritetsbakgrunn**



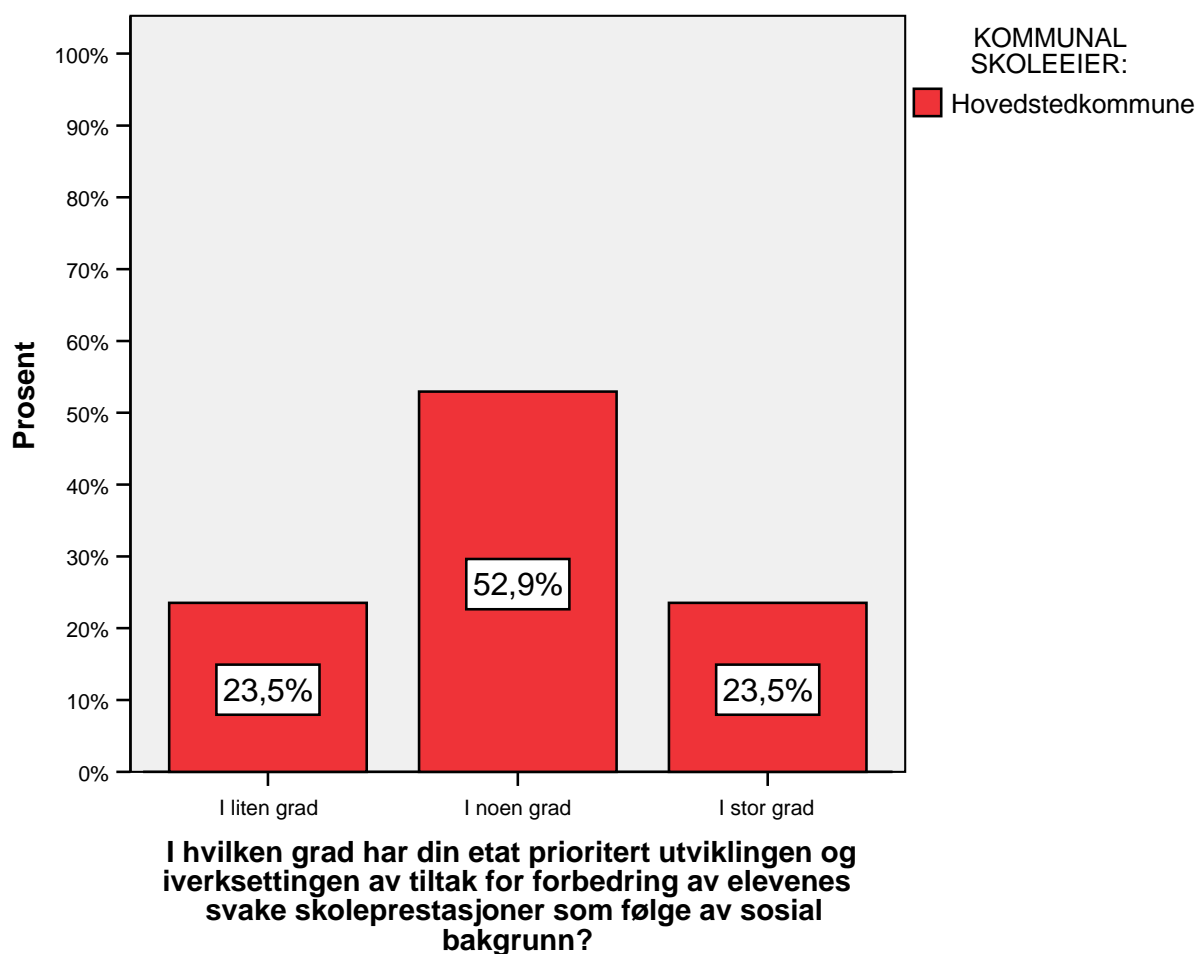
**Figur 58 Elevenes sosiale bakgrunn og de fylkeskommunale og kommunale skoleeiernes prioriteringer**



Figuren viser at 63,2 % av de fylkeskommunale og 55,6 % av de kommunale skoleeierne i noen grad eller i stor grad har prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn. 36,8 % av de fylkeskommunale og 44,3 % av de kommunale skoleeierne har gjort dette i liten grad.

Hva med hovedstadskommunene, hvor sosial klasse-problematikken har vært mer i fokus enn i resten av landet?

**Figur 59 Elevenes sosiale bakgrunn og hovedstadskommunenes prioriteringer**



Resultatene viser at 76,4 % av hovedstadskommunene i noen grad eller i stor grad har prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn, mot 55,6 % av utvalgets kommunale skoleeiere (inkludert hovedstadskommunene) og 63,2% av de fylkeskommunale skoleeierne.

Dette kan tolkes som at skoleeierne generelt er ganske bevisst på denne problematikken og forsøker å gjøre noe med det, men hovedstadskommunene er mest bevisste på saken: Nesten tre fjerdedeler av dem har i noen grad eller i stor grad prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn.

Hvordan stiller det seg når det gjelder prioriteringen av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av språklig minoritetsbakgrunn. Som det ble drøftet tidligere, har både internasjonale og nasjonale undersøkelser vist at ikke bare elevenes svake sosiale bakgrunn i form av familiens lave sosioøkonomiske status, men også elevenes

minoritetsbakgrunn, har sammenheng med de svake prestasjonene deres. Derfor valgte vi å kartlegge fylkeskommunale og kommunale skoleeieres prioriteringer når det gjelder utviklingen og iverksettingen av tiltak på dette området.

Vi ville også finne ut hva slags *prioriteringer* skoleeiere gjorde når det gjaldt å utvikle og iverksette tiltak for å forbedre elevenes skoleprestasjoner som hadde med elevenes sosiale bakgrunn og minoritetsbakgrunn å gjøre, i forbindelse med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet.

Når det gjelder prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn, har vi funnet at 63,2 % av de fylkeskommunale og 55,6 % av de kommunale skoleeierne i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn.

36,8 % av de fylkeskommunale og 44,3 % av de kommunale skoleeierne har gjort dette i liten grad. Hovedstadskommunene kan nok en gang vise til at de i stor grad har kommet med tiltak på området: 76,4 % av hovedstadskommunene, mot 55,6 % av utvalgets kommunale skoleeiere (inkludert hovedstadskommunene) og 63,2 % av de fylkeskommunale skoleeierne, har i noen grad eller i stor grad prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn.

Dette kan tolkes slik at skoleeierne generelt er ganske bevisst på denne problematikken og forsøker å gjøre noe med problemene, men hovedstadskommunene er mest bevisste på saken: Nesten tre fjerdedeler av dem har i noen grad eller i stor grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn.

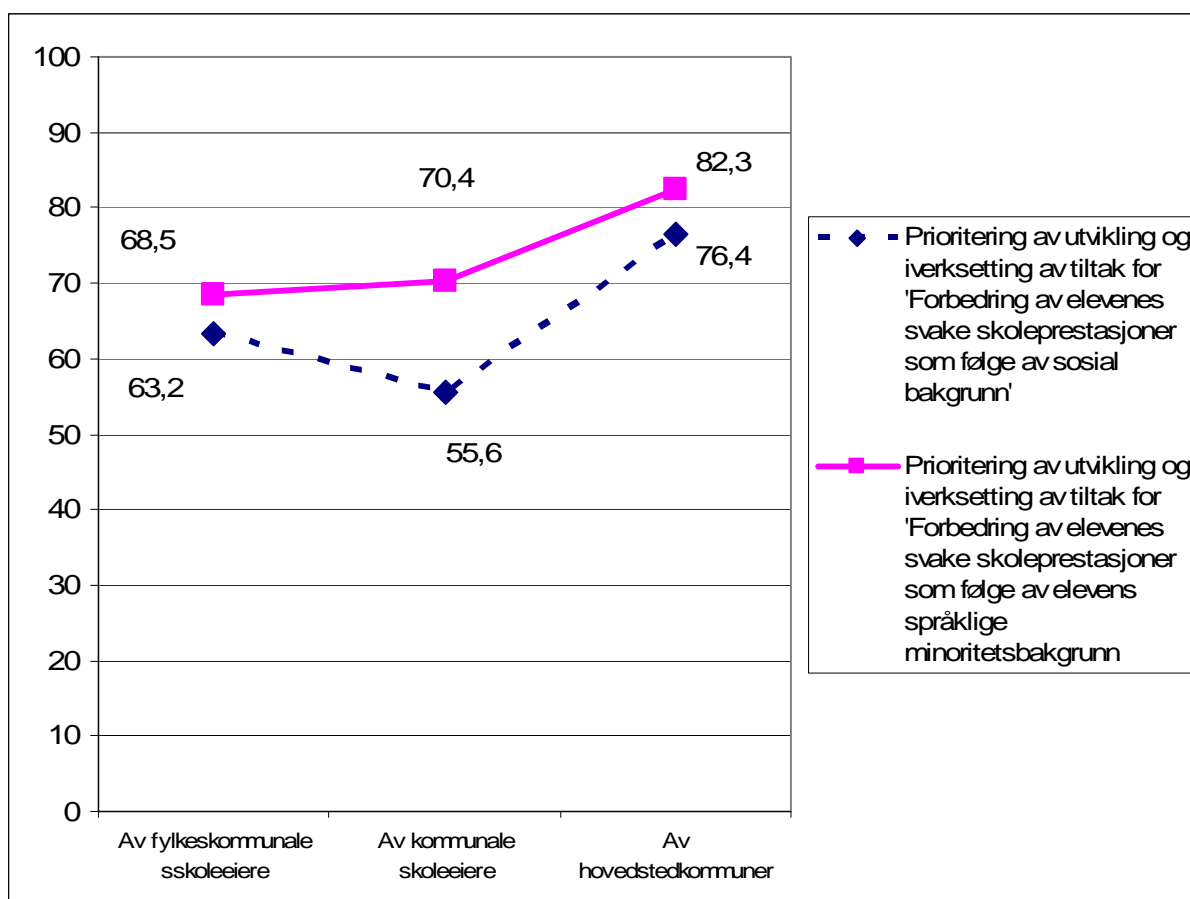
Hvordan stiller det seg når det gjelder prioriteringen av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av språklig minoritetsbakgrunn?

Bakgrunnen for denne spesifikke fokuseringen var at både internasjonale og nasjonale undersøkelser har vist at ikke bare elevenes svake sosiale bakgrunn i form av familiens lave sosioøkonomiske status, men også elevenes minoritetsbakgrunn har sammenheng med deres

svake prestasjoner i vårt system slik det har fungert i de siste fem årene. Derfor valgte vi å kartlegge fylkeskommunale og kommunale skoleeieres prioriteringer når det gjelder utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av språklig minoritetsbakgrunn.

Figuren nedenfor oppsummerer andelen av de ulike skoleeierkategoriene som i noen grad eller i stor grad har prioritert de ulike forbedringstiltakene rettet mot svake skoleprestasjoner.

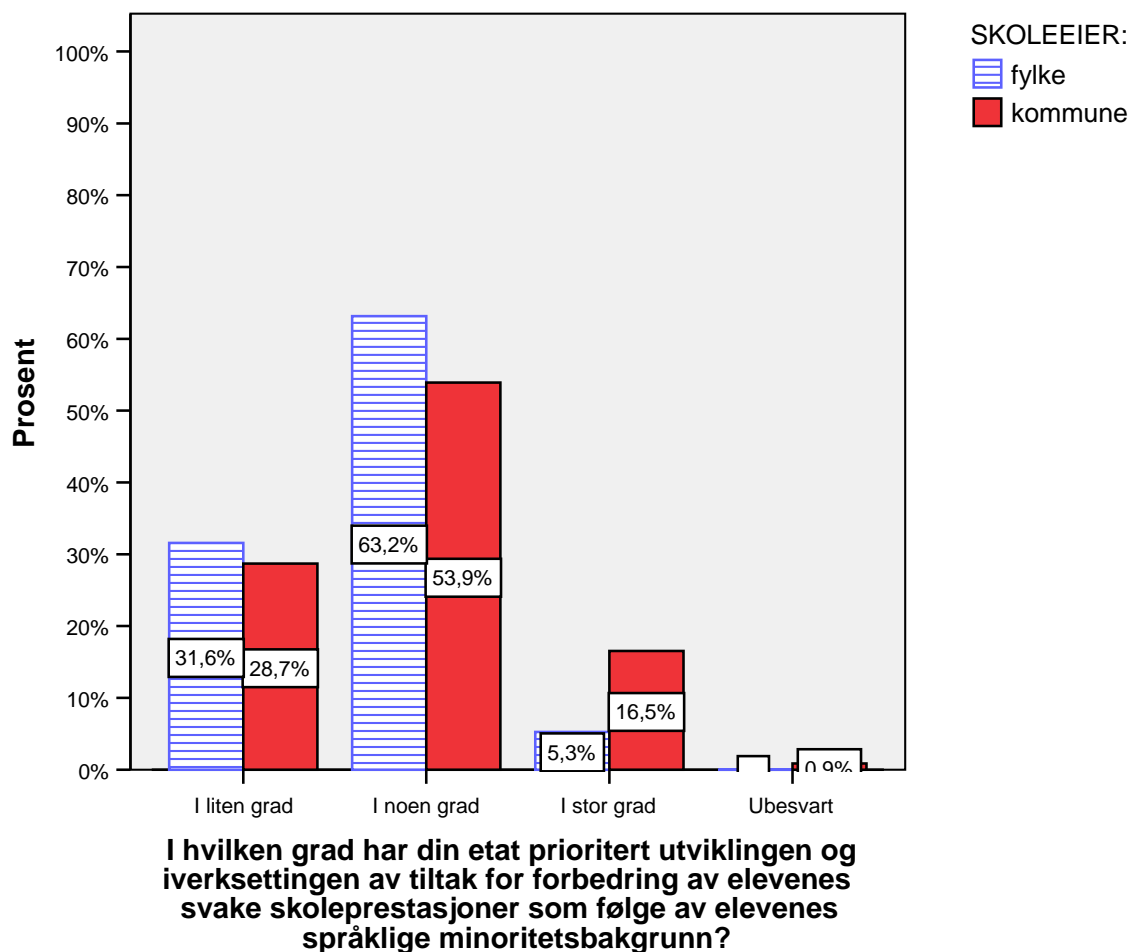
**Figur 60 Andelen av de ulike skoleeierkategoriene som i noen grad eller i stor grad har prioritert de ulike forbedringstiltakene rettet mot svake skoleprestasjoner**



Den klare tendensen er at over halvparten av alle skoleeierkategoriene har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn eller språklig minoritetsbakgrunn. Videre kommer det tydelig frem at skoleeierne er mer tilbøyelige til å utvikle og iverksette tiltak for å forbedre svake elevresultater som de tror skyldes elevenes språklige minoritetsbakgrunn. Disse resultatene viser at en større andel av skoleeiere har tatt mer hensyn til faktoren 'språklig minoritetsbakgrunn' enn faktoren 'sosial

bakgrunn' da de ville utvikle og iverksette tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner.

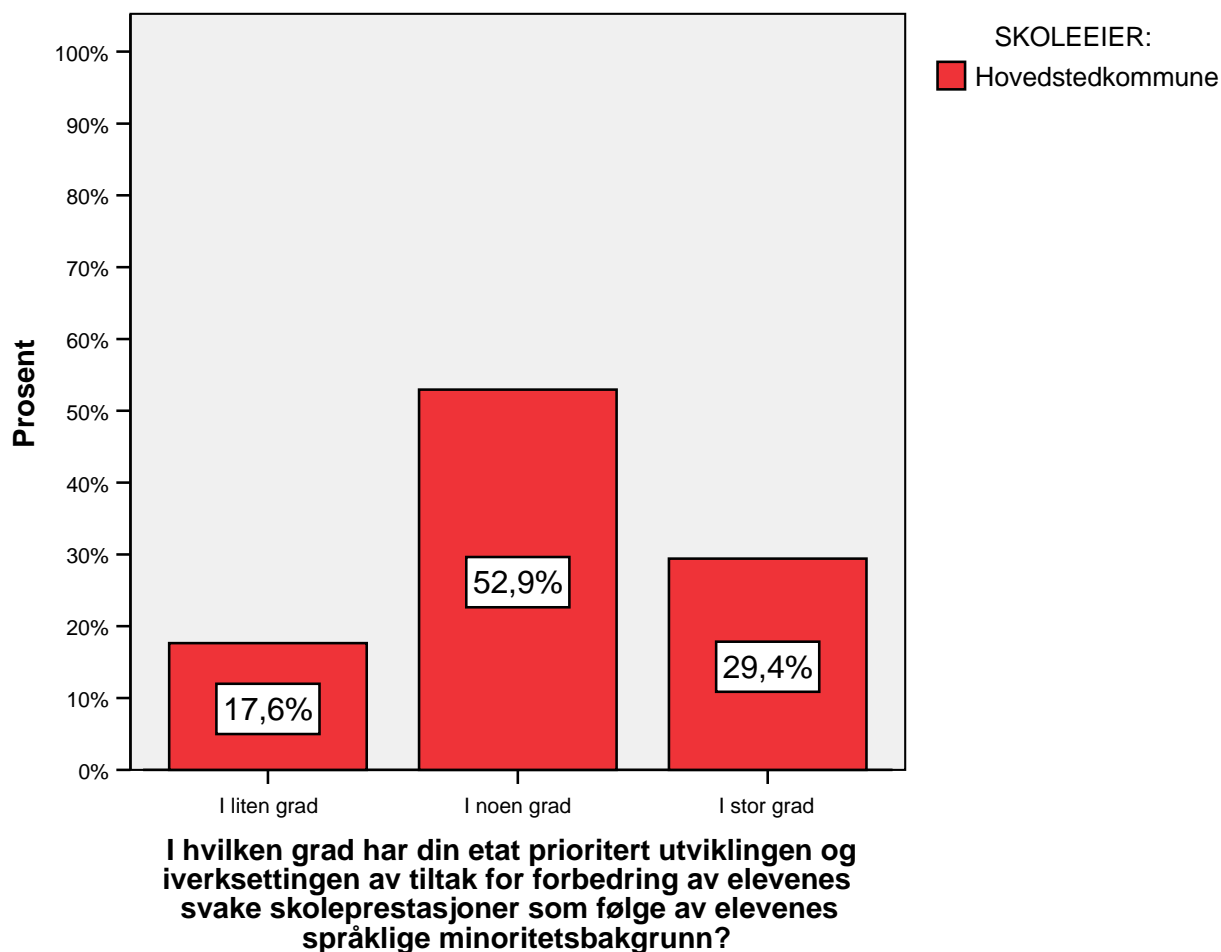
**Figur 61 Elevenes minoritetspråklige bakgrunn og fylkeskommunale og kommunale skoleeieres prioriteringer**



68,5 % av de fylkeskommunale skoleeierne og 70,4 % av de kommunale skoleeierne har i noen grad eller i stor grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av språklig minoritetsbakgrunn. Dette betyr at både fylkeskommunale og kommunale skoleeiere har prioritert denne type tiltak i større grad enn tiltak som har med elevenes sosiale bakgrunn å gjøre. En betydelig forskjell kan en se når det gjelder kommunale skoleeieres prioritering. Mens det var 55,6 % av dem som prioriterte tiltak på grunnlag av elevenes sosiale bakgrunn, er tallet 70,4 % når det gjelder prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av språklig minoritetsbakgrunn.

Hvordan har situasjonen vært hos kommunale skoleeiere i hovedstadskommunene?

**Figur 62 Elevenes minoritetsspråklige bakgrunn og hovedstadskommunenes prioriteringer**



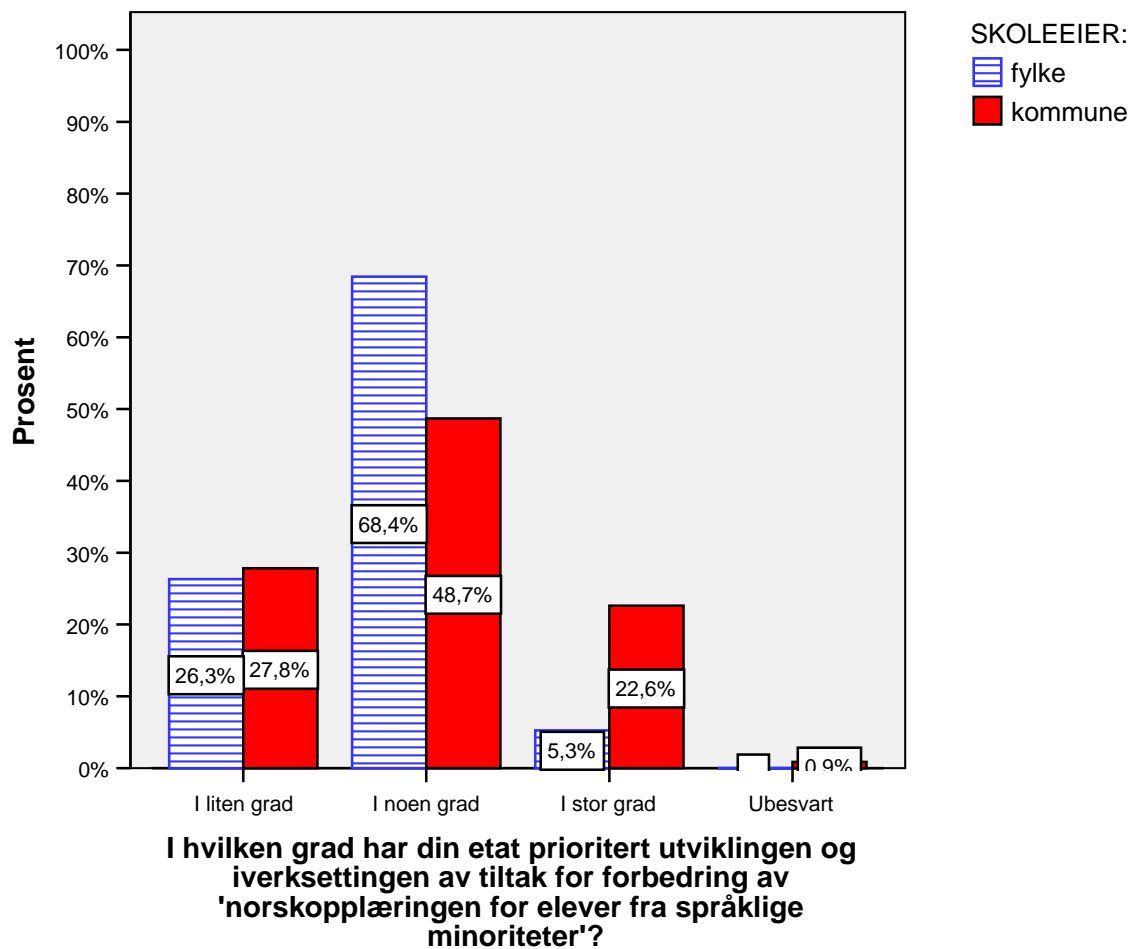
Mens 70,4 % av alle kommunale skoleeiere i utvalget (N = 115, én har ikke svart på spørsmålet) har prioritert slike tiltak, har 82,3 % av hovedstadskommunene som har svart på spørsmålet (n = 17), gjort det samme.

Vi vil tolke dette som et klart tegn på kommunale skoleeiere tar hensyn til de utfordringene elever fra språklige minoriteter står overfor i norsk grunnskole. Det samme kan sies om fylkeskommunale skoleeiere når 68,5 % av dem har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak rettet mot å forbedre denne elevgruppens skoleprestasjoner.

**Den fjerde empiriske analysen: norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter og fylkeskommunale og kommunale skoleeieres prioritering**

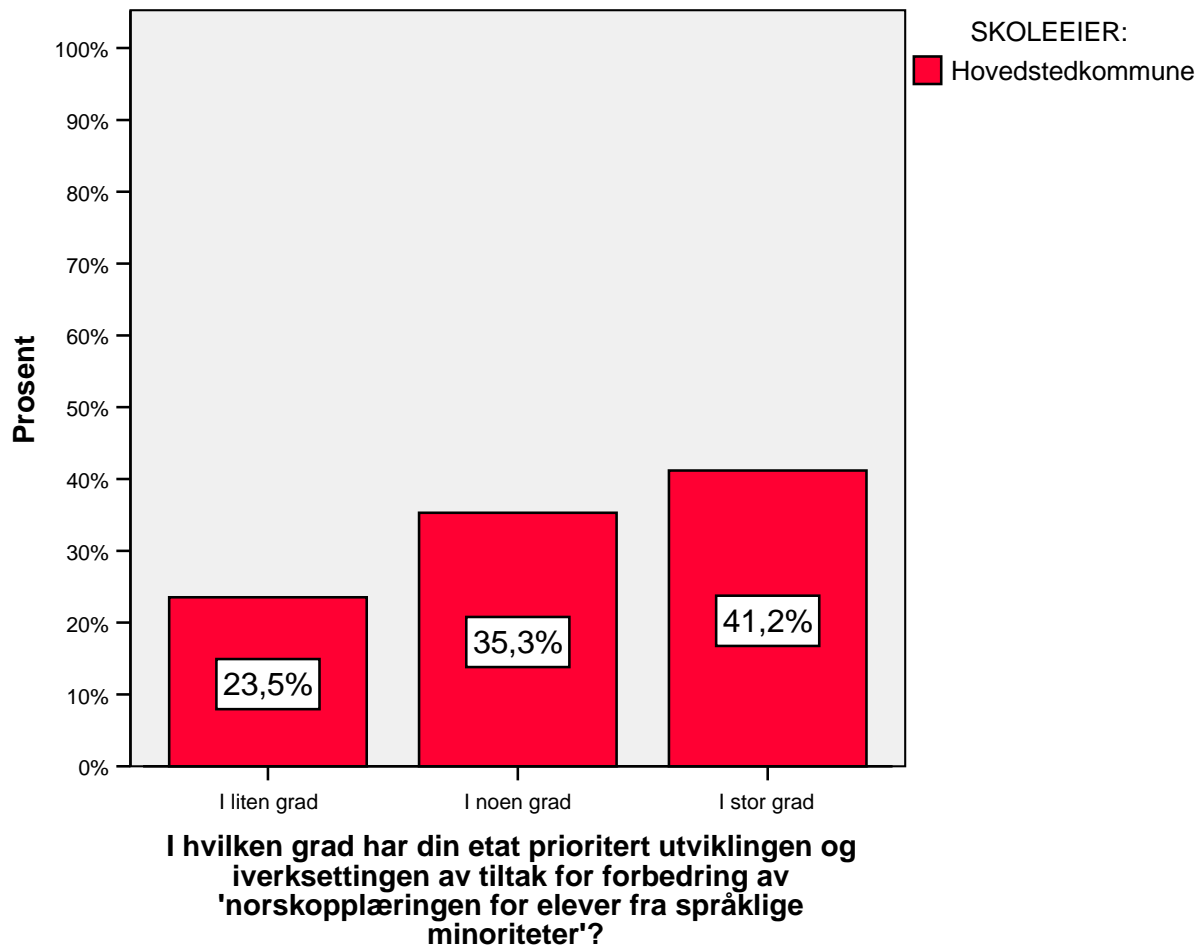
Vi ville få presise svar fra fylkeskommunale og kommunale skoleeiere når det gjelder skolesituasjonen til språklige minoriteter. Av den grunn valgte vi også å spørre dem om språklige minoriteters *norskopplæring* og *innholdsforståelse av teoretiske fag*.

**Figur 63 Norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter og fylkeskommunale og kommunale skoleeieres prioriteringer**



73,7 % av de fylkeskommunale (n = 17) og 71,3 % av de kommunale skoleeierne (n = 114, utenom den som ikke har svart) sier at deres etater har i noen grad eller i stor grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter. Disse prosentandelene er litt høyere enn de forrige prosentandelene, som handlet om 'forbedring av skoleprestasjoner'. Hvordan har situasjonen vært i hovedstadskommunene, som har den største andelen av elever fra språklige minoriteter i sine grunnskoler?

**Figur 64 Norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter og hovedstadskommunenes prioriteringer**

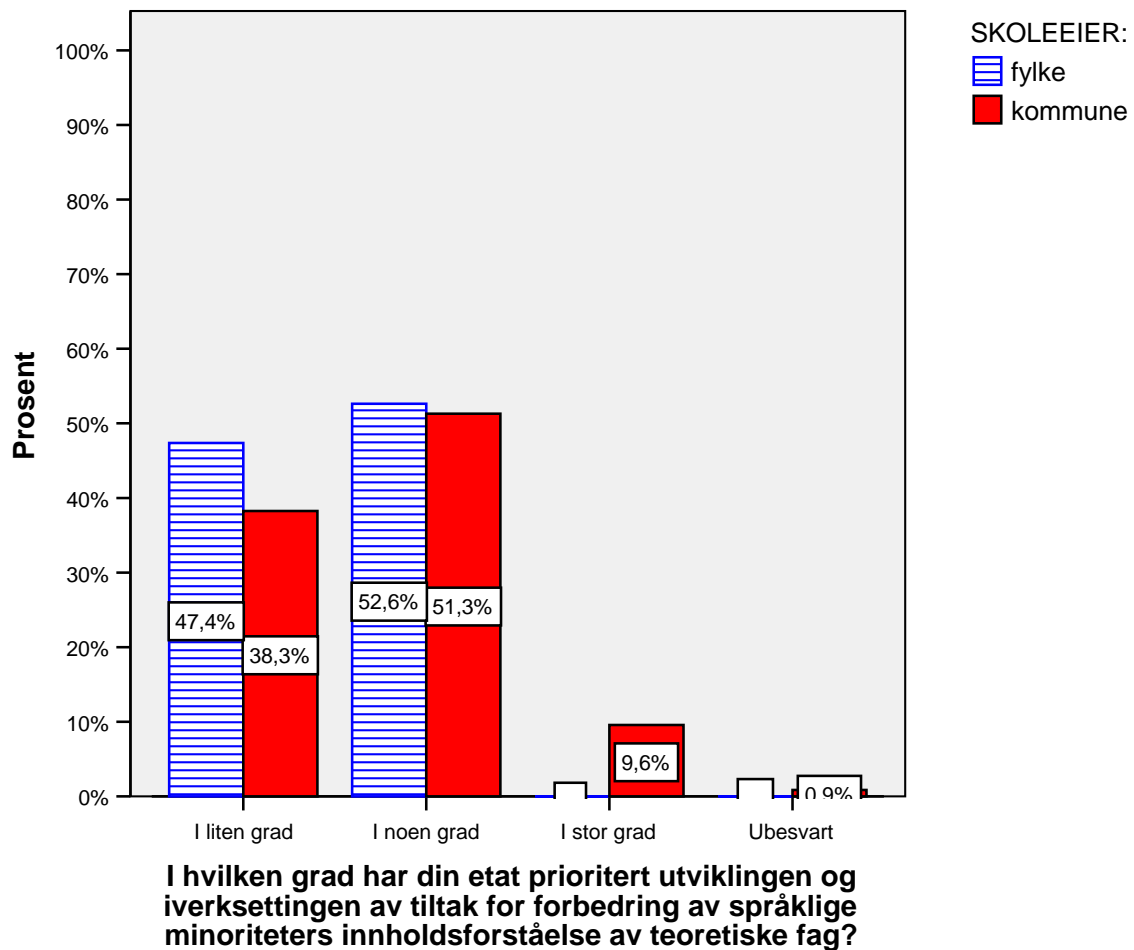


Mens 82,3 % av hovedstadskommunene har prioritert generelle tiltak rettet mot 'elevens skoleprestasjoner', har 76,5 % av dem prioritert tiltak som fokuserer på norskopplæringen. Dette kan tyde på følgende: Litt mer enn to tredjedeler av de fylkeskommunale og de kommunale skoleeierne har i noen grad eller i stor grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters generelle skoleprestasjoner og norskopplæring. Når det gjelder hovedstadskommunene, har de de samme prioriteringene i litt større grad enn resten av landet.

Det andre spørsmålet som vi ville ha mer presise svar på av skoleeierne, var *i hvilken grad de har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag.*

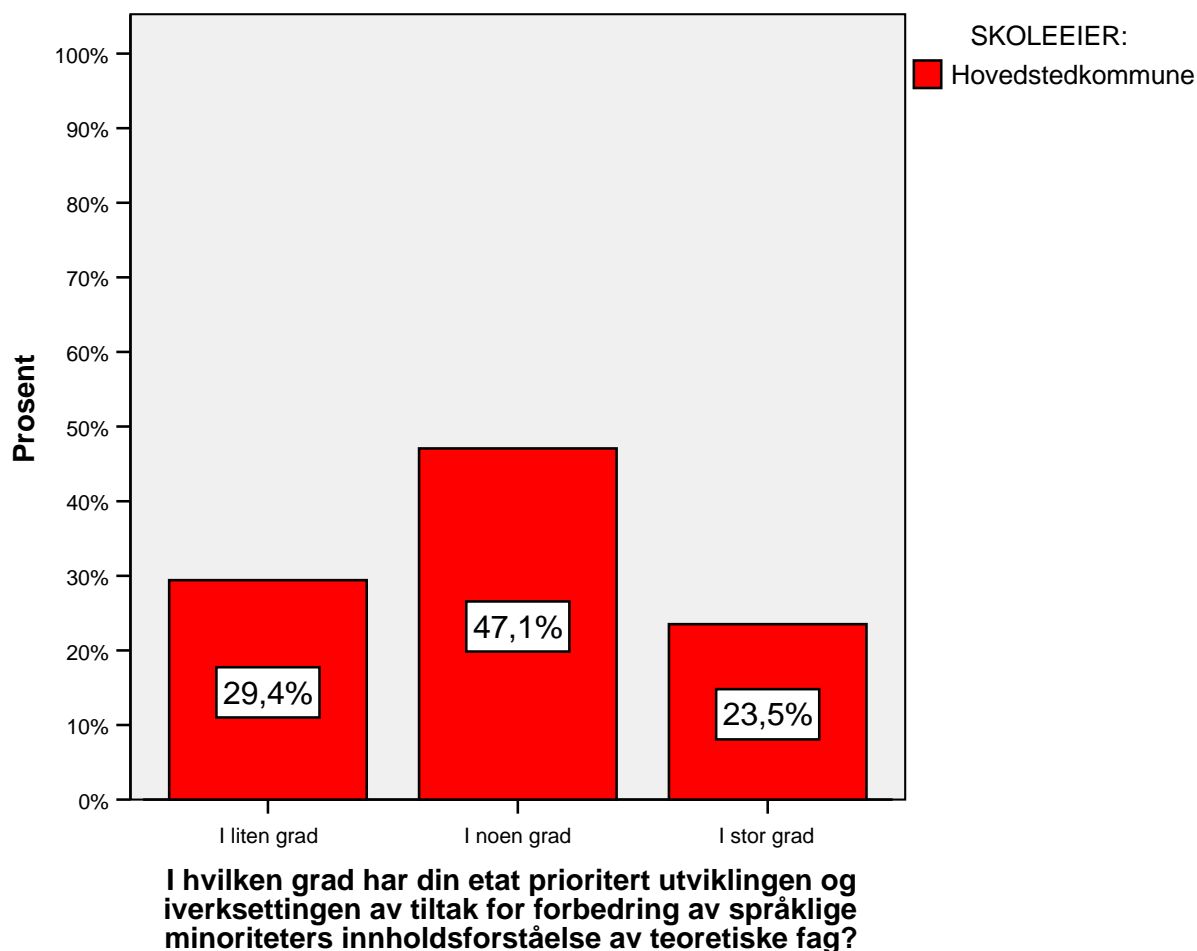


**Figur 65 Språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag og fylkeskommunale og kommunale skoleeieres prioriteringer**



Slik det kommer frem i diagrammet, har 52,6 % av de fylkeskommunale skoleeierne i noen grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag. Ingen av de fylkeskommunale skoleeiere har prioritert denne typen tiltak i stor grad. Når det gjelder kommunale skoleeiere, har 51,3 % prioritert i noen grad og 9,6 % i stor grad, dvs. at til sammen 60,9 % av kommunale skoleeiere har i noen grad eller i stor grad prioritert tiltak for å lette elevenes innholdsforståelse av teoretiske fag. Hvordan har situasjonen vært i hovedstadskommunene?

**Figur 66 Språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag og hovedstadskommunenes prioriteringer**



Oversikten viser at 70,6 % av utvalgets hovedstadskommuner (n = 17) har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag. I forhold til alle kommunale skoleeieres prioriteringer er denne andelen høyere.

### **Sammenfatning og drøfting**

Oversiktene ovenfor viser at i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet har de fleste fylkeskommunale skoleeiere prioritert utvikling og iverksetting av tiltak som er rettet mot å forbedre språklige minoriteters norskopplæring og skoleprestasjoner, fremfor utvikling og iverksetting av tiltak rettet mot å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn. Sett under ett kan vi si at rundt to tredjedeler av de fylkeskommunale skoleeierne har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak som tar sikte på å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge sosial bakgrunn og språklig minoritetsbakgrunn.

73 % prosent av dem prioriterte utvikling og iverksetting av tiltak som var rettet mot å forbedre norskopplæringen av språklige minoriteter på videregående skole. Lignende tendenser ser vi i prioriteringene til kommunale skoleeiere generelt og hovedstadskommunene spesielt.

Mellom 55,6 % og 71,3 % av de kommunale skoleeierne og mellom 76,4 % og 82,3 % av hovedstadskommunene har prioritert forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av enten sosial bakgrunn eller språklig minoritetsbakgrunn. 71,3 % av de kommunale skoleeierne og 76,5 % av hovedstadskommunene har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norsksopplæringen for språklige minoriteter. Vi vil på bakgrunn av disse resultatene hevde at slike prioriteringer var i tråd med innholdet i utdanningspolitiske dokumenter som St.meld. nr. 30, St.meld. nr. 16 og strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009 / Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009*.

Elevenes innholdsforståelse av de teoretiske fagenes innhold henger sammen med deres skoleprestasjoner og norskspråklige utvikling. Forståelse er grunnlaget for elevenes læring (Øzerk 1992, 1998, 2006, 2008). En avgjørende problemstilling i Kunnskapsløftet som læreplanreform blir: Hvordan kan en elev på videregående skole eller i grunnskolen utvikle sine norskspråklige kunnskaper og/eller forbedre sine skoleprestasjoner dersom denne eleven ikke tilbys tiltak som kan forbedre hans/hennes innholdsforståelse?

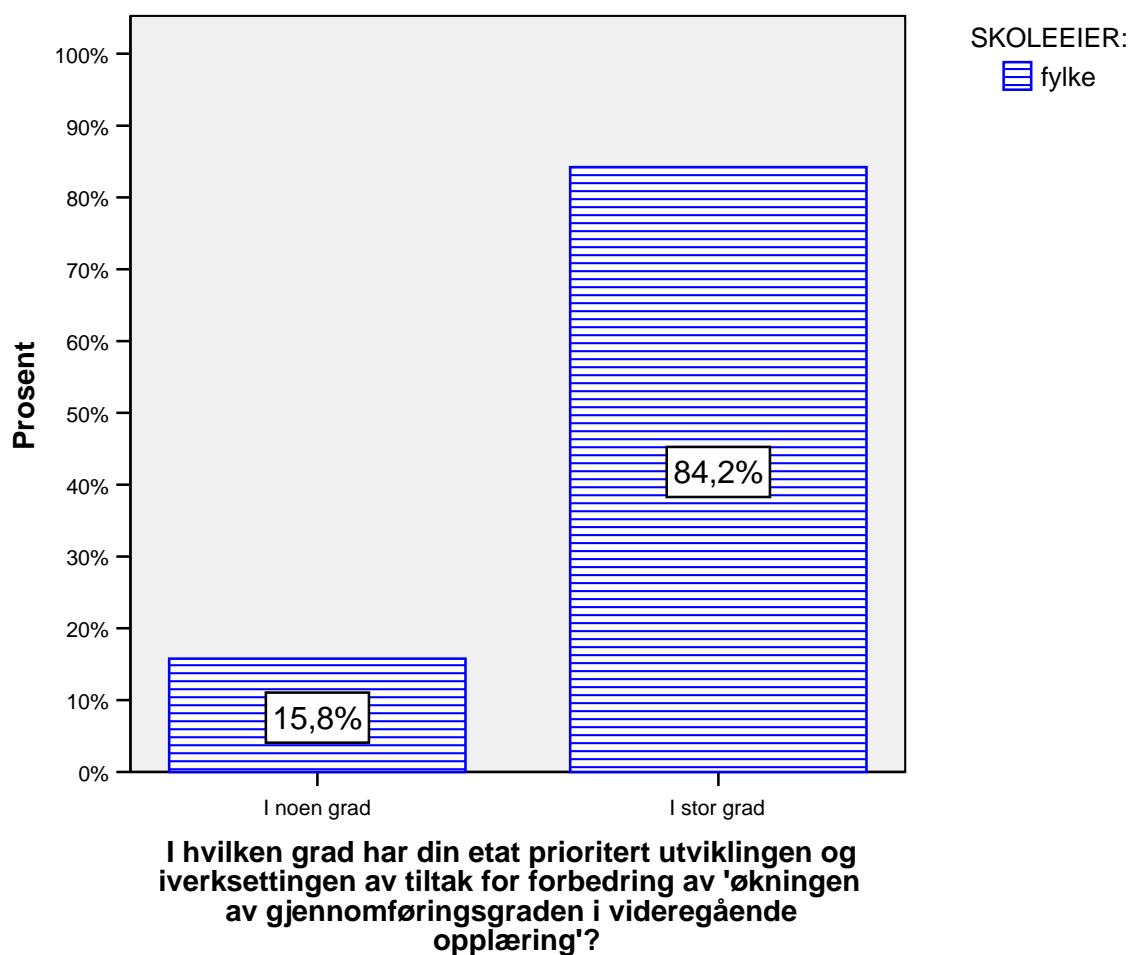
Når det gjelder prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag, ser vi at ingen fylkeskommunale skoleeiere i stor grad prioriterte dette, og bare 52,6 % av dem har i noen grad prioritert slike tiltak. Det betyr at 47,4 % av fylkeskommunale skoleeiere i liten grad har gjort en slik prioritering. En nesten lignende tendens ser vi hos kommunale skoleeiere sett under ett (n = 114). 51,3 % av dem har bare i noen grad og 38,3 % av dem har i liten grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag. Bare 9,6 % av dem (n = 11) har gjort det i stor grad.

At 70,6 % av utvalgets hovedstadskommuner i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag i forbindelse med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet, kan sies å være bedre i tråd med forskningen og de nevnte offentlige

dokumentene, enn prioriteringene som ble gjort av fylkeskommunene og de andre kommunene i utvalget. I denne sammenheng synes de fylkeskommunale skoleeierne situasjon å være mest paradoksal. Et annet spørsmål som bare ble stilt til denne gruppen av skoleeiere, var følgende: 'I hvilken grad har din etat prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring?'

### Den femte empiriske analysen: Prioritering av økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring og opplæring av elever fra språklige minoriteter

Figur 67 Prioritering av økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring



Oversikten viser at 84,2 % av fylkeskommunene (n = 16) har i stor grad og 15,8 % av dem (n = 3) i noen grad, prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring.

Et spørsmål reiser seg: Hvordan kan 100 % av fylkeskommunale skoleeiere i stor grad eller i noen grad ønske forbedring av økningen av gjennomføringsgraden, når bare 63,2 % av dem

prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å redusere de negative virkningene av elevenes sosiale bakgrunn, og når mellom 68,5 og 73,7 % i noen grad eller i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av prestasjonsforbedrende tiltak og/eller tiltak som tar sikte på å forbedre norskopplæringen? 52,6 % har prioritert elevenes innholdsforståelse av teoretiske fag i noen grad, og resten av de fylkeskommunale skoleeiere har prioritert utvikling og iverksetting av et slikt tiltak i liten grad. Og *ingen* av de fylkeskommunale skoleeierne har prioritert i stor grad forbedring av elevenes innholdsforståelse av teoretiske fag. Dette er funn som uttrykker manglene konsistens innenfor tiltak som berører Kunnskapsløftet som utdanningsreform og læreplanreform.

### **Hva slags tiltak har skoleeierne satset mest, dvs. i stor grad, på?**

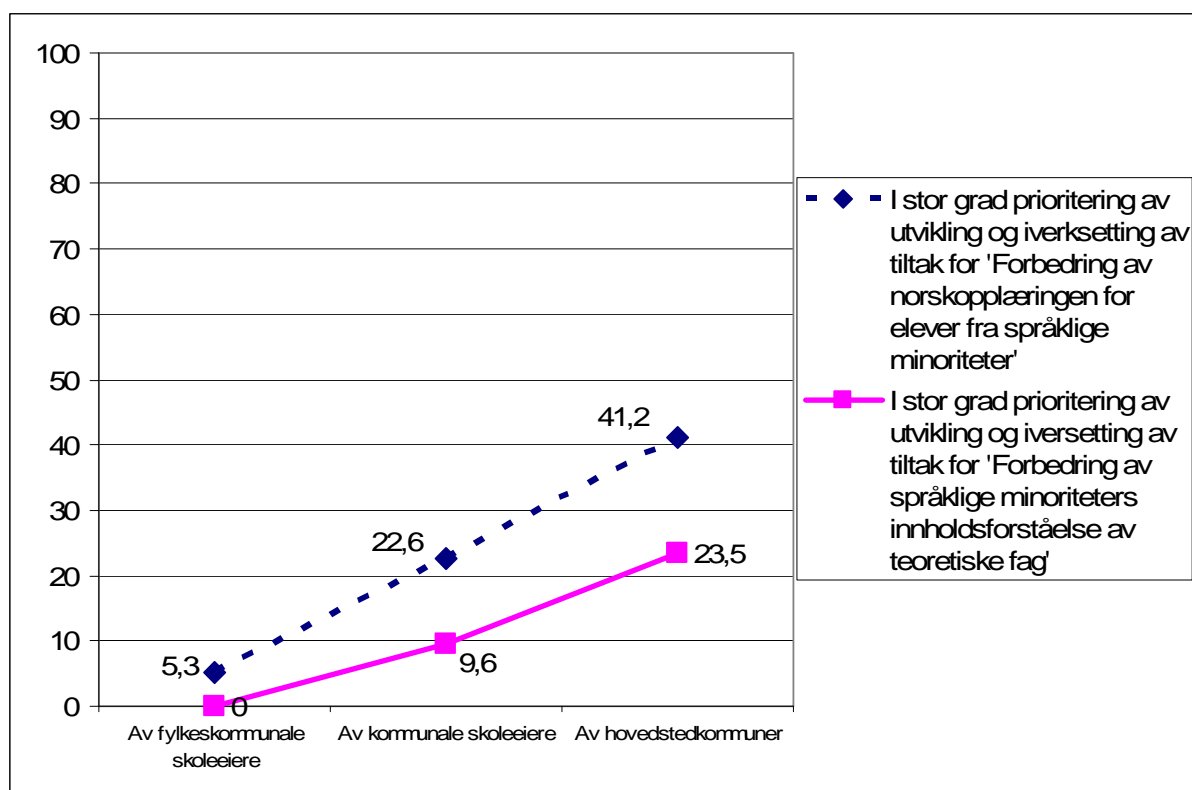
Vi gikk videre i undersøkelsen og stilte to spesifikke spørsmål til skoleeiere. Det ene fokuserte på tiltak som hadde å gjøre med *'norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter'*. Det andre handlet om *'språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag'*.

Vi valgte disse to områdene fordi vi mente at elevenes skoleprestasjoner nøye henger sammen med de norskspråklige ferdighetene deres og innholdsforståelsen av teoretiske fag. I våre tidligere presenterte oversikter kom det frem at 73,7 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 71,3 % av de kommunale skoleeierne og 76,5 % av hovedstadskommunene i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter. Når det gjelder utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre *språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag*, har vi funnet at 52,6 % av de fylkeskommunale skoleeierne, 60,9 % av de kommunale skoleeierne og 70,6 % av hovedstadskommunene i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag.

Når vi ser på 'i noen grad' og 'i stor grad' av prioriteringer samtidig, kan vi trekke den konklusjonen at skoleeierne har gitt ganske betydelige prioriteringer til utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters norskopplæring og innholdsforståelse av teoretiske fag.

Da vi anser satsingen på elevenes 'norskopplæring' og 'innholdsforståelse av teoretiske fag' som viktige faktorer i deres skolebaserte læring, vil vi i denne sammenfatningsdelen kun se på andelen av de ulike skoleeierkategoriene som 'i stor grad' har valgt å prioritere forbedringen av 'norskopplæringen' og 'innholdsforståelsen av teoretiske fag' for elever fra språklige minoriteter. Hensikten er å få et mer nyansert bilde av situasjonen i denne saken.

**Figur 68 Omfanget av satsing 'i stor grad' på forbedring av norskopplæringen og innholdsforståelsen av teoretiske fag for elever fra språklige minoriteter**



Disse resultatene viser en tendens til at andelen av de kommunale skoleeierne som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norskopplæringen, er liten, og at andelen av de kommunale skoleeierne som i stor grad prioriterer tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag, er enda mindre.

Vi gjentar: Elevenes forståelse av de teoretiske fagenes innhold henger sammen med elevenes skoleprestasjoner og norskspråklige utvikling. Forståelse er grunnlaget for elevenes læring (Øzerk 1992, 1998, 2006, 2008). Tesen vår blir dermed: Bare en liten andel av de kommunale skoleeierne og hovedstadskommunene har forstått kjernen i de språklige og faglige

utfordringene denne elevgruppen står overfor i norsk skole. Andelen av hovedstadskommunene som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters norskopplæring og innholdsforståelse av teoretiske fag, er større enn de kommunale skoleeierne sett under ett, men under halvparten av hovedstadskommunene prioriterer i stor grad norskopplæringen, og kun 23,5 % av dem prioriterer i samme grad tiltak rettet mot språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag.

Det er bare 5,3 % av de fylkeskommunale skoleeierne som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norskopplæringen, og ingen av dem som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes innholdsforståelse av teoretiske fag. Tatt i betraktning at fylkeskommunale skoleeiere har ansvaret for opplæringen av denne elevgruppen i videregående skole, og at fagenes lærestoff representerer et kognitivt akademisk språk og mange faglige ord, begreper, prinsipper, formler og generaliseringer, vil vi stille spørsmål ved om Skole-Norge på fylkeskommunalt og kommunalt nivå i tilstrekkelig grad har forstått den store todimensjonale utfordringen som elever fra språklige minoriteter står overfor, nemlig språklig og faglig utvikling – to sammenhengende utviklingsområder. Spesielt den lave andelen av fylkeskommunale skoleeiere som i stor grad prioriterer tiltak rettet mot de to nevnte områdene, krever en påpeking.

Vi berører her sammenhengen i Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform når det gjelder temaet minoritetsspråklig opplæring. Gjennomstrømning i videregående skole er et hovedtema i Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Siden det berører språklige minoriteters språklige og faglige utvikling i videregående skole, henger de to utviklingsområdene nøye sammen med en annen utfordring i videregående skole, nemlig en økning av gjennomføringsgraden i videregående opplæring.

84,2 % og 15,8 % av de fylkeskommunale skoleeierne prioriterer henholdsvis i stor grad og i noen grad når det gjelder utviklingen og iverksettingen av tiltak for forbedring av økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Skal denne prioriteringen kunne gi resultater, er det viktig at man i stor grad prioriterer forbedringen av språklige minoriteters norskopplæring og innholdsforståelse av teoretiske fag.

## Kapittel 12 Elevvurdering

Elevvurdering er i dag primært forankret i lovverket og ikke i læreplanverket. Men elevvurdering er likevel et sentralt tema i reformens departementale styringsdokumenter.

I det første avsnittet presenteres en historisk bakgrunn for Kunnskapsløftet. I det andre avsnittet presenteres styringssignalene om elevvurdering før innføringen av Kunnskapsløftet. I det tredje trekkes det opp perspektiver på elevvurdering som kan inngå i den videre utviklingen innenfor de departementale styringsdokumentene om Kunnskapsløftet som læreplanreform. Her vises det til en klar sammenheng i styringssignalene. I det fjerde avsnittet vises det data fra spørreundersøkelsen. Vi har gjennomført empiriske analyser for å finne ut i hvilken grad har skoleeierne prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre praksisen med elevvurdering/individvurdering, i hvilket omfang skoleeierne har klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'elevvurdering/individvurdering'. Vi har også undersøkt i hvilket omfang har skoleeierne klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'karaktersetting. Vi har videre gjennomført empiriske analyser for å finne ut i hvilket omfang skoleeierne har klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'vurdering for læring'. Og endelig har vi analysert i hvilket omfang har skoleeierne klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier'. Men la oss først se nærmere på styringsdokumentene.

### Strategi for mål- og resultatvurdering

Man kan være opptatt av mål- og resultatvurderinger og samtidig forankre denne interessen til undervisningen i fag og videreutvikle en strategi for elevvurdering i tilknytning til Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform.

Man kan sette søkelyset på *fagene*, som er et kjernepunkt i å forbinde utdanningsreformen til en læreplanreform. Kartlegginger av elevens *resultater* kan knyttes til trinn som avslutter småskoletrinnet og mellomtrinnet. Elevvurderinger kan brukes som grunnlag for systematisk kartlegging, analyser og drøftinger av hvor hensiktsmessig opplæringen er lagt til rette.

I forbindelse med utviklingen av de årlige *nasjonale rapportene om elevvurderinger i de ulike fagene* kan man fokusere på fenomener på vanskegradsprofil, som blant annet vil kunne



avdekke en hensiktsmessig progresjon. Det er viktig å gi signaler om hvilke kvalitets- og karakterkriterier som må gjøres klarere ut fra en erkjennelse av at elevene i dag ofte møter prøver uten å ha tilstrekkelig klarhet i hvilke kriterier de skal vurderes etter. Kriteriene som elevene skal vurderes ut fra, skal fungere som retningslinjer for læringsarbeidet. Fokus på sammenhengen mellom kriteriene for læreprosessen og skolefagenes kompetansemål. Hvis man bruker lærerne som en hovedinstans i vurderingssystemet, sikrer man at Kunnskapsløftet som utdanningsreformen knyttes til Kunnskapsløftet som læreplanreform.

### **Departementale styringssignaler før innføringen av Kunnskapsløftet**

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* omtales individvurdering i det kapitlet som omhandler de nye læreplaner for fag (kapittel 4). Igjen er startpunktet for Kunnskapsløftet en kritikk mot 1990-tallets reformer. Ambisjonen om å integrere alle nasjonale mål i læreplanene for fag og vurdere elever og læringer ut fra et begrep om ”helhetlig kompetanse”, avvises. Det viste seg vanskelig å vurdere elevens helhetlige kompetanse gjennom en individvurdering forbundet med læreplanene for fag. Intensjonen om å vurdere helhetlig kompetanse førte til at bestemmelsene om individvurdering ble uklare (s. 39).

Departementet la derfor til grunn at det i fremtiden skulle være elevens og lærlingens *kompetanse i faget* som skulle vurderes og uttrykkes i fagkarakterene, og ikke elevens innstilling og atferd. Dette standpunkt har vært avgjørende i norsk skolepolitikk helt siden begynnelsen på 1960-tallet (jf. Lysne 1999). Helt avgjørende er skillet som trekkes mellom å vurdere elevens faglige prestasjoner og å vurdere for eksempel elevens innsats. Innsats kan ikke oppfattes som et kriterium i en faglig presentasjon, men kan trekkes inn i andre former for vurdering av eleven. Innsats er med som del av vurderingen av elevens atferd og orden. Innsats i arbeidet med fagene skal ivaretas i hele grunnopplæringen, men altså ikke være med i vurderingen av elevens oppnådde kompetanse i faget.

Departementet trekker også opp et annet avgjørende skille, skillet mellom faglig vurdering som er normbasert, og faglig vurdering som er kriteriebasert. Den normbaserte vurderingen er basert på en gitt fordeling som er satt opp på forhånd. Karakterfordelingen vil dermed være ganske lik fra år til år. Karakterfordelingen kan også være kriteriebasert, med faste faglige standarder på ulike karakternivåer. På den måten blir ikke karakterfordelingen nødvendigvis lik fra år til år. Om en tenker på at karakterer skal fungere som kvalitetsindikatorer, tilsier det at en standardbasert fordeling hvor kjennetegn på ulike karakternivåer er angitt på forhånd,

kan avdekke problemer i opplæringen. En normbasert karakterfordeling sier ikke noe om kvaliteten på undervisningen og hvor en trenger å sette inn ekstra innsats. Det innebærer at en kriteriebasert faglig vurdering av elevene lettere kan inngå i et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem enn hva tilfellet er med en normert karakterfordeling.

En kriteriebasert vurdering krever at målene i læreplanene for fag er slik formulert at det er mulig å gjennomføre en standardbasert vurdering. Departementet er videre opptatt av at man kan avdekke elevens ”grad av måloppnåelse” gjennom en kriteriebasert karaktervurdering. Standardbasert vurdering skal bli lagt til grunn når man setter eksamenskarakterene. Men det trengs et element av normering av fordelingen for å sikre rettferdighet for elever fra ulike deler av landet når det eksisterer konkurranse om videre utdanning.

Departementet mener det er viktig at endringer i oppnådde resultater så langt som mulig kan måles og sammenlignes fra år til år. Som hjelp til måling og sammenligning over tid vil departementet sørge for at det utvikles nødvendige redskaper for standpunktvurderinger som i størst mulig grad skal være standardbaserte.

Departementet viser til kvalitetsutvalget, som foreslår at det utarbeides kompetansebaserte vurderingskriterier for alle faglæreplanene. Departementet slutter seg til dette standpunktet og påpeker at kompetansemålene i faglæreplanene skal styre innholdet i opplæringen. Det er kompetansemålene som skal legges til grunn for vurderingen av elevene og lærlingene. Målene i faglæreplanene må derfor være utformet slik at elevenes *grad av måloppnåelse* kan vurderes ut fra kompetansemålene, ble det sagt i stortingsmeldingen fra 2004.

### **Utviklingen av departementale styringssignaler**

I utviklingen av læreplanene for fag høsten 2004 og våren 2005 ble ikke disse retningslinjene gjort gjeldende, så vurdering i faget ble ikke en integrert del av utformingen av kompetansemålene. I hovedsak ble temaet elevvurdering utsatt i påvente av Kunnskapsløftet som læreplanreform. Når den midlertidige utgaven kom i 2006, var læreplanene for fag identisk med det som ble utarbeidet i 2004–2005. Elevvurderingen var derfor ikke et sentralt tema i kompetanseutviklingen knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet de første årene. Imidlertid har den departementale interessen for elevvurdering vært klart til stede, og tenkemåten i styringssignalene er lik i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* og St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* som ved innføringen av Kunnskapsløftet.

*St meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen*

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* knyttes systematisk vurdering klarere til dens hensikt om å motivere for innsats. Perspektivet er ikke å vurdere innsats, men å være i forventningene som stilles. Kontinuerlig vurdering og tilbakemeldinger får dermed som funksjon å øke innsatsen. Og relasjonen til tilpasset opplæring trekkes opp. Kunnskap om elevenes læringsutbytte sies å være avgjørende for å gi tilpasset opplæring (s. 77). Det fastholdes et perspektiv om at systematisk oppfølging av skolens resultater bør være kjernen i kommunenes og fylkeskommunenes styring av skolene (s. 77). Dermed oppstår det sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og Kunnskapsløftet som læreplanreform. En relasjon mellom læreplanenes kompetansemål og elevvurderingen knyttes til tilpasset opplæring, og relasjonen mellom kompetansemål, tilpasset opplæring og vurdering av elevens grad av måloppnåelse kobles til kvalitetsansvaret og til skoleeierens styring av skolene.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen* påpekes det videre at det eksisterer en svak evalueringskultur i mange skoler. Ifølge stortingsmeldingens referanser klarer man i skolen ikke å vurdere i hvilken grad de når målene for virksomheten. Og regjeringen sier at den prioriterer høyt å utvikle et sammenhengende prøve- og vurderingssystem som nettopp tar utgangspunkt i Kunnskapsløftets vektlegging av grunnleggende ferdigheter og kompetansemål i læreplanene for fag (s. 77).

Bestemmelsene om individvurdering er fastsatt i forskrift til opplæringsloven. Departementet sier at det gjenstår å bestemme om og eventuelt hvordan individvurdering skal omtales i læreplanverket (s. 79). Når det gjelder individvurdering, markerer departementet fire hovedutfordringer. Regelverket for individvurdering oppfattes ikke som klart nok. Departementet sier at det vil arbeide videre med å forbedre bestemmelsene i regelverket, slik at nye bestemmelser kan tas i bruk fra skoleåret 2007–2008. På grunn av uklarhetene i regelverket kunne ikke skoleeierens arbeid med å implementere reformen fullt ut forankres i lovverket i innføringsfasen av Kunnskapsløftet som reform. På tilsvarende vis blir det statlige tilsynet ikke nødvendigvis operativt i og med at en autoritativ regelfortolkning foreløpig blir vanskelig.

Én utfordring, ifølge departementet, er at det eksisterer en svak vurderingskultur og vurderingspraksis i skolen. Slik sett har skoleeierne en utfordring, siden det er de som skal ha kvalitetsansvaret for opplæringen. Det er imidlertid videre en utfordring at både lærerutdanningen og skolen mangler tilstrekkelig kompetanse for individvurdering. Dette tilsier at skoleeier ikke på selvsagt vis kan benytte den kompetansen som allerede er i lærerutdanningen når de skal realisere sitt ansvar for kompetanseutvikling for å forbedre skolens manglende kompetanse for individvurdering. Og endelig er det forsket lite på individvurdering i Norge, noe som tilsier at forskningsbasert praksis er ikke finnes. Fra rundt 1970 og fremover var det ikke ”god tone” å forske på individvurdering i Norge.

Departementet viser til at i evalueringen av de skolene som startet tidlig med å gjennomføre læreplanene for Kunnskapsløftet, blir det etterlyst tiltak som kan styrke lærernes og skolens vurderingskompetanse og evne til å vurdere elevenes måloppnåelse. Det påpekes videre at i rammeplanen for lærerutdanningen er individvurdering lite omtalt i forbindelse med vurdering av elevenes kompetanse i fag. Det sies derfor at departementet vil samarbeide med partene for å prioritere midler for å bedre lærernes kompetanse til å vurdere elevenes faglige måloppnåelse.

Konklusjonen på gjennomgangen av elevvurdering i lys av St meld. 16 (2006–2007) ... og *ingen sto igjen* blir at fokuset på elevvurderingen forsterkes under gjennomføringen av Kunnskapsløftet, særlig fra og med 2007.

#### *St.meld. nr. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen*

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* er styringssignalene de samme. I avsnittet om inkludering og mestring knyttes elevvurdering og tilpasset opplæring sammen. Departementet fremhever behovet for at lærerne har klare og eksplisitte mål for opplæringen (s. 28).

Elevvurdering kombinert med tilpasset opplæring tilsier at elevene skal oppleve faglig fremgang og mestring. Elevene skal møtes med høye og realistiske forventninger. Lærerne må kunne formidle til elevene hva de trenger å jobbe mer med for å bli bedre (s. 22). Og igjen fremhever departementet at slike tilbakemeldinger som fremmer læring og mestring, generelt ser ut til å ha vært en mangelvare i grunnopplæringen (s. 30). Faglig relevante tilbakemeldinger forbindes med klare faglige standarder, med konkretiseringer av hva elevene er flinke til, og hva de må jobbe mer med (s. 30).

Departementet viser nå til at forskriften om vurdering ble endret fra høsten 2007. Endringen innebærer at det skilles klart mellom ”faglige tilbakemeldinger” og ”andre tilbakemeldinger”. Dette skillet forskriftsbestemmer intensjonen som allerede ble uttrykt i 2004 (jf. referansen ovenfor). Igjen vises det til at departementet har satt i gang et arbeid for å bedre vurderingspraksisen i norsk skole. 77 skoler deltar i prosjektet ”Bedre vurderingspraksis”, hvor man arbeider med vurdering og målrettet oppfølging av elevenes læringsutvikling og læringsutbytte. Det vises til følgende erfaringer: Systematisk og felles arbeid med vurdering bidrar til økt læreplanforståelse (s. 30). Dermed er forbindelsen mellom læreplanenes kompetansemål, tilpasset opplæring og elevvurdering igjen fremhevet. Kunnskapsløftet som utdanningsreform knyttes til Kunnskapsløftet som læreplanreform.

Ved å vektlegge systematisk og felles arbeid med elevvurdering rettes oppmerksomheten mot sammenhengen mellom kompetansemål, læringsaktiviteter og oppgaver som gis til elevene, heter det i departementets utlegging av erfaringer fra prosjektet (s. 30). Arbeidet med vurdering har skapt økt bevissthet om viktigheten av konkrete faglige tilbakemeldinger og vurdering som pedagogisk virkemiddel, heter det videre. Skolene anerkjenner vurderingens betydning for læring. Imidlertid påpekes en alvorlig mangel: for mange skoler er det en utfordring å gjøre vurdering til en integrert del av elevers læringsprosesser (s. 30). Følgende tese kan settes opp: Det er først når elevvurdering blir en integrert del av lærernes undervisning og elevenes skolefaglige læreprosesser, at resultatvurdering også blir oppfattet av lærerne som en selvsagt del av Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

Prosjektet ”Bedre vurderingspraksis” fremheves i stortingsmeldingens kapittel om vurdering og tiltak. Gjennom prosjektet er direktoratet i gang med å prøve ut ulike modeller for god vurdering og å vurdere lokale løsninger for vurdering, ifølge departementet. Departementet sier at prosjektet ”Bedre vurderingspraksis” avsluttes i 2009, og at departementet vil bruke erfaringene fra prosjektet i det videre arbeidet med å forbedre grunnlaget for elevvurdering. Departementet fremhever at skolene synes arbeidet med vurderingskriterier er relevant for å innrette praksisen slik at elevene når kompetansemålene i læreplanene. Ifølge departementet er det flere spørsmål som undersøkes i prosjektet. Det ene er hvordan kompetansemålene i læreplanene tolkes, konkretiseres og realiseres. Andre spørsmål som prosjektet er ment å besvare, er hvordan lærerne og skolen vurderer om kompetansemålene er nådd, hvordan lærerne gir faglige tilbakemeldinger om hvor elevene står i forhold til kompetansemålene, og hvordan vurderingen av elevene følges opp (s. 70).

### *Departementale styringssignaler, oppdragsbrev i 2008*

Det eksisterer departementale styringssignaler som peker i retningen av en kombinasjon mellom tilpasset opplæring, elevvurdering og en videreutvikling av Kunnskapsløftet som læreplanreform. Vi kan her vise til oppdragsbrev nr. 50-08 om utarbeiding av veiledninger til læreplaner for fag, som også tar opp hvordan tilpasset opplæring kan realiseres.

Oppdragsbrevet viser til at veiledningene skal utformes slik at de synliggjør hvordan man kan praktisere god tilpasset opplæring. Og god tilpasset opplæring forankres nettopp til elevvurdering. En veiledning til faglæreplaner skal gi eksempler på hvordan opplæringen i spesifikke fag kan planlegges og gjennomføres, og vi fremhever *hvordan elevene kan vurderes på ulike trinn*. Departementet sier videre at veiledningene skal gi konkrete eksempler på hvordan kompetansemålene kan gis et konkret innhold på alle trinn, og eksempler på progresjonen mellom alle trinn.

Oppdragsbrevet inngår derfor i det videre arbeid med læreplanene for Kunnskapsløftet.

### **Empiriske analyser av skoleeierne prioritinger**

Gjennomgangen av de departementale styringsdokumentene tilsier at elevvurdering er viktig, men at det ikke ble prioritert i den første fasen av innføringen av reformen. Man kan imidlertid forvente at trykket på elevvurdering vil øke. Blant de temaene som er aktualisert og fremhevet i forbindelse med utviklingen og innføringen av Kunnskapsløftet, finner vi *elevvurdering /individvurdering, karaktersetting, vurdering for læring og utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier*.

Ved hjelp av følgende fem spørsmål har vi forsøkt å belyse disse beslektede temaene hos Kunnskapsløftets skoleeiere:

- 1) I hvilken grad har skoleeierne prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre praksisen med elevvurdering/individvurdering?
- 2) I hvilket omfang har skoleeierne etater klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'elevvurdering/individvurdering'?

3) I hvilket omfang har skoleeierne etater klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'karaktersetting'?

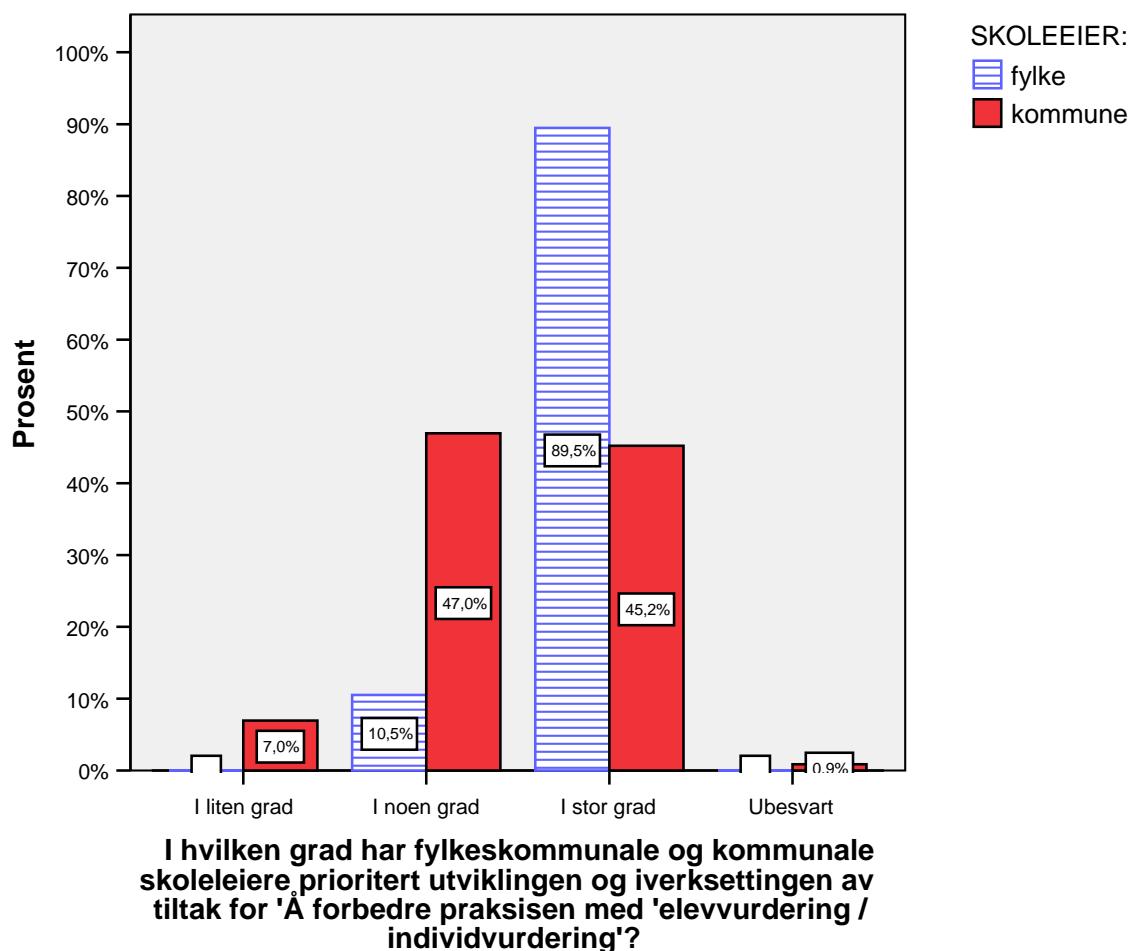
4) I hvilket omfang har skoleeierne etater klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'vurdering for læring'?

5) I hvilket omfang har skoleeierne etater klart å gi tilbud om etterutdanning til lærere og skoleledere innen temaet 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier'?

I det følgende skal vi presentere funn fra spørreskjemaundersøkelsen vår:

### Empirisk analyse av spørsmålene om

**Figur 69 Prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak får å forbedre praksisen med elevvurdering/individvurdering**



Oversikten viser at ni av ti fylkeskommunale skoleeiere i stor grad og én av ti i noen grad har prioritert utvikling og iversetting av tiltak for å forbedre praksisen med elevvurdering/individvurdering. Vi synes disse funnene viser at de fylkeskommunale skoleeierne har gitt høy prioritering til dette temaet i forbindelse med Kunnskapsløftet.

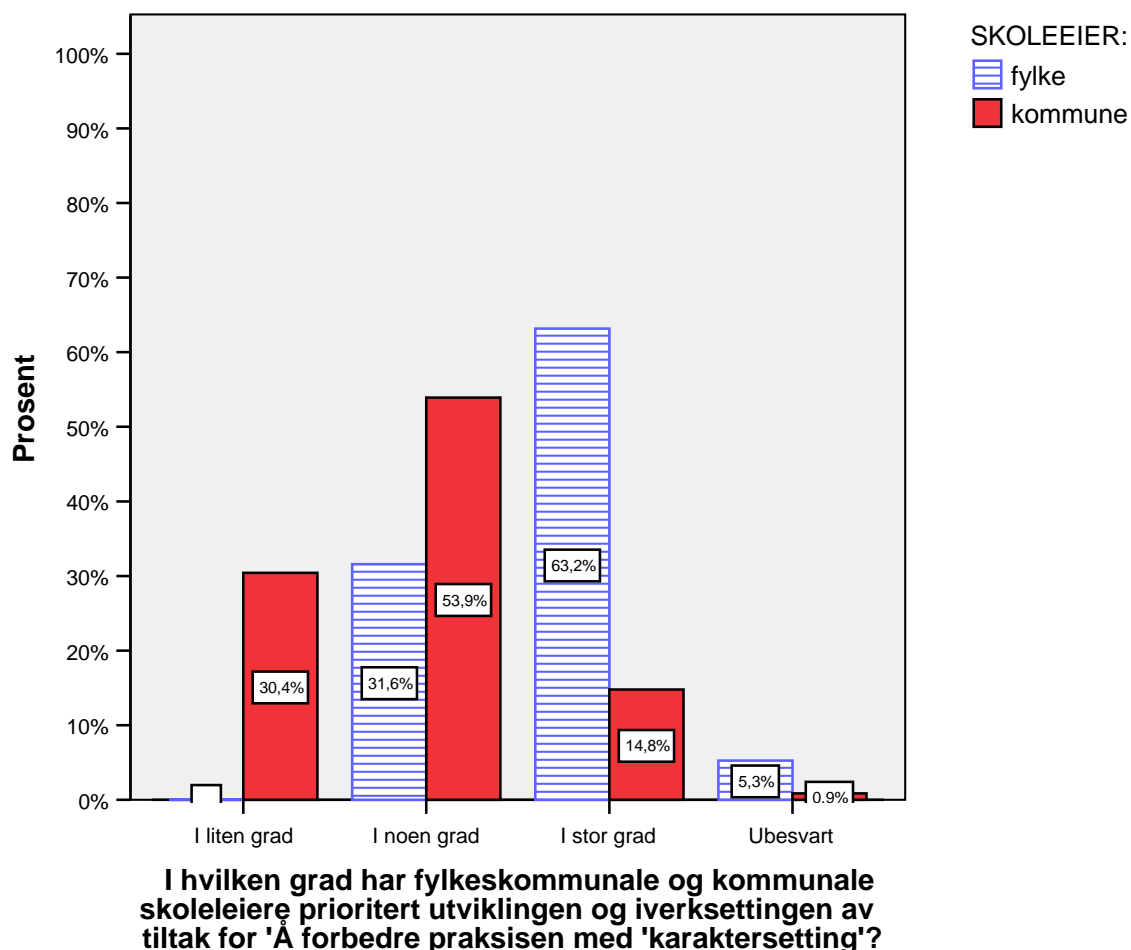
Når det gjelder kommunale skoleeiere, ser bildet annerledes ut. Mens 7 % av dem har prioritert denne saken i liten grad, har litt under halvparten gjort det i noen grad og litt under halvparten i stor grad. Før vi kommer med mulige forklaringer på denne betydelige forskjellen mellom fylkesnivået og det kommunale nivået og den intrakommunale forskjellen, vil vi se på skoleeiernes svar på de øvrige spørsmålene som handler om relevante etterutdanningstemaer.

### **Empirisk analyse av spørsmålet om karaktersetting**

Men først om skoleeiernes prioritering av utvikling og iversetting av tiltak for å forbedre praksisen med karaktersetting.



**Figur 70 Prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre praksisen med karaktersetting**



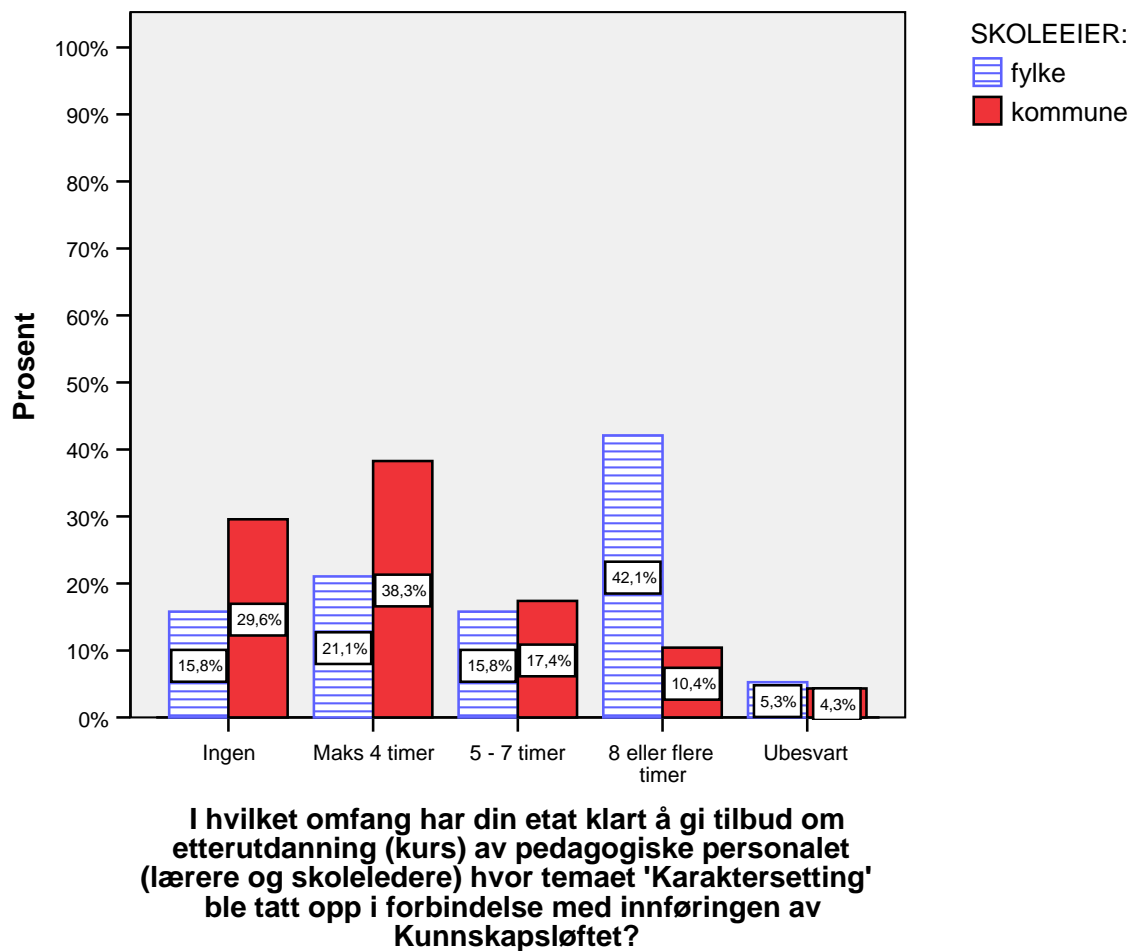
Vi tolker prioriteringen 'i stor grad' som høy prioritering. Det innebærer at karaktersetting anses som en høyt prioritert sak først og fremst av fylkeskommunale skoleeiere. 63,2 % av de fylkeskommunale skoleeierne har gitt en slik høy prioritering, mens bare 14,8 % av de kommunale skoleeierne satset på utvikling og iverksetting av et slikt tiltak i forbindelse med Kunnskapsløftet.

### **Karaktersetting**

Karaktersetting er også et av de sentrale områdene i skolesystemet vårt innenfor grunnskolens ungdomstrinn og videregående skole. Karaktersetting berører også temaet målrelatert evaluering, og dermed henger det nøye sammen med oppnåelse av kompetansemålene som er satt opp i de ulike fagene for de ulike trinnene. At kompetansemålene bare er angitt etter 7. og

10. årstrinn, og ikke på alle årstrinn slik det er tilfellet i videregående skole, kan tolkes som en utfordring for ungdomsskolen. Men temaet å gi elevene karakterer, er i seg selv et utfordrende tema. Derfor hersker det ingen tvil om at etterutdanning innen dette temaet bør anses som en kontinuerlig prosess. Nedenfor presenterer vi spørreundersøkelsens funn på dette området.

**Figur 71 Etterutdanningstilbudet innen temaet karaktersetting**



Oversikten viser at 57,9 % av de fylkeskommunale skoleeierne har gitt etterutdanningstilbud innen dette temaet i et større omfang: '5-7 timer' eller '8 eller flere timer'. Hos kommunale skoleeiere har dette vært 27,8 %.

Vi vil tolke denne forskjellen og den tidligere dokumenterte forskjellen når det gjelder utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre praksisen med karaktersetting, som tegn på at

- a) 'elevvurdering/individvurdering' forbindes mer med karaktersetting av fylkeskommunale skoleeiere enn av kommunale skoleeiere
- b) 'elevvurdering/individvurdering' oppfattes som et mer omfattende tema enn 'karaktersetting' av begge kategorier av skoleeiere

Disse tolkningene gir oss grunnlag for å forvente at begge kategoriene av skoleeiere har prioritert temaene

- a) 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier' og
- b) 'vurdering for læring'

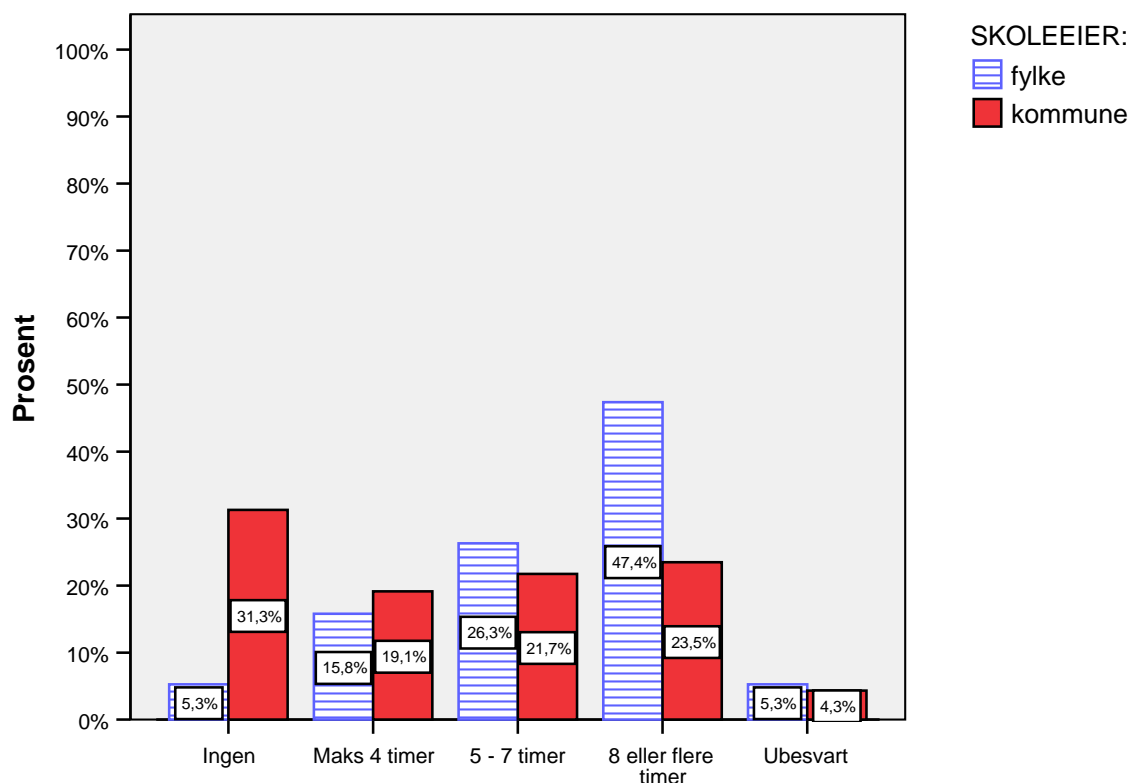
i større omfang enn 'karaktersetting' når det gjelder deres etterutdanningstilbud.

### **Empirisk analyse om spørsmålet om kompetansebaserte vurderingskriterier**

Følgende oversikter viser våre funn om temaene: *etterutdanning innen 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier'*

Som vi har vært inne på flere steder i rapporten, baserer Departementet sitt syn på denne saken på St.meld. nr. 30, hvor kvalitetsutvalget foreslår at det utarbeides kompetansebaserte vurderingskriterier for alle faglæreplanene. Departementet slutter seg til dette standpunktet og påpeker at kompetansemålene i faglæreplanene skal styre innholdet i opplæringen. Det er kompetansemålene som skal legges til grunn for vurderingen av elevene og lærlingene. Målene i faglæreplanene må derfor være utformet slik at elevenes *grad av måloppnåelse* kan vurderes ut fra kompetansemålene. Når ungdomsskolene ikke finner oppsatte kompetansemål som elevene skal oppnå på slutten av 8. og 9. årstrinn, betyr det at skoleeierne må sørge for dette gjennom lokale læreplanarbeider. Denne tilnærmingen gjør temaet 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier' til en viktig sak og dermed en viktig oppgave. Av den grunn er det ikke urimelig å forvente at skoleeierne prioriterer etterutdanning av det pedagogiske personalet. I hvilket omfang de har klart å gjøre det, er et empirisk spørsmål som vi forsøkte å kartlegge ved hjelp av et spørsmål. Svaret presenteres nedenfor:

**Figur 72 Omfanget av etterutdanningstilbudet om 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier'**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

73,7 % av de fylkeskommunale og 55,2 % av de kommunale skoleeierne har gitt tilbud innen dette temaet i større omfang ('5-7 timer' eller '8 eller flere timer').

15,8 % av de fylkeskommunale og 19,1 % av de kommunale skoleeierne har bare gitt maks 4 timer.

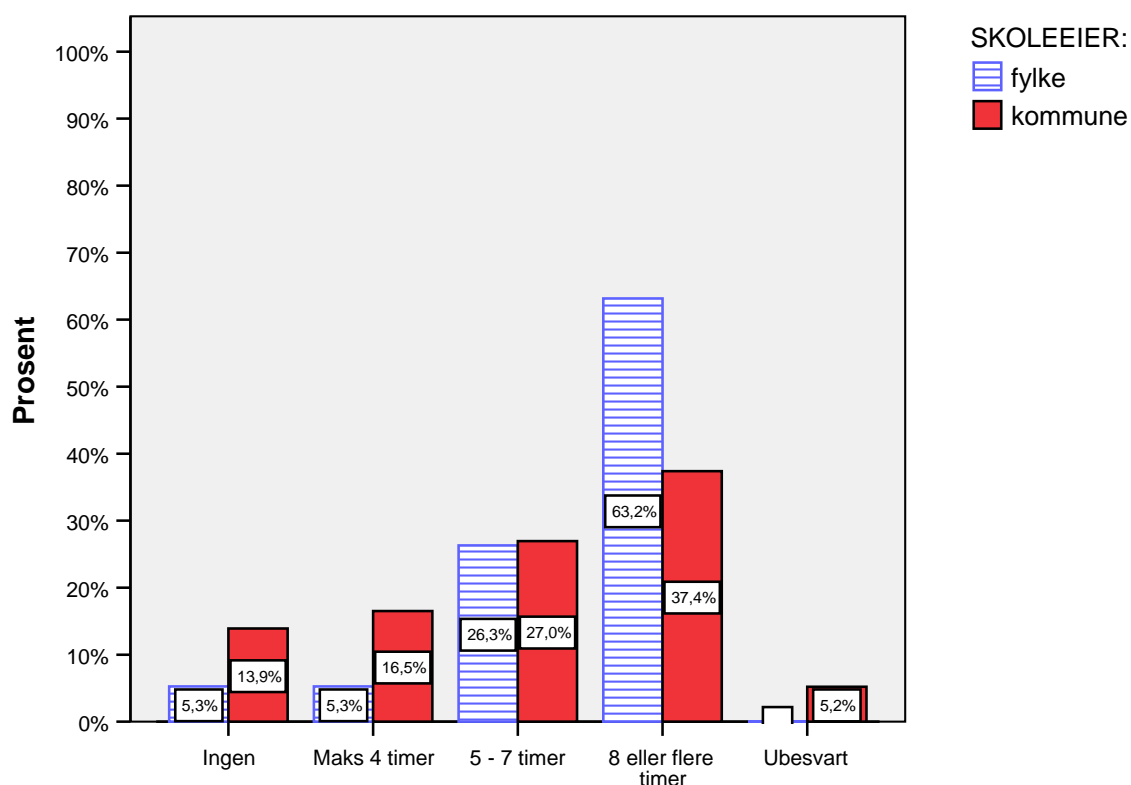
Videre ser vi at 1 av de 19 fylkeskommunale skoleeiere og 3 av 10 kommunale skoleeiere ikke har klart å gi tilbud innen temaet 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier'.

Hvordan har det vært med temaet 'vurdering for læring'?

*'Vurdering for læring' som tema for etterutdanning*

Temaet 'vurdering for læring' har vært et satsingsområde for Utdanningsdirektoratet, og flere fylker og kommuner har fått prosjektstøtte til dette formål. Flere fylker og kommuner har arrangert kursdager/konferansedager i forbindelse med Utdanningsdirektoratets prosjekt om 'vurdering for læring'.

**Figur 73 Omfanget av etterutdanningstilbudet innen 'vurdering for læring'**



**I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor temaet 'Vurdering for læring' ble tatt opp i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?**

Våre funn viser på den ene siden at 89,5 % av de fylkeskommunale og 64,4 % av de kommunale skoleeierne oppgir at de har gitt etterutdanningstilbud innen temaet 'vurdering for læring' i '5–7 timer' eller '8 eller flere timer'. På den annen side kommer det frem at til sammen 10,6 % av de fylkeskommunale og 30,4 % av de kommunale skoleeierne har gitt enten maks 4 timer eller ikke noe etterutdanningstilbud.

Mer detaljert lesing av resultatene viser følgende: Ett fylke av 19 har ikke gitt noe tilbud, ett fylke har bare gitt maks 4 timers tilbud, og ett fylke ikke har svart på spørreskjemaet. Videre ser vi at 6 kommunale skoleeiere ikke har svart på spørreskjemaet. Av de 109 kommunale skoleeiere som har svart, har 19 gitt maks 4 timer, mens 16 ikke har gitt noe etterutdanningstilbud innen temaet 'vurdering for læring'. Dette anser vi som en utdanningspolitisk utfordring, for det kan ha negative konsekvenser for det offentliges arbeid for å skape faglig forsvarlige og læringsfremmende vurderingsformer i Kunnskapsløftets skoler.

### **Sammenfatning**

På bakgrunn av det vi har presentert og drøftet ovenfor, kan vi sammenfatte følgende om 'elevvurdering/individvurdering' og 'karaktersetting':

- a) Prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre praksisen med 'elevvurdering/individvurdering' anses først og fremst som en fylkeskommunal sak.
- b) Prioritering av utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre praksisen med 'karaktersetting' anses først og fremst som fylkeskommunal sak.
- c) I fylkeskommunale skoleeierens forståelse av tiltak for å forbedre praksisen med 'elevvurdering/individvurdering' inngår betydelig satsing på etterutdanning innen temaene 'elevvurdering/individvurdering', 'karaktersetting', 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier' og 'vurdering for læring'.
- d) I kommunale skoleeierens forståelse av tiltak for å forbedre praksisen med 'elevvurdering/individvurdering' inngår først og fremst satsing på etterutdanning innen temaene 'utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier' og 'vurdering for læring'.
- e) At statlige utdanningsmyndigheter overlater til skoleeierne å tilby skoleledere og lærere etterutdanning i sentrale aktuelle temaer, kan skape betydelige forskjeller blant det pedagogiske personalet i ulike fylker og kommuner.
- f) Klare signaler fra de sentrale myndighetenes side om hva som forventes av skoleeiere når det gjelder satsingsområder for etterutdanning og kompetanseheving og prioriterte pedagogiske temaer i forbindelse med læreplaninnføring og læreplanimplementering, kan forhindre betydelige ulikheter blant fylker og kommuner når det gjelder muligheter for kompetanseheving av det pedagogisk personalet. Et slikt nasjonalt utjevningstiltak for kompetanseheving kan bidra til at bevilgende myndigheter får bedre oversikt over etterutdanningsaktiviteter innen sentrale temaet i landet.

## **Del 3 Kunnskapsløftet som utdanningsreform med Kunnskapsløftets læreplanverk som forutsetning**

Våre rapporter skal analysere konsistens/inkonsistens i og mellom reformens intensjoner, virkemidler og operasjonaliseringer. Et sentralt spørsmål i vår evaluering av Kunnskapsløftet er om de ulike delene av læreplanverket sender ut samsvarende styringssignaler. I delrapport 1 (Engelsen 2008) var et av våre funn at sentrale styringssignaler er mangeetydige.

Læreplanverket speiler flere kunnskapsdiskurser. Målbeskrivelsene i læreplanverket er mangeartede og diffuse når det gjelder progresjon i opplæringen.

I delrapport 1 *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger* (2008) påpeker Sandberg og Aasen at en tvetydig, varierende eller motstridende forståelse av skoleeierbegrepet på det sentrale forvaltningsnivået vil kunne medføre unødvendig forvirring og uønskelig variasjon i reformgjennomføringen og peker i retning av systemsvikt i styringen av norsk skole (s. 70). Vårt tema er ikke uklarheten om hva man forstår med skoleeieren som begrep, men temaet om ”tvetydig, varierende og eller motstridende forståelse” av i vårt tilfelle Kunnskapsløftets samfunnsmandat og dets konkretisering, kunnskapssynet, relasjoner mellom grunnleggende ferdigheter, kompetanser i fag og dannelse som overordnet begrep og ikke minst konsistensen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform. I del 3 drøfter vi Kunnskapsløftet som reform med Kunnskapsløftets læreplanverk som forutsetning. Hovedtemaet i del 3 er om og hvordan Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform kan implementeres med Kunnskapsløftets læreplanverk som forutsetning.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* refererer departementet til indikasjoner på at Kunnskapsløftets krav om lokalt arbeid med læreplaner og vurdering er for krevende for en del skoleeiere og skoler (s. 50). Når en reform skal implementeres av skoleeiere, fordres det klarhet i det som omtales som reformens intensjoner. Kunnskapsdepartementet mener at det er grunn til å ”justere balansen” mellom det lokale handlingsrommet og den lokale styringen (s. 50). Med å ”justere balansen” forstås her en ”mer aktiv statlig styring” (s. 50). Veiledning fra nasjonale myndigheters side om hvordan lovverket generelt sett er å forstå, er en mulig del av ”mer aktiv statlig styring”. Det tales om ”autoritativ og effektiv regelverkfortolkninger og formidling av regelverkforståelse, slik at regelverket fortolkes likt og intensjonen med regelverket oppfylles (s. 87). Det legges vekt på at det gis ”enhetlige styringssignaler” (s. 88).

Vi skal ta opp spørsmål om enhetlige styringssignaler i tilknytning til fem overordnede temaer: hva er Kunnskapsløftets samfunnsmandat (kapittel 13), hva er kunnskapssynet i Kunnskapsløftet (kapittel 14), hva er referanserammen for relasjonen mellom grunnleggende ferdigheter, læreplaner med kompetansemål og dannelse i Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform (kapittel 15). Konsistensspørsmål mellom læreplaner med kompetansemål og det videre læreplanarbeidet i Kunnskapsløftet drøftes i kapittel 16. Del 3 avsluttes med et overordnet tema i denne rapporten: sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplanreform (kapittel 17). Spørsmålet er: Hvordan kan interessen for resultatvurdering i utdanningsreformen på en konsistent måte forankres i Kunnskapsløftet som læreplanreform?

## **Kapittel 13 Kunnskapsløftets samfunnsmandat**

### **Temaangivelse**

Formålet med opplæringen ble ikke forandret i og med innføringen av Kunnskapsløftet. Formåletts forskjellige uttrykk kan imidlertid analyseres i tilknytning til samfunnsutviklingen, som igjen er en forutsetning for Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Forandringen av opplæringens formålsbeskrivelser er imidlertid ikke et tema i det følgende. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* heter det at generell del er en konkretisering av hva formålet med opplæringen betyr i skolens praksis (s. 8). Og det heter videre at mandatet for grunnopplæringen konkretiseres ytterligere gjennom kompetansemålene i de ulike faglæreplanene som kunnskapsløftets læreplanverk består av (s. 8). Temaet er relasjonen mellom formålsbestemmelsen og det videre arbeidet med Kunnskapsløftet som læreplanreform. Hvilke forskyvninger uttrykkes i stortingsmeldingene når det gjelder sosial kompetanse? Og hvordan skal en forstå og dermed operasjonalisere og implementere samfunnsmandatet om sosial kompetanse, spør vi i det første avsnittet?

### **Sosial kompetanse**

I alle de tre stortingsmeldingene som er omtalt, er sosial kompetanse med i samfunnsmandatet. Sosial kompetanse fremheves som et grunnleggende prinsipp som skolen og lærebedriften skal legge til rette for. Men man kan spørre om det eksisterer en forskyvning mellom å vektlegge sosial kompetanse gjennom arbeidet med fagene og å vektlegge utvikling av sosial kompetanse også ellers i skolens virksomhet.



I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* heter det at i arbeid med fagene lærer elevene problemløsning, å mestre gjennom å øve, de lærer å arbeide sammen med andre elever, å respektere og ta hensyn til andre elever og voksne. Perspektivet kommer frem i følgende resonnement, som gjelder arbeidslivet: Sosiale ferdigheter som evne til samarbeid, respekt, omsorg og oppriktighet er stadig viktigere ferdigheter i arbeidslivet, men disse ferdighetene er lite verdt uten de faglige ferdighetene som arbeidet krever (s. 32). Utvikling av sosial kompetanse gjennom arbeid med skolefagene blir et overordnet perspektiv i dette utdanningspolitiske dokumentet fra 2004.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* kan man registrere at talemåtene i noen grad er forandret. Her tales det mange ganger om at organiseringen og tilretteleggingen av undervisningen skal ta hensyn til det som kalles ”elevenes behov for sosial tilhørighet”. Elevenes behov for sosial tilhørighet knyttes til uttrykk som trygge omgivelser og stabilitet over tid. Dette kan ordnes ved å organisere elevene i tradisjonelle skoleklasser. Et godt sosialt miljø hvor elevene trives, fremheves som en verdi i seg selv.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* vektla departementet skolen som kunnskapsorganisasjon. I den er fleksibilitet i organisasjons- og arbeidsmåter sentralt. En kan spørre om den talemåten som kommer til uttrykk i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, i noen grad motsier intensjonen om skolen som organisasjon innenfor kunnskapssamfunnet. Stortingsmeldingen gjentar en tenkemåte som har eksistert i alle fall i 50 år, når den fremhever at elevene i hovedsak er samlet i en felles skole der ”trivsel i barne- og ungdomsårene er viktig i seg selv” (s. 5). Tenkemåten illustrerer fellesskolens inkludering gjennom følelse av tilhørighet til skolen. Det skjer ved at elevene trives godt både i friminuttene/fritimene og generelt på skolen, og ved at atmosfæren i klasserommene er vennlig og inkluderende.

I forlengelsen av slike talemåter kan man spørre om Kunnskapsløftet skal realisere et samfunnsmandat som tilsier at ”sosial trivsel” er et mål i seg selv? Spørsmålet er reist her bare for rette oppmerksomheten mot hvilken sammenheng det skal være mellom godt sosialt miljø i skolen og skolen som samfunnsinstitusjon. Trenger man å tenke nøyere igjennom hva det innebærer å operasjonalisere Kunnskapsløftets samfunnsmandat om sosial kompetanse i tilknytning til et kunnskapssamfunn for alle?

I *Industrisamfunnet* kunne mandatet om sosial kompetanse realiseres ved at elevene fikk øving i ulike former for samhandling og problem- og konflikthåndtering. Sosial kompetanse ble realisert mer eller mindre uavhengig av elevens kunnskapstilegnelse i skolefag. Sosial integrasjon ble primært forbundet med det sosiale fellesskapet med dets verdier av inkludering og gjensidig respekt for hverandre. Sosial kompetanse forbindes med evnen til å forholde seg til omgivelsens forventninger, til sosial mestring og til det å handle mot hverandre slik gode venner gjør. Men er dette skillet mellom faglig og sosial læring fullt ut adekvat? Om vi tar utgangspunkt i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*, er hovedutfordringen i dag ”å inkludere alle så tidlig som mulig i gode læringsprosesser”, og i den prosessen står utvikling av språk sentralt (s. 23). I denne stortingsmeldingen fremheves det at *språk* både gir mulighet til å kommunisere og bidrar til identitetsdannelse og tilhørighet i et fellesskap. Det er ved hjelp av språk at barnet lærer å forstå både seg selv og den omverdenen det vokser opp i. Språkutvikling er derfor det mest betydningsfulle som skjer, og dermed avgjørende for barnets videre utvikling – både intellektuelt, sosialt og emosjonelt (s. 23). Denne måten å tenke på innebærer at god språkutvikling er en forutsetning også for den sosiale utvikling.

God språkutvikling, som innebærer gode leseferdigheter, kombineres med sosial utvikling. Gode leseferdighet fremmer motivasjon for å lære fag, noe som også kan bidra til erfaring av mestring i den skolefaglige læringen. Denne kombinasjonen av god språkutvikling og sosial utvikling, der gode leseferdigheter kombineres med mestring og motivasjon for å lære fag på småskoletrinnet og mellomtrinnet, fremmer god faglig utvikling i grunnskolen. God faglig utvikling i grunnskolen fremmer igjen fullføring med kompetanse i den videregående opplæringen. Fullføringen av videregående skole der de realiserer samfunnsmandatet innebærer at elevene blir arbeidstakere innenfor lærerrike jobber med muligheter for videre utdanning og aktiv samfunnsdeltakelse. Forsinket språkutvikling kan på den andre siden hemme denne læringsspiralen for noen elever, selv om de opplever sosial trivsel på små- og mellomtrinnet og får dekket sitt behov for sosial tilhørighet til skolen på ungdomstrinnet. Det er ikke nødvendigvis slik at det å dekke et sosialt behov for tilhørighet forbundet med vennlig og inkluderende atmosfære, bidrar til sosial utjevning og mobilitet. Å inkludere elevene i skolen uten å integrere dem i skolefaglige læreprosesser kan bidra til at å rekruttere elever til det stortingsmeldingen omtaler som læringsfattige jobber og eventuell utstøting til trygd.

Resonnementet ovenfor, som representerer en tankegang om kunnskapssamfunn for alle, innebærer ikke noen kritikk av ”sosial trivsel”, tvert imot. Sosial trivsel kan meget vel inngå i utviklingen av sosial kompetanse. Spørsmålet er ikke for og imot ”trivsel”, men om ”sosial trivsel” er en ”verdi i seg selv” og dermed skal inngå som kvalitetsmål for lærernes arbeid.

Vi kan foreløpig konkludere slik: Kunnskapsløftets læreplanverk og de utdanningspolitiske intensjonsdokumentene utgjør fortolkningsgrunnlaget av Kunnskapsløftets intensjoner. Spørsmålet er om det eksisterer en uavklart relasjon mellom samfunnsmandat, generell del og Kunnskapsløftets bakgrunn i kunnskapssamfunnets utvikling? Dessuten er det spørsmål om sammenhengen innenfor de departementale styringssignalene. Hvilken sammenheng er det mellom å fremheve at sosial trivsel er en verdi i seg selv (St.meld. nr. 31 (2003–2004) *Kvalitet i skolen*), og å fremheve utvikling av sosial kompetanse gjennom god språkutvikling i tilknytning til å integrere elevene i faglig læring (St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*)?

## **Dannelse**

De som har vært opptatt av sosial kompetanse, har knyttet analysene mer til drøfting av problematferd i skolen enn til drøfting av dannelse som samfunnsmandat. Men det gir for begrensede perspektiver både på dannelse som overordnet verdi og på sosial kompetanse.

Helhetlig kompetanse var et uttrykk som ble brukt i 90-tallets skolereformer. Begrepet helhetlig kompetanse brukes ikke i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Uttrykket brukes bare én gang, og det er i et kapittel om å lære hele livet, hvor det heter at læringen på de ulike areaene virker sammen og bidrar til ”en helhetlig kompetanse for den enkelte” (s. 102). Antakelig er setningen mer å betrakte som uttrykk for en manglende gjennomlesing av teksten enn som bevisst valgt uttrykk. I denne premissgivende stortingsmeldingen for Kunnskapsløftet bruker *dannelse* som overordnet verdi. Det signaliseres ved å bruke dannelse i en sentral overskrift hvor man også tar opp spørsmål om grunnleggende ferdigheter. Men stortingsmeldingen går ikke nøyere inn på begrepsinnholdet. Innholdet bare antydes. Begrepet dannelse er også nevnt i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*. Men begrepet avklares ikke mer i den meldingen enn det som allerede er antydning tidligere. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* brukes imidlertid ikke dannelse som betegnelse når læreplanverkets samfunnsmandat omtales. Statusen til dannelse som overordnet begrep er dermed uklar.

En antydning om hva som forstås med dannelse i stortingsmeldingen fra 2004, er at dannelse assosieres med at den enkelte kan ta ”et personlig ansvar for seg selv og sine medmennesker”. Ved at dannelse forbindes med ansvar for medmennesker, trer *sosial kompetanse* fram som en dimensjon ved dannelse. Dannelse knyttes både til det å ta ansvar for sitt eget liv og til deltakelse i demokratiske prosesser. Det er rimelig å knytte dannelse til utvikling av sosial, kulturell og etisk kompetanse og til evne til samarbeid.

Sosial kompetanse knyttes til dannelse, og dannelse forbindes med utvikling av kunnskap, innsikt og kritisk tenkning. Om vi viderefører denne linjen, er det ikke tilstrekkelig å skille sosial kompetanse fra kompetansemålene i fagene og bare knyttet det til en drøfting av problematferd i skolen. *Innsikt* i det komplekse ved å være menneske, i relasjonen mellom den enkelte og de andre og i relasjonen mellom menneske og samfunn, forbindes med dannelse. Innsikten knyttes igjen til elevenes kritisk og kreativ tenkning. Og den kritiske tenkningen forbindes med å *delta* både i arbeidslivet og i demokratiet. Sosial kompetanse som reflektert samfunnsborger og dannelse hører sammen, ikke minst i kunnskapssamfunnet.

### **Medansvar**

Et svært vanskelig spørsmål er overgangen fra å se skolen som samfunnsinstitusjon til å utvikle adekvat samfunnsmandat og vurdere læreplanene for fag i forbindelse med samfunn og mandat.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* vises det til at det er vanskelig å ”integre alle nasjonale mål” (generell del) i læreplanene for fag og vurdere elever og lærlinger i forhold til dem (s. 39). I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* sier departementet at en vil vurdere justeringer i generell del og blant annet se på om målene i generell del bør inkluderes bedre i læreplanene for fag (s. 70). Et tema som kan vise til overordnede verdier og til læreplanene for fag, er medansvar. Medansvar er også et uttrykk som berører både sosial kompetanse og dannelse.

Medansvar kan komme til uttrykk ved at elevene lærer å tenke kritisk og handle etisk og miljøbevisst, som det står i formålet med opplæring. Det å komme med anbefalinger kan være en del av ulike faglige kompetanser. Det kan være kompetansemål innenfor både naturfag, samfunnsfag og mat og helse å komme med anbefalinger. Å komme med anbefalinger berører

ansvarsdimensjonen. Men det berører ikke bare ansvarsdimensjonen. Kunnskap er ikke bare noe man har, men noe man handler ut fra, noe som inngår i ens kulturelle praksis, både som individ og som samfunnsborger som tar medansvar. Medansvar kan dermed knytte kunnskap til dannelse og dannelse til sosial kompetanse, her avgrenset til det å komme med anbefalinger. Lærerne kan ikke gi eleven «fagkarakter» på holdninger som «ansvarsfølelse». Imidlertid kan elevens ansvarsfølelse være et relevant tema i de elevsamtalene som ikke er forbundet med vurdering av faglige prestasjoner.

En kan derfor spørre i forbindelse med en mulig justering av læreplanene om det er tilstrekkelig at elevene, som tilfellet er i læreplanen for naturfag etter 10. årstrinn, skal kunne «observere» og «gi eksempler» på aktiviteter som påvirker et naturområde, og at de skal kunne «identifisere» ulike interessegruppers syn. Dette kompetansemålet kan anerkjennes som en god ansats til å utvikle elevenes medansvar, men ikke mer. «Å foreslå tiltak som verner naturen for fremtidige generasjoner» er et grunnleggende tema i utvikling av elevens *medansvar* slik det kommer til uttrykk i formålet med opplæringen. På dette punktet har læreplanen i samfunnsfag og dets hovedområde «geografi» et strekpunkt som er nærmere samfunnsmandatet. Her heter det at elevene etter 7. årstrinn skal kunne forklare hvordan produksjon og forbruk kan ødelegge økosystemet og forurense jord, vann og luft, og at elevene skal kunne drøfte hvordan dette kan hindres og repareres. I mat og helse går også ansvarsdimensjonen i retning av medansvar i og med at elevene etter 10. årstrinn for eksempel skal kunne vurdere og velge ut varer ut fra etiske og bærekraftige kriterier.

### **Vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte**

Vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte har vært et sentralt uttrykk i utdanningens samfunnsmandat helt siden 1960-tallet.

Å komme med anbefalinger forbundet med kritisk tenkning er en dimensjon i opplæringen hvor vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte kan knyttes til de nevnte temaene sosial kompetanse, dannelse og medansvar. Det er på dette punktet at man kan klargjøre og være mer bevisst på de holdningsdimensjonene som ligger innenfor en faglig kompetanse. Å utvikle argumenter til støtte for anbefalinger i både personlige, sosiale og globale situasjoner kan inngå som beskrivelse av naturfaglig kompetanse. Vi henviser her til gjennomgangen av læreplanen for naturfag i del 2, kapittel 7, hvor vi presenterte kompetansemål forbundet med hovedområdet forskerspiren.

I rapport nr. 1 (2008) ble det stilt et aktuelt spørsmål om en eventuell justering av samfunnsfagsplanen: Kunne det ikke i samfunnsfag/samfunnskunnskap i grunnskolen også vært plass til en «forskerspire»? Det hadde, som Engelsen fremhevet i rapporten, skapt større *konsistens* i fagplanene dersom disse to skolefagene, som representerer store forskningsområder i vårt samfunn, like tydelig hadde gitt plass til en opplæring med rom for en spørrende holdning til fagets kunnskapsgrunnlag. Også samfunnsfag/samfunnskunnskap gir rom for den spørrende forskerholdningen, men forskerspiren kunne likevel vært tydeligere til stede, som Engelsen (2008) sa. Vi har også gått inn i læreplanen for norsk. Vi finner at den vitenskapelige tenke- og arbeidsmåten ikke er systematisk ivaretatt i disse fagplanene. Det ser ut som uttrykket dannelse gjennom vitenskap er et ukjent fenomen i disse læreplanene.

Om vi går nøyere inn på den spørrende forskerholdningen i samfunnsfag, finner vi følgende formuleringer: Etter 4. årstrinn skal eleven kunne «gjere samfunnsfaglege undersøkingar som krev teljing og rekning, og presentere resultata av undersøkingane», og i samfunnsfagkunnskap som hovedområde i samfunnsfag skal eleven etter 10. årstrinn kunne «planlegge, gjennomføre og presentere problemorienterte samfunnsfaglege undersøkingar og vurdere arbeidsprosessen og resultata». Dette er tilsynelatende tilfredsstillende ut fra ønsket om å realisere samfunnsmandatet om kompetanse i vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte. Men hva er *substansen* i det som skal undersøkes? Målformuleringen peker i retning av at forskningsaktiviteten er et mål i seg selv. Men uten substans får en ikke *samfunnsfaglig* kompetanse. Den vitenskapelige forståelsen og arbeidsmåten knyttes i denne læreplanen ikke klart nok til substansielle områder. Et substansielt område som viser til sosial kompetanse, dannelse og medansvar er følgende: «grunnleggende menneskeretter og verdien av at de blir respektert». Det er ikke kritikkverdig at elevene skal kunne ”gjøre rede for” og kunne ”drøfte” verdien av de grunnleggende menneskerettene. Perspektivet er å knytte den vitenskapelige tenke- og arbeidsmåten til fagets substansielle spørsmål.

Om man spør om læreplanen i norsk ivaretar perspektivet om forskerspiren, blir man enda fattigere på innhold. Vi har undersøkt to hovedområder: muntlige tekster og skriftlige tekster.

I hovedområdet muntlige tekster er læreplanen riktignok ikke fri for temaet «rasjonell argumentasjon». Eleven skal etter 7. årstrinn, som del av et kompetansemål ved muntlige tekster, kunne «grunngi egne standpunkter og vise respekt for andres», og de skal kunne «gi

en begrunnet vurdering av andres muntlige fremføringer». Disse kompetansemålene kan videreutvikles i retning av både vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte og sosial kompetanse som omfatter medansvar. Og etter 10. årstrinn skal elevene kunne «uttrykke egne meninger i diskusjoner» og «vurdere hva som er saklig argumentasjon». Men om vi ser nærmere på formuleringene, er de uten krav til innhold. Og siden formuleringene gjelder først etter 7. årstrinn, er det i alle fall fire år på skolen da det formale aspektet ikke er med.

Perspektivet om forskerspire og vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte er på det nærmeste fraværende i læreplanen for norsk. Dette er en rimelig konklusjon etter å ha gjennomgått alle kompetansemålene som gjelder *skriftlige tekster*. Trening i å undersøke sin tenkning begrepsmessig, å trekke slutninger og å avgjøre gjennom resonnement har ikke fått plass som del av den norskfaglige kompetansen. Vitenskapelig metodikk synes altså å være fraværende i denne læreplanen.

Typisk er kompetansemålet etter 7. årstrinn som går på at elevene skal «referere og oppsummere tekster». Men vitenskapelige prosedyrer *kan* trekkes inn hvis læreren har sans for det og vil vektlegge vitenskapelig forståelse.

Et kompetansemål i språk og kultur er at elevene skal kunne «presentere resultat av fordypning i tre selvvalgte emner: et forfatterskap, et litterært tema og et språklig tema». Å kunne presentere resultater av fordypning *kan*, men behøver ikke, resultatvurderes ut fra kriterier for vitenskapelig arbeidsmåte.

## **Konklusjon**

Slike grunnleggende temaer som sosial kompetanse, dannelse, medansvar og vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte er ikke avklart verken i departementale styringsdokument eller i Kunnskapsløftets læreplanverk. Man trenger å arbeide videre med sammenhengen mellom samfunnsmandat, grunnleggende verdier og utviklingen av de nasjonale læreplanene for fag. Det er ikke primært skoleeieren som ansvaret for disse avklaringer i sitt lokale arbeid med læreplanene for å operasjonalisere samfunnsmandatet.

## **Kapittel 14 Analyser av kunnskapssynet i Kunnskapsløftets læreplanverk**

Uklarheter og inkonsistenser som følger av at Kunnskapsløftets læreplanverk er sammensatt av ulike læreplantyper, er påpekt og drøftet i rapport 1 (Engelsen 2008). Her, i rapport 2, skal vi utdype drøftingen.

Kunnskapsløftet som utdanningsreform er som påpekt i del 1 knyttet til kunnskapssamfunnet og utviklingen av et mangfoldig og komplekst samfunn. Spørsmålet blir: Er Generell del utviklet med bakgrunn i en forståelse av overgangen fra et industrisamfunn til et kunnskapssamfunn med mandat om at ”kunnskapssamfunnet” skal være for alle?

I det første avsnittet presenteres kunnskapsoppfatningen som uttrykkes i generell del. Kunnskapssynet i generell del presenteres i lys av industrisamfunnet som samfunnsbetegnelse. I det andre avsnittet fremstilles sentrale kjennetegn ved det kunnskapssynet man kan lese ut av læreplaner for kunst og håndverk, mat og helse, og matematikk (og naturfag) i Kunnskapsløftet. De presenteres i lys av kunnskapssamfunnet som samfunnsbetegnelse. Disse læreplanene er forankret i premissintensjonene i Kunnskapsløftet og ikke i det kunnskapssynet som uttrykkes i generell del. I kapitlets siste avsnitt analyseres motsetningen – påpekt i rapport 1 – som eksisterer i læreplanverket mellom lærerens ”kunnskapsformidling” på den ene siden og ”den aktive eleven” med sin egen kunnskapskonstruksjon på den andre siden (Engelsen 2008).

### **Kunnskapssynet i generell del i Kunnskapsløftets læreplanverk og industrisamfunnet**

Kunnskapsløftets kunnskapsforståelse er mangetydig, og forståelsen av undervisning er heller ikke entydig. Her vil vi bare referere til generell del i Kunnskapsløftets læreplanverk, til avsnittet om tre kunnskapstradisjoner og til det etterfølgende avsnittet om kritisk sans og skjønn. I *Læreplanverket for Kunnskapsløftet Midlertidig utgave 2006* finnes avsnittene på s. 6–8. Presentasjonen viser til industrisamfunnet som kontekst for det kunnskapssynet generell del uttrykker.

I generell del omtales tre kunnskapstradisjoner. De er på ulik vis nedfelt i menneskets historie. Den ene kunnskapstradisjon knyttes her til ”*praktisk virke og læring gjennom erfaring*”. Her kan man med gode grunner tenke på industrisamfunnets utvikling fra midten av 1800-tallet. Den politisk-demokratiske utviklingen innebar at denne kunnskapstradisjonen var en del av



velferdsutviklingen, i løpet av 1900-tallet og ikke minst fra 1950-årene. Til denne kunnskapstradisjon hører utvikling av alle slags hjelpemidler, redskaper, utvikling av teknologier, verktøy og maskiner. Utvikling av rutiner tilhører også denne kunnskapstradisjonen. Kombinasjonen av redskaper, verktøy og teknologier og rutiner kan man så finne i for eksempel byggeskikk og i arbeidsteknikker. Når man møter de samme problemene, utvikles det som kalles godt håndlag, en sikker praksis som også kan knyttes til hensiktsmessige rutiner. Det som ikke nevnes her, er skillet mellom dem som har ”godt håndlag”, og dem som er typiske ufaglærte lønnsarbeidere i industrisamfunnets samlebandstid.

Den andre kunnskapsformen i Kunnskapsløftet er forbundet med det som kalles ”*vår kulturelle tradisjon*”. Den knyttes til menneskets formidling ved kropp og sinn, og i Kunnskapsløftet forbindes disse områdene med ”vår kulturelle tradisjon”: idrett, kunst og håndverk, språk og litteratur, teater, sang, musikk og dans. Det sammenbindende i disse områdene er at innlevelsesevne og uttrykkskraft forenes. Vi ser her at forståelse av det humanistiske og forståelse av det praktiske knyttes sammen og inngår i ”vår kulturelle tradisjon”. Det var på slutten av 1700-tallet i England, Frankrike og særlig Tyskland, og i Norge fra midten av 1800-tallet, at de kulturelle tradisjonene av humanistisk karakter ble differensiert fra arbeidslivets relasjoner mellom arbeid og kapital.

Den tredje kunnskapstradisjon i Kunnskapsløftets midlertidige utgave er den kunnskapen som er knyttet til *teoretiske utvikling*. Den teoretiske kunnskapstradisjon knyttes til kunnskap som er prøvd ved logikk og erfaring, fakta og forskning. Den er altså nær forbundet med en moderne videreutvikling av vitenskapsforståelse. Denne kunnskapsformen kan knyttes til den kulturelle tradisjonen, særlig fra midten av 1800-tallet og utover. Denne kombinasjonen ble gjort innenfor det eiendomsbesittende borgerskapet. Vitenskapens kunnskapsform ble ikke primært integrert med den første kunnskapsformen, som var forbundet med praktisk virke. Dermed kunne følgende oppstå: De som hadde stolthet forbundet med den første kunnskapsformen, den som er omtalt som kunnskap gjennom praktisk virke og læring gjennom erfaring, kunne definere sin identitet opp imot de to andre kunnskapsformene, som ble assosiert med skolens kunnskapsformer.

Generell del forsøker å megle mellom disse tre kunnskapsformene: Generell del opererer med en kunnskap som omtales som ”kritisk sans og skjønn”. Denne kunnskapen er den

overordnede. Den kreves på ”alle livsfelter”, og den utvikles nettopp i møte med disse tre ulike tradisjonene. Det samlende ordet her er ”dømmekraft”. Dømmekraft er evnen til å bedømme kvalitet på et arbeid mot standarder. Å bedømme kvaliteten på et arbeid krever faginnsikt. Evnen til å fastslå kvalitet krever et trenet blikk og forutsetter modning ved gjentatte øvelser i bruk og problematisering av velprøvde standarder.

Perspektivet som trekkes opp i Kunnskapsløftet, er at i mange virksomheter og yrker kobles alle de tre tradisjonene sammen. Følgende gis som illustrasjon: En tømrer må ikke bare være nevenyttig og netthendt (den praktiske tradisjonen), men også vite hva en bjelke tåler av trykk og strekk (den teoretiske tradisjonen), og ha standarder for godt utført arbeid og for et vakkert utseende arbeid (den kulturelle tradisjonen). Illustrerer denne kombinasjonen av ulike kunnskapstradisjoner opplæring i et kunnskapssamfunn for alle?

For å svare på det må en relatere skolens opplæring og dens tilknytning til disse tre kunnskapstradisjonene. Forståelsen av undervisning uttrykkes i disse avsnittene om kunnskapstradisjoner i menneske- og samfunnslivets historie. Det overordnede perspektivet i skolen er at opplæringen må *formidle kunnskap om disse tre tradisjonene*. Det tales om å *overføre lærdom* om de tre tradisjonene og om at elevene må få viten om og *kjennskap til dem*. Det fremheves også at elevene skal møte tradisjonene i undervisningen. Dersom vi går nøyere inn på de tre kunnskapstradisjonene og relaterer dem til undervisningen, trer følgende frem: I den første tradisjon læres det gjennom erfaring som sitter primært i hendene, og som formidles gjennom bruk. Kunnskapen er ofte taus, og det sies i læreplanen at det er viktig ”å bevisstgjøre og sette ord på denne kunnskapen”. Kunnskapen forstås her primært som noe som er språkløs, men en kunnskap som allerede er der, kan en sette ord på. Det avgjørende er at kunnskapen læreres ”gjennom bruk”. Overfor *elevene* nevnes det imidlertid bare at opplæringen, i grunnskolen, må formidle *hvordan levekårene er brakt fremover* gjennom denne praktiske kunnskapsformen. Selv om det antydes at opplæringen som virksomhet kanskje er en praktisk virksomhet med taus kunnskap som læres gjennom bruk, inngår *ikke* denne som begrep for elevenes erfaringer i skolen. Derfor blir det primære i skolen en formidling *om* denne kunnskapstradisjonen. Det er derimot ikke tilfelle med den andre, den kulturelle tradisjonen. Her heter det at elevene må ”få utforske og utfolde egne skapende krefter”. De må for eksempel få erfaringer med å gi tanker uttrykk. Det er her i forbindelse med våre kulturelle tradisjoner at evnen til å uttrykke seg fremheves.

Den tredje kunnskapsformen er forbundet med den teoretiske utviklingen. Hovedordet som brukes her, er at elevene møter denne tradisjonen *gjennom skolefag*. Og de skolefagene som nevnes her, er språk, samfunnsfag, matematikk og naturfag. Vi kan se at språk inngår både i den teoretiske utviklingen og i ”vår kulturelle tradisjon”. I den kulturelle tradisjonen er språk knyttet til ”litteratur”. Hovedordet som brukes i undervisningen her, er at elevene møter den teoretiske utviklingen gjennom at den blir *presentert* i språk og samfunnsfag, i matematikk og naturfag. Man kan her tenke seg at både lærebøker og undervisningen er knyttet til *presentasjonen* av den teoretiske utviklingen. Presentasjon av teoretisk utvikling går derfor sammen med å *overføre* lærdom om, og *gi kjennskap til*, slik at elevene kan *få* kunnskap om den teoretiske utviklingen.

Begrepet undervisning begrenses ikke bare av denne formidlingen om teoretisk utvikling. Det er nettopp her, i forbindelse med den teoretiske utviklingen, at det i generell del tales om at opplæring omfatter ”trening i tenkning”. Man kan tenke seg at møtebegrepet her forbindes med trening i tenkning. Læreplanen knytter trening i tenkning til det å gjøre seg forestillinger og undersøke dem begrepsmessig og trekke slutninger. Trening i å trekke slutninger innebærer at elevene lærer å avgjøre ved resonnement, observasjoner og eksperimenter. Trening i tenkning går sammen med at elevene *øver* seg på å uttrykke seg klart – i argumentasjon, drøfting og bevisføring. Ut fra en slik presentasjon blir skolens undervisning en opplæring som inngår i den teoretiske kunnskapstradisjonen.

Elevene skal, i skolens opplæring, også gjøre erfaringer med ”egne skapende krefter”. Når det gjelder praktisk virke og læring gjennom erfaring, er den primært til stede i grunnskolen som håndverk som inngår som del av ”vår kulturelle tradisjon”. I grunnskolen gir det mening å tale om ”praktisk-estetiske fag” i tråd med denne etablerte tenkemåten. Ifølge denne læreplantenkningen er det i første rekke grunnskolens primære oppgave å anerkjenne i formidlingen den samfunnsmessige betydningen av denne praktiske kunnskapstradisjonen. Elevens faktiske erfaring kommer i første rekke i yrkesutdanningen, altså som del av videregående skole. En interesse for denne første kunnskapsformen tilsier at teori knyttes til undervisning i skolefagene. Dermed opprettes et kulturelt skille. På den ene siden har vi forståelsen av teoretisk kunnskap og skolefag. På den andre siden har vi ulike praktiske kunnskapsformer og skolefag (kunst og håndverk), og enkelte av dem har manglende skoletradisjoner (mat og helse). Man kan spørre om dette skillet mellom praktisk kunnskap og teoretisk og kulturell tradisjon var adekvat i industrisamfunnet. Skillet er stigmatisert i bildet

av for eksempel lønnsarbeidere i industri som i stor grad var manuelt orientert og styrt av arbeidsledere med skoleutdanning og med ”teori”.

Uten at det er intensjonen, opprettholder generell del denne tradisjonelle måten å tenke på. Konsekvensen blir at man lett kommer til å skille mellom ”teoretiske” fag forbundet med vitenskap og praktiske/estetiske fag. ”Kunnskapssamfunn for alle” er et uttrykk som brukes i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*. Dette tilsier at en ikke opprettholder industrisamfunnets skille mellom kunnskap som ”teori” med trening i å tenke i begrepssystemer for noen (arbeidsledere), og taus kunnskap ”i praksis” uten språk knyttet til systematisert opplæring for dem som går inn i en praktisk yrkeslære.

### **Læreplaner for fag i et kunnskapssamfunn for alle**

La oss gå nærmere inn i en læreplananalyse først i tilknytning til fagene kunst og håndverk og mat og helse og deretter ta utgangspunkt i læreplanen for matematikk. Perspektivet er tosidig. Fagene kunst og håndverk og mat og helse gir grunnlag for intellektuell utvikling med tenkning i begrepssystemer. Undervisning og skolefaglig læring i matematikk, naturfag (og samfunnsfag) kan knyttes til praksis og tekniske ferdigheter. Begge perspektivene bryter med det kunnskapssynet som var typisk i utviklingen av industrisamfunnet.

#### *Tenkning i begrepssystem i kunst og håndverk og i mat og helse*

I faget kunst og håndverk skal elevene etter 2. årstrinn kunne lage enkle gjenstander og former i papir og tekstil. De skal kunne rive og klippe og så lime, tvinne og flette det som er revet og klippet, til enkle gjenstander. Etter 4. årstrinn skal elevene kunne *undersøke, visualisere og presentere* hvordan enkle bruksgjenstander har fått sin form fra idé til ferdig produkt. Etter 7. årstrinn skal elevene kunne *vurdere design og industriell produksjon* av kjente bruksgjenstander fra hverdagen. De skal kunne gjennomføre enkle forbrukstester. De skal også kunne lage enkle forbruksformer i ulike materialer og *gjøre rede for* sammenhengen mellom idé, valg av materialer, håndverksteknikker, form, farge og funksjon. I denne sammenhengen inngår bruk av begreper fra estetikken. Etter 10. årstrinn skal elevene kunne *beskrive* livsløpet til et produkt og *vurdere* konsekvenser for bærekraftig utvikling, miljø og verdiskaping. Faget kunst og håndverk legger som vi skjønner økt vekt på intellektuelle operasjoner ved at det inngår i fagets kompetansemål å ”undersøke”, ”teste”, ”gjøre rede for”, ”velge” materiale, ”beskrive” og ”vurdere estetisk”. Slik sett *kan* en skolefaglig læring i kunst og håndverk spille en avgjørende rolle i arbeidet med å gjøre eleven bevisst sine egne

intellektuelle operasjoner. Det vil skje *dersom* undervisningen gjør operasjonene til gjenstand for elevens bevissthet. Elevene utvikler på den måten bevissthet om sin egen tenkning innenfor faget. Dermed utvikler elevene en reflekterende måte å handle på innenfor fagets ulike hovedområder, som for eksempel design.

Også faget mat og helse *kan* spille en ledende rolle i elevenes intellektuelle utvikling, for eksempel når det gjelder estetisk kompetanse. Når elevene skal planlegge en fest i lag med andre i forbindelse med en høytid eller en annen markering, er gjennomføringen avhengig av tenkningen deres. Oppgaven fordrer at hukommelsen om matlaging er blitt logisk. De lager ikke mat på mekanisk vis, men velger ut mat og drikke ut fra en estetisk forståelse av forskjellige kontekster. Deres språk i faget kan styre handlingene deres. Sagt på en annen måte: Oppmerksomheten til elevene kan være viljestyrt. Elevenes viljestyrte oppmerksomhet i hovedområdet mat og kultur kan derfor være en konsekvens av at man integrerer elevene i gode skolefaglige læreprosesser i mat og helse.

Øving på å tenke i begrepssystemer er ikke nødvendigvis isolert til det som historisk har fått anerkjennelse som vitenskapelige skolefag. Også i mat og helse og kunst og håndverk kan man tale om under- og overordnede begreper. De overordnede begrepene er de som inndeler faget i hovedområder. De underordnede begrepene er de som brukes innenfor hovedområdene. Disse begrepene står i gjensidig relasjon til hverandre og utgjør fagets begrepssystem. Når elevene lærer å tenke i fagets begreper, kan de altså lære å tenke i begrepssystemer, om man i undervisningen vektlegger det. Man kan også lære elevene å tenke i begrepsrelasjoner mellom fagene kunst og håndverk og naturfag og mat og helse og naturfag. Hovedområdene design og arkitektur i kunst og håndverk kan man, om man ønsker det, forbinde med hovedområdet teknologi og design i naturfag. Og hovedområdet kropp og helse i naturfag er det også nærliggende å se i relasjon til faget mat og helse. Å trene elevene i å tenke i ulike begrepssystemer er altså mulig innenfor dagens læreplaner med kompetansemål.

*Konklusjonen* blir: Kunst og håndverk og mat og helse *kan* fremme elevenes høyere intellektuelle funksjoner, som er kjennetegnet av bevisst oppmerksomhet, logisk hukommelse, abstraksjon, evne til å sammenligne og differensiere og viljestyrt kontroll.

### *Praksis og tekniske ferdigheter i vitenskapsbaserte skolefag*

Ovenfor har vi presentert et brudd med det tradisjonelle kunnskapssynet som dominerer generell del i Kunnskapsløftets midlertidige læreplanverk, at praktiske fag ikke knyttes til øving på tenkning i begrepssystemer. Den andre siden er å vise at praksis og tekniske ferdigheter også inngår i det som identifiseres som vitenskapsbaserte skolefag, som matematikk og naturfag (og samfunnsfag).

Statistikk er et hovedområde i matematikk. Forståelsen av ordet statistikk ligger i at elevene får en spesiell relasjon til data. På de første trinn i faget er at istedenfor å sortere fysiske gjenstander er statistikk i faget matematikk knyttet til handlingene å samle, sortere, notere og illustrere data. Disse handlingene – først å samle, så sortere, for deretter å kunne notere og illustrere det en har samlet og sortert – er en forutsetning for å lære betydningen av ordet statistikk som begrep. En lærer begrepsbetydningen ved at en har lært å sortere ikke bare data, og ved å sortere lærer elevene også å sortere planter og dyr i naturfag og figurer i så vel kunst og håndverk som i matematikk. Hovedsaken er at elevene lærer ved å *gjøre handlinger* også når de lærer i matematikkens andre hovedområder: tall, geometri og måling.

For at en statistikkterminologi skal være mulig, er former for regelmessighet en forutsetning. Elevene forstår regelmessigheten *gjennom øvelser og gjennom henvisning til eksempler* på å samle og sortere, på å notere og illustrere. Elevene kan ikke lære å bruke en målemetode og finne og uttale måleresultatene om ikke det en kaller «å måle», er bestemt gjennom en viss konstans i måleresultatene. Ords betydning – i matematikk for eksempel om statistisk usikkerhet – forutsetter *en praksis*, en regelfølgende atferd som viser hva statistisk usikkerhet betyr. Praksis er handlinger som gjentas. Når en måte å handle på etableres, er det å forstå som en praksis.

Det er derfor ikke bare i «det praktiske virket» at ordet *praksis* har sin mening. Det er heller ikke bare i fag som kunst og håndverk at en kan tale om å *beherske teknikker*. Elevene lærer *metodiske* handlemåter gjennom trening. Språkbruken i faget matematikk, *som i andre fag*, blir styrt av regler forstått som sedvaner, av praksiser. Å forstå tall, geometri, måling og statistikk vil si å lære å beherske forskjellige teknikker. Og det å beherske teknikker, *metodiske handlemåter* i bruken av ord, uten at det foreligger skikker for bruken av ordenes betydninger i fagets hovedområder, som altså er tall, geometri, måling og statistikk. Matematikkfagets *praksiser* utgjør derfor det handlingsgrunnlaget som kommunikasjonen mellom lærer og elev i

skolefaget matematikk alltid hviler på. Praksisene i fagets hovedområder strukturerer lærernes og elevenes forhold til de forskjellige virkelighetsområder faget inngår i. Og begrepsinnholdet i statistikk utvikles videre ved at elevene lærer at de kan samle og sortere, notere og illustrere data ikke bare i matematikk, men også i naturfag og i samfunnsfag. Det innebærer at de klarer å skille mellom data i matematikk, i natur og i samfunn. Slik lærer elevene at også statistikk kan bli en del av for eksempel en forståelse av kunnskapssamfunnet, hvor vitenskapelig forståelse og arbeidsmåte både i naturfag og i samfunnsfag og matematikk inngår som grunnleggende fenomener.

*Konklusjonen* blir igjen denne: Det er ikke slik at enkelte fag egner seg for utvikling av tenkning i begreper, mens andre ikke gjør det. Sagt annerledes: Det kunnskapssynet som forfektes i generell del, er ikke holdbart om intensjonen i Kunnskapsløftets reform for et kunnskapssamfunn for alle skal gjøres gjeldende i det videre arbeidet med læreplanene i Kunnskapsløftet. I analysene ovenfor tok vi utgangspunkt i at Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform ikke har kunnskapssynet i generell del som grunnlag, men at en har kunnskapssamfunn som forutsetning for Kunnskapsløftets faglæreplaner.

Vi oppfatter altså at læreplanene for fagene, slik de er fremstilt ovenfor, innebærer et brudd på den tradisjonelle tenkemåten om skille mellom teoretiske og praktiske fag som en kan gjenfinne i Kunnskapsløftets læreplanverk generell del.

### **Læreplankoden om kunnskapsformidling og den aktive eleven**

Det siste temaet som vi skal ta opp her i kritikken av en dikotomi som har preget norsk utdanningsdebatt i over 40 år, er skillet mellom kunnskapsformidling og den aktive eleven.

Engelsen (2008) påpeker skillet mellom en elevs sentert opplæring med vekt på selve læringsprosessen med vektlegging av frie og individuelle valg som kommer til uttrykk i prinsippdelen for opplæringen og at formidlingen skal formidle allmenndannelse som typisk i generell del (s. 81–84). To spørsmål: Er denne todelte tenkemåten uholdbar? Og: Er dens avsnitt om allmenndannelse og forståelse av undervisning som «overføring av lærdom» og «den aktive elev» som et fenomen utenom kategorien «formidling av kunnskap», egnet som helhetlig styringssignal? Dette spørsmålet gjelder både for statlig tilsyn og kommunal og fylkeskommunal styring, men også for rektorenes ledelse av skoler og lærernes

gjennomføring av den skolefaglige undervisning. Dette berører kritiske spørsmål om kvalitetssikring av kompetanseutvikling gjennom undervisningen.

Å «overføre lærdom» er hovedsiden i generell del. Dermed kommer det avgjørende frem når det i avsnittet om «Vitenskapelig arbeidsmåte og den aktive elev» heter at utdanningen ikke «bare» skal overføre lærdom, men «også» gi «elevene kompetanse til å skaffe seg og vinne ny kunnskap», som det heter. Dermed er koden angitt for uttrykket om «den aktive elev» i den generelle læreplandelen. Forståelsen av «den aktive eleven» ligger i denne generelle delen *utenfor* kategorien «å overføre lærdom». Den aktive eleven innbefatter primært det som ikke gjelder lærernes kunnskapsmessige og kulturelle formidling. I uttrykket «den aktive eleven» ligger det en forståelse av at undervisningen ikke «bare» skal overføre lærdom. Den aktive eleven viser til tanker i læreplanen om at «barn og unge er naturlig nysgjerrige». Barna er, mer eller mindre av natur, «fabulerende og eksperimenterende», og det er her den vitenskapelige arbeidsmåten finner sin forankring. Den svarer til «barns og unges naturlige vitebegjær» (s. 8). Den aktive eleven kobles til det som er naturgitt vitelyst hos barnet, og vitenskapelig arbeidsmåte blir utfoldelse av den. Reformpedagogikkens talsmenn fra 1970-tallet synes dermed, med denne vektleggingen av den aktive og naturlig vitebegjærlige eleven, å ha fått rom i det kulturelle herberget for overlevert nasjonal kulturarv. Generell del er en omvendt utgave av Mønsterplanen av 1987. Den fremhevet «den aktive eleven» og tonet ned «kunnskapsformidlingen» i en retorikk om at man «også skal formidle kunnskap». Generell del fremhever at man ikke «bare» skal formidle, men også «svare» på interesser som allerede er der hos eleven.

Dermed er den norske læreplankoden som har eksistert i alle fall fra 1960- og 1970- årene, kommet frem. Hovedperspektivet har vært en ulik vektlegging av på den ene siden «lærerens kunnskapsformidling», sterkt knyttet til innholdsdimensjonen, og på den andre siden «den aktive eleven», kjennetegnet av for eksempel «egne hypoteser», og at eleven «forfølger egne spørsmål». Ett spørsmål reiser seg; Kommer elevens dannelse fra lærerens kunnskapsformidling, eller blir den å forstå som et resultat av den aktive elev?

Forskeren Marit Kjærnsli o.fl. (2007) henviser til en publikasjon fra EUs direktorat for forskning som legger vekt på «inquiry-based approach» som egnet til å fremme elevenes interesse og kompetanse i naturfag (s. 111). Publikasjonen anbefaler eksperimentell tilnærming, med vekt på praktisk arbeid. Praktisk elevarbeid anses som viktig i



naturfagundervisningen. PISA-forskerne sier seg enige og sier at det fortøner seg åpenbart som viktig læring i naturfag at det foregår praktisk arbeid. Det slås videre fast at det å kunne vurdere og bearbeide resultater og å kunne trekke konklusjoner fra empiriske data er en viktig naturfaglig kompetanse. Så langt tenker PISA-forskerne og den publikasjonen som det refereres til, innenfor den forståelsen av skolefaglig dannelse som vi har argumentert for ovenfor. Det skyldes at spørsmålet i PISA-rapporten ikke er om en er for eller imot praktiske aktiviteter, for eksempel laboratoriearbeid, men om det praktiske arbeidet gjennomføres i form av «strukturerte elevøvelser» eller mer «fri utforskning». PISA-rapporten (2007) reiser ikke kritikk mot utprøvinger, men mot «ustrukturert utprøving».

Rapporten presenterer data fra det man i PISA rapporten forstår som et "kontstrukt", der dette konstruktet kalles «utforskning av egne ideer». I konstruktet finner vi spørsmål om elevene får lov til å planlegge sine egne eksperimenter, om læreren lar elevene selv få sjansen til å velge hva de vil undersøke når de har forsøk i naturfag og i miljøfag, og om elevene blir bedt om å gjøre en undersøkelse for å teste sine egne ideer. Resultatet viser en klar tendens til at sterk vektlegging av elevenes utforskning av egne ideer henger sammen med lave naturfaglige presentasjoner. Dette er ikke et argument mot praktisk arbeid, men mot «frihetsgraden».

Det er grunn til å reise noen spørsmål i tilknytning til temaet selvstendighet og strukturerte elevøvelser. Det er spørsmål om hvorvidt den norske læreplanen i naturfag i for stor grad legger opp til ustrukturert undervisning. Etter 7. årstrinn skal eleven kunne «undersøke en selvformulert hypotese» ut fra spørsmål om noe «han eller hun lurer på». Dette temaet følges opp etter 10. årstrinn ved at elevene skal teste holdbarheten av «egne hypoteser».

Det at eleven skal kunne undersøke selvformulerte hypoteser og teste egne hypoteser, er ikke nødvendigvis eksempler på «ustrukturert utprøving», men *kan* være det. Man bør derfor spørre etter grunnlaget for at elevene skal lære å undersøke «det de lurer på». Er det «undersøkelsen» i seg selv de skal lære?

Man kan oppfatte den eksisterende læreplanen for naturfag som for uklar på dette punktet, som berører spørsmål om praktisk elevarbeid og gyldigheten av utforskning av elevens egne ideer. Å teste egne hypoteser i samsvar med ideene fra generell del om en aktiv elev som er svakt integrert i lærerens undervisning, kan på berettiget vis kritiseres. Men å teste egne hypoteser i samsvar med utviklet naturfaglig kunnskap på småskoletrinnet og mellomtrinnet

kan være kompetanseutviklende. Her kan man bruke de andre substansområdene i læreplanen for naturfag. Det tilsier at hovedområdet forskerspiren får sin substans gjennom de andre hovedområdene «mangfold i naturen», «kropp og helse», «verdensrommet», «fenomener og stoffer» og «teknologi og design». Spørsmålet om «egne hypoteser» kan være strukturert om de sammenholdes med disse hovedområdene og aktuelle kompetansemål innenfor dem. Spørsmålene kan på den måten bli både gode og adekvate i elevens faglige kompetanseutvikling.

## **Kapittel 15 Grunnleggende ferdigheter, fagkompetanser og dannelse**

Både i rapport 1 (Engelsen 2008) og i denne underveisrapport 2 påpekes det at det eksisterende læreplanverket for Kunnskapsløftet rommer konsistensproblemer. Konsistensproblemer kan gjennomarbeides i den videre utviklingen av reformen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet *kan*, i bearbeidelsen av den midlertidige utgaven, utvikles til et læreplanverk som med gode grunner kan betegnes med ”enhetlige styringssignaler”. Det forutsetter imidlertid utvikling av det som forstås *autoritative fortolkninger* (jf. terminologien i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, s. 87) også når det gjelder dannelse som del av samfunnsmandatet og læreplaner med kompetansemål hvor de grunnleggende ferdighetene er integrert på fagenes premisser. Sagt annerledes: Om det ikke utvikles autoritative fortolkninger, blir det tilsvarende vanskelig å følge opp skoleeierne gjennom tilsyn og veiledning i Kunnskapsløftets læreplanverk som en forskriftsbestemt del av opplæringsloven.

Å anbefale formulering av presise mål er ingen ny læreplanstrategi. På 1960-tallet dominerte mål–middel-pedagogikken med krav om formulering av mål i såkalte atferdstermer. Måten de presiserte atferdsmål på i 1960-årene, er sammenlignbar med å tale om kompetansemål, og det blir på den måten likhetspunkter i den grunnleggende tenkningen i dagens oppskrivning av målstyrte planer og 1960-tallets måltenkning. Samtidig vil enkelte hevde at dagens målorientering i sterkere grad enn tidligere er rammet inn av en teknisk instrumentalisme (jf. rapport 1, Engelsen 2008). Mange viser til målbeskrivelse av atferd som fører til behov for kritiske drøftinger av instrumentalisme (Dale 1972). Instrumentalisme kan ifølge Dale (1972) utvikles når kunnskaper og ferdigheter knyttes til atferd uten spørsmål om forståelse og innsikt i den sammenhengen kunnskaper og ferdigheter brukes ut fra. Kunnskaper og

ferdigheter instrumentaliseres ved at menneskets selvforståelse skilles fra dets bruk av kunnskaper og ferdigheter.

Imidlertid: Er det slik at det å tale om atferdsmål og utvikle læreplaner med kompetansemål nødvendigvis innebærer teknisk instrumentalisme? Perspektivet i det følgende er ikke empirisk og beskriver ikke hva som kjennetegner den grunnleggende tenkningen i dagens formuleringer av målstyrte læreplaner og 1960-tallets måltenkning. Perspektivet er å fremstille noe som *kan* være en mulighet, og som det derfor er viktig å være åpen for når man drøfter relasjoner mellom grunnleggende ferdigheter, kompetanse i fag og danning.

I St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren. Rollen og utdanningen* fins et avsnitt om Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Avsnittet står under en overskrift som lyder ”Samfunnsmandatet”. Her understrekes det at Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet fremhever betydningen av elevenes læring. Det heter at elevene skal utvikle grunnleggende kompetanser, ferdigheter og holdninger som kan danne grunnlag for deres egen utvikling i et samfunn som endres raskt. Det heter videre: ”Å bidra til danning er en av skolens viktigste oppgaver.” Danning skjer i en prosess som veksler mellom individuell og kollektiv læring, og utvikles gjennom refleksjon, står det i stortingsmeldingen, og det avgjørende er følgende: ”Skolens bidrag til danningen skjer i hovedsak i arbeidet med fagene” (s. 43).

I det første avsnittet presenteres og drøftes Kunnskapsløftets læreplanreform hvor de fem grunnleggende ferdighetene integreres i alle fag. De grunnleggende ferdighetene gjennomgås med eksisterende fagplaner som utgangspunkt. Relasjonen *mellom* de grunnleggende ferdighetene er ikke direkte angitt. Men det er mulig å trekke opp en sammenheng som ivaretar Kunnskapsløftets intensjon om læreplanreform. I det andre avsnittet fremstilles en mulighet. En kan forbinde faglige kompetansemål med utvikling av elevenes formale kommunikasjonsforutsetninger og handlingskompetanser. I denne sammenhengen er det også viktig å vurdere de grunnleggende ferdighetene i tilknytning til begrepene danning og allmenndanning (jf. kritikk i rapport 1, Engelsen 2008). Det er viktig ikke minst i lys av St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren. Rollen og utdanningen*. Vi skal derfor i avsnitt tre se på den allmenndanningen som kommer til uttrykk i Kunnskapsløftets læreplanverk generell del. I det tredje avsnittet blir den forståelsen av *allmenndanning* som kommer til uttrykk i generell del, presentert og kritisk drøftet.

## **Grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftets læreplaner for fag**

I formidlingen er det tatt hensyn til følgende: Det sentrale i Kunnskapsløftet som læreplanreform er at de grunnleggende ferdighetene integreres i fagenes kompetansemål. Det sentrale i Kunnskapsløftet som utdanningsreform er at kunnskapssamfunnet for alle danner utgangspunktet for analyser av skolen som samfunnsinstitusjon. Et poeng i formidlingen er videre at dersom de nasjonale sentrene konsentrerer seg om hver av de grunnleggende ferdighetene som *selvstendige fagområder*, sikres ikke nødvendigvis en relasjon *mellom* de grunnleggende ferdighetene.

Å mestre *regneoperasjoner* var et grunnelement i det førmoderne samfunnet innenfor en eksklusiv vitenskap (matematikk) for de skolerte (jf. Aristoteles). I industrisamfunnet var regneoperasjoner i matematikk som vitenskap kombinert med realfag. ”Ingeniøren” og ikke den dannede embetsmannen kan gjelde som en inkarnasjon av industrisamfunnets utviklingsaktør.

Når elevene for eksempel skal registrere og bearbeide resultater fra egne målinger (i naturfag eller i samfunnsfag), bruker de tall og gjør beregninger. Statistikk er et typisk tema også i forvaltningen innenfor det moderne samfunnet. Statistisk sentralbyrå og det moderne samfunnet hører sammen. Å kunne regne kan derfor også inngå i naturfag og samfunnsfag innenfor utviklingen av industrisamfunnets forvaltningssystemer. Imidlertid var det å kunne regne med tall, fenomenet statistikk og det å gjøre beregninger ikke typisk som del av de kulturelle språkfagene som norsk inngikk i, i industrisamfunnet.

I et kunnskapssamfunn er det imidlertid viktig at regneferdigheter oppøves i de ulike fagene. Vi kan her nevne kunst og håndverk og mat og helse som to typiske fag. Når elever arbeider med proporsjoner, dimensjoner, målestokker og geometriske grunnformer i kunst og håndverk, må de kunne regne. Praktisk regneferdighet inngår også i det å kunne vurdere nærings- og energiinnhold så vel i naturfag som i mat og helse. Når elevene skal sammenligne priser på varer i mat og helse, fordres det selvsagt regneferdigheter. Ulike kompetansemål i mat og helse kan ikke oppnås uten at elevene er i stand til å kunne regne. Dermed fremkommer det at regneferdighet *kan* inngå som en indikator i fagene kunst og håndverk og mat og helse. Man kan begynne å utvikle indikatorer for kritiske grenser for manglende regneferdigheter.

Det kan være vanskelig å finne dekning for en påstand om at *det å kunne lese* var en eksklusiv ferdighet i industrisamfunnets første utviklingsfaser, men man kan påpeke at kritiske talemåter om at skolen er ”en bokskole”, ble mye brukt i utdanningsdebatten til langt utpå 1900-tallet. Det vi kan si med sikkerhet, er at en premiss i Kunnskapsløftet er følgende: Å kunne lese er grunnleggende for videre læring i alle skolefagene, i utdanning etter grunnopplæringen, i yrkeslivet, i ens deltakelse som samfunnsborger.

Når man arbeider med læreplanene, kan man vektlegge kombinasjonen mellom *å kunne regne* og *å kunne lese*. I forbindelse med Kunnskapsløftet som læreplanreform, er det viktig å bli oppmerksom på at når elever kan lese, er de i stand til hente ut, samle og nyttiggjøre seg informasjon fra *tabeller* og *diagrammer*. Å videreføre en tradisjon om at det å kunne lese særlig er forbundet til faget norsk, innenfor den kulturelle tradisjonen slik generell del legger opp til, er derfor neppe fruktbart. Men problemene stopper ikke der.

Å kunne lese inngår på en annen måte i tilknytning til praktiske handlinger i kunnskapssamfunnet enn det gjorde i industrisamfunnet. Man må kunne knytte den grunnleggende ferdigheten å kunne lese til elevens handlinger. Vi står overfor et grunnleggende element i kunnskapssamfunnet. Å oppføre seg i samsvar med instruksjoner er viktig på svært mange samfunnsområder. Å lese innebærer at elevene har lært å nyttiggjøre seg oppskrifter og bruksanvisninger.

Denne funksjonen til det å kunne lese innebærer at skolefagene kunst og håndverk og mat og helse igjen kan fremheves. Evnen til å bruke bruksanvisninger som grunnlag for handlinger er en viktig dimensjon ved det å kunne lese og denne evnen kan læres blant annet i fagene kunst og håndverk og mat og helse. Vi er altså igjen ikke innenfor det kunnskapssynet som primært kommer til uttrykk i generell del av Kunnskapsløftets læreplanverk. I mat og helse er et kompetansemål i hovedområdet mat og livsstil etter 4. årstrinn følgende: «Eleven skal kunne bruke mål og vekt i samband med oppskrifter og matlaging.» Dermed kan man se at hvis det å handle ut fra ”oppskrifter” ikke inngår i leseferdigheten, skilles leseferdigheten i for stor grad fra det som omtales som praktisk virke. Assosiasjonene om lesing og kulturell tradisjon mer eller mindre frigjort fra nyttige handlinger kan i for stor grad knyttes til industrisamfunnet. Norsk som fag har ikke denne praktisk/tekniske funksjonen som del av den typiske forståelsen av faget, slik det ble utviklet i industrisamfunnet.

Å vurdere faglige tekster kritisk ut fra formålet med faget er et uttrykk for leseferdighet i for eksempel mat og helse. Perspektivet blir at når elevene er i stand til å tolke og redegjøre for, vurdere og analysere innholdet i ulike faglige tekster, kan de også lære å se seg selv og den verdenen de lever i, gjennom de ulike fagenes språk, som altså mat og helse inngår i.

*Å kunne uttrykke seg skriftlig* var mindre vanlig som ferdighet i industrisamfunnet enn i kunnskapssamfunnet. De som hadde ledelsesposisjoner i industrisamfunnet, kunne uttrykke seg skriftlig. Og de som tilhørte den kulturelle eliten, kunne uttrykke seg skriftlig selv om brevskrivning kulturhistorisk ble vanlig på 1900-tallets første halvdel. I industrisamfunnet var det med andre ord ikke behov for at alle hadde utviklet evne til å uttrykke seg skriftlig. Igjen er det avgjørende å bryte et eventuelt hegemoni som det å kunne skrive hadde, om en skal realisere *en kunnskapsskole for alle*. En premiss i Kunnskapsløftet både som utdannings- og som læreplanreform er at det å kunne skrive ikke kan være eksklusivt forbeholdt 65 % av befolkningen som fullfører videregående med kompetanseoppnåelse.

Å kunne lese og *å kunne uttrykke seg skriftlig* går dels sammen og dels skiller de seg ut fra hverandre. Et skille og samtidig et møtested er at elever kan *skrive tekster som andre kan lese*. Igjen vil vi vise til nye muligheter som en sjelden tenker på om norsk er faget som elevene lærer å skrive i. Elever uttrykker seg skriftlig allerede gjennom å lage tegninger, skisser og figurer. Å lage tabeller og diagrammer i for eksempel matematikk og samfunnsfag som andre skal hente informasjon fra, inngår i det å kunne uttrykke seg skriftlig. Dermed ser vi sammenheng mellom skriving, lesing og sosial kompetanse. Kunnskapsløftets læreplaner innebærer også at det å lage instruksjoner, bruksanvisninger og oppskrifter, i for eksempel naturfag og mat og helse, *som andre skal kunne bruke som handlingsgrunnlag*, er en typisk del av ferdigheten å kunne uttrykke seg skriftlig.

Et moment som også kan vektlegges, er at elevene gjennom å uttrykke seg skriftlig i de ulike skolefagene kan lære å rette oppmerksomheten mot sin egen tenkning. Og igjen er ikke norsk det eksklusive faget for utvikling av metakognisjon. Det viktige er at den kommunikasjonen de skriftlige uttrykkene skal fungere innenfor, fremtrer i elevens bevissthet. På den måten kan igjen kunst og håndverk og mat og helse være fag som utvikler elevens metakognisjon.

Å kunne skrive var en mer eksklusiv ferdighet særlig i det førmoderne samfunnet og lagt inn i utviklingen av industrisamfunnet. Muntlig framstilling har derimot vært en grunnleggende ferdighet *uansett samfunnstype*. Imidlertid oppstår nye relasjoner i kunnskapssamfunnet mellom de ulike grunnleggende ferdighetene. Der det et poeng i skolens utvikling innenfor kunnskapssamfunnet at elevens evne til å kunne uttrykke seg muntlig står komplementært til de tre andre ferdighetene. Om evnen til å uttrykke seg muntlig ikke knyttes til de tre andre omtalte ferdighetene, er vi altså igjen innenfor reproduksjonen av en sosial ulikhet som tilhører industrisamfunnet. Det kan være et banalt, men viktig poeng at man bruker trening i muntlig ferdighet i *alle skolefag* og i tilknytning til ferdighetene å regne, å lese og å skrive. Eleven kan lære å forstå regning bedre ved å uttrykke seg muntlig. Det er elementært, men viktig at eleven lærer å uttrykke seg muntlig ved å bruke et fagspråk; det er en måte å sikre utviklingen av fagforståelse på. Elevens faglige forståelse og innsikt kommer til uttrykk i hans eller hennes beskrivelser, fortolkninger og analyser som kan inngå i samtaler med andre. Dermed får vi koblingen mellom å kunne uttrykke seg muntlig og sosial kompetanse.

Man kan også fremheve at det er viktig at eleven trener seg på å forklare muntlig det han eller hun har lest, og at det inngår også som en del av læringsstrategien i et fag. Når elevene lærer å forklare for andre og også for seg selv det de har lest, er det tale om en *læringsstrategi*. Når elevene lærer å forklare på forhånd de opplevelsene, erfaringer og observasjonene de vil skrive om, kan det brukes til å klargjøre egen tenkning.

Det å forklare for andre hva man har skrevet, kan avsløre simulert forståelse som en skriftlig tekst kan være uttrykk for. Dette perspektivet kan igjen fremheves i kunst og håndverk og mat og helse. I kombinasjon med naturfag og matematikk kan disse fagene gi substans til det å kunne uttrykke seg skriftlig. Sjangerforståelse utvikles ved at elevene lærer å uttrykke seg skriftlig i de ulike fagene. Det å kunne uttrykke seg skriftlig gjennom en forståelse av ulike sjangere av skriftlige tekster, som læreplanen i norsk legger opp til, kan lett fremtre som en sekundær læringsoppgave og bli for abstrakt for elevene.

Å kunne bruke digitale verktøy er en ferdighet som kan fungere komplementært til de fire første. Men vil et nasjonalt IKT-senter se sin egen grunnleggende ferdighet på denne måten? En elev kan bruke digitale verktøy til å lage tabeller og diagrammer. En elev kan lære å visualisere og lage bilder og digitale animasjoner ved hjelp av digitale verktøy, for eksempel i kunst og håndverk. På samme måte kan elevene uttrykke seg skriftlig ved å bruke digitale

verktøy for å lage instruksjoner, oppskrifter og bruksanvisninger i forskjellige fag. De kan lære å samle, fortolke og kritisk vurdere informasjon i de ulike fagene. Gjennom bruk av digitale verktøy kan elevene understøtte presentasjoner av faglig innhold. Og videre kan bruk av digitale verktøy være et avgjørende hjelpemiddel i spesialpedagogisk undervisning.

Et vesentlig poeng i forbindelse med bruk av IKT er at digitale verktøy benyttes på en måte som forsterker de fire andre grunnleggende ferdighetene. Hvis dette ikke skjer, kan bruk av IKT faktisk bidra til å *svekke* elevenes kompetanseutvikling i forbindelse med lesing og skriving. Vil et nasjonalt kompetansesenter i IKT nødvendigvis bygge på en slik erkjennelse? Man utvikler for eksempel ikke leseforståelse ved å hente inn informasjonsbiter. Hvis man derimot lærer å sette sammen slik informasjon til meningsbærende tekster, vil bruk av IKT kunne forbedre elevenes muligheter til kunnskapstilegnelse i de ulike fagene. Hvis elevene sitter og surfer på nettet uten at aktiviteten har en hensikt ut fra opplæringens mål, kan dette sammenlignes med de sitter i sine egne tanker og ser ut av vinduet.

Denne gjennomgangen har ingen annen status en fortolkning av de mulighetene som allerede ligger i Kunnskapsløftets læreplanenkning. Perspektivet er at slike gjennomganger kan sikre oss mot at potensialet forsvinner ut i ensidig læreplanutvikling i retning av L97. Perspektivet er også at for en ensidig satsing på nasjonale sentre i hver av de grunnleggende ferdighetene. Dette er ikke ment som en kritikk mot å opprette nasjonale sentre eller å fortsette med nasjonale prøver slik som nå. Perspektivet er at disse strategiene ikke er fullt ut dekkende for å realisere Kunnskapsløftet som læreplanreform.

### **Kommunikasjonsforutsetninger og handlingskompetanse som skolefaglige mål**

De grunnleggende ferdigheter i reformen Kunnskapsløftet *kan* betraktes som kommunikasjonsforutsetning. Også skolefaglig læring kan knyttes til kommunikasjonsforutsetninger og til kritisk tenkning som del av samfunnsmandatet. Utvikling av enighet gjennom kommunikasjon kan forbindes med fremgangsmåter for argumentasjon. Og fremgangsmåter for argumentasjon kan forstås som en abstrakt grunnverdi både i kunnskapssamfunnet og i et mangfoldig og komplekst samfunn. Perspektivet i Kunnskapsløftet som læreplanreform er at man *ikke* har en egen opplæring i kommunikasjonsforutsetninger og fremgangsmåter for argumentasjon. Formale elementer inngår, på ulike måter, i alle de ulike skolefagene. Elevenes kompetanse til kommunikasjon er



ikke avhengig av et konkret og spesifikt innhold, men kommunikasjonsforutsetninger er avhengig av innhold for å kunne utvikles.

Ovenfor er kunst og håndverk nevnt. Hovedområdene i dette faget er visuell kommunikasjon, design, kunst og arkitektur. Mat og helse er nevnt som skolefag. Hovedområdene er mat og livsstil, mat og forbruk og mat og kultur. Disse ulike hovedområdene er velegnet for utvikling av elevenes kommunikasjonsforutsetninger. Elevenes kunnskapsressurser er nettopp avhengig av at de har språk for og kan bruke kunnskap i kommunikasjon om for eksempel tall, geometri, måling, statistikk som faget matematikk består av. Elevenes språk om fenomener og stoffer, at naturfagundervisningen gjør at de kan forstå hva mangfold i natur innebærer, er egnet som substansområder for utvikling av elevens kommunikasjonsforutsetninger. At elevene har utviklet forståelse for teknologi og design, design og arkitektur, kropp og helse, mat og helse, og for politikk, demokrati og kultur, er viktige grunnlag for elevens ansvar og medansvar.

Hovedperspektivet er at elevenes integrasjon i skolefaglige læreprosesser utvikler kunnskapsressursene deres. Og et mulig perspektiv blir følgende: Motivasjonen for handlingene deres kan, om utdanningen er vellykket, få karakter av det som kan kalles diskursive former. Elevene har som voksne tilegnet seg *generaliserte handlingskompetanser*, både gjennom de ulike emnene i fagene, i yrket sitt og i det og de samfunnene de er medlem av og deltar i. Det tilsier at de er motiverte for å delta i mange sammenhenger i både familie, samfunn og yrke. Det gir mening å vurdere den reelle skolefaglige kunnskapen ut fra spørsmål om elevenes samfunnsdeltakelse og ut fra spørsmål om diskursiv og demokratisk viljedannelse.

Det læreplanperspektivet som det argumenteres for ovenfor, blir *ikke* å vektlegge «konkret kunnskap» som sentralt element i det videre arbeidet med læreplanene i kunnskapsløftet, men å knytte innholdet i de ulike fagene til kommunikasjonsforutsetninger, til fremgangsmåter for argumentasjon og til abstrakte grunnverdier som for eksempel kritisk tenkning. Videre kan en felles grunnverdi være kompetanse til kritisk og kreativ tenkning. Fagene er samfunnsdeltakernes kunnskapsressurs og forsyner elevene med fortolkningskjemaer som er innholdsbestemt i hovedområder. Perspektivet blir at abstrakte grunnverdier som kritisk, kreativ tenkning og kompetanse til kommunikasjon ikke er avhengig av et konkret og

spesifikt innhold, men at kommunikasjonsforutsetninger er avhengig av innhold for å kunne utvikles.

Her kan vi bruke kritisk tenkning som eksempel. I naturfag skal elevene kunne «gjøre greie for hvordan trafikksikkerhetsutstyr hindrer og minsker skader ved uhell og ulykker». Kritisk tenkning ligger blant annet i å analysere eksistensen av «utstyr» og «fravær av bruk». Meningen i «utstyret» ligger i dets bruk. Hensikten med bruken ligger i det som oppnås gjennom bruken: «reduksjon av ulykker». Sikkerhetsutstyr er et innhold som kan brukes i tilknytning til «kritisk tenkning». Kritisk tenkning kan selvsagt også knyttes til andre innhold, men man kan ikke trene opp «kritisk tenkning» i seg selv, løsgjort fra substans. Kritisk tenkning kan være en av de sentrale og abstrakte grunnverdiene, og det kan være en del av identiteten i læreplankonstruksjonen.

### **Konklusjon**

Kritisk tenkning kan inngå som et element i alle fagene og på alle alderstrinn ved at en for eksempel bruker ord og uttrykk og faglige begreper ut fra de handlingene ordene, utsagnene og begrepene omfatter. Ved at ord og handling knyttes sammen til en analyseenhet, kan man overvinne skillet mellom «det kognitive området» på den ene siden og «motivasjon» knyttet til et affektivt område på den andre siden. Handling er ikke mulig uten motivasjon og intensjon. Hovedperspektivet er at elevenes integrasjon i skolefaglige læreprosesser bidrar til å utvikle deres egen *viljedannelse*. Elevene har som voksne tilegnet seg *generaliserte kompetanser* både innen de ulike emnene i fagene, i yrket sitt og i det og de samfunnene de er medlem av og deltar i. De kan, også som voksne, forandres, og de kan, alt etter ulike kontekster som de inngår i, avstemme sine individuelle livshistorier til kollektive livsformer. De grunnleggende ferdighetene i Kunnskapsløftet og de skolefaglige kompetansene som utvikles, kan betraktes som elevenes kommunikasjonsforutsetninger. Kritisk tenkning er en del av utdanningens samfunnsmandat og kan betraktes som en abstrakt grunnverdi. De grunnleggende ferdighetene er integrert i fagenes substanser. Fagkompetanser kan forstås som kommunikasjonsforutsetninger og del av den sosiale kompetansen som fordres innenfor et mangfoldig og komplekst kunnskapssamfunn.

## **Er allmenndannelse ut fra Kunnskapsløftets læreplanverk Generell del i samsvar med Kunnskapsløftet som læreplanreform?**

Et tema som er blitt neglisjert både på det nasjonale og på det lokale styringsnivået, er behovet for å analysere generell del. Det er flere både i den offentlige utdanningsdebatten og i spørreundersøkelsen vi har gjennomført, som fremholder behovet for at generell del skal være med som integrert del i Kunnskapsløftets læreplanverk. Å integrere generell del i Kunnskapsløftet som premisskivende kilde i det videre læreplanarbeidet, innebærer at en forsterker konsistensproblemene i Kunnskapsløftets læreplanverk. Splittelse mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform kan opprettholdes og fordypes.

For å svare på hva som forstås med dannelse i den generelle læreplanen, er kapitlet om «Det allmenndannede mennesket» avgjørende. Åpningssetningen i avsnittet om det allmenndannede mennesket er slik: «Opplæringen skal gi god allmenndannelse» (s. 14). Hva som forstås med «allmenndannelse», antydes i overskriftene om «konkret kunnskap og helhetlige referanserammer», «felles forståelse» og «tradisjonskunnskap». I dette kapitlet brukes ordene «overblikk og sammenheng», «helhetlig kunnskap», «oversikt», og de blir knyttet til begrepet allmenndannelse. Allmenndannelsen er knyttet til en «felles bakgrunnsinformasjon» som alle må være fortrolig med. Og det avgjørende er denne forståelsen av opplæringens hovedrolle: Hovedrollen er «å formidle denne felles bakgrunnsinformasjonen». Å «gi» knyttes til å «formidle», og å formidle knyttes til å «overføre» lærdom. Det typiske i denne generelle delen er at det satses på at undervisningen skal «overføre» og «formidle» lærdom og kultur. Kunnskapen skal «presenteres» i opplæringen, og det skal skje med progresjon, slik at opplæringens presentasjon «gir oversikt» og «skaper sammenheng».

Tanken i denne læreplanen er videre at «konkret kunnskap» er nødvendig for læring (s. 14). Det «konkrete» er innholdsorientert og innholdet skal angis i en bestemt rekkefølge og på hvilket trinn de skal formidles i. Samtidig som innholdsorienteringen skal være konkret, skal fagene gi «de grunnleggende referanserammene». Fagene skal derfor presentere «ordnede kunnskaper». Opplæringen skal «gi» kunnskaper som er «allsidige og fullstendige».

Undervisningen skal altså, som allmenndannende opplæring, «gi overblikk og sammenhenger», og samtidig skal en «mer helhetlig forståelse» utvikles mer eller mindre

klart formulert i denne læreplanen «på tvers av fagene» (s. 14). Tanken er videre ifølge generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet at det skal utvikles «plattformer for forståelse» i form av det som kalles «kulturelt fellesgods», «felles bakgrunnskunnskap», «felles referanserammer» og et «sams underforstått tenkesett». Kjernen i Generell del er at utdanningen skal «formidle denne felles bakgrunnsinformasjonen», som tegnene som brukes på værkartet, er et angitt eksempel på.

Det oppstår en motsetning mellom ulike sider mellom ulike sider i Kunnskapsløftets læreplanverk. På den ene siden har vi Generell del. Her blir allmenndannelsen formidlet og forankret i «helhetlige referanserammer» og «konkret innhold» som er felles. På den andre siden har vi Kunnskapsløftets tenke- og talemåter om grunnleggende ferdigheter som skal integreres i fagenes kompetansemål.

Det er ikke empirisk sett umulig at den politiske ledelsen og sentrale representanter i Kunnskapsdepartementet og Udanningsdirektoratet og ulike skoleeiere, kan fastholde Kunnskapsløftets tenke- og talemåter om grunnleggende ferdigheter som skal integreres i fagenes kompetansemål. Utsagn om grunnleggende ferdigheter i styringsdokumentene kan forstås som formale elementer om elevenes kommunikasjonsforutsetninger. Man *kan* forklare sammenhenger mellom grunnleggende ferdigheter, kompetansemål i fag og utvikling av elevenes kommunikasjonsforutsetninger. Dette kan en igjen knytte til skolens samfunnsmandat om å fremme dannelse. Et mulig styringssignal *kan* være følgende: Vitenskaper og de ulike skolefagene kan betraktes som kunnskapsressurser. Skolefagene bidrar på ulike måter til å undergrave for eksempel de kirkelige tradisjonene og deres preg av selvsagthet. Skolefagene er selv åpne for forandringer. Fagenes identitet er ikke tradisjonssikret. Faglig skolering bidrar til å gjøre kunnskapsressursene åpne for revisjoner. Fagenes hovedområder og konkrete innhold kan forandres. Ressursene er blitt gjort refleksive. Slik kan alle skolefagene inngå i samfunnsdeltakernes refleksive kunnskapsforråd. Den skolefaglige læringen forsyner kommunikasjonsdeltakerne med fortolkningskjemaer som kan brukes når man søker å oppnå innbyrdes forståelse i tilknytning til ulike temaer.

Det logiske i resonnetet ovenfor gir dette som konsekvens: Elevenes deltakelse i ulike kommunikasjoner, både i og utenfor skolen, føres ikke bare tilbake til normer som er tradisjonsbestemte referanserammer og konkret felles innhold, slik L97 la opp til. I generell del springer dialogen ut fra en kulturell identitet som allerede er der. Det er påpekt at uttrykk

som inngår i den formålsparagrafen som gjaldt da generell del ble skrevet i begynnelsen av 1990-tallet, innebærer at ”gagnlege menneske” i samfunnet kan ha et annet betydningsinnhold når det vurderes i lys av samfunnsutviklingen. Et uttrykk som inngår i formålsparagrafen om å utvide kjennskapen til og forståelsen av ”den nasjonale kulturarven vår”, kan også ha helt ulik betydning når det er tale om sosial integrasjon innenfor et homogent nasjonalt kulturfellesskap på den ene siden, og når som formålsbeskrivelse skal være gjeldende for et kulturelt mangfoldig og komplekst samfunn på den andre.

Forståelsen av dannelsen i argumentet ovenfor i avsnittene om grunnleggende ferdigheter, kommunikasjonsforutsetninger og handlingskompetanser innebærer at man vektlegger *formale elementer* forbundet med kommunikasjonsforutsetninger og fremgangsmåter for argumentasjon. Det som er *felles* i Kunnskapsløftets utdannings- og læreplanreform, er blant annet elevenes *kommunikasjonsforutsetninger*, der de fem grunnleggende ferdighetene inngår. I Generell del av Kunnskapsløftets læreplanverk befestes elevens identitet i tradisjonskunnskap og i underforståtte trekk i den nasjonale egenarten vår (s. 15). Dette er en identitetsdannelse som ikke er i samsvar med argumentasjonen ovenfor. Her forstås identitetsdannelsen som noe man oppnår gjennom deltakelse i mange sammenhenger både i familie, i samfunn og i yrke, der situasjonen er slik at det ofte oppstår konflikter og man trenger å utvikle nye former for enigheter. Koordinering av handlinger som elevene som voksne selv skal bidra til å utvikle innenfor et mangfoldig, komplekst kunnskapssamfunn, blir resultat av deres egne fortolkningsprosesser.

## **Kapittel 16 Sammenheng mellom Kunnskapsløftet som læreplanreform og det videre læreplanarbeidet**

### **Konsistensproblemer**

I kapittel 7 spurte vi om styringssignalene for det videre arbeid med læreplanene er i samsvar med Kunnskapsløftets læreplanintensjoner. Konklusjonen var at man ikke kan forvente at skoleeierne iverksetter operasjonalisering av læreplaner for kompetansemål, når nasjonale styringssignaler er uklare og ikke utgjør et godt grunnlag for operasjonalisering. I kapittel 14 og 15 har vi påpekt at det allerede er konsistensproblem *innenfor* Kunnskapsløftets læreplanverk. Det eksisterer et konsistensproblem i og med at generell del i Kunnskapsløftets læreplanverk er generell del for to *ulike* læreplantyper: L97 og LK06. L97 kan betegnes som en

*innholdsorientert* læreplan. Kunnskapsløftets særegenhet er imidlertid læreplaner med *kompetansemål* som sier hva som er forventet at elevene skal ”kunne gjøre rede for ...”, ”kunne beskrive ...”, ”kunne forklare ...”. Om det videre arbeidet med de nye læreplanene ikke har Kunnskapsløftets læreplaner med kompetansemål som premiss, men et ønske om å gjøre læreplanene for fag mer innholdsorienterte i retning av L97, i samsvar med læreplanforståelsen i generell del, oppstår det en inkonsistens mellom intensjonene med Kunnskapsløftets læreplanreform og den videre utviklingen av læreplanene. Men samtidig er det verdt å påpeke at det likevel eksisterer konsistensproblemer mellom generell del fra L93 og de ulike fagplanene som er i KL06.

I rapport 1 (Engelsen 2008) ble uklarheter og inkonsistenser i de sentrale styringssignalene omtalt (2008, s. 81–88). Det ble påpekt at man i generell del sier at opplæringen må formidle sentrale deler av ”vår kulturarv” med felles referanserammer til den oppvoksende slekt. Relasjonen mellom læreplaner for fag med kompetansemål (jf. kapittel 7) og dannelse (jf. kapittel 15), kontra innholdsorienterte læreplaner og dannelse, er også et omfattende tema. Her er det tilstrekkelig å påpeke at ved en eventuell videreutvikling av læreplanene vil man møte ulike svar om dannelse avhengig av hvilke fagmiljøer man søker råd hos.

Det er flere utdanningsdiskurser som føres i Norge i tilknytning til Kunnskapsløftet som læreplanreform. I en kronikk i *Dagbladet* i 2005 uttrykte Gudmund Hernes synspunkter som kan sammenfatte intensjonen i L97. Hernes mente at hovedoppgaven for en læreplan er å ta stilling til hvilke felles referanserammer vi bør ha, og hvordan de kan formidles på ulike trinn. Uten felleskunnskap som er bestemt på ulike trinn, vil «progresjonen brytes» og «kontinuiteten klippes». Lærerne får en umulig oppgave med å bygge sammen biter fra ulike puslespill. Ifølge Hernes må skolen ha mye konkret og felles kunnskap knyttet til nasjonal identitet og tradisjon. Ut fra denne posisjonen kritiserte Hernes de læreplanene som var foreslått for at de fjernet det meste av det definerte innholdet. Han mente at det han kalte «det nasjonale læringsfellesskapet», vil svekkes, og at skolens rolle som identitetsbygger og tradisjonsbærer vil undergraves. Han argumenterer for at grunnskolens hovedoppgave er å gi den enkelte eleven tilhørighet i et nasjonalt kulturfellesskap, med felles arv, felles referanserammer og felles kunnskaper og ferdigheter, og uttrykker dermed intensjonen med L97. Skal denne hovedoppgaven ivaretas, må læreplanen gi relativt detaljert og konkret beskjed om hvilket felles lærestoff elevene skal tilegne seg, og på den måten binde oss sammen i en felles nasjonal kulturarv. Igjen kan vi henviser til L97 (jf. rapport 1, Engelsen 2008).

Alfred Oftedal Telhaug kritiserer også Kunnskapsløftets læreplaner fordi de avviker lærernes kunnskapsformidling til fordel for elevenes kunnskapskonstruksjoner. I en kronikk i *Dagbladet* fulgte Alfred Oftedal Telhaug opp Hernes' syn og rettet søkelyset mot hvem som skal bestemme hva elevene skal lære i grunnopplæringen, og med det hvem som skal «definere norsk kultur» (Telhaug 2005). Telhaug kritiserte så de foreslåtte læreplanene som i dag inngår i Kunnskapsløftet, fordi lærestoffet skal gjøres mindre detaljert. Når lærestoffet i mindre grad er nasjonalt bestemt, åpnes det for en dialog mellom de involverte aktørene. En slik dialog leder til større individuell tilpasning, ifølge Telhaug. Denne pedagogikken var ifølge Telhaug opptatt av en lokalorientert grunnskole med stor frihet til å velge lærestoff. Han argumenterer slik Hernes har gjort. Han argumenterer for at grunnskolens hovedoppgave er å gi den enkelte elev tilhørighet i et nasjonalt kulturfellesskap, med felles arv, felles referanserammer og felles kunnskaper og ferdigheter, og uttrykker dermed intensjonen med L97. Skal denne hovedoppgaven ivaretas, må læreplanen gi relativt detaljert og konkret beskjed om hvilket felles lærestoff elevene skal tilegne seg, og på den måten binde oss sammen i en felles nasjonal kulturarv. Igjen kan en henvise til L97. Det oppstår et konsistensproblem om det videre læreplanarbeidet med Kunnskapsløftets læreplaner med kompetansemål har innholdsorienterte læreplaner som premiss, slik som Hernes og Telhaug. Men da forutsettes det at ikke generell del er premissdokumentet for det videre læreplanarbeidet og de intensjonene som kommer fram i styringsdokumentene om Kunnskapsløftet som læreplanreform. Vi fastholder følgende som premiss: L97 var kjennetegnet ved å være en innholdsorientert læreplantype. Kunnskapsløftets læreplaner for fag er laget ut fra en utdanningspolitisk intensjon vi kan tolke som et brudd med de læreplanene for fag som L97 bestod av, men man beholdt L93 og skapte dermed inkonsistens i læreplanverket. Kunnskapsløftets læreplaner for fag er kjennetegnet av kompetansemål (jf. rapport nr. 1, Engelsen 2008). Læreplaner som er orientert ut fra kompetansemål, må imidlertid også ha substans. Skillet mellom innholdsorienterte læreplaner og læreplaner orientert ut fra bestemmelse av kompetansemål fører oss over til spørsmål knyttet til nasjonalt bestemte valg av substans, arbeidsmåter- og metode og prinsipper for utvikling av progresjon i læreplaner med kompetansemål. Vi tar utgangspunkt i at *intensjonen* i Kunnskapsløftets læreplan med kompetansemål fastholdes i det videre implementeringsarbeidet. Også i slike læreplaner må man velge substans.

## **Valg av substans i læreplaner med kompetansemål i fag**

### *Skolefagene differensieres ut fra substans*

Også i forbindelse med Kunnskapsløftets læreplaner med kompetansemål er det gjort substansvalg på nasjonalt nivå. De ulike skolefagene skiller seg fra hverandre nettopp ved at de har særegne begreper, terminologi og temaer innenfor ulike hovedområder. Begreper som tall, geometri, måling og statistikk er typiske i matematikk. Fenomener og stoff, kropp og helse, teknologi og design og mangfold i natur kan relateres til begreper og temaer i en naturfaglig kompetanse. Skolefaget kunst og håndverk har design, kunst og arkitektur som typiske faglige begreper som viser til en mulig inndeling av faget i hovedområder. Og endelig vil vi vise til skolefaget mat og helse med angivelser av ulike temaer som at mat skal relateres til hovedområder i læreplanen i Kunnskapsløftet: livsstil, forbruk og kultur, uten at en kan si at det er full faglig enighet om disse faglige begrepene.

### *Læreplanen i norsk som eksempel*

Et viktig spørsmål gjelder relasjonen mellom innhold og Kunnskapsløftets læreplaner med kompetansemål. I rapport nr. 1 (Engelsen 2008) tas norskfaget spesielt opp. Vi vil her igjen ta opp og utdype den kritiske analysen.

Man skulle forvente at hovedområdet språk og kultur i læreplanen for norsk vil gi substans og være grunnlag for kompetansemål. Etter 10. årstrinn, altså som mulig del av undervisningen etter at elevene har gått syv år på skolen, blir følgende viktige temaer angitt: kjærlighet og kjønnsroller, helt og antihelt, virkelighet og fantasi, makt og motmakt, løgn og sannhet og oppbrudd og ansvar. Elevene skal kunne «presentere» temaene og «samanlikne med framstillingar i klassiske verk frå norsk litteraturarv». Å presentere og sammenligne kan gjøres ganske uforpliktende ved begrepsmessige undersøkelser og øvelser i tekstanalyser. Men vi vil rette oppmerksomheten også mot et annet læreplanspørsmål: Hvorfor kan ikke disse temaene være gjennomgående i faget?

Et elementært, men viktig læreplanprinsipp er å starte tidlig i den skolefaglige undervisningen med viktige og noen ganger avgjørende temaer og begreper. Nøkkelen blir å bestemme seg for *hva* som er overordnede temaer og begreper i faget. Deretter gjentar man temaene og begrepene i form av fordypninger ved at de opptrer i nye kontekster og tekster. Det er derfor ikke noe som tilsier at ikke allmenne innholdskomponenter, som virkelighet og fantasi og løgn og sannhet, fra hovedområdet språk og kultur kan gjenfinnes fra første årstrinn i fagets



andre hovedområder, som i denne midlertidige læreplanen er muntlige tekster, skriftlige tekster og sammensatte tekster. Man kan sette språk og kultur opp som første hovedområde med angitte hovedtemaer. Deretter kan man ha muntlige, skriftlige og sammensatte tekster som de andre hovedområdene. Disse tre hovedområdene får funksjon ved at det er ulike tekster (muntlige, skriftlige og sammensatte) som forankres til språk og kultur som hovedområde.

Nå vil en fagkonstruksjon og innholdsangivelser, som det ble påpekt i rapport nr. 1 (Engelsen 2008), bli gjort ut fra ulike pedagogiske grunnsyn og fagsyn. Ut fra grunnsynet til den generelle læreplanen passer slike formuleringer som vi kan finne i L97: «Møte tekstar av forfattarar som til dømes Henrik Wergeland, Bjørnstjerne Bjørnson og Barbra Ring, høyre eller lese kunsteventyr av H.C. Andersen og Regine Norman» (jf. Engelsen 2008).

Perspektivet som det argumenteres ut fra, er at man ikke behøver å være innholdsløs, selv om man ikke skal være så konkret i innholdsbeskrivelsene som læreplanene for fag i L97.

Innholdsløshet er ikke en nødvendig konsekvens av prinsippet om å formulere mål for den kompetansen som skal nås i faget. Man kan henvise til for eksempel naturfag og til matematikkfaget. Hovedområder i disse fagene kan som sagt i rapport 1, sies å ha «relativt klare innholdsangivelser» (jf. LK06, s. 57ff.).

Imidlertid kan man også stille spørsmål ved om hovedområder som muntlige og skriftlige tekster gir mening som noe annet enn det å kunne uttrykke seg muntlig og skriftlig generelt. Det særegne ved å kunne uttrykke seg muntlig og skriftlig i faget *norsk* kommer ikke til å uttrykkes i læreplanen i norsk når hovedområdene muntlige og skriftlige tekster i den foreliggende læreplanen i norsk er så generelle.

### *Integrerende perspektiver*

Kunnskapsløftet som læreplanreform er kjennetegnet ved at fem grunnleggende ferdigheter skal integreres i de ulike fagene. På nasjonalt nivå kan man analysere prinsippet at kunnskapen settes inn i sammenhenger som gjelder utdanningens formål. I kapittel 13 omtalte vi sosial kompetanse, dannelse, medansvar og vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte. I kapittel 15 omtalte vi grunnleggende ferdigheter og kritisk tenkning som integrerende perspektiver i den videre utviklingen av Kunnskapsløftets læreplaner for fag. Disse integrerende momentene blir det en oppgave å anvende som grunnlag for organisering av læreplanene for fagene og undervisningen i samsvar med Kunnskapsløftet som læreplanreform. Særlig kan man arbeide med vitenskapelig

tenke- og arbeidsmåte og kritisk tenkning forbundet med samfunnsmandatet. Det er behov for å spesifisere faglig innhold og kontekster som vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte og kritisk tenkning kan knyttes til. Fra vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte og kritisk tenkning forbundet med skolefaglig læring, kan man også utvikle sammenhenger mellom dannelse, medansvar og sosial kompetanse.

### *Kritikk av innholdsorienterte læreplaner*

Det kan rettes kritikk mot en læreplantenkning hvor man lister opp begreper og emner (temaer): Å bestemme innholdselementer som elevene skal befatte seg med, spesifiserer ikke en forventning om hva elevene skal gjøre og dermed lære ved å arbeide med disse innholdselementene. *Målet* med undervisningen i Kunnskapsløftet som læreplanreform ligger i elevens læring, ikke i innholdet i seg selv. Det eleven skal kunne i Kunnskapsløftet som læreplanreform, avklares ikke ved at læreplanene i de ulike fagene bare sier for eksempel: måling, statistikk, teknologi, design, arkitektur, mat og livsstil, forbruk, helse og kultur. Det avgjørende i opplæringen i faget innenfor Kunnskapsløftet som læreplanreform er ikke innholdet *i seg selv*, men elevens læring og kompetanseutvikling angitt som mål for hva elevene skal kunne: for eksempel at elevene skal kunne hente ut informasjon innenfor et spesifisert tema, at de skal kunne tolke og trekke slutninger i tilknytning til spesifiserte begreper og faglige tekster der begrepene blir forklart, eller at de skal kunne ta stilling til og vurdere faglige tekster knyttet til spesifiserte begreper og temaer innenfor for eksempel de hovedområdene som er angitt ovenfor.

Denne kritikken av oversikt over emner og begreper rammer det som har vært typisk i den norske læreplantradisjonen i fag. Vi finner den i fagplanene i Mønsterplanen av 1987, for eksempel i norsk. En læreplan som har formulert mål for «opplæringsprosessen» og ikke for den kompetansen som eleven skal oppnå gjennom prosessen, løser ikke målformuleringsproblemet ved å gi «innholdselementer» til mål som ikke angir det man skal oppnå.

### **Valg av arbeidsmåter og metoder i læreplaner med kompetansemål**

I Kunnskapsløftet som læreplanreform kan ikke undervisningen realisere elevens kompetanseoppnåelse uten aktivitet. Aktivitet, fra både lærers og elevs side, er en nødvendig betingelse for læring i Kunnskapsløftets læreplaner med kompetansemål. Men aktivitet og arbeidsmåter er ikke en tilstrekkelig betingelse for at eleven når målene.

### *Kritikk av aktivitetsvalg uten kompetansemål*

Det typiske ikke minst i Mønsterplanen av 1987 og L97 er å liste opp elevaktiviteter. I Mønsterplanen av 1987 skal elevene i hovedemnet litteratur for eksempel lytte, lese, fremføre og dramatisere i 1.–4. klasse. Det skal de også i 4.–6. klasse. I 7.–9. klasse skal de også lytte, lese, fremføre og dramatisere, men nå skal undervisningen ifølge læreplanen ha «noe mer intellektuell tilnærming». Et uttrykk som brukes her, er «dypere innsyn i en del tekster gjennom enkel tolkning og analyse» (s. 138–139).

Elevens aktiviteter knyttes ikke til målangivelse av hva eleven skal lære ved «å lytte, lese, fremføre og dramatisere». Det er det ene poenget. Det andre poenget ligger implisitt i referansen ovenfor. «Enkel tolkning og analyse» i denne læreplanen oppfattes som en «noe mer intellektuell tilnærming» enn hva som er tilfellet i alle skoleår før. Undervisning i litteratur i den norske skolen etter Mønsterplanen av 1987 innebærer derfor, om undervisningen realiserer læreplanen, at elevene først i 7.–9. klasse skal gjennomføre «enkel tolkning og analyse» av tekster. Konklusjonen blir at uttrykket «nedtoning av kunnskap» også kan gjelde for læreplaner i fag som man på 1960-tallet anså som teoretiske fordi man der beskjeftiget seg med «hukommelse, logisk tenkning og beherskelse av språk- og tallsymbol».

Det er ikke nok å si at læreren skal vise noe i faget mat og helse, at læreren skal presentere en teori i naturfag eller introdusere statistikk som et emne i matematikk. Undervisningens mål i Kunnskapsløftet som læreplanreform ligger ikke i lærerens aktiviteter, men, som påpekt, i elevenes kompetanseoppnåelse. Undervisningens hensikt i Kunnskapsløftet som læreplanreform ligger i forandringer av elevenes handle- og tenkemåter. At læreren utfører bestemte aktiviteter, kan være nødvendig, men det er ingen fremstilling av elevens kompetansemål. Muligheten for å vurdere hensikten med lærerens aktivitet ligger derfor i hva man ønsker å oppnå med den. Det er heller ikke nok å vise til at undervisningens mål er elevens aktivitet i seg selv.

### *Er aktivitetsvalg alltid et tilleggsvalg i Kunnskapsløftet som læreplanreform?*

Om man satser på innholdet som det overordnede i det videre læreplanarbeidet innenfor Kunnskapsløftet som læreplanreform, blir det ofte tale om valg av «metoder» som et annet læreplanspørsmål skoleeieren står overfor. Men er det konsistent med Kunnskapsløftet som læreplanreform å tale om valg av «arbeidsmåter» bare som et tilleggsvalg? En målangivelse av hva eleven skal lære, som for eksempel å forklare ..., gi klarhet i hva eleven må arbeide med:

analyser. Å presisere kompetansemål gir derfor i mange tilfelle *kriterier* også for noen av spørsmålene om arbeidsmåter.

### **Utvikling av progresjon i den skolefaglige læringen**

En trenger også kriterier for progresjonen i læreplanene. Hva vil progresjon si i Kunnskapsløftet som læreplanreform?

Forandring i elevenes måter å tenke på, deres begrepsverden eller deres grunnleggende vaner, holdninger og interesser skjer ikke gjennom elevenes enkeltstående handlinger. Et læreplanteoretisk prinsipp som kan anvendes i det videre arbeidet med Kunnskapsløftet som læreplanreform, er at dyptgripende forandringer av elevene skjer i første rekke som resultat av en *kumulativ effekt* av aktivitetene. Et hovedspørsmål i det videre arbeidet med Kunnskapsløftet som læreplanreform vil da kunne dreie seg om å bestemme den kumulative effekten av *elevenes* aktiviteter. Men hvordan skal den kumulative effekten realiseres innenfor Kunnskapsløftet som læreplanreform?

Læreplansspørsmål, i Kunnskapsløftet som læreplanreform, er å organisere læreplanens bestemmelser i et formalisert studieforløp slik at en kumulativ effekt oppstår i elevens læring i retning av kompetansemålene strukturert innenfor fagets hovedområder. Grunnleggende ferdigheter kan integreres mer gjennomtenkt, har vi påpekt, og dermed mer konsistent enn tilfellet er i dagens læreplaner for fag (jf. rapport 1, Engelsen 2008). Avgjørende læreplanteoretiske begreper som man kan anvende i videreutvikling av Kunnskapsløftet som læreplanreform, er *vertikal og horisontal organisering* av ferdighetene til å lese og skrive og ferdighetene til å behandle tall, rom, form og data i forskjellige faglige sammenhenger. En vertikal og horisontal kompetanse til å bruke tall, arbeide med mønstre og figurer og behandle forskjellige data, gjelder ikke bare for matematikk, men får også betydning i andre fag, for eksempel samfunnsfag, natur- og miljøfag, engelsk og norsk. Spørsmål og utfordringer knyttet til tall, rom, form og data kan en også bruke i planleggingen av for eksempel engelsk.

Prinsipp om vertikal og horisontal organisering kan brukes i alle faglæreplanene. Utviklingen av elevens kompetanse begynner den første dagen på skolen og inngår i en vertikal og horisontal dimensjon i alle fag. Å bli opplært til å ta ansvar, for eksempel i mat og helse, i naturfag, i kunst og håndverk, i matematikk, kan anerkjennes som en ønskverdig realisering av samfunnsmandatet.

Utvikling av elevenes kompetanse gjennom de ulike trinnene kan igjen inngå som tema i en vurdering av opplæringens kvalitet, slik at Kunnskapsløftet som læreplanreform inngår i Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

## **Kapittel 17 Sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplanreform**

I det følgende legger vi Kunnskapsløftets rasjonalitet til grunn for våre analyser. Analysen dreier seg først og fremst om hva realisering av Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform krever. Vil det ikke samsvare med Kunnskapsløftets intensjon om vurdering for læring at kriteriebeskrivelsene for kompetansemålene er utformet slik at de kan benyttes i tilbakemeldingene til elevene? Dersom kriteriene beskriver elevenes kompetanse, det vil si hva de mestrer, får den kriteriebaserte vurderingen en mulig læringsfremmende funksjon for den enkelte eleven. Da oppstår det en sammenheng mellom Kunnskapsløftets interesse for kvalitetsvurderingssystem og lærernes undervisning i fag ut fra mandatbestemte læreplaner.

Et av kjennetegnene ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform er vektleggingen av et kvalitetsvurderingssystem. Kvalitetsvurderingssystemene forutsetter tester som fokuserer på kriterier og kompetansemål. Det videre arbeidet med kvalitetsindikatorer i Kunnskapsløftet som utdanningsreform kan neglisjere behovet for å forankre utdanningsreformen i en læreplanreform. Om en fastholder resultatorienteringen i Kunnskapsløftet som utdanningsreform, kan det medføre økte motsetninger mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og Kunnskapsløftet som læreplanreform om det videre læreplanarbeidet utvikles i retning av læreplanene i L97. Statlig og kommunal styring med resultatmål som indikatorer på kvalitet, som ikke primært forankres i læreplanene for fag, vil svekke relasjonen mellom en utdanningsreform og læreplanreform. Det er derfor relevant å reise problemstillingen om sammenhengen mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og det videre arbeidet med læreplaner. Det er ikke nødvendigvis gitt som resultat at Kunnskapsløftet som utdanningsreform og Kunnskapsløftet som læreplanreform glir fra hverandre, men spørsmålene om Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform kan bevisstgjøres. Valgene i den videre utviklingen og implementering av reformen kan gjøres slik at styringssignalene blir mer enhetlige. Enhetlige styringssignaler kan medføre at færre misforståelser oppstår ved implementeringen av reformens intensjoner.

Å utvikle en testtradisjon som forener Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplantradisjon, innebærer at de indikasjonene som brukes som referanseramme for utdanningspolitiske beslutninger, også kan brukes som beslutningsgrunnlag for lærernes undervisning i fag. Verdien av å fokusere på resultat har vi fremhevet i del 1. Men denne verdien forankres altså ikke nødvendigvis i Kunnskapsløftet som læreplanreform om resultatfokuset primært blir akseptert i den statlige styringen via fylkesmennene og skoleeierens styring relatert til rektorene og skolene. Læreplanreformen implementeres først om verdien av å fokusere på elevenes læringsutbytte også blir *akseptert blant læreren*. Når lærernes vurdering av den skolefaglige læringen forankres i læreplanene for fag og denne vurderingen inngår i et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, oppstår det sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdannings- og som læreplanreform. Skoleeierens ansvar for kvalitet inngår i dette skjæringsfeltet som tilsier at de utdanningspolitiske kriteriene for skolens kvalitet ikke er ulik lærerens kriterier for kvalitet for den opplæringen de er ansvarlige for.

### **Kriteriebaserte tester og Kunnskapsløftet som utdannings- og læreplanreform**

Perspektivet i Kunnskapsløftet er å se utdanningssystemet som en sammenhengende *læringsinstitusjon*. Oppgaven for grunnskolen er at alle skal lære – og det inkluderer også de rundt 25 % av elevene som ikke har tilfredsstillende utbytte av læringen i skolen ut fra indikator 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 (jf. kapittel 3 om styringssignaler om resultater og læringsutbytte). Det er ikke bare arbeidsmarkedet som etterspør mer utdanning, det gjør også «citizenship», det å være samfunnsborger. Og enheten i systemet tilsier at man kan forvente at mer en 26 % av ungdommene kommer til å bli opptatt på høyskoler og universitetet. Perspektivet blir økt masseutdanning på høyskole- og universitetsnivå, noe som må bli viktig å ha med seg i en analyse av utdanningens samfunnsmessige funksjon. Resultatorienteringen er som påpekt et overordnet perspektiv i Kunnskapsløftet som utdanningsreform. Hvordan kan resultatorientering bli et overordnet perspektiv i Kunnskapsløftet som læreplanreform?

Enhver måloppnåelse på et trinn eller som en sluttkompetanse i et utdanningsforløp, er å forstå som *en forutsetning for videre læring*. En viktig dimensjon er at *resultatvurdering* på ett trinn, for eksempel småskoletrinnet, kan fungere som del av en *input-vurdering* på det neste trinnet, mellomtrinnet. Vurdering *av* måloppnåelse på ulike trinn som læreren bidrar til, kan forstås som vurdering *av* forutsetninger *for* læring på neste trinn eller i neste skoleslag. Denne videre

læringen kan igjen knyttes til spørsmål om grunnleggende ferdigheter, kompetanse og dannelse, slik vi har omtalt i kapittel 15. En kriterieorientert test på læringsutbyttet vil derfor inkludere oppgaver om elevens forståelse og evne til å bruke faglige tenkemåter. Et opplæringsprogram i språk innenfor Kunnskapsløftet har som hensikt å utvikle elevens evne til å uttrykke seg skriftlig, og kan derfor ikke være innrettet på hovedsakelig staving, grammatikk og tegnssetting. Et opplæringsprogram som er rettet inn på å hjelpe elevene til å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser, kan ikke være basert på å gjengi informasjon om vitenskap. Hovedargumentet er at øvelsene som elevene gjennomfører, må reflektere de handlingsmønstrene og den kompetansen som er forbundet med de faktiske læreprogrammene, undervisningsmetodene og det læremiddelmateriellet som benyttes. Innenfor Kunnskapsløftet som reform er det å *måle kompetanseutvikling* et hovedfokus. Et program for utdanningsvurdering innenfor Kunnskapsløftet som utdanningsreform kan dermed inneholde data om mål og dokumentasjon på om de blir oppnådd eller ikke. Evalueringsprogram som omfatter skolevurdering, kan omfatte faktorer som får effekt på læringen, for eksempel jevnaldningskulturens normer, motivasjonskomponenter, verdiholdninger og så videre. Vurderingen kan også inneholde faktorer som direkte er knyttet til interaksjonen mellom lærer og elev. Hvordan oppretter og opprettholder læreren kontroll i klasserommet? Hva er mønsteret i kontakten mellom lærer og elev? Hva er vurderingspraksisen? Og hvilke undervisningsmetoder brukes: fortelling, demonstrasjon, diskusjon?

### **Indikatorer på kvalitet og sakkyndig skjønn**

Hvordan skal skoleeieren vurdere kvaliteten på læringen for å forsikre seg om at utdanningsmålene forbundet med skolens samfunnsmandat er blitt oppnådd? Hvordan kan en sikre konsistens mellom mål og det som faktisk blir oppnådd av elevene, både i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og de lokale vurderingssystemene som skoleeieren skal utvikle? Hvilke faktorer bestemmer måloppnåelsen, og hvordan kan man bestemme disse faktorene? Kan man ikke svare på slike spørsmål, blir det vanskelig å *fortolke* det dokumentasjonsmaterialet en har samlet inn. Og endelig vil et omfattende evalueringsprogram innenfor Kunnskapsløftet som utdanningsreform innbefatte at man kan anvende vurderingsresultatet til å forbedre både læreplan og undervisning, altså Kunnskapsløftet som læreplanreform.

Når man skal utvikle indikatorer på skolens kvalitet, slik det legges opp til i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, oppstår det konsistensproblemer. Det er ikke sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform og som læreplanreform om disse kvalitetskriteriene ikke

relateres til den læringen som skolen forsøker å oppnå i sitt arbeid med å implementere Kunnskapsløftet som læreplanreform. For å opprette sammenheng mellom Kunnskapsløftet som utdanningsreform med fokus på resultatmåling og Kunnskapsløftet som læreplanreform med fokus på læreplaner med kompetansemål, fordres det at kriteriene er de samme for utdanningsreformens kvalitetsforståelse og for Kunnskapsløftet som læreplanreform. Et viktig punkt i Kunnskapsløftet som reform dreier seg derfor om testingens funksjon som diagnose. Et kriterium for diagnose brukt innenfor Kunnskapsløftet som utdanningsreform, kan være at testene blir *en integrert del av læreplanene* ved at de bidrar til å klarlegge *de faglige målene for undervisningen*.

Vi ser for oss forskjellige muligheter: Dersom det videre arbeidet med *implementering av læreplanene* i Kunnskapsløftet fremhever *innhold* som hovedkomponenten i lærerens undervisning, blir et testsystem på mål og resultater gjerne et vurderingssystem som ligger innenfor Kunnskapsløftet som utdanningsreform, og noe som forblir *utenfor* lærernes profesjonelle praksis i Kunnskapsløftet som læreplanreform. Følgende konturer kan skimtes i og med St meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*: På den ene siden kan man ane en undervisning hvor lærerne vektlegger innholdsformidling. På den andre siden utvikles et testsystem, basert på nasjonale prøver og kompetansesentre, som inngår i et forvaltningssystem (jf. kapittel 2 og 7).

Om man skal ivareta Kunnskapsløftets konsistens mellom utdanningsreform og læreplanreform, er det et spørsmål om ikke testene bør ha en analytisk funksjon for flere. Skal testene inngå i Kunnskapsløftet som læreplanreform, er det ikke tilstrekkelig at de har analytisk funksjon for testkonstruktøren. I læreplanreformen er det viktig at både *læreren* og *elev*en kan bruke dem for å vurdere hva som er problemer i den videre skolefaglige læringen. Elevens *læring i fagene* knyttes til elevens evne til selvvurdering, som igjen er avhengig av at eleven kjenner *kriteriene* for hva de skal yte.

Vi stiller altså spørsmål ved om en vurdering av læringsutbytte i undervisning fordrer at en utvikler en *kriterieorientert testtradisjon* som gjør det mulig å måle forbedringer i den skolefaglige læringen. Ut fra konsistens som et prinsipp bør målingen innenfor Kunnskapsløftet som læreplanreform derfor rettes mot utviklingen av de bestemte kompetansene som er angitt i *læreplanene for fagene*. Videre vil det være behov for å måle den relative effektiviteten av forskjellige opplæringsprogrammer, undervisningsmetoder og undervisningsmateriale som benyttes for å implementere reformen.



Programmet for utdanningsvurdering i Kunnskapsløftet som utdanningsreform vil innebære at man spesifiserer og konstruerer tester og utvikler prosedyrer for å sikre data. Arbeidet med å sikre indikatorutvikling på kvalitet i skolen skjer gjennom standardiserte tester, men også gjennom tester som ikke er standardiserte og forskjellige former for kvalitative data. Dataene vil videre kunne analyseres og fortolkes. Hilda Taba (1962) henviste blant annet til innsamling av «records of all sorts, classroom observations, student products, diaries, essays, and simple classroom exercises» som hjelpemidler for å vurdere studentenes ytelser (s. 330).

Det betyr ikke at man oppgir kravet om objektivitet, men at man knytter det til saklig skjønn. Taba spør: Hvordan skal en utvikle et *vurderingsprogram* som gir «an objective and a valid picture of the achievement»? Subjektivitet i betydningen «personal bias has always been a problem». Hun hevdet at «One must not forget, however, that objective tests, too, involve judgment» (s. 320). Hun viste en klar interesse for objektivitet, men tok hensyn til skjønnets *nødvendighet*. Hennes påstand blir at det ikke er viktig «to eliminate judgment», men «to prevent irrelevant factors from influencing the judgment» (s. 320). Hva som er relevant dokumentasjon, er igjen et spørsmål om å utvikle et omfattende evalueringsprogram (s. 324). Igjen kommer den adekvate læreplanteorien inn som vurderingens forutsetning. Uten hjelp av et teoretisk adekvat læreplanrasjonale blir ikke vurderingen av resultatet objektiv. Objektivitet forutsetter at man har klarlagt *utdannelsesmålene* og samlet inn dokumentasjonsmateriale om faktorene som har innflytelse på læringsprosessen, dokumentasjonsmateriale om undervisnings- og læringshandlingene og dokumentasjonsmateriale om elevatferden vurdert opp mot skolens mål og hensikt.

Fortolkningene og bedømmelsene av utdanningen som gjøres innenfor Kunnskapsløftet, må ha tilknytning til materialet som dokumentasjon på kvalitet. Her er det tale om å utvikle en modell for å samle inn og bedømme dokumentasjonsmateriale for læreplanvurderinger innenfor Kunnskapsløftet som reform.

Man trenger som skoleeier, forsker eller læreplanutvikler både nasjonalt og lokalt å *kunne* formulere og klargjøre utdanningsmålene og spørre hvilke kompetansemål som ligger under en gitt læreplan. Man trenger en utviklet *evne* til å velge ut og lage hjelpemidler som er adekvate for å samle inn tegn på elevens atferd i forhold til kompetansemålene. Man må skjønne hva som er relevant å samle inn som data. Man må kunne svare på hvilke *kriterier* man skal verdsette elevens prestasjoner etter, og kunne anvende kriteriene for kompetansemålene i bedømmelsene. Kan man ikke det, blir bedømmelsen «subjektiv» og ikke basert på saklig skjønn.

Det er rimelig at et vurderingssystem med indikatorer på skolens kvalitet inneholder beskrivelser av forskjellige aspekter ved læreplanen, undervisningen og elevens læring. (1) Man bør kunne spørre etter *hvilke mål som er intendert* i læreplanen og undervisningen. Hvordan er målene beskrevet i *læreplanene for fag*, og hvor klare er de for fortolkning og oppfølging i lærerens undervisning? (2) Hvilke omstendigheter blir undervisningen gjennomført i? Hvilke anledninger har elevene til å lære, gjennom praksis, læreplanenes kompetansemål? (3) Hvilke kriterier brukes når en vurderer elevens måloppnåelse? (4) Hvilke faktorer er det som bestemmer oppnåelsen av utdanningens mål, og hvordan kan man identifisere de betingelsene som fremmer eller hindrer måloppnåelsen? (5) Hvilke implikasjoner har utdanningsvurderinger som omfatter rekken av de fire nevnte spørsmålene i Kunnskapsløftet som utdanningsreform, for revidering av så vel læreplaner som dokumenter og undervisning som forsøker å institusjonalisere læreplanen i undervisningen i samsvar med Kunnskapsløftet som læreplanreform?

Slik kunnskap om indikatorer på skolens kvalitet kan igjen brukes til både utdanningspolitiske og pedagogiske forbedringer i klargjøringer av Kunnskapsløftets intensjoner og valgte strategier for realisering. Da gir det mening å tale om at Kunnskapsløftet som reform blir et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy.

### **Konklusjon**

*Dersom* det å måle resultater i dagens undervisning i tilknytning til læreplanene for fagene er en avgjørende del av Kunnskapsløftets implementering, må det utvikles en *kriterieorientert testtradisjon*. Testkonstruktørene trenger å ha oversikt over de emnene og de kompetansemålene elevene faktisk er forventet å lære ut fra de læreplanbaserte formaliserte studieførløpene, og alle relevante elevgrupper må være med i datagrunnlaget. Utviklingen av indikatorer kan medvirke til å korrigere for sosiokulturelle skjevheter når det gjelder elevenes forutsetninger. Måleinstrumenter innenfor en kriterieorientert testtradisjon vil kunne gi informasjon om fremgang og problemer i skolene og gi muligheter for målrettet innsats både for lærere, rektorer og skoleeiere i deres arbeid med de formaliserte studieførløpene. Et mulig tema i testene kan være måle den relative effektiviteten av forskjellige opplæringsprogrammer, undervisningsmetoder og undervisningsmateriale som benyttes lokalt innenfor rammen av et nasjonalt formalisert studieførløp i de ulike skolefagene. Slik kunnskap kan igjen brukes til utdanningspolitiske og pedagogiske forbedringer både av læreplanene for fagene og av den skolefaglige undervisningen.

## Summary

This report focuses connections between educational, school system and curriculum reforms in the Knowledge Promotion (*Kunnskapsløftet*) reform.

### **What characterizes the Knowledge Promotion as an education reform?**

In this report an account is given for two developmental features that are of importance for understanding the societal context into which the Knowledge Promotion was introduced: **a knowledge society** and **diversity and complexity**. In the steering documents **school results and student learning outcomes** are emphasized. The development of **quality assessment systems** is also considered a decisive characteristic of the Knowledge Promotion as an education reform. **Greater freedom at the local level with respect to teaching methods, materials and organization** is also emphasized.

Results and student learning outcomes are strongly emphasized in all of the Knowledge Promotion's departmental steering documents. A review of the history of education also shows that the Knowledge Promotion as an education reform represents a break with earlier reforms on an international level, which have emphasized goal and result evaluations to a much lesser degree during the past 30 years. This break, which includes a stronger focus on results, is particularly apparent in minority language education and connects this to the theme of social equalization.

The analysis in Chapter 2 of Reports to the Storting from 2004 to 2008 shows a connection between them. At the same time, we can also see that there has been a development, which is illustrated through the way PISA results are used. In 2004 these results aroused alarm. In 2008 the tests became indicators of quality in a school. For example, 22% of pupils ending up at a competency level of 1 or lower is perceived to be an indicator of poor school quality.

In Chapter 3, this report refers to the consequence of societal development, specifically, increases in the education of minority language speakers. Circulated texts and supervision related to minority language speakers are analyzed and document that the texts circulated by the Educational Directorate were not good pedagogical tools for schools when the Knowledge Promotion was introduced. The formal requirements hindered schools from taking advantage of supplementary resources outlined in formulas in these texts without the municipalities or

schools actually making formal mistakes. Based on the analyses, it has been concluded that the Government did not to a sufficient degree provided school authorities or the schools themselves the necessary pedagogical preconditions and financial means to teach minority language speakers when the Knowledge Promotion was implemented.

### **What characterizes school authorities' perceptions of the Knowledge Promotion as an education reform?**

In Part 1 of the report the school authorities' perceptions of the Knowledge Promotion as an education reform is presented based on questionnaire responses. The questionnaire included responses from school authorities in 19 counties, representing 100% of the population. Furthermore, our selection includes school authorities in 15 municipalities. This number represents 26.7% of the population. Of the municipal school authorities, 17 of them have been the capital of their respective counties. 89.4% of the municipalities comprise this category (in other words, 17 of 19 capitals). We regard this partially random selection to be representative.

**In Chapter 4** we present empirical analyses of the emphasis placed by school authorities on school results and learning outcomes. In the analyses we differentiate between school authorities who to a large degree agree with the Knowledge Promotion as an education reform, limited to questions about goal and result assessments, and school authorities who to a small degree are in agreement with the Knowledge Promotion's interests for goal and result assessments.

We highlight the following result: 93.2% of school authorities to some degree or to a large degree agree that result measurements through national tests are valuable for the development of Norwegian schools, and 6.8% agree with this to a small degree. In terms of valuing result measurements against international surveys, we see that 84.8% of school authorities to some or to a large degree agree that it is important for the development of Norwegian schools that the results are measured with international surveys, and 15.2% agree with this to a small degree.

In terms of opinion about an insufficient focus on results, 42.1% of municipal and 48.7% of county school authorities to a large degree agree there has been a lack of focus on results in Norwegian schools. We maintain that these school authorities have a similar view of

Norwegian schools as the initiators and the designers of the Knowledge Promotion. In the report we explore the significance of the finding that over 50% of school authorities do not fully share this perception, which is clearly expressed in the departmental steering documents. We conclude that there is a need for further work with the perceptions of school authorities toward the Knowledge Promotion as an education reform.

**In Chapter 5** we further explore empirical analyses of school authority perceptions of the Knowledge Promotion as an education reform.

Knowledge Promotion school authorities vary in their focus on results and learning outcomes. There is a community of 36.6% of school authorities that shares a common perspective on initiatives in the Knowledge Promotion related to *result and learning outcomes*. The remaining 63.3% have opinions related to *result orientation and learning outcomes* that are in at least one and in many cases several instances not in accordance with initiatives in the Knowledge Promotion as an education reform

At the end of Part 1 of the report we point out the following: if every fourth school authority does not understand the Reform's intentions, contents or objectives, then this is not just a local problem but also a national one. If this situation stems from unclear and vague signals coming from the educational authorities, then this is not just a national problem but also a local one.

### **What characterizes the Knowledge Promotion as a curriculum reform?**

In Part 2, we point to an emphasis on **local work with the curriculum** as a key characteristic of the Knowledge Promotion reform. The Knowledge Promotion as a curriculum reform is foremost characterized by **curricula for subjects with competence objectives**. Furthermore, **the integration of basic skills in subject areas** is a decisive characteristic of the Knowledge Promotion as a curriculum reform. Two themes that belong to the curriculum's other part about principles for education are **learning strategies** and **adjustment and differentiation**. Emphasis on **minority language education** is an essential dimension of the Knowledge Promotion from a curriculum reform perspective. Learning strategies are not mentioned as a prioritized area in skills development, but are nonetheless an interesting element in the reform. Student assessment was not a prioritized theme in skills development in the Report to

the Storting nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* (Culture for Learning, pp. 99, 115), but has assumed a more prominent place in both educational and curriculum aspects of the Knowledge Production reform. Since student assessment was not a prioritized area in the plans for skills development in 2004, it is presented and analyzed in Part 2 first in light of the different Storting reports. Student assessment is at the crux of relations between educational and curriculum reform in Knowledge Promotion. The Knowledge Promotion as curriculum *and* education reform is consolidated by means of teachers' student evaluations, which enter into the school authorities' school assessment system and the State's national quality assessment system.

### **What characterizes school authorities' initiatives in connection with the Knowledge Promotion as curriculum reform?**

**Findings related to local work with curriculum:** In the report (Part 2, Chapter 6), analyses of the school authorities' implementation of Knowledge Promotion as a curriculum reform are presented. Two of these findings are presented in this summary. First, our empirical analyses show that between 35% and 62% of school authorities to a large degree support continuing education and training for teachers, especially courses in methods in different subjects, subject didactics, curriculum analyses and the development of local curricula.

The second and most decisive finding nevertheless is that many of the school authorities that **to a large extent support initiatives connected to local curriculum work hold views that do not correspond with the premises of Knowledge Promotion as an education reform.** In Chapter 6 not one piece of documentation is identified that can support the claim that initiatives for the development of local curricula in Knowledge Promotion schools are different from earlier reforms such as M87 and their ideas about local curriculum development. However, the data presented does show that it is not sufficient to think about the implementation of the Knowledge Promotion only along one axis. It is insufficient to ask only how much space is allowed for working with the curriculum at the local level in order to analyze Knowledge Promotion as a curriculum reform. Rather, the question may be posed as to whether local curriculum work corresponds with Knowledge Promotion as an education reform. In order to address this type of problem we call attention to the need for exploring more thoroughly the question of what the Knowledge Promotion as a curriculum reform entails.

**Finds connected to competences objectives:** The results of the survey serve as the basis for the following interpretation: if one of the intentions of the authorities for Knowledge Promotion is to develop curriculum goals that are more clear than those in L97/R94, then the reform has not fully realized its aims. Only 15.8% of county school authorities and 18.3% of municipal school authorities describe learning objectives in upper secondary school and 10-year compulsory schools, respectively, as to a *large degree* clear. We conclude that the State still has work to do here, provided the country absolutely wants clear learning objectives.

**Finds connected to basic skills:** Further, the finding is presented that only three basic skills have been prioritized to a large degree by more than 50% of the municipal school authorities when implementing initiatives to develop basic skills. These are the development of students' reading skills, math skills, and use of information and communication technology skills.

At the county level only the 'development of students' information and communication technology skills' has been to 'a large degree' prioritized by more than 50% of school authorities. On the whole it is striking that verbal skills have been prioritized to such a small degree. Verbal and written skills are the basic skills prioritized the lowest, respectively 47.3% and 26.3%, by county school authorities and 20% and 6.9% by municipal school authorities.

**Findings related to differentiation and adjustment:** Results from the survey on appropriate learning suggest that different problems are associated with questions on common perspectives and initiatives. On the basis of our empirical analyses we claim that 44% of the municipal school authorities surveyed, and who answered the questions (112 of 115), are in agreement regarding the Knowledge Promotion as an education reform. This pertains to both the school authorities' initiatives for additional courses in adjustment and differentiation for teachers and to school authorities' perspectives on a greater focus on results and outcomes in Norwegian schools. Sixty-three municipal school authorities, in other words 56%, find themselves outside of what the report refers to as an 'agreement zone' regarding the Knowledge Promotion as an educational and curriculum reform. Around 45% of school authorities agree with the perspectives of the Knowledge Promotion. However, altogether 11% of these authorities act or have perspectives that are not in accord with the Knowledge Promotion as an educational and curriculum reform.

**Findings connected to the education of minority language speakers:** The report's findings show that most of county school authorities prioritized the development and implementation of initiatives directed toward the improvement of students' Norwegian and school performance rather than initiatives directed toward improving students' weak school performances resulting from social background. Approximately 2/3 of county school authorities prioritized the development and implementation of initiatives aimed at improving students' weak school performances resulting from their social background and minority language speaker backgrounds. 73% prioritized the development and implementation of initiatives to improve the teaching of Norwegian for minority language speakers at upper secondary schools. Similar tendencies are seen in the priorities of municipal school authorities in general and metropolitan municipalities in particular.

As far as prioritizing the development and implementation of initiatives to improve minority language speakers' understanding of theoretical subjects, no county school authority has prioritized this to a large degree, and only 52.6% have prioritized such initiatives to some degree. This means that 47.4% of the county school authorities have made such a prioritization to a small degree. We can see a similar tendency with municipal school authorities as a whole (n=114); 51.3% to some degree and 38.3% to a small degree have prioritized the development and implementation of initiatives to improve the understanding of theoretical subjects for minority language speakers. Only 9.6% of them (n=11) have done this to a large degree.

The finding that shows that 70.6% of the sample's metropolitan area school authorities have to some degree or to a large degree prioritized the development and implementation of initiatives for improving minority language students' understanding of theoretical subjects when the Knowledge Promotion reform was introduced is more in line with research and with the public documents mentioned above than with the prioritizations made by county and other municipal school authorities in the sample.

In the report the following question is raised: how can close to 100% of county school authorities to a large degree or to some degree wish for an improvement in implementation when only 63.2% prioritized the development and implementation of initiatives to reduce the negative effects of a student's social background, and when between 68.5% and 73.7% to some degree or to a large degree prioritize the development and implementation of



performance improving initiatives and/or initiatives that aim at improving Norwegian language teaching? 52.6% have to some degree prioritized the students' understanding of theoretical subjects and the remainder of the county school authorities have to a small degree prioritized the development and implementation of that type of initiative. And *none* of the county school authorities have to a large degree prioritized the improvement of the students' understanding of theoretical subjects. This suggest that there is a lack of consistency within initiatives related to Knowledge Promotion as an education reform.

**Findings connected to student assessment:** At the end of Part 2 we present findings connected to the theme of student assessment. The report's findings show that 1 of 19 county school authorities and 3 of 10 municipal school authorities have not concretely addressed the theme 'developing skills-based assessment criteria'. The prioritization of developing and implementing initiatives to improve the practice of student assessment/individual assessment is considered foremost a matter for county school authorities. The prioritization of developing and implementing initiatives to improve the practice of setting grades is deemed first and foremost to be a matter for county school authorities.

### **How can the interest in result assessment in the education reform be anchored in the Knowledge Promotion as a curriculum reform in a consistent manner?**

In Part 3 the question about uniform steering guidelines related to main themes is analyzed. The conclusion in Chapter 13 states that basic themes such as social skills, development, joint responsibility and scientific thought and methods **are not clarified in departmental steering documents or in the Knowledge Promotion's curriculum**. It is not primarily the school authorities that are responsible for these clarifications in their local work with curriculum in order to operationalize a societal mandate.

In Chapter 14 knowledge perspectives are analyzed based on the Knowledge Promotion as education and curriculum reform, and on the premise that a knowledge society is the precondition for the curriculum in the Knowledge Promotion. This does not correspond with the knowledge perspective in the General part. Analyses show that the curriculum for subjects in the Knowledge Promotion involves a break with the traditional mindset with a division between theoretical and practical subjects, as found in the Knowledge Promotion's curriculum

General part. An important conclusion drawn in Chapter 14 is therefore that **the vision of knowledge perspective that is championed in the General part, is not tenable in light of the intention in the Knowledge Promotion's reform.**

Chapter 15 identifies the need for analyzing the General part as an overlooked theme at national and local government levels. There are people in both public education debates and in this study who argue the need to integrate the General part into the curriculum for the Knowledge Promotion. **However, integrating the General part in the Knowledge Promotion reform as a premise for further work with the curriculum will reinforce the split between the Knowledge Promotion as an education reform and as a curriculum reform can be maintained and can worsen.**

In Chapter 16 we use Chapter 7 from the report as a starting point to ask whether steering guidelines for further work with the curriculum are in keeping with the Knowledge Promotion's intentions for the curriculum. **In Chapter 16 curriculum questions are analyzed based on an understanding that the Knowledge Promotion's curriculum emerged from intentions in education policy to break with subjects in the L97 curriculum and keep L93, creating inconsistency in the curriculum.** The Knowledge Promotion's curriculum is characterized by skills objectives (jf. Report nr. 1, Engelsen 2008). Curriculum developed from competences objectives must at the same time have substance. The distinction between content-oriented curriculum and curriculum developed from objectives-oriented curriculum raises questions regarding a nationally determined choice of substance, approaches and methods, and principles for determining progression in curriculum developed from skills objectives. Our point of departure in the chapter is that *the intention* in the Knowledge Promotion's curriculum developed from competences objectives must be kept in the further implementation work. And we show that substance must be chosen in such curriculum.

In Chapter 17, the report's final chapter summarizes the findings across the chapters. One of the distinguishing features of the Knowledge Promotion as an education reform is the emphasis placed on a quality assessment system. Quality assessment systems presuppose tests that focus on criteria and competences objectives. Further work with quality indicators in the Knowledge Promotion as an education reform can divert attention from the need to anchor the education reform in a reform of the curriculum. Maintaining an emphasis on results in the Knowledge Promotion as an education reform can lead to increased contradictions between

the Knowledge Promotion as an education reform and the Knowledge Promotion as a curriculum reform if the further work with curricula is developed along the lines of the L97 curriculum. State and municipal steering with result goals as indicators of quality, and which are not primarily anchored in the curriculum, will weaken the relation between a reform of education and a reform of curriculum. Therefore, it is relevant to raise the problem regarding the connection between the Knowledge Promotion as a reform of education and of the further work with curriculum.

We have emphasized in Part 1 the value of focusing on results. However, this value is not necessarily anchored in the Knowledge Promotion as a curriculum reform. When indicators of the quality of a school are to be developed as outlined in the Report to Storting nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* (Quality in School), **problems of consistency occur**. Several things are required to maintain a relation between the Knowledge Promotion as a reform of education with a focus on measuring results and the Knowledge Promotion as a curriculum reform with a focus on skills objectives. It is vital that **the criteria for education reform's understanding of quality are the same as the criteria used in the further work with the Knowledge Promotion as a curriculum reform**. An important point in the Knowledge Promotion as reform thus concerns the function of testing as diagnosis. A criterion for diagnosis used within the Knowledge Promotion as education reform can be that tests become an integrated part of the curriculum, contributing to making explicit the disciplinary goals for the teaching.

**Conclusion of the report:** If a decisive part of implementing the Knowledge Promotion reform is to measure results in today's teaching in terms of how they relate to the curriculum, then according to the report's analyses it is necessary to develop a *tradition of criteria-oriented testing*. Developing a tradition of testing that unites the Knowledge Promotion as an educational and a curriculum tradition means that the indicators used as a frame of reference for education policy decisions can also be used as a basis for deciding subjects taught by teachers.

## Referanser

- Aftenposten: 10.01.2003: "Clemet gir lærerne større frihet"
- Bakken, A (2003): "Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner". I: *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 2003/1
- Bråten, Ivar (2007): "Leseforståelse – kompetanse, vansker og tiltak" i Ivar Råten (red.): *Leseforståelse. Lesing i kunnskapssamfunnet – teori og praksis*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Dale, Erling Lars (1972): *Pedagogikk og samfunnsforandring*. Gyldendal Norsk Forlag
- Dale, Erling Lars (2008): *Felleskolen – reproduksjon av sosial ulikhet*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Dale, Erling Lars (2008): *Fellesskolen- skolefaglig læring for alle*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Engelsen, Britt Ulstrup (2008): *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*. Rapport nr. 1. UiO PFI
- GSI (1997): Grunnskolens statistikker.
- Gundem, B.B. (1993): *Mot en ny skolevirkelighet? Læreplan i et sentraliserings- og desentraliseringsperspektiv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Hansen Wagner, Å.K. (2004): *Hvordan leser minoritetsspråklige elever i Norge? En analyse av minoritetsspråklige og majoritetsspråklige 10-åringers leseresultater og bakgrunnsfaktorer i den norske delen av PIRLS 2001*. Stavanger: Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning.
- Hernes, Gudmund (1974): "Om ulikhetens reproduksjon: hvilken rolle spiller skolen?" I: *I forskningens lys*, utgitt ved Norges allmennvitenskapelige forskningsråds 35-årsjubileum 1974. Oslo Norges allmennvitenskapelige forskningsråd.
- Hernes, Gudmund (2005): "Kunnskapsfall med Clemet". I: *Dagbladet* 8. mai
- Kjærnsli, M., Lie, S., Olsen, R. V., Roe, A. & Tormo, A. (2004): *Rett spor eller ville veier? Norske elevers prestasjoner i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2003*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjærnsli, Marit, Svein Lie, Rolf Vegar Olsen, Astri Roe (2007): *Tid for tunge løft. Norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA 2007*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klette, K., Aukrust, V. G., Hagtvedt, B. og Hertzberg, F. (2003): Synteserapport. «Klassereformer praksisformer etter Reform 97»
- Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Midlertidig utgave juni 2006*

Lysne, Anders (2004): *Karakterer og kompetanse. Stridstema i norsk skolehistorie*. AVA forlag

NOU 1995: 12. *Opplæring i et flerkulturelt Norge*

NOU 1997: *Nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen* (Moe-utvalget)

NOU 2003:16. I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle

NOU 2008: 18. *Fagopplæring for framtida*. Ot.prp. nr. 55 (2003–2004): Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova

Opplæringsloven utgitt av Kunnskapsdepartementet Sandberg,

Nina og Petter Aasen (2008): *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Delrapport 1. UiO, ILS og NIFU-SPEP

Sivesind, Kirsten og Berit Karseth (2009): "Læreplanstudier – perspektiver og posisjoner" i Erling Lars Dale (red.): *Læreplan. Et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Statistisk sentralbyrå (1994): Særtrykk fra Ukens statistikk. nr. 42, 1994

Statistisk sentralbyrå (2002). Elevar frå språklege minoritetar, etter morsmål. 1. september 2001

Statistisk sentralbyrå (2005) <http://www.ssb.no/utgrs/om.html>

St.meld. nr. 25 (1998–1999): *Morsmålsopplæring i grunnskolen*.

St.meld. nr. 30 (2003–2004): *Kultur for læring*

St.meld. nr. 16 (2006–2007): *... og ingen sto igjen*

St.meld. nr. 31 (2007–2008): *Kvalitet i skolen*

St.meld. nr. 11 (2008–2009): *Læreren. Rollen og utdanningen*

Taba, Hilda (1962) *Curriculum development. Theory and practice*. New York, Chicago, San Francisco: Harcourt, Brace & World

Telhaug, Alfred Oftedal (2005): "Fellesskap eller individualisme." I: *Dagbladet* 23. mai

Udir-tilskot-10-2005: Statstilskot til opplæring for språklege minoritetar i grunnskolen  
Særskild språkopplæring i norsk, morsmål og/eller tospråkleg fagopplæring - Kap. 225  
post 64 underpost 11

Utdannings- og forskningsdepartementet (2003) *Strategiplan: Likeverdig utdanning i praksis!*  
*Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009*

Øzerk, K. (1992): *Tospråklige opplæring. Sirkulær tenkning og pedagogikk*. Haslum: Oris Forlag

Øzerk, K. (2003): *Sampedagogikk*. Vallset: Oplandske Bokforlag

Øzerk, K (2007): *Avvik og Merknad*. Vallset: Oplandske Bokforlag

Øzerk, K. (2008): "Interkulturell danning i en flerkulturell skole". I: Arneberg, P. & Briseid, L. G. (Red.): *Fag og danning*. Bergen: Fagbokforlaget.

## Vedlegg

**DEL 1**

**Konfidensielt**

### FYLKESNIVÅ

#### EN UNDERSØKELSE OM REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

FYLKETS NAVN: .....

OM BAKGRUNNEN TIL DEN ELLER DE SOM HAR FYLT UT SKJEMAET:

Nr. 1: Utfyllerens stilling i fylkeskommunen:.....

Nr. 1: Utfyllerens kjønn:  Kvinne    Mann   

Nr. 2: Utfyllerens stilling i fylkeskommunen:.....

Nr. 2: Utfyllerens kjønn:  Kvinne    Mann   

Nr. 3: Utfyllerens stilling i fylkeskommunen:.....

Nr. 3: Utfyllerens kjønn:  Kvinne    Mann

FERDIGUTFYLT SKJEMA SKAL RETURNERES TIL:

ARK-Prosjektet v/ Erling Lars Dale

1092 Universitetet i Oslo

Svarsending 2176

0091 OSLO



**DEL 2**

OM REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

OG

NORGES RESULTATER I INTERNASJONALE UNDERSØKELSER SOM  
'PISA'

*PISA: Programme for International Student Assessment*

Kryss av passende rute:

1) Har din etat diskutert *norske elevers resultater i PISA-undersøkelsen*?

*Ja*    *Nei*

*Hvis svaret er 'Nei', hopp over til DEL 3.*

*Hvis svaret er 'Ja', fortsett med følgende spørsmål:*

2) I hvilken grad har din etat drøftet *resultatene fra PISA-undersøkelsen* de siste fem årene?

.....  .....

*I stor grad   I noen grad   I liten grad*

3) I hvilken/hvilke forum ble *resultatene fra PISA-undersøkelsen* drøftet?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Vi har diskutert saken *internt*.

Vi har diskutert saken *med skolelederne*.

Vi har diskutert saken *med lærerne*.

4) Hva rettet drøftingene oppmerksomheten mot?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Resultatene som ble oppnådd av elever med norsk som morsmål

Resultatene som ble oppnådd av elever fra språklige minoriteter

Resultatene som ble oppnådd av alle elever i undersøkelsen

5) Har fylkeskommunen som skoleleier satt i gang noen tiltak i fylket eller i noen skoler hvor PISA-undersøkelsens resultater ble relatert til gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet?

Nei  Ja, følgende  tiltak: \_\_\_\_\_

**DEL 3**

OM REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

OG

NORGES RESULTATER I INTERNASJONALE UNDERSØKELSER SOM  
'TIMSS':

*TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study*

Kryss av passende rute:

1) Har din etat diskutert norske elevers resultater i TIMSS-undersøkelsen?

Ja

Nei

Hvis svaret er 'Nei', hopp over til DEL 4.

Hvis svaret er 'Ja', fortsett med følgende spørsmål:

2) I hvilken grad har din etat drøftet resultatene fra TIMSS-undersøkelsen de siste fem årene?

.....  .....

I stor grad    I noen grad    I liten grad

3) I hvilken/hvilke forum ble resultatene fra TIMSS-undersøkelsen drøftet?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Vi har diskutert saken internt.

Vi har diskutert saken med skolelederne.

Vi har diskutert saken med lærerne.

4) Hva var fokuset i drøftingene?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Resultatene som ble oppnådd av elev med norsk som morsmål

Resultatene som ble oppnådd av elev fra språklige minoriteter

Resultatene som ble oppnådd av alle elever i undersøkelsen

5) Har fylkeskommunen som skoleeier satt i gang noen tiltak i fylket eller i noen skoler hvor TIMSS-undersøkelsens resultater ble relatert til gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet?

Nei  Ja, følgende tiltak: \_\_\_\_\_

**DEL 4**

ETATENS OPPFATNING AV ULIKE UTDANNINGSPOLITISKE UTSAGN:

1) I hvilken grad er din etat enig i følgende utsagn?

a) Utsagn: "Det eksisterer en svak kultur for læring i norsk videregående skole"

-----  -----

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

b) Utsagn: "Mange videregående elevers skolegang i Norge har vært preget av et bra læringsmiljø"

-----  -----

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

c) Utsagn: "Mange elever i videregående skole har problemer med læring i skolen på grunn av at de har dårlige læringsstrategier"

-----  -----

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

d) Utsagn: "Opplæringen i norsk videregående skole er for liten grad tilpasset den enkelte elev og lærling/lærekandidat"

-----  -----

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

e) Utsagn: *"Læringsmålene i læreplaner for videregående skole i Kunnskapsløftet er tydelige"*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

f) Utsagn: *"Det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk videregående skole"*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

g) Utsagn: *"Det har vært problemer med fylkeskommunens styring når det gjelder videregående skole"*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

h) Utsagn: *"Det har vært problemer med ressursforvaltningen på fylkesnivå når det gjelder norsk videregående skole"*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

i) Utsagn: *"Det har vært bra skolefaglig kompetanse blant skoleledere i videregående skole"*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

j) Utsagn: "Det har vært bra faglig kompetanse blant lærere i videregående skole"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

k) Utsagn: "Det er viktig for utviklingen av norsk videregående skole at resultatene måles med nasjonale prøver"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

l) Utsagn: "Det er viktig for utviklingen av norsk videregående skole at resultatene måles med internasjonale undersøkelser"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

m) Utsagn: "Norges resultater i PISA-undersøkelsen har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

n) Utsagn: "Norges resultater i TIMSS-undersøkelsen har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

o) Utsagn: "Det er bra at en time nå er definert som 60 minutter i ressursoverføring til fylket"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

p) Utsagn: "Utdanningsdirektoratet har informert skoleeiere (fylkeskommuner) i tide om viktige strategier for innføringen av reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

q) Utsagn: "Staten har overført økonomiske ressurser til fylkeskommuner for en forsvarlig innføring av reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

r) Utsagn: "Staten har overført økonomiske ressurser til etterutdanning av skoleledere i videregående skole i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

s) Utsagn: "Staten har overført økonomiske ressurser til etterutdanning av lærere i videregående skole i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

t) Utsagn: "Reformen Kunnskapsløftet har lettet fylkets arbeid med å kvalitetssikre opplæringen i videregående skole"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

u) Utsagn: ”Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

v) Utsagn: ”Fylkeskommunene har fått et større handlingsrom for beslutninger om videregående skolen etter at staten innført reformen Kunnskapsløftet”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

**DEL 5**

OM REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

Reformen Kunnskapsløftet og læreplaner ble innført 1. august 2006, dvs. fra og med skoleåret 2006–2007

1. Hva oppfatter din etat (fylkeskommunenivået) som det viktigste med utdanningsreformen? Nevn minst én og maksimum fem saker/områder som din etat (fylkeskommunen som skoleeier) anser det som det viktigste med reformen:

a).....

b).....

c).....

d).....



e) .....

**DEL 6**

OM ETATENS FORHOLD TIL ULIKE DOKUMENTER

Kryss av på en gradert skala:

I hvilken grad har din etat lagt følgende dokumenter til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet?

a) *St.meld. nr. 30: Kultur for læring*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

b) *Strategidokumentet 'Fra ord til handling'*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

c) *Strategidokumentet 'Kompetanse for utvikling – Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringa 2005–2008'*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

d) Strategidokumentet 'Likeverdig utdanning i praksis 2004–2009 og/eller

Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009'

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

(fortsetter)

e) Strategiplanen 'Et felles løft for realfagene'

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

f) Strategiplanen: 'Skapende læring – strategiplan for kunst og kultur i opplæringen'

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

g) St.meld. nr. 16: ... og ingen sto igjen: Tidlig innsats for livslang læring

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

**DEL 7**

OM ETATENS PRIORITERINGER NÅR DET GJELDER UTVIKLING OG IVERKSETTING AV TILTAK OM ULIKE SAKER

Kryss av et passende svar:

I hvilken grad har din etat prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for følgende:

1) Utviklingen av elevenes muntlige ferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

2) Utviklingen av elevenes skriftlige ferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

3) Utviklingen av elevenes leseferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

4) Utviklingen av elevenes regneferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

5) Utviklingen av elevenes digitale ferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

6) Utviklingen av elevenes kunnskaper i naturfag:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

7) *Utviklingen av elevenes kunnskaper i matematikk:*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

8) *Opplæring i fremmedspråk nr. 2:*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

*(fortsetter)*

9) *Å forbedre praksisen med 'elevvurdering / individvurdering':*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

10) *Å forbedre praksisen med 'karaktersetting':*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

11) *Forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn:*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

12) *Forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av elevens språklige minoritetsbakgrunn':*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

13) *Økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring:*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

14) *Forbedring av 'norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter'*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

15) *Forbedring av språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fagene*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

16) *Forbedring av elevenes tilgang på datamaskiner / PC*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

17) *Samarbeid med grunnskolen for å innføre 'programfag til valg'*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

**DEL 8**

ETTERUTDANNING

I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av pedagogiske personalet (lærere og skoleledere) hvor følgende temaer (emner) ble tatt opp i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet:

1) Tema: *Elevvurdering / individvurdering:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

2) Tema: *Vurdering for læring:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

3) Tema: *Karaktersetting:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

4) Tema: *Utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

5) Tema: *Tilpasset opplæring:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

6) Tema: *Prosjektorganisert opplæring / prosjektarbeid:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

7) Tema: *Temaorganisert opplæring:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

8) Tema: *Læringsstrategier*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

9) Tema: *Multiple-intelligenser:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

10) Tema: *Læringsstiler:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

11) Tema: *Motivasjon / motivasjon for læring:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

12) Tema: *Differensiering:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

13) Tema: *Sosial og kulturell kompetanse:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

14) Tema: *Samarbeid mellom skole og lokalt nærings- og arbeidsliv / lokale bedrifter/organisasjoner:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

15) Tema: *Lærebokanalyse:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

16) Tema: *Læreplananalyse:*

(fortsetter)



--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

17) Tema: *Nettbasert læring / fleksibel læring / bruk av PC/data i opplæringen:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

18) Tema: *Elevenes leseforståelse av fagtekster:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

19) Tema: *Opplæringen av språklige minoriteter i videregående skole:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

20) Tema: *Årsplanlegging/halvårsplanlegging:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

21) Tema: *Organisering av opplæringen i videregående skole:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

22) Tema: *Fagdidaktikk i ulike fag:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

23) Tema: *Metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

(fortsetter)

24) Tema: *Opplæringen av døvetospråklige i videregående skole:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

25) Tema: *Læringsmiljø:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

26) Tema: *Klasseromsledelse:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

27) Tema: *Opplæringen av samiskspråklige elever:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

28) Tema: *Omfordeling av 25% av det tildelte timetallet til det enkelte fag:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

29) Tema: *Utvikling av lokale læreplaner:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

30) Tema: *Elevmedvirkning / medbestemmelse / elevdemokrati:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

31) Tema: *Samarbeid mellom skole og hjem:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

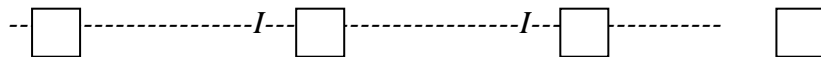
(fortsetter)

32) Tema: *Samarbeid mellom videregående skole og ungdomskole:*

--□-----I--□-----I--□-----□

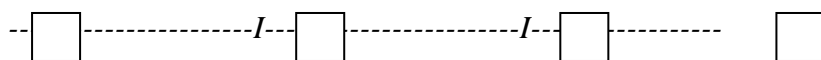
8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

33) Annet tema: \_\_\_\_\_



8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

34) Annet tema: \_\_\_\_\_



8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen



OM KOMPETANSEN SOM BLE BRUKT TIL ETTERUTDANNING  
AV PEDAGOGISKE PERSONALE I FORBINDELSE MED

INNFØRINGEN OG GJENNOMFØRINGEN AV  
REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

Hvilke kompetente personer / instanser / kanaler har dere brukt til etterutdanningen av lærere og skoleledere i fylket?

Kryss av i så mange ruter som dere synes er passende:

- a)  Fagansatte ved universiteter
- b)  Fagansatte ved høyskoler
- c)  Fagansatte ved egen institusjon (fylkeskommunen)
- d)  Fagfolk fra private firmaer
- e)  Fagfolk fra Utdanningsforbundet
- f)  Fagfolk fra Utdanningsetaten
- g)  Fagfolk fra Kunnskapsdepartementet
- h)  Fagfolk fra forskningsstiftelser (som FAFO, NIBR, NOVA, NIFU-SINTEF og lignende)
- i)  Fagfolk fra Statlige kompetansesentre
- j)  Ressurslærere fra videregående skoler i eget fylket
- k)  Ressurslærere fra videregående skoler fra andre fylker
- l)  Fagfolk fra utlandet
- m)  Gjennom deltakelse i kurs ved Universiteter og/eller høyskoler
- n)  Gjennom deltakelse i offentlige nasjonale konferanser

- o)  Gjennom deltakelse i internasjonale konferanser
- p)  Gjennom deltakelse i konferanser i regi av ulike organisasjoner i Norge
- q)  Gjennom studieturer/ekskursjoner i utlandet
- r)  Gjennom studietur/ekskursjoner i Norge
- s)  Gjennom deltakelse i nasjonale konferanser
- t)  Andre (oppgi navn): .....

**DEL 10**

VIKTIGE RUNDSKRIV FRA DEPARTEMENTET OG/ELLER  
UTDANNINGSDIREKTORATET:

1) Skriv minst to og maks fem *rundskriv* og/eller *informasjonsark lagt ut på nettet* som din etat anser som de mest betydningsfulle dokumentene for å styre opplæringen i videregående skole etter Kunnskapsløftet:

	<b>Rundskrivets nummer</b>	<b>Rundskrivets navn:</b>
<b>1</b>		
<b>2</b>		
<b>3</b>		
<b>4</b>		
<b>5</b>		

**DEL 11**

UTFORDRENDE SAKER I FORBINDELSE MED INNFØRINGEN OG  
GJENNOMFØRINGEN AV REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET:

Skriv minst to og maks fem saker som din etat anser som *utfordrende saker* i norsk videregående skole etter at Kunnskapsløftet ble innført:

	<b>En kort beskrivelse av den utfordrende saken</b>
<b>Sak nr 1</b>	
<b>Sak nr 2</b>	
<b>Sak nr 3</b>	
<b>Sak nr 4</b>	
<b>Sak nr 5</b>	

**TAKK FOR HJELPEN!**

**KOMMUNENIVÅ**

**EN UNDERSØKELSE OM REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET**

KOMMUNENS NAVN: .....

OM BAKGRUNNEN TIL DEN ELLER DE SOM HAR FYLT UT SKJEMAET:

Nr 1: Utfyllerens stilling i kommunen:.....

Nr 1: Utfyllerens kjønn:  Kvinne  Mann

Nr 2: Utfyllerens stilling i kommunen:.....

Nr 2: Utfyllerens kjønn:  Kvinne  Mann

Nr 3: Utfyllerens stilling i kommunen:.....

Nr 3: Utfyllerens kjønn:  Kvinne  Mann

**FERDIGUTFYLT SKJEMA SKAL RETURNERES TIL:**

**ARK-Prosjektet v/ Erling Lars Dale  
1092 Universitetet i Oslo  
Svarsending 2176  
0091 OSLO**



**DEL 2**

OM REFORMAN KUNNSKAPSLØFTET

OG

NORGES RESULTATER I INTERNASJONALE UNDERSØKELSER SOM  
'PISA'

*PISA: Programme for International Student Assessment*

Kryss av passende rute:

1) Har din etat diskutert *norske elevers resultater i PISA-undersøkelsen*?

*Ja*    *Nei*

*Hvis svaret er 'Nei' hopp over til DEL 3.*

*Hvis svaret er 'Ja', fortsett med følgende spørsmål:*

2) I hvilken grad har din etat drøftet *resultatene fra PISA-undersøkelsen* i de siste fem årene?

.....  .....

*I stor grad   I noen grad   I liten grad*

3) I hvilken / hvilke forum ble *resultatene fra PISA-undersøkelsen* drøftet?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Vi har diskutert saken *internt*.

Vi har diskutert saken *med skolelederne*.

Vi har diskutert saken *med lærerne*.

4) Hva rettet drøftingene oppmerksomheten mot?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Resultatene som ble oppnådd av elevener med norsk som morsmål

Resultatene som ble oppnådd av elevener fra språklige minoriteter

Resultatene som ble oppnådd av alle elevener i undersøkelsen

5) Har *kommunen som skoleeier* satt i gang noen tiltak i kommunen eller i noen skoler hvor PISA-undersøkelsens resultater ble relatert til gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet?

Nei  Ja, følgende tiltak:  \_\_\_\_\_



OM REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

OG

NORGES RESULTATER I INTERNASJONALE UNDERSØKELSER SOM  
'TIMSS':

*TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study*

Kryss av passende rute:

1) Har din etat diskutert *norske eleveners resultater i TIMSS-undersøkelsen*?

Ja

Nei

*Hvis svaret er 'Nei' hopp over til DEL 4.*

*Hvis svaret er 'Ja', fortsett med følgende spørsmål:*

2) I hvilken grad har din etat drøftet *resultatene fra TIMSS-undersøkelsen* i de siste fem årene?

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

3) I hvilken / hvilke forum ble *resultatene fra TIMSS-undersøkelsen* drøftet?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Vi har diskutert saken internt.

Vi har diskutert saken med skolelederne.

Vi har diskutert saken med lærerne.

4) Hva var fokuset på drøftingene?

Kryss av i så mange ruter som det passer:

Resultatene som ble oppnådd av elev med norsk som morsmål

Resultatene som ble oppnådd av elev fra språklige minoriteter

Resultatene som ble oppnådd av alle elever i undersøkelsen

5) Har *kommunen som skoleleier* satt i gang noen tiltak i kommunen eller i noen skoler hvor *TIMSS-undersøkelsens* resultater ble relatert til gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet?

nei

Ja, følgende tiltak: \_\_\_\_\_

ETATENS OPPFATNING AV ULIKE UTDANNINGSPOLITISKE UTSAGN:

1) I hvilken grad er din etat enig i følgende utsagn?

a) Utsagn: ”Det eksisterer en svak kultur for læring i norsk skole”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

b) Utsagn: ”Mange elevers skolegang i grunnskolen i Norge har vært preget av et bra læringsmiljø”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

c) Utsagn: ”Mange elever i grunnskolen har problemer med læring i skolen på grunn av de har dårlige læringsstrategier”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

d) Utsagn: ”Opplæringen i norsk grunnskole er for liten grad tilpasset den enkelte elev”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

e) Utsagn: ”Læringsmålene i læreplaner for grunnskolen i Kunnskapsløftet er tydelige”

.....  .....

-----  
*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

f) Utsagn: ”Det har eksistert et manglende fokus på resultater i norsk grunnskole”

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

g) Utsagn: ”Det har vært problemer med kommunens styring når det gjelder grunnskolen”

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

h) Utsagn: ”Det har vært problemer med ressursforvaltningen på kommunenivå når det gjelder norsk grunnskole”

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

i) Utsagn: ”Det har vært bra skolefaglig kompetanse blant skoleledere i grunnskolen i Norge”

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

j) Utsagn: ”Det har vært bra faglig kompetanse blant lærere i grunnskolen”

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

k) Utsagn: "Det er viktig for utviklingen av grunnskolen i Norge at resultatene måles med nasjonale prøver"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

l) Utsagn: "Det er viktig for utviklingen av grunnskolen i Norge at resultatene måles med internasjonale undersøkelser"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

m) Utsagn: "Norges resultater i PISA-undersøkelsen har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

n) Utsagn: "Norges resultater i TIMSS-undersøkelsen har vært en av de viktigste drivkreftene bak initiativet til reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

o) Utsagn: "Det er bra at en time nå er definert som 60 minutter i ressursoverføring til kommunen"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

p) Utsagn: "Utdanningsdirektoratet har informert skoleeiere (kommuner) i tide om viktige strategier for innføringen av reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

q) Utsagn: "Staten har overført økonomiske ressurser til kommuner for en forsvarlig innføring av reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

r) Utsagn: "Staten har overført økonomiske ressurser til etterutdanning av skoleledere i grunnskolen i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

s) Utsagn: "Staten har overført økonomiske ressurser til etterutdanning av lærere i grunnskolen i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

t) Utsagn: "Reformen Kunnskapsløftet har lettet kommunens arbeid med å kvalitetssikre opplæringen i grunnskolen"

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

u) Utsagn: ”Kunnskapsløftet er et godt pedagogisk og utdanningspolitisk styringsverktøy”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

v) Utsagn: ” Kommunene har fått et større handlingsrom for beslutninger om grunnskolen etter at staten innført reformen Kunnskapsløftet”

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

**DEL 5**

OM REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

Reformen Kunnskapsløftet og læreplaner ble innført 1. august 2006, dvs. fra og med skoleåret 2006-2007

1. Hva oppfatter din etat (kommunenivået) som det viktigste med utdanningsreformen?

Nevn minst én og maksimum fem saker/områder som din etat (kommunen som skoleeier) anser det som det viktigste med reformen:

a).....

b).....

c).....

d).....

e) .....



**DEL 6**

OM ETATENS FORHOLD TIL ULIKE DOKUMENTER

Kryss av på en gradert skala:

I hvilken grad har din etat lagt følgende dokumenter til grunn for innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet?

a) *St.meld. nr. 30: Kultur for læring*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

b) *Strategidokumentet 'Fra ord til handling'*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

c) *Strategidokumentet 'Kompetanse for utvikling- Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringa 2005–2008'*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

d) Strategidokumentet 'Likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 og/eller  
Likeverdig opplæring i praksis 2007-2009'

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

(fortsetter)

e) Strategiplanen 'Et felles løft for realfagene'

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

f) Strategiplanen: 'Skapende læring - strategiplan for kunst og kultur i opplæringen'

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

g) St.meld.nr.16 : ...og ingen sto igjen: Tidlig innsats for livslang læring

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

**DEL 7**

OM ETATENS PRIORITERINGER NÅR DET GJELDER UTVIKLING OG IVERKSETTING AV TILTAK OM ULIKE SAKER

Kryss av et passende svar:

I hvilken grad har din etat prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for følgende :

1) Utviklingen av elevenes muntlige ferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

2) Utviklingen av elevenes skriftlige ferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

3) Utviklingen av elevenes leseferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

4) Utviklingen av elevenes regneferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

5) Utviklingen av elevenes digitale ferdigheter:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

6) Utviklingen av elevenes kunnskaper i naturfag:

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

7) *Utviklingen av elevenes kunnskaper i matematikk:*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

8) *Opplæring i fremmedspråk nr 2:*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

*(fortsetter)*

9) *Å forbedre praksisen med 'elevvurdering / individvurdering':*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

10) *Å forbedre praksisen med 'karaktersetting':*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

11) *Forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn:*

.....  .....

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

12) *Forbedring av elevenes svake skoleprestasjoner som følge av elevens språklige minoritetsbakgrunn':*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

13) *Forbedring av 'norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter'*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

14) *Forbedring av språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fagene*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

15) *Forbedring av elevenes tilgang på datamaskiner / PC*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

16) *Samarbeid med videregående skole for å innføre 'programfag til valg'*

----------

*I stor grad    I noen grad    I liten grad*

**DEL 8**

ETTERUTDANNING

I hvilket omfang har din etat klart å gi tilbud om etterutdanning (kurs) av pedagogiske personalet ( lærere og skoleledere) hvor følgende temaer (emner) ble tatt opp i forbindelse med innføringen av reformen Kunnskapsløftet:

1) Tema: *Elevvurdering / individvurdering:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

2) Tema: *Vurdering for læring:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

3) Tema: *Karaktersetting:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

4) Tema: *Utarbeiding av kompetansebaserte vurderingskriterier:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

5) Tema: *Tilpasset opplæring:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

6) Tema: *Prosjektorganisert opplæring / prosjektarbeid:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

7) Tema: *Temaorganisert opplæring:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

8) Tema: *Læringsstrategier*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

9) Tema: *Multiple-intelligenser:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

10) Tema: *Læringsstiler:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

11) Tema: *Motivasjon / motivasjon for læring:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

12) Tema: *Differensiering:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

13) Tema: *Sosial og kulturell kompetanse:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

14) Tema: *Samarbeid mellom skole og lokalt nærings- og arbeidsliv / lokale bedrifter/organisasjoner:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

15) Tema: *Lærebokanalyse:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer   5 – 7 timer   Maks 4 timer   Ingen

16) Tema: *Læreplananalyse:*

(fortsetter)



--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

17) Tema: *Nettbasert læring / fleksibel læring / bruk av PC/data i opplæringen:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

18) Tema: *Elevenes leseforståelse av fagtekster:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

19) Tema: *Opplæringen av språklige minoriteter i grunnskolen:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

20) Tema: *Årsplanlegging/halvårsplanlegging:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

21) Tema: *Organisering av opplæringen i grunnskolen:*

--  -----I-----  -----I-----  -----

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

22) Tema: *Fagdidaktikk i ulike fag:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

23) Tema: *Metoder i ulike fag / arbeidsmåter i ulike fag:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

(fortsetter)

24) Tema: *Opplæringen av døvetospråklige i grunnskolen:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

25) Tema: *Læringsmiljø:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

26) Tema: *Klasseromsledelse:*

-------I-------I-------

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

27) Tema: *Opplæringen av samiskspråklige elever:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

28) Tema: *Omfordeling av 25% av det tildelte timetallet til det enkelte fag:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

29) Tema: *Utvikling av lokale læreplaner:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

30) Tema: *Elevmedvirkning / medbestemmelse / elevdemokrati:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

31) Tema: *Samarbeid mellom skole og hjem:*

--□-----I--□-----I--□-----□

8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

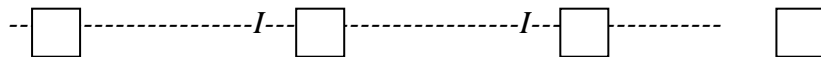
(fortsetter)

32) Tema: *Samarbeid mellom ungdomskole og videregående skole:*

--□-----I--□-----I--□-----□

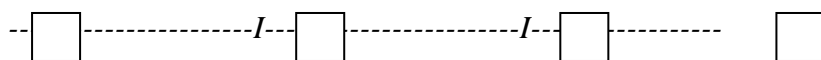
8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

33) Annet tema: \_\_\_\_\_



8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen

34) Annet tema: \_\_\_\_\_



8 eller flere timer 5 – 7 timer Maks 4 timer Ingen



OM KOMPETANSEN SOM BLE BRUKT TIL ETTERUTDANNING  
AV PEDAGOGISKE PERSONALE I FORBINDELSE MED

INNFØRINGEN OG GJENNOMFØRINGEN AV  
REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET

Hvilke kompetente personer / instanser / kanaler har dere brukt til etterutdanningen av lærere og skoleledere i kommunen?

Kryss av i så mange ruter som dere synes er passende:

- u)  Fagansatte ved universiteter
- v)  Fagansatte ved høyskoler
- w)  Fagansatte ved egen institusjon (kommunen)
- x)  Fagfolk fra private firmaer
- y)  Fagfolk fra Utdanningsforbundet
- z)  Fagfolk fra Utdanningsdirektoratet
- æ)  Fagfolk fra Kunnskapsdepartementet
- ø)  Fagfolk fra forskningsstiftelser (som FAFO, NIBR, NOVA, NIFU-SINTEF og lignende)
- å)  Fagfolk fra Statlige kompetansesentre
- aa)  Ressurslærere fra grunnskoler i egen kommune
- bb)  Ressurslærere fra grunnskolen fra andre kommuner
- cc)  Fagfolk fra utlandet
- dd)  Gjennom deltakelse i kurs ved Universiteter og/eller høyskoler
- ee)  Gjennom deltakelse i offentlige nasjonale konferanser

- ff)  Gjennom deltakelse i internasjonale konferanser
- gg)  Gjennom deltakelse i konferanser i regi av ulike organisasjoner i Norge
- hh)  Gjennom studieturer/ekskursjoner i utlandet
- ii)  Gjennom studietur/ekskursjoner i Norge
- jj)  Gjennom deltakelse i nasjonale konferanser
- kk)  Andre (oppgi navn): .....

**DEL 10**

VIKTIGE RUNDSKRIV FRA DEPARTEMENTET OG/ELLER  
UTDANNINGSDIREKTORATET:

1) Skriv minst to og maks fem *rundskriv* og/eller *informasjonsark lagt ut på nettet* som din etat anser som de mest betydningsfulle dokumentene for å styre opplæringen i grunnskolen etter Kunnskapsløftet:

	<b>Rundskrivets nummer</b>	<b>Rundskrivets navn:</b>
<b>1</b>		
<b>2</b>		
<b>3</b>		
<b>4</b>		
<b>5</b>		

**DEL 11**

UTFORDRENDE SAKER I FORBINDELSE MED INNFØRINGEN OG  
GJENNOMFØRINGEN AV REFORMEN KUNNSKAPSLØFTET:

Skriv minst to og maks fem saker som din etat anser som *utfordrende saker* i norsk grunnskole etter at Kunnskapsløftet ble innført:

	<b>En kort beskrivelse av den utfordrende saken</b>
<b>Sak nr 1</b>	
<b>Sak nr 2</b>	
<b>Sak nr 3</b>	
<b>Sak nr 4</b>	
<b>Sak nr 5</b>	

**TAKK FOR HJELPEN!**