



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 31

(2007–2008)

---

## Kvalitet i skolen







DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 31

(2007–2008)

---

Kvalitet i skolen



# Innhold

<b>1</b>	<b>Felles innsats for bedre kvalitet</b> .....	5	3.5.1	Skolelederens rolle .....	44
1.1	Hva er kvalitet? .....	7	3.5.2	Ledelse av skolens praksis .....	45
1.1.1	Samfunnsmandatet .....	8	3.5.3	Prioritering av ressurser .....	47
1.2	Hva gir høyere kvalitet i opplæringen?.....	9	3.5.4	Skoleledernes kompetanse .....	48
1.2.1	Tidlig innsats.....	9	3.6	Lokale skoleeiere og statlig styring ....	49
1.2.2	Kompetanse i opplæringssektoren.....	9	3.6.1	Klare mål for grunnopplæringen .....	50
1.2.3	Tette hull i Kunnskapsløftet .....	10	3.6.2	Tilgang på styringsinformasjon .....	50
1.2.4	Støtte til bedre praksis .....	10	3.6.3	Skoleeiers oppfølging av egne skoler .....	51
1.2.5	Tettere oppfølging .....	10	3.6.4	Oppfølging og dialog mellom skoleeier og skole .....	54
1.3	Mål for kvaliteten i grunnopplæringen.....	10	3.6.5	Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon .....	56
<b>2</b>	<b>Status for kvaliteten i grunnopplæringen</b> .....	13	3.6.6	Oppfølging og dialog mellom staten og det lokale nivået .....	56
2.1	Elevenes læringsutbytte .....	13	<b>4</b>	<b>Vurderinger og tiltak</b> .....	59
2.1.1	Barnetrinnet.....	13	4.1	Tidlig innsats .....	60
2.1.2	Ungdomstrinnet.....	16	4.1.1	Ny og helhetlig skoledag.....	60
2.2	Læringsutbytte og gjennomføring i videregående opplæring .....	18	4.1.2	Økt ressursinnsats på 1.–4. trinn .....	60
2.2.1	Læringsutbytte.....	18	4.1.3	Tidlig kartlegging og oppfølging .....	61
2.2.2	Gjennomføring av videregående opplæring .....	18	4.1.4	Rett til utvidet tid til videregående opplæring for elever med særskilt språkopplæring.....	63
2.3	Elevenes bakgrunn og utbytte av opplæringen .....	19	4.1.5	Bedre gjennomføring i videregående opplæring.....	63
2.3.1	Sosial bakgrunn .....	19	4.1.6	Føring av fravær på vitnemålet fra grunnskolen.....	64
2.3.2	Kjønnsforskjeller .....	20	4.2	Kompetanseutvikling.....	64
2.3.3	Minoritetsspråklige elever .....	20	4.2.1	Lærernes kompetanse .....	64
2.4	Inkludering og mestring.....	20	4.2.2	Skolelederens kompetanse .....	66
2.4.1	Inkludering .....	20	4.2.3	Kunnskap om hva som virker .....	67
2.4.2	Mestring .....	22	4.3	Tette hull i Kunnskapsløftet.....	69
2.5	Oppsummering av indikatorene på måloppnåelse .....	23	4.3.1	Videre arbeid med læreplanene i Kunnskapsløftet .....	70
<b>3</b>	<b>Hva fremmer elevenes læring?</b> .....	24	4.4	Støtte til bedre praksis.....	73
3.1	Samspill mellom lærer og elev.....	26	4.4.1	Fellesskap og tilpasning .....	73
3.1.1	Et godt sosialt miljø .....	26	4.4.2	Godt læringsmiljø.....	76
3.1.2	Ro og tid til læring .....	26	4.4.3	Foreldreinvolvering .....	78
3.1.3	Vekt på læring og tro på elevene .....	28	4.5	Tettere oppfølging.....	79
3.1.4	Tilbakemeldinger .....	30	4.5.1	Tid til læring .....	79
3.1.5	Varierte metoder og bruk av IKT .....	30	4.5.2	Bedre informasjon om elevenes utvikling og utbytte av opplæringen ...	80
3.1.6	Hjem–skole-samarbeid .....	33	4.5.3	Krav til årlig tilstandsrapport .....	82
3.2	Tidlig innsats.....	33	4.5.4	Støtte til lokal kvalitetsvurdering.....	83
3.3	Lærernes utdanning .....	35	4.5.5	Tilbud om veiledning til skoler og skoleeiere med særskilte utfordringer .....	83
3.3.1	Lærere i grunnskolen.....	35	4.5.6	Bedre utnyttelse av nasjonale sentre .....	85
3.3.2	Lærere i videregående opplæring.....	38	4.5.7	Konsentrert statlig innsats .....	86
3.4	Systematisk kompetanseutvikling .....	39			
3.4.1	Etter- og videreutdanning .....	39			
3.4.2	Læring i det daglige .....	42			
3.4.3	Kunnskap om hva som virker best.....	42			
3.5	Ledelse i et skolefellesskap.....	44			

4.5.8	Oppfølging av skoleeierne gjennom tilsyn og veiledning om regelverket .....	86
-------	---	----

<b>5</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	89
5.1	Tidlig innsats .....	89
5.2	Kompetanseutvikling .....	89

5.3	Tette hull i Kunnskapsløftet .....	90
5.4	Støtte til bedre praksis .....	90
5.5	Tettere oppfølging .....	90

#### **Vedlegg**

1	Litteraturliste .....	92
2	Kildehenvisninger .....	98
3	Illustrasjoner i meldingen .....	101



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 31

(2007–2008)

## Kvalitet i skolen

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 13. juni 2008,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Felles innsats for bedre kvalitet

Utdanning er en nøkkel til et liv som aktiv samfunnsdeltaker, til å kunne delta i arbeidslivet og mestre hverdagen. Regjeringen har som mål at alle skal ha like muligheter til å utnytte sine evner og nå sine mål, uavhengig av sosial bakgrunn. Utdanningssystemet må derfor ha høy kvalitet og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Et godt utdanningssystem innebærer et godt barnehagetilbud til alle som ønsker det, en solid offentlig felleskole, rett til videregående opplæring og gratis høyere utdanning av god kvalitet.

Norge er rikt på petroleumsressurser, men det er menneskenes kunnskaper og evner som utgjør den klart største delen av nasjonalformuen, og det er investeringer i kompetanse som skal sikre Norge et høyt velferdsnivå i framtiden. God kvalitet i grunnopplæringen er både en investering i den enkeltes livsprosjekt og i vår felles framtid.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring* la Kunnskapsdepartementet fram omfattende dokumentasjon på sosiale skjevheter i vårt utdanningssystem, og pekte på *tidlig innsats* og gjennomgående forbedringer av kvalitet i utdanningssystemet som hovedgrep for å sikre at innbyggere i alle lag av samfunnet skal ha like muligheter til utdanning.

Vurdering av kvaliteten i grunnopplæringen byr på mange utfordringer. Ikke alle sider ved kva-

liteten i skolen lar seg måle. Etableringen av nye målemetoder og -systemer har imidlertid gitt ny og viktig kunnskap for nasjonale utdanningsmyndigheter og for sektoren. Denne kunnskapen er det viktig å utnytte for å oppnå forbedringer på de områdene som er vurdert. Samtidig er det viktig å understreke at en rekke mål for norsk skole, både faglige og de som gjelder verdier og holdninger, ikke er vurdert gjennom slike undersøkelser. På flere områder er det derfor vanskelig å gi gode vurderinger av kvaliteten i norsk skole, både av utviklingen over tid og sammenliknet med andre land.

Norsk skole har mange kvaliteter. Felleskolen sikrer alle lik tilgang på opplæring uavhengig av foreldrenes betalingsevne. Selv om det er sosiale forskjeller i en grad som ikke kan aksepteres, er det små sosiale forskjeller i vårt utdanningssystem sammenlignet med de fleste andre land. Elevene er i hovedsak samlet i en felles skole der barn fra hele det norske samfunnet møtes og lærer sammen. Elevene trives i sin alminnelighet godt på skolen og har god selvfølelse. Trivsel i barne- og ungdomsårene er viktig i seg selv og gir et godt utgangspunkt for videre læring. De fleste barn og unge er interessert i å lære og føler stor grad av tilhørighet til skolen. Norske elever har også god forståelse for demokratiske prosesser. Norske elever ser ut til å være kreative og selv-

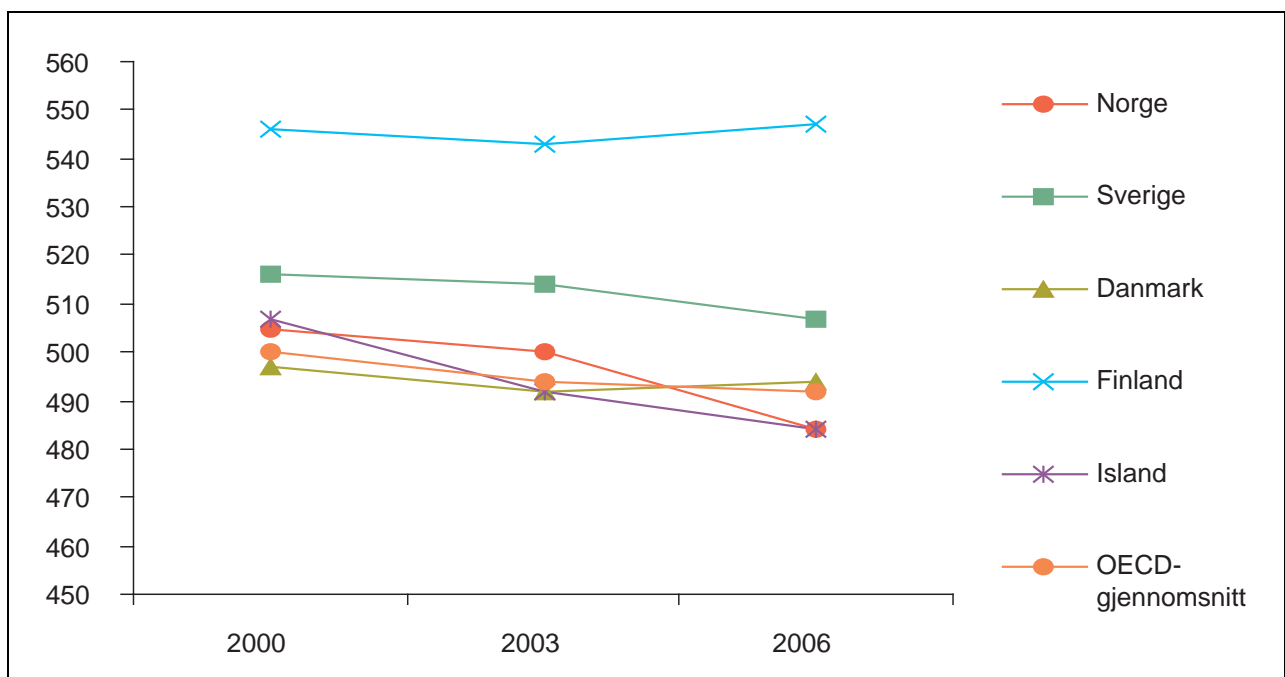
stendige, noe som er viktig i framtidig arbeidsliv. Lærerne gir uttrykk for at de trives godt i jobben, og mange skoler og skoleeiere jobber godt og systematisk for å forbedre elevenes kunnskapsnivå og ferdigheter. Utviklingen av skolesektoren må bygge på det gode arbeidet som blir gjort.

Regjeringen er imidlertid bekymret for at kvaliteten på viktige områder av norsk grunnopplæring ikke er god nok. Det er spesielt alvorlig at elevenes ferdigheter svekkes, samtidig som kravene til kompetanse øker og behovet for ufaglært arbeidskraft ventes å gå ned. Flere kan oppleve sosial utstøting som følge av for lav kompetanse. For mange elever går ut av 10-årig grunnskole uten de grunnleggende ferdighetene som er vesentlige for å klare seg godt senere i livet. Dette er blant annet dokumentert gjennom internasjonale undersøkelser av elevenes kunnskapsnivå. Norske elever presterer under gjennomsnittet i OECD-landene og er svakest i Norden i sentrale ferdigheter og fag som lesing, regning og naturfag. Prestasjonen til norske 15-åringene har vært fallende i alle disse fagene siden 2000. Så mange som i overkant av 20 prosent av elevene oppnådde i 2006 kun laveste kompetansenivå i lesing på PISA-undersøkelsen. Det er ikke resultatene fra disse undersøkelsene i seg selv som er alvorlige, men de indikasjonene som undersøkelsene gir om elevenes ferdighetsnivå. Det er grunn til å være bekymret for at svake prestasjoner i disse fagene både vil ha betydning for sjansen til å lykkes videre i utdanningssystemet og for presta-

sjoner i andre fag. Leseferdigheter og tallforståelse vil ha betydning for prestasjoner i fag som samfunnsfag og fremmedspråk.

Den negative trenden i de internasjonale undersøkelsene må snus. Hvis ikke det skjer, vil for mange gå ut av skolen uten ferdighetene de trenger senere. I tillegg kan Norge få svakere kompetansenivå i befolkningen, og dårligere kvalitet i høyere utdanning og arbeidsliv. Oppslutningen om fellesskolen kan svekkes. Dårlige lesferdigheter begrenser mulighetene til fullverdig deltakelse på mange samfunnsarenaer. Manglende lesferdigheter gir færre valgmuligheter for senere utdanning og yrkesliv. Sjansen for å falle utenfor arbeidslivet er stor. Nesten halvparten av 50–60-åringene som har lave lesferdigheter, er uføretrygdet. Fellesskapet er avhengig av at alle som kan, deltar i arbeidslivet. Lesferdigheter gir også muligheter for deltakelse i andre områder av samfunnslivet. Det påvirker evnen til å delta i demokratiske prosesser, til å følge med i mediene og til å mestre dagliglivet. For å opprettholde Norges konkurranse- og innovasjonsevne og velferdsnivå er det nødvendig at flere enn i dag har svært gode kunnskaper og ferdigheter.

Sammenhengen mellom ferdigheter i grunnopplæringen, gjennomføring av videregående opplæring og deltakelse i arbeidslivet er godt dokumentert i St.meld. nr 16 (2006–2007). Mangelfulle kunnskaper fra grunnskolen er den viktigste årsaken til frafall i videregående opplæring, og av



Figur 1.1 Resultater i lesing for de nordiske landene i tre PISA- undersøkelser.

Kilde: Kjærnsli mfl. 2007



de som ikke har gjennomført videregående opplæring, faller mange ut av arbeidslivet allerede i ung alder. I tråd med dokumentasjonen i St.meld. nr. 16 (2006–2007) vil Regjeringen prioritere tiltak så tidlig som mulig i opplæringsløpet.

Regjeringens mål er å snu den negative utviklingen i sentrale fag og ferdigheter vi har sett de siste ti årene. I denne meldingen presenterer Regjeringen mål for kvaliteten i grunnopplæringen og tiltak for å bedre elevenes utbytte av opplæringen.

En vurdering av tilstanden i grunnopplæringen må ta i betraktning at det er gjort vesentlige endringer i grunnopplæringssektoren de siste årene som ennå ikke har hatt betydning for elevenes læring. Gjennom Kunnskapsløftet og nasjonalt system for kvalitetsvurdering er det lagt sterkere vekt på elevenes utbytte av opplæringen enn tidligere. Det er innført grunnleggende ferdigheter i alle fag, og læreplanene har kompetansemål. En betydelig satsing på kompetanseutvikling for lærere og skoleledere i perioden 2005–2008 har støttet innføringen av reformen. Et omfattende arbeid er satt i gang for å legge til rette for bedre elevvurdering som grunnlag for god faglig utvikling. Timetallet er økt, og det er iverksatt forsøk med en mer helhetlig skoledag.

Det må arbeides aktivt for at disse endringene skal bidra til å heve kvaliteten på utdanningen så raskt som mulig. Det er flere indikasjoner på at skolene og kommunesektoren allerede legger større vekt på elevenes utbytte av opplæringen. Samtidig er det undersøkelser som viser at Kunnskapsløftets intensjoner i for liten grad preger skolenes og skoleeierne egne planer og strategier. Statlige myndigheter overlater et stort utviklingsarbeid og konkretisering av innholdet i læreplanen til det lokale nivået. Mye tyder på at evnen til oppfølging ikke er god nok mange steder, og at det er behov for veiledning og en klarere retning.

Over tid har skoleeiere og skoler fått større handlefrihet, både til å organisere opplæringen og til å selv velge metoder. Reformen gir handlefrihet for at den enkelte skole skal kunne utøve et godt faglig skjønns til elevenes beste. Det er mange positive sider ved den økte lokale handlefriheten, og mange har brukt den godt. Men det er også mange eksempler på at manglende kompetanse og for dårlig lokal oppfølging gir betydelige utfordringer. For denne regjeringen er det et viktig politisk valg at det skal være en klar nasjonal styring med retningen på skolepolitikken.

I denne meldingen bygger regjeringen videre på de reformene som er gjennomført de siste åre-

ne. Samtidig legger regjeringen opp til at styringsvirkemidlene skal forbedres ytterligere og endres etter hvert som evalueringene av reformen foreligger. Regjeringen vil forsterke innsatsen for at lærere, rektorer og skoleeiere i grunnopplæringen skal få bedre muligheter til å realisere målene for grunnopplæringen.

### *Avgrensning av meldingen*

Innsatsområdene i denne meldingen berører særlig grunnskolen, men mange av tiltakene vil ha effekt på kvaliteten også i videregående opplæring. Dersom en lykkes med å bedre elevenes utbytte av opplæringen i grunnskolen, er det lagt et godt grunnlag for elevenes valg og gjennomføring av videregående opplæring. Departementet viser også til at det er satt ned et eget offentlig utvalg som vurderer fag- og yrkesopplæringen. Departementet vil komme tilbake til utvalgets innstilling og andre forhold som berører videregående opplæring, i oppfølgingen av utvalgets arbeid. Grunnopplæring for voksne er ikke behandlet i denne meldingen.

Det er opprettet et offentlig utvalg som skal se på organiseringen av spesialundervisning og forholdet mellom spesialundervisning og opplæringen generelt.

Lærernes kompetanse og praksis har stor betydning for elevenes læring. I denne meldingen legger departementet vekt på lærernes kompetanseutvikling etter at de har fullført grunnutdanningen, og på hvordan lærerne kan få mer hjelp og støtte til en kunnskapsbasert praksis. Regjeringen vil legge fram en egen stortingsmelding om lærerutdanningen ved årsskiftet 2008–2009.

Regjeringen har lagt fram en egen stortingsmelding om samepolitikk der det inngår tiltak spesielt rettet mot grunnopplæringen for samiske elever. Problemstillinger som er særlig aktuelle for samisk opplæring drøftes derfor ikke i denne meldingen.

## **1.1 Hva er kvalitet?**

---

Samfunnet har gitt grunnopplæringen et omfattende mandat som konkretiseres i formålsparagrafen for grunnopplæringen, den øvrige delen av opplæringsloven og forskriftene, herunder læreplanens generelle del, prinsippene for opplæringen og læreplanene i fag. Kvaliteten i grunnopplæringen kjennetegnes av i hvilken grad de ulike målene for grunnopplæringen i samfunnsmandatet faktisk virkeliggjøres.

### 1.1.1 Samfunnsmandatet

Regjeringen har lagt fram forslag om nytt formål for opplæringen som legger vekt på at opplæringen skal gi alle barn og unge kunnskaper, holdninger og verdier som gjør dem i stand til å mestre sitt eget liv og delta i arbeids- og samfunnslivet, jf. tekstboks 1.1.

Generell del av læreplanverket, Prinsipper for opplæringen og læreplanene i fag sammenfatter og utdyper bestemmelsene i opplæringsloven.

Generell del konkretiserer hva formålet med opplæringen betyr i skolens praksis. Den er videreført i Kunnskapsløftet fra forrige læreplan fordi formålet med opplæringen ikke ble endret ved innføringen av Kunnskapsløftet. Departementet vil på bakgrunn av Stortingets behandling av ny formålsparagraf, vurdere om det er behov for en revisjon av den generelle delen av læreplanen.

Prinsipper for opplæringen, med læringsplakaten, retter seg mot skolene og lærebedriftene som organisasjoner. Prinsippene understreker at opplæringen skal fremme utvikling av elevenes kunnskaper og ferdigheter, samtidig som det tas hensyn til

deres ulike forutsetninger og behov. Alle elever skal ha like muligheter til å utvikle sine evner og talenter. Tilpasset opplæring innenfor fellesskapet skal være grunnleggende for fellesskolen.

Prinsippene legger til grunn en bred forståelse av elevenes læringsutbytte. Opplæringen skal bidra til utvikling av sosial tilhørighet, mestring av ulike roller og legge til rette for at elevene øver seg i ulike former for samhandling og problem- og konflikthåndtering. Elevene skal få kunnskap om ulike kulturer og erfaring med et bredt spekter av kulturelle uttrykksformer. Videre skal opplæringen stimulere elevenes personlige utvikling og identitet, evne til kritisk tenkning og deltakelse i demokratiske prosesser. Opplæringen skal også bidra til utvikling av elevenes egne læringsstrategier, som innebærer å organisere sin egen læring, men også å reflektere over nyervervet kunnskap og å anvende den i nye situasjoner. Dessuten skal lærer og instruktør sammen med skolens og lærebedriftens ledelse fremme et godt læringsmiljø for alle. Elevmedvirkning, samarbeid med hjemmet og samspill med lokalsamfunnet er andre viktige prinsipper for opplæringen.

Mandatet for grunnopplæringen konkretiseres ytterligere gjennom kompetansemålene i de ulike læreplanene for fag. Kompetansemålene er definert innenfor hvert hovedområde og angir hva elever og lærlinger skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn. De grunnleggende ferdighetene å kunne uttrykke seg muntlig og skriftlig, lese og regne og bruke digitale verktøy er integrert i kompetansemålene i alle fag. Grunnleggende ferdigheter er både en forutsetning for å kunne utvikle fagkunnskap og en del av fagkompetansen i ulike fag. Hele læreplanverket er forskrift med hjemmel i opplæringsloven og er således forpliktende for grunnopplæringen.

Skolens samfunnsmandat er bredt og mangfoldig. Formålsparagrafen og den generelle delen av læreplanen har høye ambisjoner for grunnopplæringens ansvar for at elevene skal mestre sitt eget liv. Å beherske de grunnleggende ferdighetene, slik de kommer til uttrykk i kompetansemålene for fagene, er vesentlig for å lykkes med dette. Det å kunne lese og å kunne uttrykke seg muntlig er viktig for å kunne delta i arbeid og fellesskap. Bruk av digitale verktøy kan stimulere elevenes utforskertrang. Denne meldingen har som utgangspunkt at elevene skal ha et godt faglig utbytte av opplæringen og mestre grunnleggende ferdigheter. Dette er på mange måter fundamentet for å nå de høye ambisjonene som uttrykkes i opplæringens samfunnsmandat, og har derfor betydning for andre

#### Boks 1.1 Formålet med opplæringa

Opplæringa i skole og lærebedrift skal opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt. Ho skal byggje på respekt for menneskeverdet og på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon og i ulike religionar og livssyn og slik dei er forankra i menneskerettane. Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrang. Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

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

Skolen skal samarbeide med heimen.

målsettinger enn elevenes faglige prestasjoner. Meldingen behandler også elevenes mestring og trivsel og betydningen av et godt læringsmiljø.

## 1.2 Hva gir høyere kvalitet i opplæringen?

Veien fra nasjonale styringsdokumenter til praksis i klasserommet, er lang. Det er om lag 620 000 elever i grunnskolen og 225 000 elever og lærlinger i videregående opplæring. Det er 4 436 parter som har kontrakt med lærlinger. Det er 51 000 lærerårsverk i grunnskolen og 21 000 i videregående opplæring og om lag 3700 rektorer til sammen. 430 kommuner og 19 fylkeskommuner i tillegg til private skoleiere er ansvarlige for at opplæringen skjer i tråd med regelverket. Utdanningssystemet er komplekst både fordi mange aktører er involvert, og fordi skolen stilles overfor en rekke krav og forventninger fra sentrale myndigheter, skoleiere, foreldre og elever og samfunnet for øvrig. Disse forventningene kan være sammenfallende, men de kan også være motstridende.

Innføringen av Kunnskapsløftet startet i 2006, og de siste læreplanene i reformen skal tas i bruk fra høsten 2008. I Norge har vi hatt forholdsvis hyppige læreplanreformer. For eksempel er det bare ett årskull som fulgte læreplanene etter Reform 97 gjennom hele grunnskolen, før Kunnskapsløftet ble innført. Hyppige reformer kan medføre både at det ikke blir en reell vurdering av effekten av reformene, og at det brukes mye tid og ressurser på omstilling som ikke får tid til å virke.

I den offentlige debatten om resultatene fra de siste internasjonale undersøkelsene har mange lærere og rektorer vært opptatt av at tiden på skolene ikke utnyttes godt nok, og at arbeidet ikke er organisert godt nok for å oppnå best mulig læring for elevene. Observasjoner i klasserom viser også at mye av undervisningstiden går med til aktiviteter som ikke er knyttet til læring. Dette tyder på at det er nødvendig å se nærmere på bruken av tid og organisering av opplæringen.

Regjeringen vil bidra til at de viktigste oppgavene i skolen prioriteres høyere både av nasjonale myndigheter, av kommunene og ved den enkelte skole. Ved valg av innsatsområder har regjeringen lagt vekt på tiltak som vil bidra til en bedre styring av grunnopplæringen. Tiltakene omfatter både tydeligere krav og mer målrettet støtte til skoleiere og tiltak som gjør lærerne bedre kvalifisert til å lede elevenes læring i klasserommet. Innsatsområdene presenteres nærmere nedenfor.

### 1.2.1 Tidlig innsats

St.meld. nr. 16 (2006–2007) beskriver hvordan barns læring de første årene har stor betydning for kunnskaper og ferdigheter senere i livet. Barnets sosiale og språklige ferdigheter ved skolestart har stor betydning for læringsutbyttet i skolen. Det er en klar sammenheng mellom språkforståelse i ung alder og leseferdigheter de første skoleårene. Mange kommuner og skoler har iverksatt tiltak før skolealder for å bedre innlæringen av grunnleggende ferdigheter de første skoleårene. Likevel er det for mange barn som fortsatt ikke får nok støtte til å tilegne seg de grunnleggende ferdighetene. Det er også for mange elever med spesielt gode ferdigheter eller evner som ikke får tilstrekkelige utfordringer i skolen.

Tidlig innsats er ikke bare forsterket innsats de første årene, men betyr også å ta raskt fatt i problemer uansett når de oppstår. Det er for eksempel viktig at man i videregående opplæring tidlig ser hvilke elever som kan stå i fare for å avbryte opplæringen og følger opp disse.

Alle foreldre må være trygge på at skolen setter alt inn på å se hvert barn, og at hvert barn skal hjelpes og stimuleres de første skoleårene. Alle barn skal oppleve at lærerne har tro på dem. Skolen og lærerne må derfor ha kunnskap om barnas utvikling. Denne kunnskapen må brukes som grunnlag for undervisningen og til å vurdere om det er behov for ekstra tiltak for enkelte elever. Skolen må også ha kjennskap til det enkelte barns forutsetninger og erfaringer. Det er derfor viktig med gode rutiner for informasjonsdeling mellom barnehage og skole.

Det er for mange elever som ikke tilegner seg de grunnleggende lese- og regneferdighetene tidlig. Regjeringen iverksetter derfor flere tiltak som skal sikre at alle barn lærer å lese og regne i løpet av de første skoleårene, og tiltak for å bidra til at elevene utvikler disse ferdighetene videre i skoleløpet. Det viktigste tiltaket er ressurser til kommunene som kompensasjon for en plikt til å gi forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.–4. trinn til elever som trenger det.

### 1.2.2 Kompetanse i opplæringssektoren

Lærernes kompetanse er den aller viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring når en ser bort fra elevenes bakgrunn. Lærerne må ha både faglig og pedagogisk kompetanse. I forbindelse med innføring av Kunnskapsløftet har stat og kommune investert om lag 3 mrd. kroner i etter- og videreutdanning til lærere og skoleledere. Sammen-

lignet med kolleger i andre land deltar allikevel norske lærere relativt lite i etter- og videreutdanning. Lærerne er blant de profesjonsutdannede i Norge som i minst grad tar i bruk forskningsbasert kunnskap i sin utøvelse av yrket. Omfanget av empirisk praksisnær forskning er lite i Norge og systemet for formidling av resultater er fragmentert og lite tilgjengelig. Mange skoler har investert mye i IKT-utstyr, men fortsatt er det for lite bruk av IKT i undervisningen. Ved mange skoler er det et potensial for i større grad å utnytte teknologi til å skape økt variasjon i undervisningen og høyne elevenes motivasjon for å arbeide med fagene. Digitale ferdigheter er en av de fem grunnleggende ferdighetene. Dette følges ikke godt nok opp i praksis.

Rektorer og den øvrige skoleledelsen er viktig for elevenes utbytte av opplæringen. Skolelederens kompetanse har stor betydning. Tydeligere ansvar og lokal handlefrihet stiller nye krav til skoleledere. Det er behov for rektorer som er gode pedagogiske og organisatoriske ledere, og som gjennom ledelse av skolens utviklingstiltak bidrar til å bedre elevenes læringsutbytte.

Lærerne har vesentlig betydning for utviklingen av kunnskapsnivået i Norge. Dette er ikke godt nok reflektert i den samlede politikken for rekruttering og opplæring av lærere og for verdsetting av den jobben som lærerne gjør. Regjeringen vil gi lærere og rektorer gode muligheter for å utvikle sin kompetanse gjennom å etablere et varig system for videreutdanning.

### 1.2.3 Tette hull i Kunnskapsløftet

Innføringen av Kunnskapsløftet startet høsten 2006, og kvalitetsvurderingssystemet ble innført fra 2003. Det er rimelig at det tar noe tid før nye læreplaner får full innvirkning på kommunenes og skolenes praksis og på undervisningen i det enkelte klasserom. Kunnskapsløftet forutsetter at skoler og kommuner er i stand til å omsette overordnede mål til innholdet i og det konkrete opplegget for undervisningen. Erfaringene med læreplanene til nå peker i retning av at det bør gis mer konkret støtte fra nasjonale utdanningsmyndigheter. Det bør gis mer veiledning til den enkelte lærer, skole og kommune for at Kunnskapsløftet skal kunne gjennomføres på en vellykket måte i alle skoler.

Departementet vil gjennomføre flere tiltak for å støtte kommunenes, skolenes og lærernes arbeid med gjennomføring av Kunnskapsløftet. Dette inkluderer blant annet veiledende læreplaner i fag og bedre informasjon om hvordan skolene

kan arbeide med videreutvikling og lokal tilpassing av læreplanene.

### 1.2.4 Støtte til bedre praksis

Mange kommuner og skoler etterlyser veiledninger og råd om hvordan man i praksis skal drive tilpasset opplæring, hvordan man kan arbeide for et bedre læringsmiljø og hvordan man kan involvere foreldrene bedre i barnas opplæring.

Departementet vil derfor presisere hvordan tilpasset opplæring kan gis innenfor rammen av et fellesskap og foreslår en justering av loven som skal bidra til dette. Departementet vil også gi veiledning om hvordan skolene kan arbeide med å bedre læringsmiljøet generelt og motvirke mobbing spesielt. Videre vil det bli lagt fram tiltak for å bedre samarbeidet mellom hjem og skole.

### 1.2.5 Tettere oppfølging

Kvalitetssvikten som er avdekket i grunnopplæringen, forplikter alle involverte i sektoren til å følge nøyer utviklingen i elevenes læring. Dette innebærer at lærere må sette klarere krav og forventninger til hva elevene skal lære, rektorene må stille krav til læringsresultatene og læringsmiljøet ved skolen og vurdere sammenhengen mellom pedagogisk praksis og elevenes utbytte av opplæringen. Skoleeierne må sette krav til rektorene om resultater og støtte skolene i deres forbedringsarbeid. Skoleeierne har et lovpålagt krav om å ha nødvendig kompetanse. Dette innebærer at kommunenivået må ha kompetanse til å styre opplæringssektoren i tråd med regelverket. Nasjonale myndigheter må stille klarere forventninger, gi mer støtte og styrke tilsynet med opplæringen.

Etter regjeringens oppfatning har lokale myndigheter og skoler behov for mer veiledning om hvordan de kan drive godt utviklingsarbeid. Regjeringen vil derfor videreutvikle systemet for kvalitetsvurdering og prioritere veiledning til skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer. Regjeringen vil bidra til at flere skoler gir elevene et bedre læringsutbytte og vil stille tydeligere krav til skoleeierne.

## 1.3 Mål for kvaliteten i grunnopplæringen

Regjeringen mener det er behov for å sette noen klare mål for kvaliteten i grunnopplæringen. Målene er gjennomgående for alle nivåer i sektoren

og skal ha betydning for opplæringen ved den enkelte skole og for den enkelte elev. For hvert mål presenteres indikatorer som skal gi grunnlag for å vurdere hvor langt kommunene og landet som helhet er kommet i å nå målene. Indikatorene skal suppleres med kvalitative vurderinger.

Målsettingene gir klare signaler til hele sektoren om hvilke aspekter ved grunnopplæringen som bør prioriteres.

Regjeringen setter følgende mål for grunnopplæringen:

1. *Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv*

De indikatorene som vil bli benyttet for å vurdere grad av måloppnåelse og trend, er følgende:

- På nasjonalt nivå: andelen elever som presterer på laveste kompetansenivå i de internasjonale undersøkelsene i lesing og matematikk
- På lokalt nivå: andelen elever som presterer på laveste nivå i lesing og regning ved de nasjonale prøvene sammenlignet med det nasjonale gjennomsnittet

2. *Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet*

De indikatorene som vil bli benyttet for å vurdere grad av måloppnåelse og trend, er følgende:

- Andelen som fullfører ordinær videregående opplæring fordelt på yrkesforberedende og studieforberedende opplæringsprogrammer
- Andelen som oppnår planlagt kompetanse på lavere nivå blant de som ikke gjennomfører ordinær videregående opplæring

3. *Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring*

De indikatorene som vil bli benyttet for å vurdere grad av måloppnåelse og trend, er følgende:

- Andelen som trives godt
- Andelen som mobbes
- Andelen som får nok utfordringer i skolen
- Andelen som oppgir at opplæringen er tilpasset deres nivå
- Andelen som får faglige tilbakemeldinger

På dette området skal indikatorene videreutvikles.

Regjeringen oppfordrer skoleeiere og skoler til å sette konkrete målsettinger for hva de skal oppnå innenfor de målområdene som er satt opp. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet med nasjonale prøver, Elevundersøkelsen og Skoleporten gjør det mulig for hver enkelt kommune og skole å vurdere sin egen måloppnåelse. Regjeringen vil utvikle kvalitetsvurderingssystemet slik at mulighetene for å vurdere utviklingen i elevenes læringsutbytte blir bedre.

### *Klarere nasjonal styring*

I sum innevarsler denne meldingen en klarere nasjonal styring av skolen. Skolen er en bærebjelke i det norske samfunnet. Høy kvalitet her er avgjørende både for den enkelte og for samfunnet. Menneskets kunnskaper og evner er den viktigste delen av nasjonalformuen. En aktiv, nasjonal skolepolitikk må ha som sitt fremste mål å sikre alle like muligheter, realisere skolens samfunnsmandat, og sikre god forvaltning og videreutvikling av kunnskapsformuen. Kunnskapsformuen er både de holdninger og verdier som opplæringen formidler og de ferdigheter og kunnskaper elever tar med seg videre i livet.

Det skal være et godt rom for faglig skjønn og lokale tilpasninger, og kort vei for lærere, foreldre og elever til de som tar beslutninger om skolene. Det er imidlertid også behov for å styrke den nasjonale styringen med skolepolitikken. Det er et viktig nasjonalt lederansvar å sikre at sentrale mål som er satt for skolen, blir nådd. Regjeringen vil ha en sterkere nasjonal styring med skolen, men også stille krav til og støtte opp om en sterkere lokal ledelse.

Det er betydelig kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker i skolepolitikken. Denne kunnskapen må få konsekvenser for hvordan ressursene brukes. Kompetanseutvikling vil fra regjeringens side bli prioritert inn mot de områder der behovet er størst. Midler til etter- og videreutdanning bør styres med utgangspunkt i kunnskap om behov og eksisterende kompetanse. Det må samtidig være et godt samarbeid med lokale myndigheter, og en mulighet for den enkelte skoleeier til å prioritere ut fra lokale behov innenfor rammen av en nasjonal satsing.

Regjeringen vil bidra til å rette mer oppmerksomhet og ressurser inn mot tidlig innsats. Et godt samspill mellom skole og barnehage skal gjøre barna godt forberedt til skolen. Det er viktig at alle elever ses fra første skoledag. Det er nødvendig å prioritere utvikling av sentrale grunnleggende ferdigheter tidlig. Derfor må kartlegging,

ressurser og kompetanseutvikling støtte tidlig innsats.

Kunnskapsløftet stiller store krav til det lokale nivået. Det er behov for å tette hull i Kunnskapsløftet ved å gi mer veiledning om innholdet, men også mer støtte til å gjennomføre Kunnskapsløftet lokalt.

#### *Bedre lokal oppfølging*

Kommunene må styrke sin rolle som skoleeiere slik at de har de nødvendige redskaper og den kompetanse som er nødvendig for å utnytte sine fullmakter til lokal styring på en god måte. De senere årene er det gitt betydelig handlefrihet til lokale myndigheter i skolepolitikken. Mange skoleeiere følger opp sitt ansvar på en god måte. Mange kommuner har imidlertid bygget ned den skolefaglige kompetansen, noe som gjør det vanske-

lig med en god og aktiv oppfølging av skolene i kommunen. Mange skoler har et for svakt støtteapparat rundt ledelsen og for liten kapasitet til å drive faglig utvikling og følge opp skolens resultater på en god måte. Dette kan gi urimelige forskjeller. Det er nødvendig med en klar styring som trekker i samme retning, og det er behov for mer støtte til mange av disse skoleeierne. Ledelsen på den enkelte skole skal styrkes gjennom at det stilles økte krav til skoleledernes kompetanse. Regjeringen forventer at skoleeierne tar et sterkere ansvar for oppfølgingen av elevenes utbytte av opplæringen, men gir samtidig tilbud om mer støtte fra nasjonalt nivå.

Et godt skoletilbud til elevene forutsetter at staten, skoleeiere, skoleledelse og skolens ansatte trekker i samme retning. Forvaltningen av kunnskapsformuen er en oppgave som krever felles innsats.

## 2 Status for kvaliteten i grunnopplæringen



Figur 2.1

Selv om det er mange positive sider ved grunnopplæringen, er det solid dokumentasjon for at kvaliteten på viktige områder av opplæringen ikke er god nok. I dette kapitlet dokumenteres utfordringene for elevenes læringsutbytte, gjennomføring av videregående opplæring og inkludering og mestring. Til slutt i kapitlet oppsummeres status for de tre målene for grunnopplæringen som ble lagt fram i første kapittel.

Kunnskapen om elevenes læringsutbytte er i hovedsak basert på internasjonale undersøkelser, nasjonale prøver, kartleggingsprøver og avsluttede eksamen på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Fordelen med mange internasjonale undersøkelser er muligheten for å studere utviklingen i elevenes kompetanse over tid. Det gjøres ved at noen oppgaver holdes hemmelig og gjentas i nye undersøkelser. På grunnlag av oppgavene er det mulig å plassere elever som har tatt prøver på forskjellige tidspunkter, på samme prestasjonskala. Endringer i eksamenskarakterer og nasjonale prøver, slik prøvene hittil er utformet, kan derimot ikke tolkes entydig som endringer i elevenes kompetansenivå fra ett elevkull til et annet.

Testene kan imidlertid avdekke forskjeller mellom kommuner og skoler og betydningen av ulike bakgrunnsvariabler, slik som elevenes familiebakgrunn og kjønn.

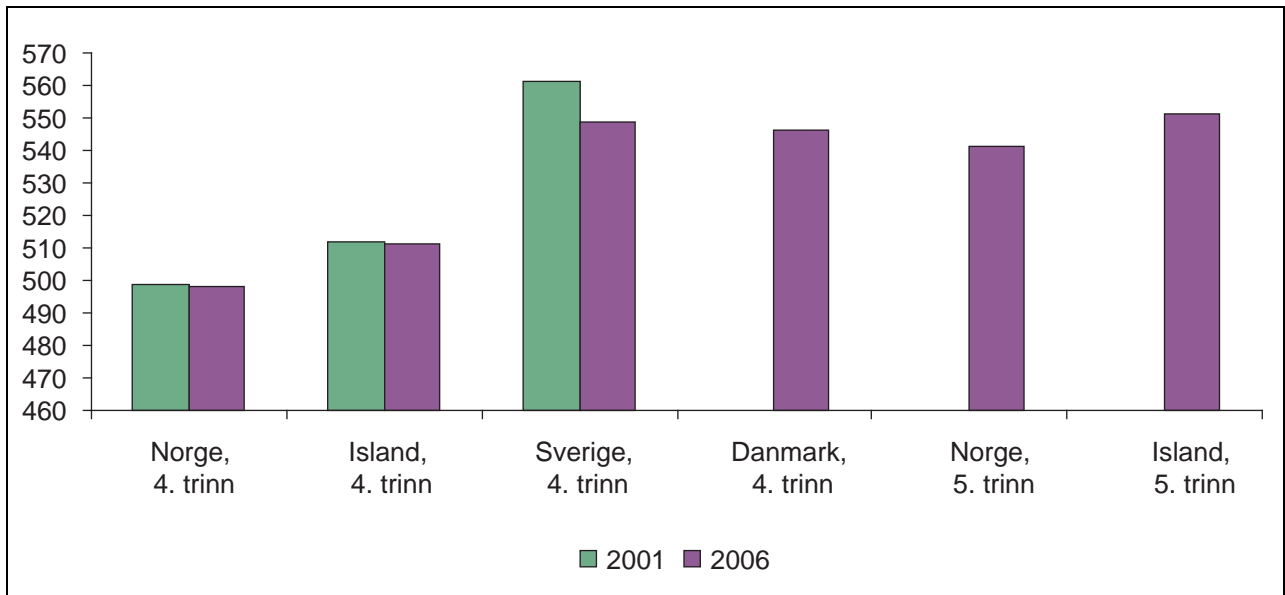
### 2.1 Elevenes læringsutbytte

#### 2.1.1 Barnetrinnet

##### *Lesing*

Norske elever på fjerde trinn skårer omtrent som det internasjonale gjennomsnittet av alle landene som deltok både i PIRLS 2001 og 2006, men samtidig svakest av de nordiske landene som deltok i studien begge årene, jf. figur 2.2.

Det må imidlertid understrekes at norske elever er blant de yngste i undersøkelsen (9,8 år). I PIRLS 2006 ble det derfor inkludert et utvalg norske elever på 5. trinn i tillegg til det vanlige utvalget elever på 4. trinn. Island inkluderte av samme grunn et utvalg elever på 5. trinn. Disse elevene er i alder og antall år med formell leseopplæring mer sammenlignbare med elevene i Sverige og Dan-



Figur 2.2 Gjennomsnittlige resultater i lesing i PIRLS 2001 og 2006.

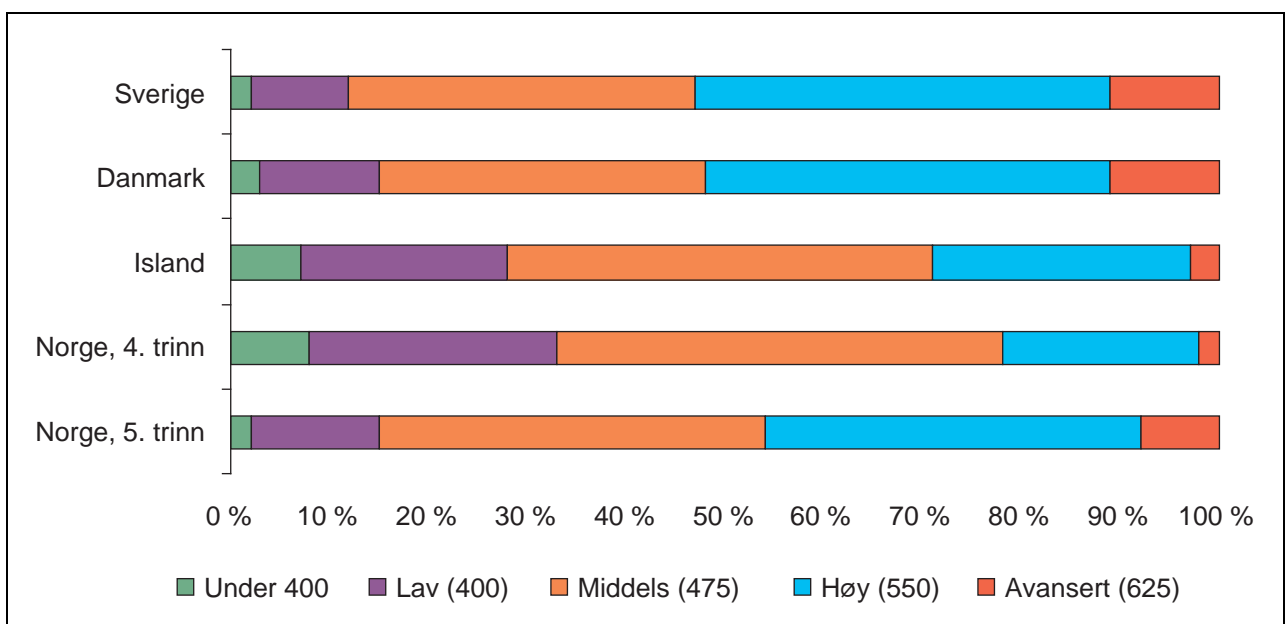
Kilde: Begnum mfl. 2007

mark. Selv om det skjer en markert utvikling i leseferdighet fra 4. til 5. trinn, oppnår svenske og danske elever fortsatt signifikant bedre faglige resultater enn de norske elevene. Danmark deltok bare i PIRLS 2006.

Undersøkelsen avdekker at norske elever har større vansker med faktaspørsmål enn litterære spørsmål. De norske elevene som deltok i PIRLS 2006, begynte på skolen i henholdsvis 2001 og 2002. Det kan virke som strategiplanen «Gi rom for lesing», som ble innført i mange skoler i 2004,

har ført til økt leseaktivitet, men at det foreløpig ikke har gitt seg utslag i bedre leseferdigheter.

Spredningen i elevenes resultater er relativt stor sammenlignet med de andre nordiske landene, jf. figur 2.3. Sverige og Danmark har henholdsvis 53 og 52 prosent gode lesere, dvs. elever som oppnår minst 550 poeng, mens det i Norge bare er 22 prosent av elevene som oppnår minst 550 poeng på 4. trinn. I Norge er det derimot mange elever som skårer på de laveste nivåene i undersøkelsen.



Figur 2.3 Fordeling av elever på nivåer i PIRLS 2006 i de nordiske landene.

Kilde: Begnum mfl. 2007



Selv om spredningen i Norge er større enn i de nordiske landene, har det skjedd en betydelig reduksjon i spredningen siden 2001. I PIRLS 2001 var Norge blant landene med størst spredning i faglige prestasjoner blant elevene. I PIRLS 2006 er spredningen i faglige prestasjoner redusert betraktelig. Norge har færre svake lesere enn tidligere, men samtidig også færre svært gode lesere.

De nasjonale kartleggingsprøvene av elevenes leseferdigheter på 2. trinn viser også stadige forbedringer for elevene med svakest resultater. Andelen elever som skårer på eller under bekymringsgrensene, er betydelig lavere enn tidligere, og andelen elever som mestrer alle oppgavene, fortsetter å stige. Det er også tendens til forbedring av guttenes leseferdigheter. Nasjonale kartleggingsprøver synes dermed å bekrefte resultatene fra PIRLS 2006 om at det har blitt færre svake lesere på barnetrinnet.<sup>1</sup>

### Naturfag og matematikk

I TIMSS 2003 skårer norske elever på 4. trinn under det internasjonale gjennomsnittet både i naturfag og matematikk, og svakest av de nordiske landene som deltok.<sup>2</sup> Tilbakegangen i faglige prestasjoner fra TIMSS 1995 er betydelig for Norges del. Elevene i 2003 har dessuten, som konsekvens av Reform 97, gått ett år mer på skolen enn det elevene i 1995 hadde. I naturfag tilsvarende tilbakegangen i faglige prestasjoner omtrent at elevene på 4. trinn i 2003 er om lag et helt skoleår svakere enn de jevnaldrende på 3. trinn i 1995. Norske elever skårer relativt sett best i biologi og dårligst i fysikk og kjemi. I matematikk er tilbakegangen i elevenes faglige prestasjoner omtrent på samme nivå som for naturfag.

<sup>1</sup> De samme kartleggingsprøvene har blitt brukt over flere år. Noe av framgangen kan derfor skyldes at elevene trener på akkurat de oppgavene som inngår i prøvene.

<sup>2</sup> Grønmo mfl. 2004

## Boks 2.1 Internasjonale undersøkelser

### PIRLS

Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) kartlegger leseforståelsen blant 10-åringer og ble første gang gjennomført i 2001. I PIRLS trekkes hele klassen ut til å delta ved den enkelte skole. PIRLS skal gjentas hvert femte år, og neste undersøkelse gjennomføres i 2011.

### TIMSS

Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) dekker både matematikk og naturfag. Studien undersøker ferdighetene til 9-åringer og 13-åringer. I TIMSS trekkes hele klasser ut til å delta ved den enkelte skole. Fra 2003 gjennomføres undersøkelsen hvert 4. år. Den første TIMSS-studien ble gjennomført allerede i 1995. Resultater fra den siste TIMSS-undersøkelsen offentliggjøres i desember 2008.

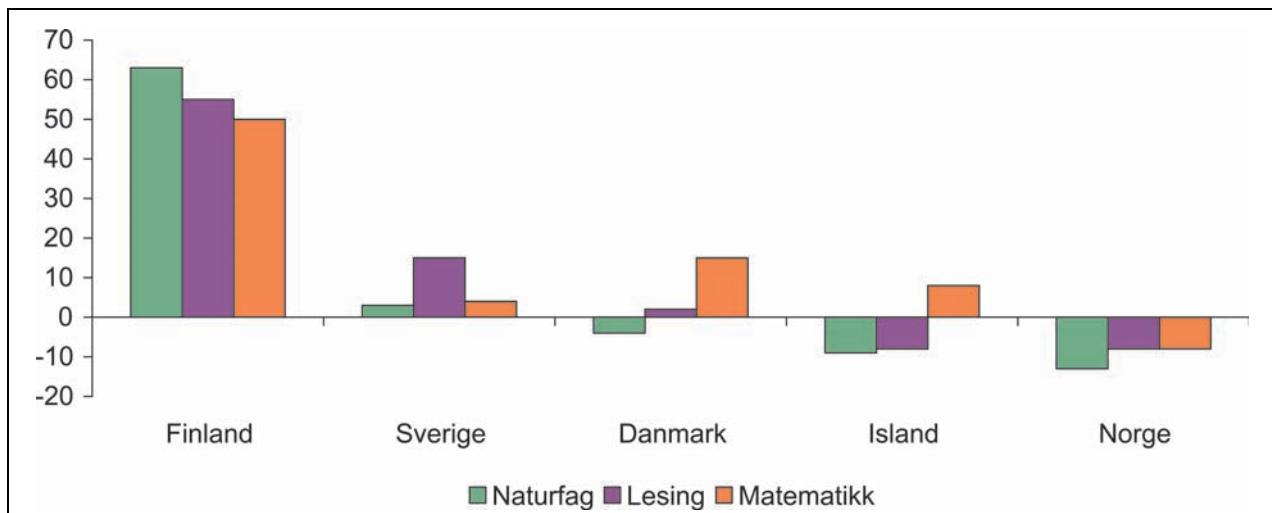
### PISA

Programme for International Student Assessment (PISA) er en komparativ studie i regi av OECD som gjennomføres hvert tredje år.

Undersøkelsen kartlegger 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag, med hovedvekt på ett av områdene hver gang. Utvalget i PISA trekkes blant alle 15-åringer ved den enkelte skole, uavhengig av hvilken klasse elevene går i. Undersøkelsen ble første gang gjennomført i 2000.

### CIVIC

Civic Education Study (CIVIC) ble gjennomført i 1999 i 28 land og ble samordnet av The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Studien kartlegger demokratisk beredskap, vilje til engasjement og demokratiopplæring blant 14- og 15-åringer. Demokratisk beredskap ble kartlagt som del av den demokratiske kompetansen der både kunnskaper, ferdigheter, oppfatninger og holdninger er sentrale. Viljen til engasjement ble kartlagt som nåtidig og mulig framtidig deltakelse, og er knyttet til elevenes interesse for politikk. Undersøkelsen skal gjentas i 2009 under betegnelsen International Civic and Citizenship Education Study (ICCS 2009). Norge skal delta i undersøkelsen.



Figur 2.4 Faglig skår for de nordiske landene i poeng over eller under OECD-gjennomsnittet

Kilde: Kjærnsli mfl. 2007

### 2.1.2 Ungdomstrinnet

#### Utbytte i sentrale fag

I PISA 2006 skårer norske elever under gjennomsnittet i OECD-landene, og er svakest i Norden i alle de tre fagområdene lesing, naturfag og matematikk. Finland skårer langt over gjennomsnittet, mens resultatene til de andre nordiske landene ligger i nærheten av gjennomsnittet, jf. figur 2.4.

Spredningen i resultater blant norske elever er omtrent like stor som gjennomsnittet for OECD-landene, men samtidig større enn i de andre nordiske landene, med delvis unntak av Island. Finske elever utmerker seg med svært høyt gjennomsnitt og lav spredning blant elevene på alle tre fagområder i PISA.

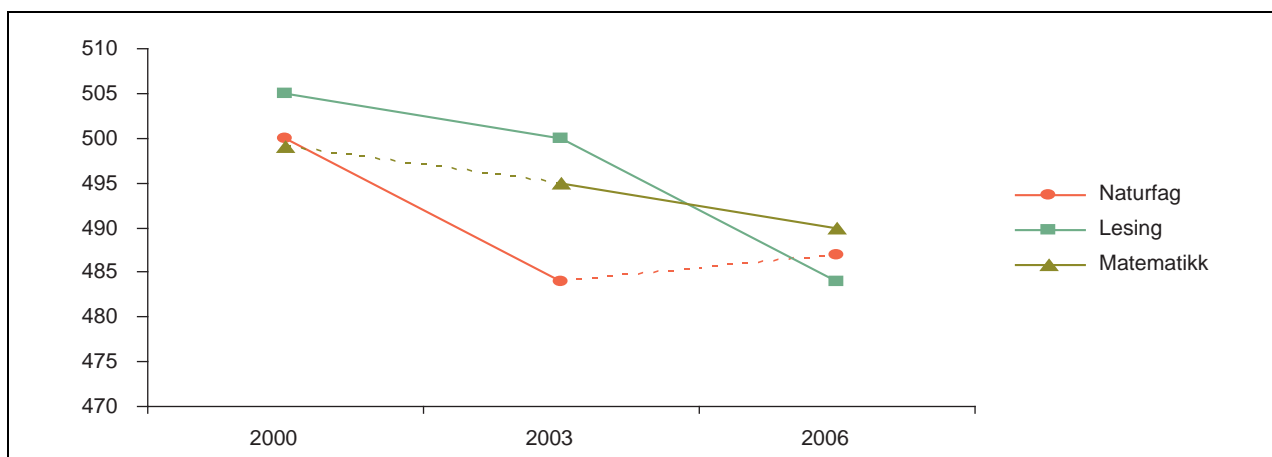
Det er relativt små forskjeller i elevprestasjoner mellom skoler i de nordiske landene. I Norge lig-

ger om lag 10 prosent av den totale variasjonen i elevenes prestasjoner i PISA-undersøkelsen mellom skoler, mens denne andelen er opp mot 60 til 70 prosent i noen andre land. I nasjonale prøver kan også rundt 10 prosent av variasjonen i elevenes skår tilskrives forskjeller mellom skolene.<sup>3</sup> Variasjonen i elevprestasjoner i Norge ligger med andre ord i stor grad mellom elever på den enkelte skole.

Det er knyttet en del usikkerheter til sammenligninger av faglige resultater over tid. Likevel kan det påvises en negativ trend for alle de tre fagområdene i gjennomsnittlige prestasjoner for norske 15-åringer, jf. figur 2.5.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Lie 2007

<sup>4</sup> For sammenligninger som er spesielt problematiske, er linjene stiplet på figuren. Se Kjærnsli mfl. 2007 for utfyllende informasjon.



Figur 2.5 Norske resultater for de tre PISA-undersøkelsene for hvert av fagområdene

Kilde: Kjærnsli mfl. 2007

### Lesing

Det har særlig vært stor tilbakegang i lesing. Resultatene viser at norske elevers resultater i lesing er svakere enn i 2000, og elevene skårer for første gang signifikant lavere enn OECD-gjennomsnittet. Nedgangen i lesing kan konkretiseres slik: Den norske skåren i PISA 2006 er 484, noe som er 21 poeng lavere enn i PISA 2000. Litt forenklet kan man si at 30-40 poeng tilsvarer den typiske utviklingen i elevenes kompetanse i løpet av et skoleår. De norske elevene i PISA 2006 ligger med andre ord minst et halvt skoleår bak elevene i PISA 2000 i lesing. Selv om det har vært en nedgang for hele OECD-området i lesing på ungdomstrinnet, er nedgangen langt større i Norge.

Det er relativt stor spredning i faglige prestasjoner i lesing blant norske elever. Spredningen er over gjennomsnittet i OECD og høyest i Norden. Andelen elever som skårer på kompetansenivå 1 eller lavere, har økt fra 17 til 22 prosent i perioden 2000 til 2006. På nivå 2 og 3 har andelen elever holdt seg rundt 50 prosent. Andelen elever på de to høyeste nivåene har derimot sunket fra 35 til 28 prosent i samme periode.

Imidlertid har det funnet sted en positiv utvikling i lesevaner og holdninger til lesing, spesielt blant gutter.<sup>5</sup> Norske gutter leser oftere og er blitt mer positive til lesing. Hittil har dette likevel ikke gitt seg utslag i bedre leseprestasjoner.

### Naturfag og matematikk

Resultatene i naturfag viser også en nedadgående trend fra 2000. I PISA 2006 skårer norske elever svakest i Norden, og det er bare seks OECD-land som skårer svakere. Norge skiller seg ut ved at elevene er svake i kompetansen «bruke naturvitenskapelig evidens». Dette sier noe om evnen til å trekke slutninger på grunnlag av data. Spredningen i faglige prestasjoner er om lag som gjennomsnittet i OECD, men likevel den høyeste i Norden nest etter Island. I PISA 2006 skårer 21 prosent av norske elever på nivå 1 eller lavere, noe som kan betraktes som en kritisk grense for naturvitenskapelig kompetanse. Andel elever som skårer høyere enn kompetansenivå 3 (av 6 nivåer), er 23 prosent.

Samtidig skårer norske elever omtrent på OECD-gjennomsnittet på ulike spørsmål om

kjennskap til og bevissthet om bærekraftig utvikling, som eksempelvis global oppvarming, sur nedbør og nedhugging av trær. De norske og finske elevene ligger omtrent på OECD-gjennomsnittet, mens de danske, islandske og svenske elevene har mindre bevissthet om slike miljøspørsmål. På spørsmål om elevene selv føler ansvar for miljøet og om det påvirker deres handlinger, skårer alle de nordiske landene lavt, med Finland høyest. Både bevissthet om miljøspørsmål og ansvarlighet for miljøet har en positiv sammenheng med høy skår i naturfag.

I matematikk har det vært en svak og jevn tilbakegang i norske elevers faglige prestasjoner i perioden 2000 til 2006. Norske elever skårer nå for første gang signifikant lavere enn gjennomsnittet i OECD. Det er spesielt bekymringsfullt at elevene presterer svakt på oppgaver innenfor «tall og mål», siden flere av disse omhandler elementære ferdigheter i regning. Samtidig gjør norske elever det relativt bra på oppgaver i praktisk sannsynlighetsregning og statistikk. Spredningen i faglige prestasjoner i matematikk er like stor som gjennomsnittet for OECD-landene og størst i Norden.

Resultatene i PISA samsvarer godt med resultatene fra TIMSS, som tester noe yngre elever på ungdomstrinnet. Sverige og Norge er de to landene med størst tilbakegang i elevprestasjoner i naturfag og matematikk fra 1995 til 2003. Litt forenklet kan man si at elevene ligger henholdsvis et helt og et halvt skoleår etter i naturfag og matematikk sammenlignet med nivået i 1995.

### Engelsk

Norske elever kommer relativt godt ut i engelskferdigheter. EU kartla kompetansen i engelsk blant 10. klassinger i 2002.<sup>6</sup> Formålet med studien var å sammenligne elevers kompetanse i engelsk ved utgangen av obligatorisk skolegang. For Norges del deltok elever i 10. klasse. Prøven tester lytteforståelse, leseforståelse, språklig grammatisk ferdighet og enkel skriftlig produksjon. Landene har ulik grad av representativitet i utvalget, så sammenligninger landene imellom må foretas med forsiktighet. Det er likevel grunnlag for å hevde at norske elever skårer høyt på alle de målte ferdighetsområdene sammenlignet med de andre deltakende landene.

<sup>5</sup> Kjærnsli mfl. 2007

<sup>6</sup> Bonnet 2004

### Demokratisk kompetanse

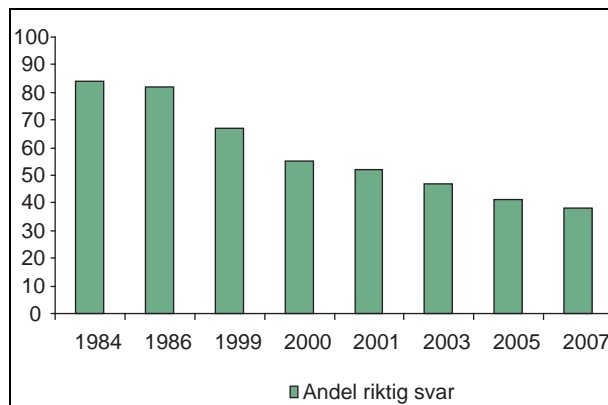
CIVIC-undersøkelsen viser at norske elever på 9. trinn i 1999 hadde høy demokratisk kompetanse sammenlignet med elever i de fleste andre land.<sup>7</sup> De norske elevene svarte riktig på spørsmål om hensikten med lover, betydningen av politiske rettigheter og politiske partier. De uttrykte også sterkere støtte til innvandreres og kvinners rettigheter enn det internasjonale gjennomsnittet. De norske elevene var derimot nølende i støtten til antidemokratiske gruppers ytringsfrihet. Norske elever var også relativt interessert i politikk, og et stort flertall oppga at de følger med på nyheter i aviser og fjernsyn.

På spørsmål om mulig deltakelse i det representative demokratiet markerte de norske elevene seg internasjonalt med 81 prosent som sier de sannsynligvis eller sikkert vil stemme ved valg når de blir voksne, noe som er høyere enn det internasjonale gjennomsnittet. Nesten like mange svarte at de vil skaffe seg informasjon om kandidatene før de stemmer. For andre former for tradisjonell politisk deltakelse, som å melde seg inn i et parti og stille til valg, lå Norge signifikant under det internasjonale gjennomsnittet. Norske elever var blant dem som opplever miljøet i klasserommet som spesielt åpent for diskusjon.

## 2.2 Læringsutbytte og gjennomføring i videregående opplæring

Det finnes langt færre internasjonale undersøkelser av læringsutbyttet i videregående opplæring enn i grunnskolen, og vi mangler derfor systematisk kunnskap om utviklingen av ferdighetene til elevene i videregående opplæring. CIVIC-undersøkelsen ble gjennomført i videregående opplæring i 14 land i 2000 og viste det samme positive bildet av norske elevers demokratikunnskaper som undersøkelsen i grunnskolen.<sup>8</sup>

Selv om vi har få data for utviklingen i læringsutbytte i videregående opplæring, finnes det indikasjoner på hvor godt den videregående opplæringen forbereder elevene og lærlingene for overgangen til arbeid eller høyere utdanning.



Figur 2.6 Andel studenter med riktig svar i prosentregning.

Kilde: Rasch-Halvorsen og Johnsbråten 2007

### 2.2.1 Læringsutbytte

For elever i studieforbereende utdanningsprogrammer vil kompetansen fra videregående opplæring først og fremst være grunnlag for den kompetansen som de skal tilegne seg senere i høyere utdanning, og som vil utgjøre deres viktigste kvalifikasjon på arbeidsmarkedet.

Det ser ut til at det har vært en negativ utvikling i tilegnelse av grunnleggende matematik-kunnskaper i videregående opplæring. Norsk matematikkråd har siden 1982 undersøkt grunnleggende kunnskaper i matematikk blant studenter som begynte på matematikkrevende studier. Undersøkelsen omfatter studenter ved økonomi-, ingeniør-, data-, lærer- og matematikkutdanninger. Utviklingen i studentenes kunnskapsnivå har uten unntak vært negativ siden starten på undersøkelsen. Det har for eksempel vært en stor tilbakegang i andelen studenter som svarer korrekt på relativt enkle oppgaver i tallregning og prosentregning, jf. figur 2.6.<sup>9</sup>

### 2.2.2 Gjennomføring av videregående opplæring

Sammenlignet med andre land er det forholdsvis mange i Norge som ikke har fullført videregående opplæring. I en rangering av OECD-landene etter andel av befolkningen som minst har fullført videregående opplæring, plasserer Norge seg omtrent midt i. Samtidig er Norge blant de landene med høyest andel av befolkningen med høyere utdanning.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Mikkelsen mfl. 2001

<sup>8</sup> Mikkelsen mfl. 2002

<sup>9</sup> Rasch-Halvorsen og Johnsbråten 2007

<sup>10</sup> OECD 2007

Det er avgjørende å øke gjennomføringen i videregående opplæring blant ungdom, i tillegg til å sørge for at flere voksne tar videregående opplæring. Potensialet for å styrke gjennomføringen av videregående opplæring blant ungdom er vesentlig. Omtrent 70 prosent av elevene som startet på allmennfaglig eller yrkesfaglig studieretning i videregående opplæring høsten 2001, hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år etter at de startet på grunnkurs for første gang. Andelen elever og lærlinger som gjennomfører opplæringen, har holdt seg forholdsvis stabil etter 1994. Andelen har variert mellom 68 og 72 prosent.

Innenfor dette overordnede bildet er det imidlertid mange ulike typer avbrudd av opplæringen. Av elevene som startet videregående opplæring høsten 2001, sluttet 18 prosent av elevene og lærlingene underveis i utdanningsløpet. 6 prosent av elevene og lærlingene gjennomførte hele utdanningsløpet, men strøk i et eller flere fag og oppnådde derfor ikke formell kompetanse. Omtrent 7 prosent av elevkullet i 2001 var fortsatt i videregående opplæring uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse ved utgangen av 2006.

Det er forskjeller i gjennomføring mellom allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger. Nesten tre av ti elever og lærlinger på yrkesfaglige studieretninger og som startet på grunnkurs første gang i 2001, sluttet underveis i utdanningsløpet, jf. tabell 2.1. Til sammenligning var det kun 6 prosent av elevene på allmennfaglige studieretninger som sluttet. Mens 84 prosent på allmennfaglige studieretninger oppnådde formell kompetanse i løpet av fem år, var tilsvarende tall for elever og lærlinger på yrkesfaglige studieretninger 54 prosent. Det må imidlertid påpekes at normert tid for gjennomføring av studieforbereende program er tre år, mens den er fire år i fag- og yrkesopplæringen.

Det er store forskjeller i gjennomføring mellom ulike yrkesfaglige studieretninger, men betydningen av studieretning reduseres når man sammenligner elever med like karakterer og likt utdannede foreldre. Det er likevel fremdeles ulikheter mellom studieretninger. Elever og lærlinger som går på tre-arbeidsfag, hotell- og næringsmiddelfag, elektrofag og mekaniske fag, har mellom 10 og 20 prosent høyere sannsynlighet for frafall enn elever som går på allmennfag, når man sammenligner elever som ellers har like kjennetegn.<sup>11</sup>

Samtidig er andelen lærlinger som består fag- og svenneprøven, svært høy i de aller fleste fag. Andelen som består, har ligget stabilt rundt 92 prosent i de seneste årene. Det store problemet er med andre ord alle elevene og lærlingene i fag- og yrkesopplæringen som faller fra i løpet av opplæringen.

## 2.3 Elevenes bakgrunn og utbytte av opplæringen

St.meld. nr. 16 (2006–2007) dokumenterer grundig betydningen av sosial bakgrunn og kjønn for elevenes læringsutbytte og gjennomføring.

### 2.3.1 Sosial bakgrunn

Sammen med blant annet de andre nordiske landene er Norge ett av landene der elevenes familiebakgrunn forklarer forholdsvis lite av forskjellene i prestasjoner mellom elevene. Det henger sammen med at det generelt er mindre sosiale forskjeller i den norske befolkningen enn i mange andre land.

Selv om norsk skole reproducerer sosiale forskjeller i mindre grad enn andre land, er det fort-

<sup>11</sup> Byrhagen mfl. 2006

Tabell 2.1 Elever som startet i grunnkurs for første gang høsten 2001, etter status for oppnådd nivå i videregående opplæring etter fem år og studieretning. Prosent

	Fullført med studie- eller yrkeskompetanse		Ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse		
	Fullført på normert tid	Fullført på mer enn normert tid	Fortsatt i videregående opplæring	Gjennomført VKII/gått opp til fagprøve, ikke bestått	Sluttet underveis
Allmennfaglig studieretning	77	7	3	6	6
Yrkesfaglig studieretning	39	15	10	6	29

satt en relativt sterk sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og elevenes resultater. Elever i grunnskolen med høyt utdannede foreldre har gjennomsnittlig bedre karakterer enn elever med lavere utdannede foreldre. Det er størst ulikhet i gjennomsnittskarakterer i matematikk, der forskjellen mellom elever som har foreldre på det laveste utdanningsnivået, og elever med foreldre på det høyeste utdanningsnivået er på hele 1,6 karakterpoeng.

Også for gjennomføring av videregående opplæring, er det sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og fullføring. Sammenhengen reduseres imidlertid kraftig når elever med ulik familiebakgrunn og like karakterer fra 10. trinn sammenlignes.<sup>12</sup> Det ser ut til at mangelfulle forkunnskaper fra grunnskolen er det som har størst betydning for frafall. Det er viktig å understreke at det er en sterk sammenheng mellom foreldrenes utdanning og elevenes karakterer, også på grunnskolen. Derfor kan det sies å være en indirekte sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og elevenes frafall via karakterer fra grunnskolen.

### 2.3.2 Kjønnforskjeller

Sammenlignet med andre land er det relativt store kjønnforskjeller i lesing i Norge. I PISA 2006 har Norge den største kjønnforskjellen etter Hellas, Finland og Island. Guttene er særlig overrepresentert blant de svake leserne. I matematikk er derimot kjønnforskjellene blant de minste i OECD, og det er heller ikke signifikante kjønnforskjeller i naturfag.

I den nasjonale karakterstatistikken er det også karakterforskjeller mellom gutter og jenter. Jentene får gjennomsnittlig fire poeng høyere grunnskolepoengsum enn guttene.<sup>13</sup> Dette tilsvarer en gjennomsnittlig forskjell på 0,4 karakterpoeng i hvert av enkeltfagene. Jenter får bedre karakterer enn gutter i alle fag, unntatt i kroppsøving.

Gutter faller i større grad fra i videregående opplæring. Av de som begynte i 2001, har 63 prosent av guttene og 75 prosent av jentene gjennomført etter fem år. Av elevene som startet i allmennfaglig studieretning i 2001, gjennomførte 80 prosent av guttene og 88 prosent av jentene, mens av de som begynte på yrkesfaglig studieretning, gjennomførte 49 prosent av guttene og 61 prosent

av jentene. Kjønnforskjellene i gjennomføring i videregående opplæring kan i hovedsak forklares med at flere gutter går inn i videregående opplæring med svake karakterer fra grunnskolen. Dersom man sammenligner gutter og jenter med like karakterer fra grunnskolen, har gutter noe høyere sannsynlighet enn jenter for å fullføre videregående opplæring.<sup>14</sup>

### 2.3.3 Minoritetsspråklige elever

Det er karakterforskjeller mellom minoritets- og majoritetsspråklige elever. Etterkommere har gjennomsnittlig to poeng lavere grunnskolepoengsum enn majoritets elever.<sup>15</sup> Det er noe større forskjeller mellom majoritets elever og innvandrede. Innvandrere får gjennomsnittlig 4,5 poeng lavere grunnskolepoengsum enn majoritets elevene og 2,5 poeng lavere enn etterkommerne. Disse forskjellene reduseres imidlertid når det tas hensyn til at minoritetsspråklige elever, både etterkommere og innvandrere, gjennomsnittlig har lavere utdannede foreldre enn majoritets elevene.

Elever med minoritetsbakgrunn faller oftere fra i videregående opplæring. Dersom man sammenligner elever med minoritetsbakgrunn og elever med majoritetsbakgrunn med like karakterer fra grunnskolen og like høyt utdannede foreldre, har minoritets elever imidlertid litt høyere sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring.<sup>16</sup>

## 2.4 Inkludering og mestring

Det er et mål at alle elever skal inkluderes i et fellesskap der de trives og ikke blir utsatt for mobbing. Det er videre viktig at skolehverdagen fremmer mestring og fremgang blant elevene. Både elever som sliter i fagene, og faglig sterke elever skal få utfordringer.

### 2.4.1 Inkludering

En rekke undersøkelser viser at den sosiale trivselen i norske skoler generelt er høy. I PISA 2003 ligger Norge klart over gjennomsnittet for OECD-landene. Norske 15-åringer rapporterte også om høy følelse av tilhørighet til skolen.<sup>17</sup> De fleste

<sup>12</sup> Byrhagen mfl. 2006

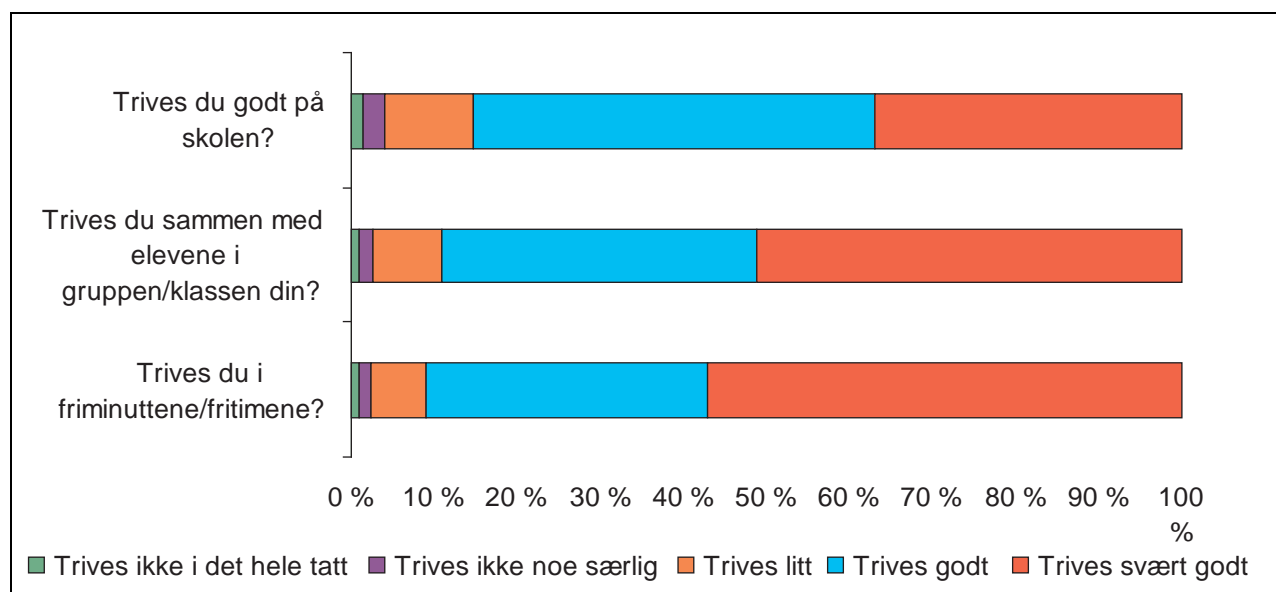
<sup>13</sup> Grunnskolepoeng er beregnet som summen av elevenes karakterer i 11 fag.

<sup>14</sup> Byrhagen mfl. 2006

<sup>15</sup> Etterkommere defineres som norskfødte med to utenlandskfødte foreldre, mens innvandrere er utenlandskfødte med to utenlandskfødte foreldre.

<sup>16</sup> Byrhagen mfl. 2006

<sup>17</sup> Kjærnsli mfl. 2004



Figur 2.7 Trivsel i grunnskolen og videregående opplæring. Prosent.

Kilde: Danielsen mfl. 2007.

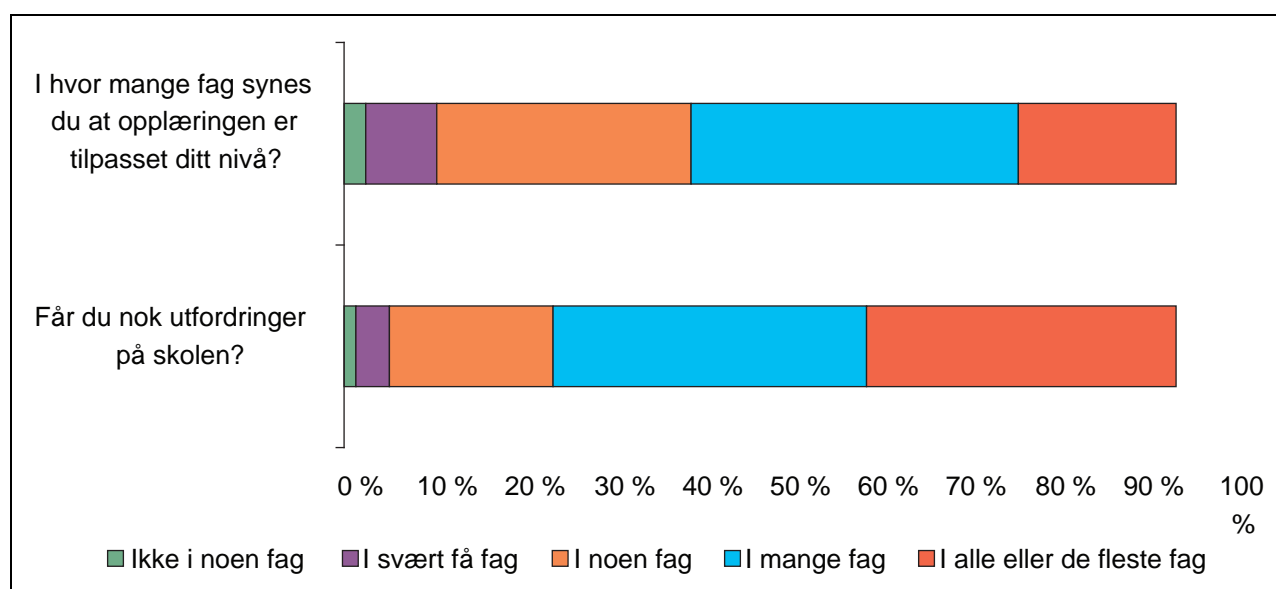
elevene føler seg inkludert og likt, mens et lite mindretall oppgir at de holdes utenfor. I PIRLS-undersøkelsen fra 2006 fremgår det at norske elever på fjerde trinn har den høyeste følelsen av trygghet på skolen sammenlignet med elever i andre land.<sup>18</sup> Elevundersøkelsen fra 2007 viser det samme bildet.<sup>19</sup> De fleste elevene, rundt 90 prosent, oppgir at de trives godt både i friminuttene/fritimene, sammen med elevene i gruppen eller klas-

sen og generelt på skolen, både på 5. og 7. trinn, på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, jf. figur 2.7.

Et klart flertall av elevene på alle trinn oppgir at de ikke blir mobbet og ikke mobber andre. Elevundersøkelsen 2007 viser at omtrent fem prosent av elevene, noe som tilsvarer ca 40.000 elever i grunnsopplæringen, sier de blir mobbet en eller flere ganger i uka. Om lag tre prosent av elevene oppgir at de blir mobbet ukentlig av en eller flere lærere. Andelen som opplever mobbing, har vært

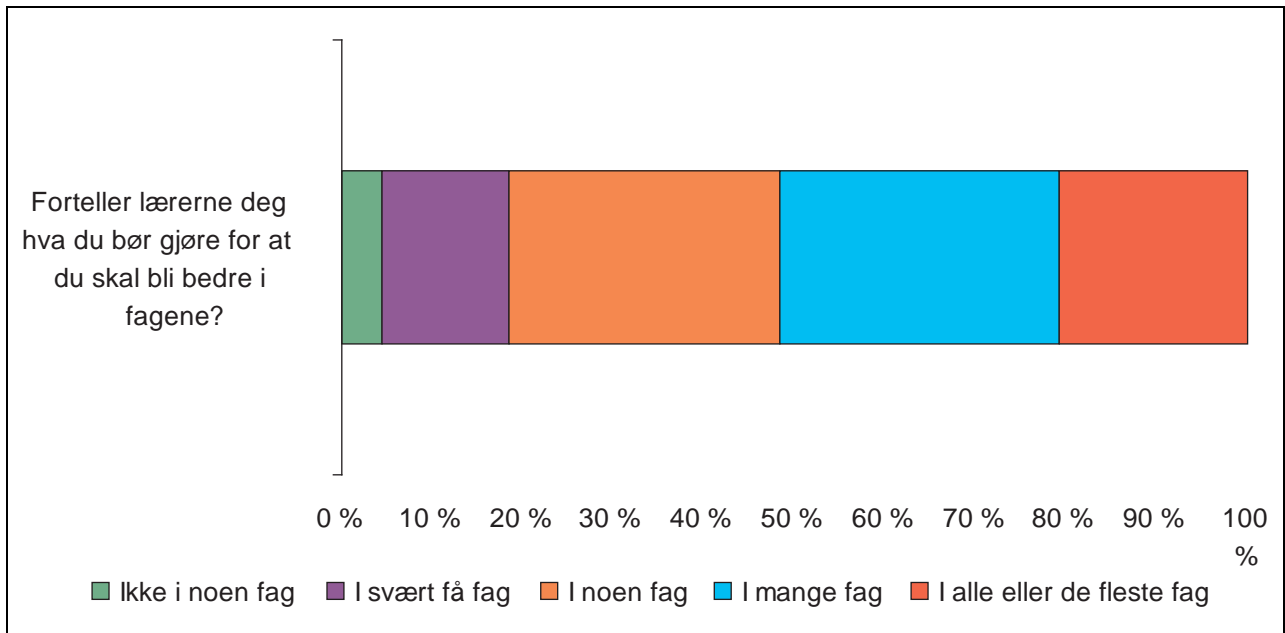
<sup>18</sup> Mullis mfl. 2007

<sup>19</sup> Danielsen mfl. 2007



Figur 2.8 Utfordringer, ungdomstrinnet og videregående opplæring. Prosent.

Kilde: Danielsen mfl. 2007



Figur 2.9 Faglig veiledning. Grunnskolen og videregående opplæring. Prosent

Kilde: Danielsen mfl. 2007

relativt stabil de siste årene. Tidligere undersøkelser har vist at minoritetsspråklig ungdom er mer utsatt for utestenging, plaging og erting enn andre elever.<sup>20</sup> I Medietilsynets Trygg Bruk-undersøkelse fra 2008 oppgir 15 prosent av de spurte elevene i alderen 8–18 år at de har mottatt meldinger på internett som har plaget eller ertet dem. Omtrent like mange oppgir at de har skrevet eller sendt meldinger på nettet for å plage eller erte andre.<sup>21</sup>

#### 2.4.2 Mestring

For at elevene skal oppleve faglig fremgang og mestring, må de møtes med høye og realistiske forventninger til hva de kan få til, og lærerne må kunne formidle til elevene hva de trenger å jobbe mer med for å bli bedre.

Elevundersøkelsen 2007 viser at ikke alle elever opplever høye krav til læring.<sup>22</sup>

Rundt tre fjerdedeler av elevene opplever at de får nok utfordringer i de fleste eller i mange fag. Det er med andre ord rundt en fjerdedel av elevene som ikke får nok utfordringer i skolehverdagen, jf. figur 2.8.<sup>23</sup>

I Elevundersøkelsen er det også en betydelig andel, rundt 40 prosent, som opplever at opplæringen kun er tilpasset deres nivå i noen eller få fag.

Denne undersøkelsen kan forstås som at for få elever får store nok utfordringer gjennom den opplæringen som gis, og at opplæringen ikke i tilstrekkelig grad tilpasses både de faglig sett svake elevene og de faglig sterke elevene. Dette kan også ses i sammenheng med den lave andelen norske elever som oppnår resultater i høyeste kategori på de internasjonale undersøkelsene.

Elevundersøkelsen viser også at de faglige tilbakemeldinger til elevene bør forbedres. I overkant av halvparten av elevene sier at lærerne forteller dem hva de bør gjøre for at de skal bli bedre i mange eller i de fleste fagene. For om lag 18 prosent av elevene skjer dette i ingen eller bare svært få fag, jf. figur 2.9. Det er litt vanligere at elevene i grunnskolen får faglig tilbakemelding enn elevene i videregående opplæring. Elevundersøkelsen har også spørsmål om hvor ofte elevene får faglig veiledning. De fleste elevene får tilbakemelding om hva de må jobbe mer med 1 til 3 ganger i måneden eller oftere. Om lag 30 prosent av elevene oppgir at lærerne forteller dem om slike faglige forbedringsmuligheter sjeldnere enn dette.

<sup>20</sup> Bakken 2003

<sup>21</sup> Medietilsynet 2008

<sup>22</sup> Danielsen mfl. 2007

<sup>23</sup> Danielsen mfl. 2007



## 2.5 Oppsummering av indikatorene på måloppnåelse

I kapittel 1 ble det presentert mål for kvaliteten i grunnopplæringen. Nedenfor presenteres status

for de valgte indikatorene. Indikatorene fra nasjonale prøver, Elevundersøkelsen og statistikk om gjennomføring skal være tilgjengelige på Skoleporten slik at kommuner og skoler kan sette seg egne mål.

### Mål 1: Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv

Område	Indikator	Status
Lesing	PIRLS: andel elever på laveste nivå	25 %
	PISA: andel elever på kompetansenivå 1 eller lavere	22 %
	Nasjonale prøver 5. trinn: andel elever på mestringsnivå 1	26,5 %
	Nasjonale prøver 8. trinn: andel elever på mestringsnivå 1 og 2	25 %
Matematikk	PISA: andel elever på kompetansenivå 1 eller lavere	22,2 %
	Nasjonale prøver 5. trinn: andel elever på mestringsnivå 1	26,6 %
	Nasjonale prøver 8. trinn: andel elever på mestringsnivå 1 og 2	25,6 %

### Mål 2: Alle elever og lærlinger som er i stand til det skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet

Område	Indikator	Status
Fullført på normert tid	Andel fullført på studieforberedende utdanningsprogram	77 %
	Andel fullført på yrkesforberedende utdanningsprogram	39 %
Fullført på mer enn normert tid	Andel fullført på studieforberedende utdanningsprogram	84 %
	Andel fullført på yrkesforberedende utdanningsprogram	54 %
Kompetanse på lavere nivå	Andel fullført på lærekandidatordningen <sup>1</sup>	

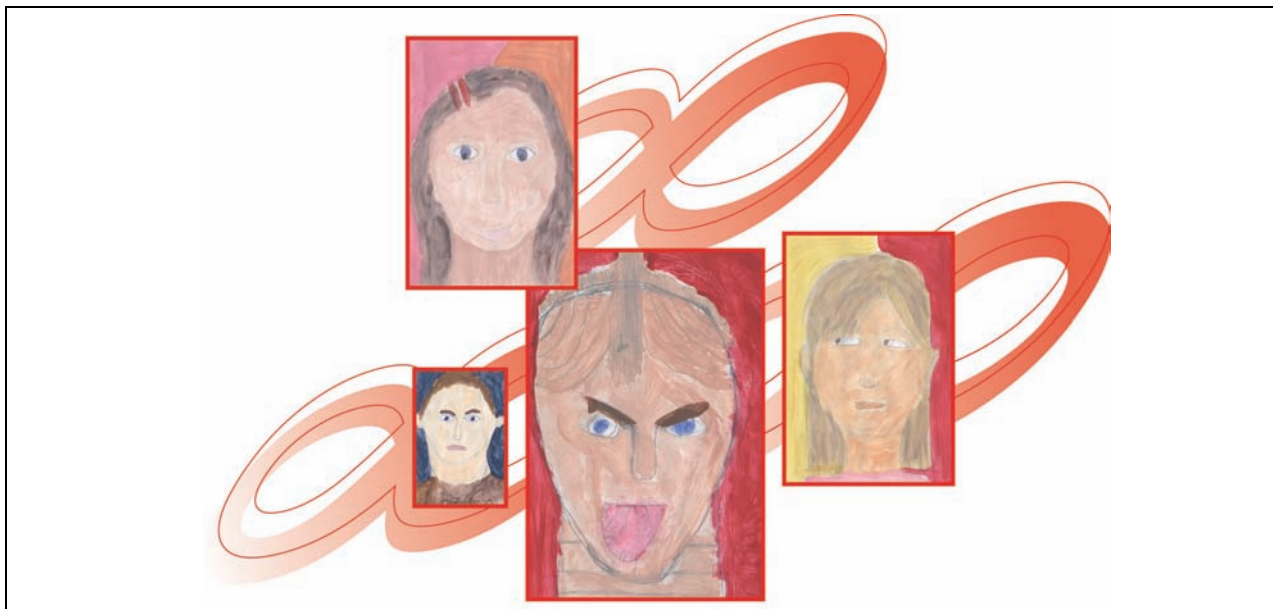
<sup>1</sup> På dette området er det nødvendig å utvikle indikatorer

### Mål 3: Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring

Område	Indikator	Status
Trivsel	Andel elever som oppgir at de trives godt på skolen	85 %
Mobbing	Andel elever som oppgir at de blir mobbet en eller flere ganger i uka	5 %
Utfordringer	Andel som sier at de får nok utfordringer i mange eller de fleste fag	75 %
Tilpasning	Andel som oppgir at opplæringen er tilpasset deres nivå i mange fag eller de fleste fag.	58 %
Faglige tilbakemeldinger	Andel elever som oppgir at de får faglig tilbakemelding i mange eller de fleste fag	52 %

Departementet vil arbeide videre med å utvikle indikatorer i Elevundersøkelsen for å måle mestring.

### 3 Hva fremmer elevenes læring?



Figur 3.1

Kapittel 2 viser at hovedutfordringen i grunnopplæringen er å heve det faglige nivået for alle elevgrupper. Det er derfor behov for en god forståelse av hva som fremmer og hemmer læring, og hva som kan gjøres på ulike nivåer for å gjøre skolen i bedre stand til å nå målene for grunnopplæringen.

Det er mange faktorer som påvirker elevenes læring, mestring og gjennomføring, både direkte og mer indirekte. Lærernes kompetanse og samspill med elevene er den viktigste faktoren i skolen som har betydning for elevenes opplæring. Også andre faktorer som lærernes mulighet for videre kompetanseutvikling og samarbeid i et profesjonsfelleskap, skoleledelse, skoleeierens oppfølging av skolene og nasjonale myndigheters styring har betydning. I tillegg har barnehagene en viktig rolle i å legge et godt grunnlag for læring i skolen. Forskning viser at generell kvalitetsutvikling i skolen vil komme de fleste elevgrupper til gode.<sup>1</sup> Det er ingen motsetning mellom høye gjennomsnittlige elevprestasjoner og lav andel elever med svake ferdigheter. For eksempel utmerker den finske skolen seg med mange faglig

sterke elever og få elever med svake ferdigheter. Det er heller ingen motsetning mellom høyt faglig utbytte og god sosial trivsel.

Kunnskapsløftet inneholder flere elementer som skal bidra til en bedre opplæring i klasserommene, blant annet integrering av grunnleggende ferdigheter i alle fag og kompetansemål i fag. Samtidig har skoleeierne fått et større ansvar og større handlingsrom som stiller høyere krav til skoleeierne og skolene. Innføringen av Kunnskapsløftet skal evalueres gjennom ti større prosjekter i perioden 2006–2011. Foreløpig foreligger det bare delrapporter fra enkelte av prosjektene. Kunnskapsgrunnlaget for tilstanden i norske skoler og kommuner i dette kapitlet bygger i stor grad på undersøkelser som er gjennomført før innføringen av Kunnskapsløftet.

Det er stor variasjon mellom ulike skoler og kommuner i hvor langt de er kommet med kvalitetsutvikling. Eksempelene som presenteres i dette kapitlet viser skoler og kommuner som har gjort en innsats for å bedre kvaliteten.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bakken mfl. 2008

<sup>2</sup> Eksempelene bygger på uttalelser fra ulike aktører i skolesektoren. Kildeanvisning for eksempelne finnes i en egen litteraturliste

### Boks 3.1 På rett vei mot en bedre skole – erfaringer fra skolevurdering

*I 2001 startet en gruppe pedagoger på Vestlandet ekstern vurdering av skoler. Vurdererne er på andre skoler i en uke for å observere undervisning og intervju elever, foreldre og lærere. Etter syv år har vurderingsgruppen vært på «innsiden» av 60 små og store skoler i ulike deler av landet. Her har gruppen oppsummert noe av det de har sett.*

#### 1. Det er stor variasjon mellom klasserommene

Vi blir imponert over dyktige enkeltlærere, lærerteam og enkeltrektorer, men ser få skoler som henger godt sammen som organisasjon. Uten felles systemer blir tilbudet til elevene for variert. På samme skole forteller enkelte foreldre om god tilbakemelding på måloppnåelse, mens andre ikke har hørt om kompetansemål. Noen elever har hatt elevsamtale, andre ikke. Mange lærere har høye forventninger til sine elever, men hele skoler har det gjerne ikke. Kunnskapsløftet har gjort skolene mer bevisst på dette. Vi ser ledere som i større grad enn før får med seg personalet og setter i verk felles tiltak på hele skolen.

#### 2. Vi ser mange tidstyver

Vi ser ofte undervisningssituasjoner som ikke er særlig effektive. I klasserommene ser vi tidstyver som uro, datatrøbbel, utstyr som ikke fungerer og famling med metoder som ikke alle behersker. Intervju med lærere viser at for mye av felles møtetid går med til enveis informasjon og planlegging av skidag og TV-aksjon, framfor pedagogisk forbedringsarbeid. Rektorer forteller at flere oppgaver er overført fra kommunen. Mange lærere savner at rektor har tid til å lede det pedagogiske utviklingsarbeidet. Noen av tidstyvene krever tiltak fra kommunen eller sentralt hold, andre kan skolen selv gjøre noe med. I arbeidet med å fjerne tidstyver, erfarer noen skoler at aktiviteten de vil fjerne både er viktig og nyttig, bare den gjennomføres på en annen måte enn før. Vi ser det på skoler hvor PC'ene virker, der alle lærerne behersker metodene og der rektor rydder plass i fellestida for faglige diskusjoner.

#### 3. Å vurdere i forhold til kompetansemål er nytt

Vi ser mange dyktige enkeltlærere som gir elevene systematiske tilbakemeldinger. De nye lære-



Figur 3.2

planene legger opp til at elevene skal få vite hva lærer legger vekt på når han vurderer og hvordan de kan jobbe for å bli bedre. Dette er nytt og krevende for mange. Vi ser at flertallet av elevene foreløpig ikke vet hvilke kriterier læreren vurderer etter. Det trengs mye trening før alle skoler har et presist språk og gode systemer for tilbakemelding til elevene. Vi ser at mange kommuner jobber med å heve lærernes kompetanse i elevvurdering.

#### 4. Skolene er på vei fra «gjøre-pedagogikk» til vektlegging av elevenes læring

Når vi spør en elev hva hun har lært, svarer hun stort sett hva hun har gjort. Vi ser mange lærere som strever med å skille mellom aktiviteten og læringsmålet. Kunnskapsløftet har endret fokus fra metoder og aktiviteter til læringsresultat og tilpasset opplæring. Dette er en krevende omstilling som ikke har nådd alle klasserom ennå. I mange kommuner og på mange skoler har det skjedd en markant forandring. Vi møter oftere enn før lærere som er tydelige på kompetansemålene både i timene, på arbeidsplanene og i sin tilbakemelding til elevene. Det tar tid før en sentral reform blir synlig i skolehverdagen, men skolene ser ut til å ha tatt signalene om fokus på resultat, systematisk arbeid og god tilbakemelding til elevene på alvor.

Kilde: Vurderingsgruppa i Hardanger/Voss kompetanseregion

### 3.1 Samspill mellom lærer og elev

Lærernes kompetanse slik den kommer til uttrykk i samspillet mellom lærer og elev er det viktigste i opplæringen som kan fremme elevenes læring. Det finnes en rekke undersøkelser som har identifisert hvilke trekk ved dette samspillet som har betydning.<sup>3</sup> Dette er lærernes evner til å etablere et godt sosialt miljø, skape ro og orden i undervisningssituasjonen, legge vekt på læring, gi variert undervisning og gode tilbakemeldinger, samt å samarbeide godt med hjemmene.

#### 3.1.1 Et godt sosialt miljø

Et godt sosialt miljø er viktig for elevenes læring, trivsel og personlige utvikling.<sup>4</sup> Lærere som klarer å etablere en god relasjon til elevene ved for eksempel å vise respekt for elevenes egne initiativer, oppnår bedre resultater med elevenes læring, i fag, selvtillit, motivasjon og sosiale kompetanse.<sup>5</sup> Dersom lærerne har en dominerende lederstil som ikke åpner for samarbeid med og involvering fra elevene, vil elevene i større grad utvikle lav motivasjon og svak selvtillit.<sup>6</sup> Autoritære lærere som krever lydighet, reagerer med sinne og tyr til straff og tvang, skaper ikke en varig forbedring av klassemiljøet.<sup>7</sup>

En velfungerende og bredt sammensatt elevgruppe kan bidra til å trekke alle elevene opp på et høyere faglig nivå, og flere studier peker på at læring i et fellesskap gir positive effekter for elevenes læring.<sup>8</sup> Deltakelse i et sosialt fellesskap er også en nødvendig forutsetning for at elevene skal få trening i å samarbeide med ulike mennesker, hevde sine egne meninger på positive måter og løse konflikter. En fast tilhørighet gir i tillegg barn og unge mulighet til å utvikle vennskap med jevnaldrende i klassen og gruppen.<sup>9</sup> Det er også relativt stor enighet om at stabile, vedvarende grupper eller klasser er bra for læringen.<sup>10</sup> Reglene som definerte antall elever per klasse, ble opphevet i 2003. Opplæringsloven og Prinsipper for opplæringen legger imidlertid vekt på at skolen i organiseringen og tilretteleggingen av undervis-

ningen skal ta hensyn til elevenes behov for sosial tilhørighet.

Norske klasserom er gjennomgående preget av en vennlig og inkluderende atmosfære med et godt sosialt miljø, noe som bekreftes i internasjonale undersøkelser, jf. punkt 2.4.<sup>11</sup> Lærerne opptrer generelt støttende overfor elevene.<sup>12</sup> Observasjoner på ungdomstrinnet tyder på at lærerne klarer å skape et sosialt fellesskap og et klima som stimulerer til aktiv deltakelse. Det er for eksempel stor aksept for at alle elever stiller spørsmål i klassen, uavhengig av deres kunnskapsnivå.<sup>13</sup>

I sin gjennomgang av norsk opplæring peker OECD på Norges arbeid mot mobbing og for et positivt og inkluderende læringsmiljø som et forbilde for andre land.<sup>14</sup> Den norske innsatsen har vært konsentrert om arbeidet med «Manifest mot mobbing» der sentrale nasjonale aktører har kommet sammen for å rette oppmerksomhet mot mobbing og arbeidet for et godt lærings- og oppvekstmiljø. Dette har vært fulgt opp gjennom årlige tiltaksplaner under Utdanningsdirektoratets «Strategi for læringsmiljøet i grunnskolen (2005–2008)».

#### 3.1.2 Ro og tid til læring

Gode faglige resultater avhenger av at tiden i skolen i størst mulig grad brukes til læring, og at det er ro og orden i klasserommet. God planlegging bidrar til at lite tid brukes til «å komme i gang». Forskning viser også at jo mer tid som anvendes til administrative rutiner istedenfor til undervisning, jo mer svekkes elevenes læring.<sup>15</sup> Lærernes evne til å framstå som tydelige ledere og til å gi støtte til elevene har stor betydning for elevenes læring. En lærer med autoritet fremstår som en trygg voksenperson som viser at han eller hun bryr seg om elevene og tør å sette krav til elevenes oppførsel.<sup>16</sup> Konsekvent grensesetting er en nøkkel for å skape et godt læringsmiljø preget av ro, orden og respekt. Elevene utvikler bedre evne til å regulere egen atferd dersom reglene formuleres eksplisitt i starten av opplæringen og elevene gradvis får større ansvar for å være med på å formulere og opprettholde reglene.

Til tross for at norske skoler preges av et godt sosialt miljø, er det i likhet med i de andre nordiske landene for mye bråk og sløsing med tid i klasse-

<sup>3</sup> Sammons 1999, Mortimer 1998, Nordenbo mfl. 2008

<sup>4</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>5</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>6</sup> Nordenbo 2008

<sup>7</sup> Ertesvåg og Vaaland 2007, Reynolds mfl. 2006, Atkins 2002, Lewis 2001

<sup>8</sup> Klette 2007a, Hensvold 2006, Boaler 2008

<sup>9</sup> Ogden 2007

<sup>10</sup> Klette 2007b

<sup>11</sup> Haug 2004

<sup>12</sup> Munthe 2007

<sup>13</sup> Klette mfl. 2008

<sup>14</sup> ECD 2006

<sup>15</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>16</sup> Utdanningsdirektoratet 2006

### Boks 3.2 Å lede læring

*«Jeg kjenner meg ikke igjen i all den negative omtalen av norsk skole. Her er det arbeidsro og struktur i timene. Samtidig er vi opptatt av at elevene skal være aktive og engasjerte. Vi lar barns stemmer høres. Uten kyndig ledelse kan det sikkert ende med bråk og uro i klasserommet, men slik er det ikke hos oss. Det er helt fantastisk å være lærer. Jeg kunne ikke tenkt meg noe annet yrke».*

Å beherske samspillet i klasserommet gir trygghet i yrkesutøvelsen, men er også avgjørende for elevenes læring. Lærere og assistenter på Løkeberg i Bærum tilbys derfor videoveiledning etter Marte Meo metoden for å bli mer bevisst dialogen med eleven og sin egen rolle som leder for elevgruppen. Med utgangspunkt i videoopptak fra egen klasse, drøftes effektiv oppstart av timen, blikk-kontakt og kroppsspråk, så vel som praktiske grep for å samle gruppen før overgang til ny aktivitet. Videoveiledningen er praktisk rettet, men samtidig et redskap for å bygge yrkesstolthet, utvikle felles elevsyn og enes om at kommunikasjon i klassen alltid er den voksnes ansvar.

Sitatet over er hentet fra en av lærerne i etterkant av debatten om PISA-resultatene vinteren 2007–08. Skal vi tro resultatene fra skolens medarbeiderundersøkelse, er hun ikke alene om å være stolt av yrket sitt. På Løkeberg er elevene delt inn i tradisjonelle klasser, og det stilles høye krav til selvstendighet og profesjonalitet hos den enkelte medarbeider. Lærerne gir skolen topp karakterer på alt fra trivsel og samarbeid blant de ansatte til tydelig ledelse og støtte i hverdagen.

Skolen har 30 allmennlærere og 12 lærere med spesialkompetanse i ulike fag. Klassene deles ofte opp slik at kontaktlærer har den ene



Figur 3.3

halve klassen, mens en faglærer for eksempel i musikk har den andre. Det forventes at alle lærerne vet hvor den enkelte elev står og kan tilpasse opplæringen gjennom variasjon både i nivå og bruk av metoder. Skolen har også egne spesialpedagoger som bistår lærerne i leseopplæringen. Rektor er opptatt av å ta kompetanse på alvor:

*«Som lærer må man beherske mye forskjellig. Du kan fort ende med en stab hvor alle er midt-gode til alt. Jeg tror mer på å la folk med forskjellig kompetanse og faglig tyngde samarbeide om å lage god undervisning. Lærerne er på en måte min klasse. Jeg må se til at hver og en av dem får utnytte og videreutvikle sitt potensial. Vi trenger både «de med perlekjede» og «de som lukter bål». Men alle må se hele mennesket og være stolt og trygg i utøvelsen av yrket. Som rektor må du vite hvor du vil med skolen din og holde fast på de grunnleggende tingene over tid. Vi har jobbet med klasseledelse i ti år».*

rommene.<sup>17</sup> I Elevundersøkelsen fra 2007 framgår det at mye tid brukes til andre aktiviteter enn læring.<sup>18</sup> Om lag 30 prosent av elevene i grunnskolen og i videregående opplæring oppgir at de ofte eller alltid blir forstyrret av andre elever som lager bråk og uro i arbeidsøktene. 10 prosent oppgir at de forstyrrer andre elever i klassen når de

arbeider. En av tre elever rapporterer også om at læreren må vente lenge før elevene roer seg og timen kan begynne.

Observasjonsstudier utført i norske skoler viser også at mye tid går med til andre aktiviteter enn læring. Observasjoner av opplæringen på de første trinnene i grunnskolen i 27 klasserom over tre år viser at rundt 50–60 prosent av tiden brukes til fag.<sup>19</sup> Forskerne peker på at det går bort mye tid på bråk og uro, venting på instruksjoner og hjelp

<sup>17</sup> OECD 2004

<sup>18</sup> Danielsen mfl. 2007

fra læreren. Uro og bråk er særlig et problem i starten av timen, ved skifte mellom aktiviteter og når elevene skal pakke sammen. Det er imidlertid stor variasjon mellom klasserommene. Lærerne bruker mye tid på å etablere et ordnet fellesskap med et godt arbeidsmiljø. Flere av lærerne i undersøkelsen brukte mye tid og krefter på å presentere, forklare og diskutere regler, forhandle med elevene for å få dem til å utføre oppgaver og drive konfliktløsning. En klasseromsundersøkelse fra ungdomstrinnet tyder også på at relativt mye tid går med til ikke-faglige aktiviteter som administrasjon, organisering og andre gjøremål.<sup>20</sup>

Det foreligger i dag lite forskning om betydningen av faktorer som metodevalg, valg av gruppestørrelser, baseorganisering eller utforming av skolebygg, for hvordan lærere og elever opplever ro og orden og hvilken tid de får til læring.

### 3.1.3 Vekt på læring og tro på elevene

Motiverende lærere og undervisning med klare og eksplisitte mål for opplæringen fører til mer læring for elevene.<sup>21</sup> Forskning viser at lærernes forestilling om elevenes læringspotensial har betydning for elevenes resultater.<sup>22</sup> Dersom lærerne har den oppfatning at alle elever kan lære, i motsetning til at kun noen grupper elever har et stort læringspotensial, vil dette gjenspeiles i elevenes utvikling. Det må kort sagt være viktig å lære, og lærerne må ha tro på at elevene kan lære.

Læreren må videre ha evne til å skape sammenheng og systematikk i læringen. Systematisk undervisning kjennetegnes av at det er en eksplisitt sammenheng mellom det man gjør og det man skal lære, og at læreren klargjør sammenhengen mellom det man lærer nå og det man har lært tidligere. Lærere som retter elevenes oppmerksomhet mot de mest sentrale delene av læreplanen og som repeterer de viktigste prinsippene, oppnår bedre resultater. For eksempel gir matematikkundervisning som starter og slutter med oppsummeringer i plenum, godt læringsutbytte for elevene.<sup>23</sup>

Flere elementer i Kunnskapsløftet skal bidra til forsterket vektlegging av læring. Kunnskapsløftet innebærer at skolen skal prioritere utvikling av grunnleggende ferdigheter i alle fag. Læreplaner for fag i Kunnskapsløftet inneholder kompetanse-

mål som angir hva elever og lærlinger skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn.

Det finnes indikasjoner på at den større vektleggingen av læring har begynt å få effekt, og at mange lærere har fått en større bevissthet rundt betydningen av å stille krav til elevene.<sup>24</sup> PISA-undersøkelsen viser at de norske elevene ligger på det internasjonale gjennomsnittet i motivasjon og interesse for å lære naturfag.<sup>25</sup> Minoritetsspråklige elever skiller seg ut som spesielt ambisiøse og positive til skolearbeidet.

I observasjoner av opplæringen på de første trinnene finner forskerne både klasserom med svakt og høyt faglig trykk.<sup>26</sup> Klasserom med svakt faglig trykk kjennetegnes av at lite tid brukes på å introdusere nytt stoff, de faglige sekvensene er korte, og det er brå skifter i aktiviteter og fag. Andre ganger kan disse klasserommene preges av at elevene blir utsatt for lange arbeidsøkter med rutinepregede aktiviteter med mye uro, bråk, venting og lave faglige krav. En god del av oppgavene elevene får, er ikke spesielt intellektuelt utfordrende. Særlig er fargelegging, klipping og liming utbredt på lavere trinn. I klasserom med mer vekt på læring er undervisningen grundig, systematisk og sammenhengende. Arbeidsøktene kan bli lange, men brytes opp av inspirerende avbrekk. Lærerne legger vekt på å motivere og utfordre elevene og holde det faglige trykket oppe.<sup>27</sup>

I en undersøkelse av undervisning i naturfag, norsk og matematikk i seks niendeklasser finner forskerne at svake krav til innsats er fremtredende i de klassene de har observert.<sup>28</sup> Det er mange og ulike aktiviteter, men det varierer i hvilken grad lærerne har en systematisk og gjennomtenkt bruk av de enkelte aktivitetene. Det er mye vekt på hva eleven skal gjøre her og nå, men lite oppsummering av aktivitetenes hensikt og mål. Lærerne hjelper i liten grad elevene til å sette læringen inn i en større faglig sammenheng. Det medfører at den faglige forståelsen for ofte avhenger av den enkeltes evne til å skape sammenheng.<sup>29</sup> Mulighetene for felles meningsutveksling og læringsfremmende dialoger blir lite brukt, og undervisning av hele klassen bærer ofte preg av at lærerne stiller spørsmål, mens elevene svarer.<sup>30</sup> Oppsummeringer mangler ofte.

<sup>19</sup> Haug 2006

<sup>20</sup> Klette mfl. 2008

<sup>21</sup> Bachmann og Haug 2006

<sup>22</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>23</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>24</sup> Langfeldt mfl. 2008

<sup>25</sup> Kjærnsli mfl. 2007

<sup>26</sup> Haug 2006

<sup>27</sup> Haug 2006

<sup>28</sup> Klette mfl. 2008

<sup>29</sup> Klette og Lie 2007

<sup>30</sup> Klette mfl. 2008

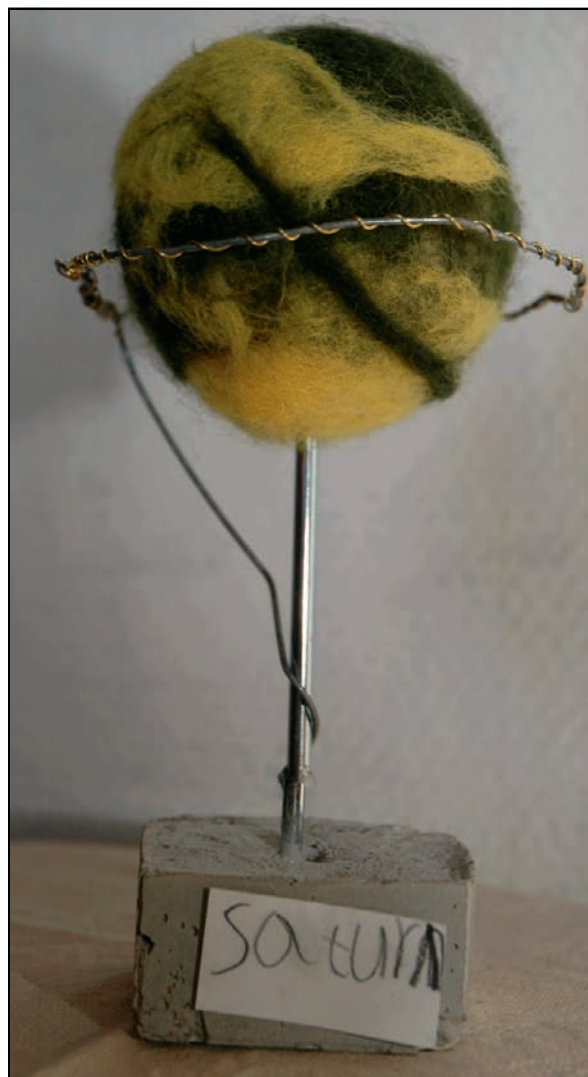
### Boks 3.3 Levende læring på Løkeberg skole

- *Planeten min er ferdig!*
- *Den er skikkelig kul. Har du gjort alt selv?*
- *Vi fikk litt hjelp til å støpe sokkelen. Og litt når vi skulle feste ringen. Vet du at Saturn har ringer? Og måner? Vi måtte være skikkelig nøye når vi tovet da. Jeg brukte mest grønt og gult. Etterpå liknet det på Saturn.*

Uttalelsen kommer fra en stolt 2. klassing på Løkeberg skole etter et tverrfaglig arbeid i kunst og håndverk, matematikk og naturfag. Elevene oppnår gode resultater i lesing og regning. Det går også klart fram hvilke kompetansemål det jobbes mot i undervisningen og på elevenes ukeplaner. Skolen er også kjent for høy kvalitet i de praktisk-estetiske fagene. Når lærerne planlegger undervisningen ut fra læreplanen i «sitt» fag, går de samtidig på jakt etter kompetansemål i de andre fagene som egner seg for bearbeiding, for eksempel i musikk eller i kunst og håndverk. En nøkkel har vært å arbeide systematisk med de grunnleggende ferdighetene i alle fag. En av lærerne i kunst og håndverk forklarer:

«De praktiske estetiske fagene har stor egenverdi, men åpner samtidig for variasjon og nye innganger til arbeidet med de tradisjonelle skolefagene. Det er kort vei fra konkretisering og avkodning av geometriske begreper til de store klassikerne innen billedkunsten som Miro og Matisse. Du aner ikke hvor mye matematikk det er i arbeidet med kompetansemålene i arkitektur på 3. trinn. Den systematiske opplæringen i matematikkfaget ligger selvfølgelig i bunnen, men matematikk er mye mer enn å drille elevene i regnearter.»

På Løkeberg handler tilpasset opplæring om å vite hvor elevene står og utnytte det brede mandatet i grunnopplæringen. Før kontaktlærer behandler jødedommen på vanlig måte i KRL, lages det et sabbatsliknende måltid på skolekjøkkenet. Når elevene skal i gang med et nytt tema i matematikk, kan starten gjerne være praktisk jobbing med geometriske grunnformer i kunst og håndverk eller mål, vekt og volum i mat og helse. Rektor forklarer:



Figur 3.4

«Egentlig handler det bare om å ta i bruk hele læreplanen. Men det må gjøres ordentlig. Derfor legger vi ned mye arbeid på tvers av fag for å lage gode undervisningsopplegg. Vi har også satset mer på spesialister og faglærere enn mange andre barneskoler. Både i leseopplæringen og i de praktisk estetiske fagene er det godt for allmennlærerne å støtte seg på kolleger med spisskompetanse og brennende engasjement for faget. Min erfaring er at systematikk og kompetanse avgjør om resultatet blir levende læring eller klipp og lim uten mål og retning.»

### 3.1.4 Tilbakemeldinger

Tilbakemeldinger underveis i opplæringen, dvs. tilbakemeldinger som er ikke-evaluerende, støttende, spesifikke og blir gitt i situasjoner hvor arbeidet pågår, er et av de mest effektive virkemidlene for å heve elevenes læring.<sup>31</sup> Slike tilbakemeldinger kan innebære at lærere bekrefter svar som elever kommer fram til, etterspør forklaringer av hvordan man har kommet fram til svar, eller gir hint eller tips om hva som er mulig å tenke videre. Tilbakemeldinger kan også gis når klassen arbeider seg gjennom et problem i fellesskap. Hovedintensjonen er å øke elevens kunnskap, ferdigheter og forståelse innenfor et spesifikt område eller ferdighet. Tilbakemeldinger underveis kan spore til anstrengelser<sup>32</sup> og gjøre læringen mer oversiktlig for elevene<sup>33</sup>. Forskning indikerer at tilbakemelding til elever ikke bør være for kompleks eller for lang.<sup>34</sup>

Det inkluderende klimaet som preger de fleste norske skoler, gir et godt grunnlag for faglige samtaler mellom lærere og elever, og for tilbakemeldinger som fremmer elevenes lærelyst og nysgjerrighet. Tilbakemeldinger som fremmer læring og mestring, ser generelt ut til å ha vært en mangelvare i grunnopplæringen. Evalueringen av Reform 97 avdekket en kombinasjon av bruk av allmenn ros og fravær av eksplisitte og klare faglige standarder som et klart trekk i arbeidet på barnetrinnet.<sup>35</sup> Kvalitativ forskning på ungdomstrinnet viser at det er stor variasjon i lærernes tilbakemeldinger til elevene.<sup>36</sup> I noen klasserom var tilbakemeldingene og veiledningene rettet mot å støtte elevene emosjonelt og motivere dem, mens det i andre klasserom var mer faglige kommentarer. Forskerne fant at det var lite tilbakemeldinger som stimulerer elevene til å stille seg selv spørsmål av typen «hvordan henger dette sammen med det jeg har lært før?». Generelt var tilbakemeldingene til elevene korte og generelle av typen «flott» og «du er flink», men uten konkretisering av hva elevene er flinke til, eller hva de må jobbe mer med.

Departementet har satt i gang et arbeid for å bedre vurderingspraksisen i norsk skole. Fra høsten 2007 ble forskriften om vurdering endret, blant annet gjennom å innføre et klart skille mellom faglige tilbakemeldinger og andre tilbakemel-

dinge. En sentral del av arbeidet med bedre vurdering er prosjektet «Bedre vurderingspraksis» der 77 grunnskoler, videregående skoler og voksenopplæringssentre arbeider med vurdering og målrettet oppfølging av elevenes læringsutvikling og læringsutbytte. Det er for tidlig å vise til dokumenterte resultater av utprøvingen, men skoler og skoleeiere har allerede gjort mange erfaringer. Det ser ut til at systematisk og felles arbeid med vurdering bidrar til økt læreplanforståelse ved at skolene blir mer oppmerksomme på sammenhengen mellom kompetansemål, læringsaktiviteter og oppgaver som gis til elevene. Arbeidet med vurdering har også skapt økt bevissthet om viktigheten av konkrete faglige tilbakemeldinger og om vurdering som pedagogisk virkemiddel. Skolene anerkjenner vurderingens betydning for læring, men for mange skoler er det en utfordring å gjøre vurdering til en integrert del av elevens læringsprosesser.<sup>37</sup>

### 3.1.5 Varierte metoder og bruk av IKT

Den avgjørende forskjellen mellom undervisning som fører til resultater og undervisning som ikke gjør det, er i hovedsak hvor godt undervisningen gjennomføres, ikke hva slags arbeidsformer som benyttes.<sup>38</sup> Forskning viser imidlertid at lærere som behersker og bruker flere undervisningsmetoder, har elever som oppnår bedre resultater.<sup>39</sup> Ensidig bruk av én type oppgaver eller aktiviteter vil oppleves som monotont og kjedelig av mange elever.<sup>40</sup> Metoder som bygger på at elevene trekkes inn i undervisningen, gir også bedre læring enn når elevene er passive.<sup>41</sup> Læringsplakaten legger vekt på at opplæringen skal fremme tilpasset opplæring og varierte arbeidsmåter. Kunnskapsløftet introduserte digitale ferdigheter som en av de fem grunnleggende ferdighetene. Å kunne bruke digitale verktøy er dermed en ferdighet som skal integreres i læreplanene på tvers av fagene.

Forskning tyder på at norsk opplæring er preget av et relativt bredt repertoar av undervisnings- og læringsaktiviteter.<sup>42</sup> I de første trinnene utgjør formidling fra læreren, dvs. at læreren snakker mens elevene lytter, omtrent 40-50 prosent av virksomheten i klasserommet. Omfanget av individuelt arbeid, dvs. at elevene får oppgaver

<sup>31</sup> Black og William 1998, Shute 2008

<sup>32</sup> Song og Keller 2001

<sup>33</sup> Paas mfl. 2003

<sup>34</sup> Shute 2008

<sup>35</sup> Haug 2006

<sup>36</sup> Klette mfl. 2008

<sup>37</sup> Se [www.skolenettet.no/vurdering](http://www.skolenettet.no/vurdering)

<sup>38</sup> Bachmann og Haug 2006

<sup>39</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>40</sup> Nordahl 2000

<sup>41</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>42</sup> Klette mfl. 2008



som de skal løse hver for seg, er relativt stort. Rundt en fjerdedel av tiden går med til slikt arbeid.<sup>43</sup> Det samme mønsteret viser seg på ungdomstrinnet og i videregående skole. Elevundersøkelsen 2007 viser at tavleundervisning og «å høre på læreren snakke» er den klart mest utbredte undervisningsformen på ungdomstrinnet og i Vg1.<sup>44</sup> 90 prosent av elevene oppgir at denne arbeidsmåten benyttes flere ganger i uken. Individuelt arbeid er også utbredt, med 78 prosent av elevene som sier at dette er en arbeidsform som benyttes flere ganger i uken. Andre arbeidsmåter som praktisk arbeid, prosjektarbeid og gruppearbeid er mindre utbredt.

I Elevundersøkelsen får elevene spørsmål om i hvilken grad de opplever at de får være med på å bestemme arbeidsmål, arbeidsplaner, arbeidsmåter og hva det skal legges vekt på ved vurdering. 23 prosent av elevene sier at de i mange eller de fleste/alle fag får være med på å velge arbeidsmåter i fagene, mens 20 prosent sier at de i mange eller alle/de fleste fagene får være med på å velge mellom ulike oppgavetyper i fagene. Elevene i den videregående skolen oppgir noe oftere enn elevene på ungdomstrinnet at de får være med på å lage arbeidsplaner i fagene.

Alle undervisningsformer har sine sterke og svake sider. Om en arbeidsform fører til læring, avhenger av at lærerne velger en arbeidsform som hun eller han behersker, som passer til læringsmålet, og som er tilpasset elevenes interesser og forutsetninger. Det finnes studier som viser at noen metoder er bedre egnet for enkelte formål. Lærerstyrt undervisning av hele klassen fremmer i større grad læring i matematikk enn gruppe- og prosjektarbeid.<sup>45</sup> Forskning viser også at bruk av tverrfaglig arbeid krever bevissthet om hvilke fag som får mest plass og som blir prioritert i slikt arbeid. Noe forskning tyder på at realfag har en tendens til å bli nedtonet i tverrfaglig arbeid.<sup>46</sup>

De fleste klasserom er fortsatt preget av undervisning av hele klassen. Enkelte forskere ser imidlertid tegn til at opplæringen har blitt mer individualisert de siste årene.<sup>47</sup> Dette ser ut til å henge sammen med at behovet for mer tilpasset opplæring for den enkelte elev har blitt tolket som et behov for å individualisere undervisningen. Særlig arbeidsplaner blir av enkelte trukket fram

som et økende fenomen. Bruk av arbeidsplaner innebærer at hver enkelt elev sitter og arbeider for seg selv – ofte med lærestoff som er valgt spesielt med elevens behov og forutsetninger for øye. Lærernes oppgave blir å veilede elevene og følge med på den enkelte elevs læringsutvikling. De tilrettelegger for den enkelte elevs læring heller enn å formidle kunnskap til hele klassen, mens elevene selv planlegger hva de skal gjøre og når.

Lærernes oppfølging er avgjørende for om arbeidsplaner skal fungere etter intensjonen. Det finnes imidlertid indikasjoner på at elevene i for stor grad overlates til seg selv når de jobber med arbeidsplaner.<sup>48</sup> Dette kan være spesielt problematisk for noen elevgrupper, og særlig for elever som ikke har foreldre som har mulighet eller kompetanse til å følge opp elevenes arbeid.<sup>49</sup> Stort innslag av individuell oppgaveløsning, for eksempel ved bruk av arbeidsplaner, kan også bidra til at mulighetene for å diskutere og ta opp temaer i fellesskap blir færre.<sup>50</sup>

Bruk av IKT i skolen er nødvendig for å utvikle elevenes digitale ferdigheter, og for å sikre at alle elever tilegner seg digitale ferdigheter uavhengig av tilgang i hjemmet. Norsk skole har vært tidlig ute med å integrere digitale ferdigheter i læreplanen. En internasjonal undersøkelse om bruk av IKT viser at norske lærere bruker IKT som pedagogisk verktøy i større grad enn sine kolleger i Danmark og Finland. Norske lærere bruker flere simuleringer i opplæringen, dvs. kunstige gjengivelser av virkelige hendelser eller prosesser. Lærere fra Norge tar også oftere i bruk digitale læringsplattformer.<sup>51</sup> Over halvparten av de norske matematikklærerne og naturfaglærerne har brukt IKT til å gjennomføre bedømmelse av skriftlige oppgaver og øvinger.

Bruk av IKT er mest utbredt i videregående opplæring. ITU Monitor 2007 viser at det på tidligere VK1, nå Vg2, er om lag 60 prosent av lærerne som oppgir at de bruker datamaskin i undervisningen mer enn 4 timer per uke. På 7. trinn gjelder dette for 22 prosent, og på 9. trinn gjelder det for 26 prosent av lærerne. Det har imidlertid vært en økning fra 2005 til 2007 i bruk av datamaskiner i undervisning på 9. trinn og VK1.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Klette 2007 a

<sup>49</sup> Bergkvist 2007

<sup>50</sup> Klette 2007 a

<sup>51</sup> ITU 2008. En digital læringsplattform er et utvalg av verktøy for å støtte læringsaktiviteter og administrasjonen av dem. Verktøyene er teknisk integrert i en felles omgivelse med en felles database, og har derfor delt tilgang til dokumenter, statusinformasjon og annen informasjon. De er videre presentert gjennom et enhetlig webbasert brukergrensesnitt, hvor de opptrer visuelt og logisk konsistent overfor brukeren.

<sup>43</sup> Haug 2006

<sup>44</sup> Danielsen mfl. 2007

<sup>45</sup> Nordenbo mfl. 2008

<sup>46</sup> Valdermo 2007

<sup>47</sup> Klette 2007 a

### Boks 3.4 Variert oppgavekultur, bedre resultater i matematikk

*Jeg foreslo at vi skulle la elevene demonstrere hvordan vår satsing på tilpasset opplæring preget skolehverdagen deres. Noen var skeptiske og mente det var å forlange for mye av elevene. Andre mente det var for tidlig. Det var tross alt rådmannen og en hel haug med skolefolk som skulle komme. Men det gikk veldig bra. Hvis ikke elevene merker forskjell etter halvannet år, er det jo i grunnen liten vits å holde på.*

I sitatet over forteller en av rektorene i kommunen om planlegging av Malvikskonferansen 2008. Det elever og lærere ved de syv grunnskolenene i Malvik demonstrerte for hverandre og tilreisende gjester, var hvordan lærerne utfordrer elevene og gir dem mer varierte oppgaver å bryne seg på. Gjennom større variasjon i arbeidsform og tilnærming til stoffet skal flere elever nå kompetansemålene og bli motivert til videre læring. Metoden har fått navnet «variert oppgavekultur». Skolene satser spesielt på å forbedre resultatene i matematikk og naturfag, men metoden prøves også ut i andre fag. Kommunen samarbeider med Høgskolen i Sør-Trøndelag og NTNU for å finne ut om satsingen fører til at elevene oppnår bedre resultater og blir mer motiverte. Kommunalsjefen mener det er lett å snakke om varierte arbeidsformer, men likevel vanskelig å få til i alle klasserom i en hel kommune:

«Å bygge opp en egen oppgavekultur basert på kompetansemålene i læreplanene er en ny arbeidsform i skolen. Det var svært krevende i starten. Nå synes jeg lærerne gradvis får mer selvtillit i arbeidet med fag og kompetansemål. De er mer rede til å løsrive seg litt fra læreboka og utnytte mulighetene som ligger i de nye læreplanene. Vi har tidligere satset en del på utstyr og kursing på IKT-feltet uten at så mye har skjedd. Men nå ser vi at flere bruker digitale læremidler bevisst for at elevene skal kunne gå dypere inn i stoffet, eller for å øve opp konkrete ferdigheter. Etter å ha arbeidet med å endre



Figur 3.5

oppgavekulturen er det enklere å se mulighetene i IKT og vurdere når digitale ressurser kan brukes for å forbedre opplæringen. Vi er vant til å tenke at kunnskap kommer før praksis, men det kan like gjerne være omvendt. At omstilling skaper læringsdriv».

At variert oppgavekultur ble Malvik kommunes tilnærming til tilpasset opplæring var ingen selvfølge. Ved inngangen til 2006 var skolene rimelig klare for Kunnskapsløftet. Samtidig var flere av rektorene usikre på hvordan begrepet tilpasset opplæring skulle forstås i praksis. I samarbeid med skoleeier ble de enige om at innføringen av Kunnskapsløftet i Malvik skulle dreie seg om økt fokus på læringsresultater og forbedring av den ordinære undervisningen for å treffe mangfoldet i elevgruppen.

«Vi må ikke gjøre ting vanskeligere enn de er. Tilpasset opplæring er ikke en individuell rettighet. Så vidt jeg vet er det heller ikke noe forskningsmessig belegg for at det å lage egne planer for hver elev gir bedre resultater. Vi besluttet derfor at skolene i Malvik heller skulle endre måten lærerne utfordrer elevene på, enn å utvikle egne opplegg for hver enkelt elev. Det tror jeg har spart oss for mange diskusjoner og mye unødig arbeid».

Selv om det ikke finnes en stor kunnskapsbase som kan fastslå at IKT har effekt for elevenes læring, er det flere internasjonale studier som avdekker positive sammenhenger mellom bruk av IKT og kvalitet i undervisning og læring. En bri-

tisk studie fra 2002 viser positiv effekt i noen fag, og en noe lavere effekt i andre fag.<sup>53</sup> Man fant ikke negative sammenhenger mellom bruk av IKT og læringsutbytte. En britisk evaluering viser at etter hvert som IKT ble mer integrert i skole-

<sup>52</sup> Arnseth mfl. 2007

<sup>53</sup> Harrison 2002

nes daglige virke, ga dette forbedringer i resultater på nasjonale prøver.<sup>54</sup> Effekten var størst i grunnskolen. En nordisk undersøkelse fra 2006 viser at elever, lærere, foreldre og skoleledere jevnt over har en positiv oppfatning av IKTs effekt på læringsutbytte.<sup>55</sup>

Også for bruk av IKT er det grunn til å tro at det ikke er metoden i seg selv, men lærernes faglige og pedagogiske kompetanse, som er avgjørende for læringseffekten. Bruk av IKT åpner for nye muligheter til å tilpasse opplæringen. 60 prosent av norske lærerne mener at IKT er et viktig verktøy for dette formålet. IKT kan også være viktig for å fornye opplæringen, og bruk av IKT bidrar ofte til at lærerne tar i bruk nye metoder for å organisere elevenes egenlæring og gir dem adgang til flere læringsressurser.

### 3.1.6 Hjem-skole-samarbeid

Foreldre som støtter elevenes læring og som fremmer positive holdninger til skolen, bidrar til sitt barns faglige og sosiale utvikling.<sup>56</sup> Et godt samspill mellom hjem og skole forutsetter at begge partene kommuniserer tydelig slik at skolens og de foresattes forventninger blir avklart og det ikke oppstår misforståelser. Læringsplakaten slår fast at det er skolen som har hovedansvaret for et godt samarbeid mellom hjem og skole.

En undersøkelse av hjem-skole-samarbeid ved ungdomsskoler viser at både lærere og foreldre ofte er usikre på hva et hjem-skole-samarbeid innebærer, hvilken ansvarsfordeling skole og hjem skal ha, hva det konkret innebærer å skape rom for foreldreinvolvering og hva som ligger i det å være involvert i barnas utdanning.<sup>57</sup> En del lærere føler ikke at de har kunnskap om hvordan de bør gå fram for å skape et godt samarbeid. Foreldrene er på sin side ofte usikre på hvor mye de bør involvere seg. Det ser ut til at mange skoler ikke har et avklart forhold til samarbeidet, og at ansvaret legges over på den enkelte lærer, som må finne sine egne løsninger.

Mange foreldre med lav utdanning og med innvandrerbakgrunn har en positiv holdning til skolen, men strever mer med samarbeidet med skolen enn andre. Noen foreldre opplever at de ikke klarer å hjelpe barna sine med det faglige arbeidet. Undersøkelsen viser at foreldre som har barn som opplever problemer i læringen, synes

det er vanskeligere å samarbeide med skolen.<sup>58</sup> Disse ønsker seg bedre informasjon fra skolen om undervisningen og barnets faglig framgang og trivsel. Når disse barna får hjelp, ser det ut til at foreldrene blir mer fornøyd med samarbeidet med skolen enn andre foreldre.

## 3.2 Tidlig innsats

Tidlig innsats innebærer at elever som har problemer med læringen, får hjelp så snart problemet avdekkes. Det er spesielt viktig at tiltak settes inn så tidlig som mulig i livet. Regjeringens barnehageløft og St.meld. nr. 16 (2006–2007) inngår i satsingen på tidlig innsats og livslang læring. Tidlig innsats innebærer at det etableres en kultur for å gripe inn uansett alder. Dette er spesielt viktig for å hindre at elever og læringer faller fra i videregående opplæring. For å kunne sette inn tiltak tidlig må det legges vekt på å kartlegge barn og unge som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen, og det må finnes kompetanse ved skolen for elever som har behov for ekstra hjelp. Det er også viktig at skolen har et godt samarbeid med barnehagen slik at overgangen fra barnehage til skole blir best mulig for barna.

Undersøkelser viser at det har vært en tendens i norsk skole til å «vente og se» i stedet for å gripe inn tidlig i elevenes utvikling og læring.<sup>59</sup> Det ser ut til at det har skjedd en positiv utvikling i de første skoleårene på dette området. PIRLS-undersøkelsen fra 2001 viste at 51 prosent av lærerne på 4. trinn har som en av sine undervisningsstrategier å «vente på elevens modning» hvis eleven henger etter i leseutviklingen.<sup>60</sup> I PIRLS 2006 er andelen lærere som benytter denne strategien, redusert til 25 prosent på 4. trinn. På 5. trinn oppgir imidlertid 42 prosent av lærerne at de fortsatt benytter vente- og se-strategien.<sup>61</sup> Andelen elever på 4. trinn som har lærere som legger vekt på å bruke ulike tester og prøver for å fange opp elever med problemer, har også økt fra 2001 til 2006.

For at tidlig innsats skal gi resultater, må elevene som trenger det, få et oppfølgingstilbud av høy kvalitet. Mye tyder på at det mest effektive er å trekke inn spesialkompetanse i form av lærere som har spesielt god innsikt i utviklingen hos barn og unge med forsinket læringsutvikling. For

<sup>54</sup> Somekh mfl. 2007

<sup>55</sup> Rambøll Management 2006

<sup>56</sup> Nordahl 2007

<sup>57</sup> Kramvig 2007, Bæck 2008

<sup>58</sup> Bæck 2007

<sup>59</sup> Solheim og Tønnesen 2003

<sup>60</sup> Solheim og Tønnesen 2003

<sup>61</sup> Begnum mfl. 2007

### Boks 3.5 Vi skal løfte alle elevene, men foreldrene må være med på laget

*Som forelder opplever jeg at skolen gir oss veldig konkrete tilbakemeldinger. Det er sikkert litt variasjon fra lærer til lærer, men mitt inntrykk er at skolen har et veldig godt system for å få med seg alle. Hvis en elev sliter i et fag tar de tak i det. Jeg har aldri opplevd at foreldresamtalen blir utsatt eller avlyst. Rektor tar foreldrene på alvor. Jeg snakker med veldig mange i min rolle. Det er veldig sjelden jeg hører noe negativt.*

På Nylund skole i Stavanger følger de opp elevenes leseferdigheter hver uke. Elevene får også lesebøker med seg hjem som er tilpasset det nivået de er på. Spesialpedagogisk tenking og kunnskapen om hver elev er grunnlaget for utforming av den ordinære opplæringen i basisfagene. Skolen har også investert i bøker med ulik vanskelighetsgrad, konkretiseringsutstyr og dataprogrammer som gir variasjon ved innlæringen av nytt stoff. For å kunne tilby ekstra støtte til enkeltelever og grupper innenfor den vanlige økonomiske rammen har skolen måttet tenke nytt. For eksempel benyttes en del av tilleggsressursene som følger de minoritetsspråklige elevene til å tilby målrettet leksehjelp. På de første trinnene er det kontaktlærer som følger opp de elevene i klassen som trenger ekstra støtte i forlengelsen av skoledagen. Leksehjelp er timeplanfestet og medfører at kontaktlærerne underviser noe mindre i andre fag enn de ellers ville ha gjort.

«Vi har også prøvd ut frivillig tilbud om leksehjelp på skolen, men det er vanskeligere å nå de som virkelig trenger det med slike felles opplegg. Vi tror det er bedre at elevene får hjelp av den voksne som kjenner eleven best, faglig og sosialt. En eleven er trygg på. Det er utrolig hva man kan få til hvis man bare tenker litt annerledes, og hvis ledelsen er i førersetet. Du kan løse mye ved å omdisponere ressurser og endre litt på roller og arbeidsmåter.»

Spesialpedagogen på skolen er opptatt av å få fram at spesialpedagogisk tenking alene ikke er nok. Hun trekker fram kompetanseutvikling for lærerne som helt avgjørende for å lykkes.

«Vi har folk med spisskompetanse på skolen og vi samarbeider med dyktige fagfolk både på Lesesenteret og på universitetet. Det gir oss faglig trygghet og gjør oss bedre rustet til å drive kontinuerlig opplæring av lærerne. I går kom lærerne

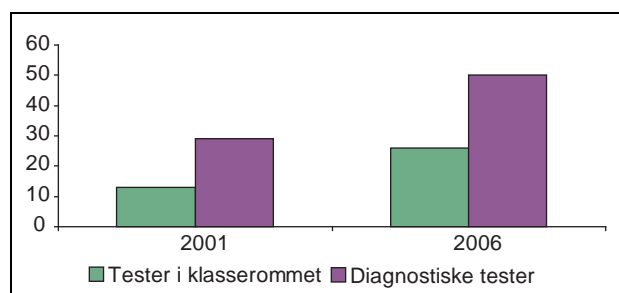


Figur 3.6

tilbake på kvelden for å drøfte erfaringer med en del av programmet. Vi snakket fag i 3 timer. Våre lærere deltar også i kursing, selvfølgelig. De trenger både påfyll utenfra og gode læreprosesser i hverdagen.»

Rektor engasjerer seg for å få med foreldrene. Rektor deltar på foreldremøtene hver høst for å avklare forventninger og forklare hvordan de foresatte kan støtte sine barn det kommende skoleåret. Foreldre som ikke kommer på første foreldremøte, kalles inn på nytt. Skolen er opptatt av at alle foreldre får samme informasjon og vet at de kan bidra positivt for sitt barn. Skolen har også laget kortfattet veiledningsmaterieell som viser hvordan foreldrene kan støtte opp om arbeidet med lesing på første og andre trinn, og ved begynneropplæringen i engelsk på 3. trinn. FAU-leder verdsetter måten foreldrene inkluderes på:

«Det er bra at skolen er så konkret. På første trinn demonstrer rektor hvordan foreldre kan drive medlesing og hjelpe til med å få inn gode arbeidsvaner. De aller fleste har lært å lese i løpet av 1. klasse. På høsten i 2. klasse legges det mest vekt på videre jobbing med lesehastighet og på at elevene bør trene litt hver dag for å bli virkelig gode lesere. Da er det ikke så lurt å gjøre unna leseleksa på mandag. På foreldresamtaler går vi gjennom elevens resultater og forventninger på det trinnet eleven går i. For eksempel at det er realistisk å jobbe mot 50 ord i minuttet i 2. klasse. Man blir også enig om hva foreldrene bør jobbe ekstra godt med hjemme i neste periode, slik at vi kan bidra aktivt.»

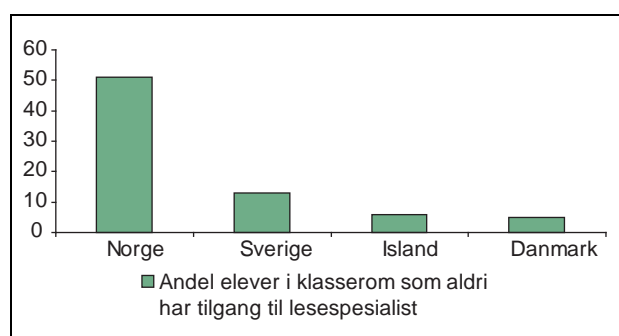


Figur 3.7 Lærerne vektlegger prøver for å følge med på elevenes leseutvikling. Prosent.

Kilde: PIRLS 2001 og 2006

eksempel vil en lærer med erfaring og innsikt i leseprosessen kunne gi bedre tilbud til den enkelte elev og fungere som en veileder for de andre lærerne. Dette gjelder både tidlig i skoleløpet og i den senere skolegangen. Forskning viser at bruk av egne lesespesialister i intensiv leseopplæring for elever som sliter med innlæring av leseferdigheter, gir meget gode resultater.<sup>62</sup> PIRLS-studien avdekker imidlertid at norske elever på 4. trinn i mindre grad har tilgang til spesialistlærere når de har leseproblemer sammenliknet med elever i de andre nordiske landene. Det vil si at disse elevene ikke har tilgang til spesialistkompetanse i lesing i klasserommet, eller i mindre grupper, jf. figur 3.8.

Evalueringen av strategiplanen «Gi rom for lesing» viser at det er behov for fortsatt satsing på lesing også etter den første innlæringen av leseferdigheter.<sup>63</sup> Leseopplæringen må foregå systematisk gjennom hele grunnopplæringen. Evalueringen viser at mange skoler mangler både kompetanse på og bevissthet om betydningen av fortsatt arbeid med lesing etter de fire første årene.



Figur 3.8 Andel elever i klasser uten tilgang til lesespesialist i de nordiske landene. Prosent

Kilde: PIRLS 2006

<sup>62</sup> Frost mfl. 2005

<sup>63</sup> Buland mfl. 2008

En klasseromsundersøkelse på ungdomstrinnet gir også indikasjoner på at mange lærere mangler verktøy og kunnskap om hvordan de kan legge til rette for opplæring i lesestrategier og leseforståelse på ungdomstrinnet.<sup>64</sup>

### 3.3 Lærernes utdanning

Læreren må ha god faglig og metodisk kompetanse. God fagbakgrunn er nødvendig for å kunne motivere og formidle kunnskap med tyngde, trygghet og entusiasme. Mange studier viser at høy faglig og pedagogisk kompetanse hos lærerne er en sentral betingelse for elevenes læring.<sup>65</sup> En studie av norske lærere finner også at det er en sammenheng mellom lærernes formelle kompetanse og elevresultater, men at effekten av formalkompetanse er ulik i ulike fag.<sup>66</sup> For matematikk gir økt formalkompetanse bedre faglige prestasjoner, både på nasjonale prøver og avgangsprøver. Det er spesielt en sterk effekt når læreren er lektor, det vil si lærer med faglig ferdypning på master- eller hovedfagsnivå. En økning i andelen lektorer på 10 prosentpoeng på en skole hever elevenes prestasjoner på ungdomstrinnet i gjennomsnitt med 0,56 poeng på den nasjonale prøven og med 0,08 karakterpoeng på avgangsprøven. Effekten på resultater i lesing på de nasjonale prøvene, er svært lik det som avdekkes for matematikk. For engelsk skriftlig til avgangsprøven og for de nasjonale prøvene i engelsk lesing finner forskerne derimot ingen signifikant effekt av økt formalkompetanse.

Samtidig viser en del studier at betydningen av lærerens faglige kompetanse avtar når den kommer over et visst nivå, mens det er en mer entydig sammenheng mellom læreres formelle pedagogiske kompetanse og elevenes læringsutbytte.<sup>67</sup>

#### 3.3.1 Lærere i grunnskolen

De aller fleste som underviser i grunnskolen har godkjent utdanning. I en undersøkelse av kompetansen i grunnskolen er det omtrent 4 prosent som oppgir at de ikke har noen form for pedagogisk utdanning.<sup>68</sup> Forskrift til opplæringsloven slår fast at alle allmennlærere skal ha formell

<sup>64</sup> Klette mfl. 2008

<sup>65</sup> Darling-Hammond, 2004

<sup>66</sup> Falch og Naper 2008

<sup>67</sup> Darling-Hammond 2004

<sup>68</sup> Lagerstrøm 2007

kompetanse for å bli tilsatt i grunnskolen. Det er ansatt omtrent 64 000 lærere i grunnskolen, og de aller fleste har allmennlærerutdanning.

NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen pekte på en rekke utfordringer i lærerutdanningen. Siden rapporten ble framlagt har Kunnskapsdepartementet arbeidet med tiltak på bred front for å bedre utdanningen. Det skjer også planmessig arbeid lokalt i alle de berørte fagmiljøene. De nasjonale tiltakene NOKUT foreslo vil bli vurdert i forbindelse med stortingsmeldingen om lærerrollen og lærerutdanning som legges fram ved årsskiftet 2008–2009.

En undersøkelse viser at det i gjennomsnitt er om lag 40 prosent av lærerne som ikke har noen faglig fordypning i fagene de underviser i.<sup>69</sup> Bare om lag en femtedel har fordypning på minst 60 studiepoeng i fagene de underviser i, jf. figur 3.10.

<sup>69</sup> Lagerstrøm 2007

En del eldre lærere hadde utdanning som ikke var vekttallsbelagt, noe som kan nyansere bildet. Det er en utfordring for sektoren at den faglige kompetansen som er av betydning for elevenes læring, er svak.<sup>70</sup>

For andelen lærere med fordypning i enkeltfagene de faktisk underviser i, er det store forskjeller mellom fagene. Andelen med noen grad av faglig fordypning, det vil si at lærerne har studiepoeng i faget, er størst i norsk. Det har trolig sammenheng med at allmennlærerutdanningen alltid har vektlagt norskfaget. Rundt to av tre lærere som underviser i matematikk, natur- og miljøfag, samfunnsfag og KRL har noe fordypning i faget. I perioden 1999 til 2005 har andelen med noe faglig fordypning i matematikk økt fra 59 til 67 prosent, mens den i natur- og miljøfag økte fra 58 til 65 prosent. Det kan tyde på at satsingen på realfagene de siste årene har gitt seg utslag i mer faglig for-

### Boks 3.6 Tidlig innsats før skolealder

De siste 20 årene har vi fått økt kunnskap om den betydningen småbarnsperioden har for individets mulighet for livslang læring.<sup>1</sup> Grunnlaget for en positiv utvikling legges allerede før barna begynner på skolen. Dette gjelder spesielt for utsatte grupper, som minoritetsspråklige og barn som av ulike grunner står i fare for å utvikle lese- og skrivevansker. Førskolealderen er en svært læringsintensiv periode.

Forskning viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i ferdighetsstimulerende tiltak før skolealder.<sup>2</sup> For hver krone fellesskapet bruker på slike tiltak, får samfunnet mellom 1,4 og 4,5 kroner tilbake, noe som gir en avkastning på mellom 40 og 350 prosent. Det laveste anslaget tar bare hensyn til positive inntektseffekter for de individene som deltar i tiltakene, mens det høyeste anslaget også tar hensyn til positive effekter for samfunnet, som for eksempel mindre kriminalitet og lavere utgifter til spesialundervisning, sosialhjelp og helsetjenester. Effekten av tiltakene øker jo tidligere de blir satt inn, og jo mer omfattende de er. Effekten er størst for barn som i utgangspunktet har lav sannsynlighet for å lykkes i utdanningssystemet.

PIRLS-undersøkelsen fra 2006 viser at antall år i barnehage har en signifikant effekt på elevenes

generelle leseferdigheter på 4. og 5. trinn i alle de nordiske landene.<sup>3</sup> Jo lenger barna har gått i barnehage, desto bedre er leseferdighetene.<sup>4</sup> Det betyr at antall år i barnehage har en positiv effekt på elevenes evne til å lese faktatekster og litterære tekster og på evnen til informasjonssuthenting. Forskerne understreker at barnehageeffekten er en generell effekt, og at de ikke har undersøkt hva det er i barnehagen som forbereder for senere skolegang.

Både nasjonal og internasjonal forskning viser at et godt pedagogisk tilbud før skolealder har positive effekter for læring og utvikling hos alle barn, uavhengig av familiebakgrunn. En større litteraturgjennomgang fra Storbritannia viser at det finnes relativt konsistente forskningsresultater for førskolebarna, dvs. de som er tre år og oppover, mens resultatene er mer sprikende for barn under tre år.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Se f.eks. Frost 2006, Aukrust 2006

<sup>2</sup> Bremnes mfl. 2006

<sup>3</sup> Begnum mfl. 2007

<sup>4</sup> Barn som ikke hadde gått i barnehage hadde en gjennomsnittsskår på 455 sammenlignet med en skår på 510 for de som hadde gått i barnehage/førskole i 3 år eller mer. Denne effekten reduseres, men forsvinner ikke når man kontrollerer for barnas hjemmebakgrunn.

<sup>5</sup> Melhuish 2004

### Boks 3.7 Læresamtalen – mye mer enn norsk

*Det er ikke så lurt med negativ kritikk. Da prøver du kanskje å forandre det du har gjort slik at det blir sånn som andre vil ha det, og da er det liksom ikke ditt eget lenger. Men hvis du får positiv kritikk, da greier du å skrive mye mer. Da jeg var på data og skrev tegneserie i går, da var det vanskelig. Men når vi kom til læresamtalen gav de andre meg mange ideer, så da blir det mye lettere neste gang når jeg skal skrive videre.*

Før Vigra skole i Giske la om leseopplæringen for 6 år siden, slet mange elever med norsk og regning. På det meste fikk 22 prosent av elevene spesialundervisning. I dag har skolen få svake lesere, og mange av elevene skårer langt over gjennomsnittet for sitt trinn. Andelen elever som får spesialundervisning er nede i 5,3 prosent. FAU-lederen forteller:

«Jeg har hatt 4 barn gjennom denne skolen, og den har utviklet seg voldsomt fra vi hadde vår første. Den siste rektoren har vært flink til å få fram potensialet i hele kollegiet. De har blitt tryggere, og de jobber bedre sammen. Det er ikke så mye utskifting av personalet på en liten plass som vår. Desto viktigere er det å få fram det beste i hver enkelt og luke bort svake sider. Slik blir det ikke så avgjørende lenger hvilken lærer dattera di får.»

Krumtappen i lese- og skriveopplæringa på Vigra er språkverkstedet, hvor elevene bl.a. lager sine egne bøker. Her veksler elevene mellom å lytte, tale, skrive og lese, og de får oppgaver tilpasset sitt nivå. Metoden brukes hver dag i 1.–4. klasse. I slutten av hver time er klassen samlet til læresamtale hvor den enkelte elev oppsummerer det han/hun har lært. Bøker eleven arbeider med i språkverkstedet blir lest opp, og medelevene gir kommentarer og tips til videre arbeid. Sitatet innledningsvis er hentet fra en samtale mellom to gutter på fjerde trinn. Gjennom fire år har de laget mange bøker på språkverkstedet. De har gjort seg flere tanker om hva de lærer i læresamtalen:

- I læresamtalen lærer vi litt om respekt for hverandre. Vi må sitte stille og ha respekt for de som er fremme og snakker om boka si.
- Det er alle som kommer fram og får boka opplest. Det er ikke alle som har skrevet like mye, men det gjør ingenting.
- Vi prøver alltid å si noe positivt til alle. Av og til kan det være vanskelig, men da tenker jeg meg godt om.
- Du kan prøve å gi dem tips – dette var bra, men kanskje du kan gjøre det litt om her.



Figur 3.9

- Å få positiv kritikk hjelper en hel del, for da får du ideer til å skrive mer.
- Og så er det slik at når andre gir meg positiv kritikk, ja da må jeg gi noe for de andre.
- Det er kjekt når boka er ferdig og vi skal lese opp for hele klassen. Da er vi glade og spente på hva de andre synes. De ferdige bøkene ligger som regel i klasserommet slik at de blir en del av klassebiblioteket.

Språkverkstedet er skolens viktigste arena for tilpassing og differensiering, men skolen bruker også IKT aktivt i undervisningen. Rektor er opptatt av å tenke helhet og bygge på anerkjente metoder:

«Vår lese- og skriveopplæring er bygget opp rundt Arne Tragetons teorier om å skrive seg til lesing, kombinert med språkverksted etter inspirasjon og modell av Jørgen Frost. Men vi har stor glede av å utveksle erfaringer med skoler som har valgt annerledes. Jeg tror ikke du finner svaret i en bestemt metode. Det finnes ulike veier til målet. Men når du har valgt, må du sette deg godt inn i metoden og så gjennomføre opplegget på en skikkelig måte. Før vi la om leseopplæringen, tok 5 av lærerne videreutdanning i lese- og skriveopplæring. Vi har en spesialpedagog på skolen vår, og i dag har alle 16 lærerne fått med seg prinsippene som ligger til grunn for lese- og skriveopplæringen ved Vigra skule.»

dypning blant lærerne i grunnskolen. For de andre fagene er endringene forholdsvis små.

Samtidig er det betydelige forskjeller i graden av faglig fordypning blant de lærerne som har fordypning i enkeltfagene de underviser i. Det er vesentlige forskjeller mellom fagene i hvor mange lærere som har kompetanse i faget tilsvarende 60 studiepoeng eller mer, jf. figur 3.10. Det er flest lærere i norsk, engelsk og samfunnsfag som har fordypning på minst 60 studiepoeng i faget sitt, mens det er færrest lærere i matematikk som har fordypning på minst 60 studiepoeng. Det er en særlig utfordring at det er færrest lærere med stor grad av fordypning i matematikk, der høy kompetanse betyr mest for elevenes utbytte av opplæringen.

Det er videre betydelige forskjeller i læreres faglige fordypning mellom de ulike trinnene i grunnskolen. Den faglige fordypningen er klart størst blant lærere på ungdomstrinnet både i omfang og grad av fordypning. De aller fleste av lærerne som underviser på ungdomstrinnet, har noe faglig fordypning.

Det er få internasjonale studier som sammenligner læreres kompetansenivå. TIMSS 2003 viser

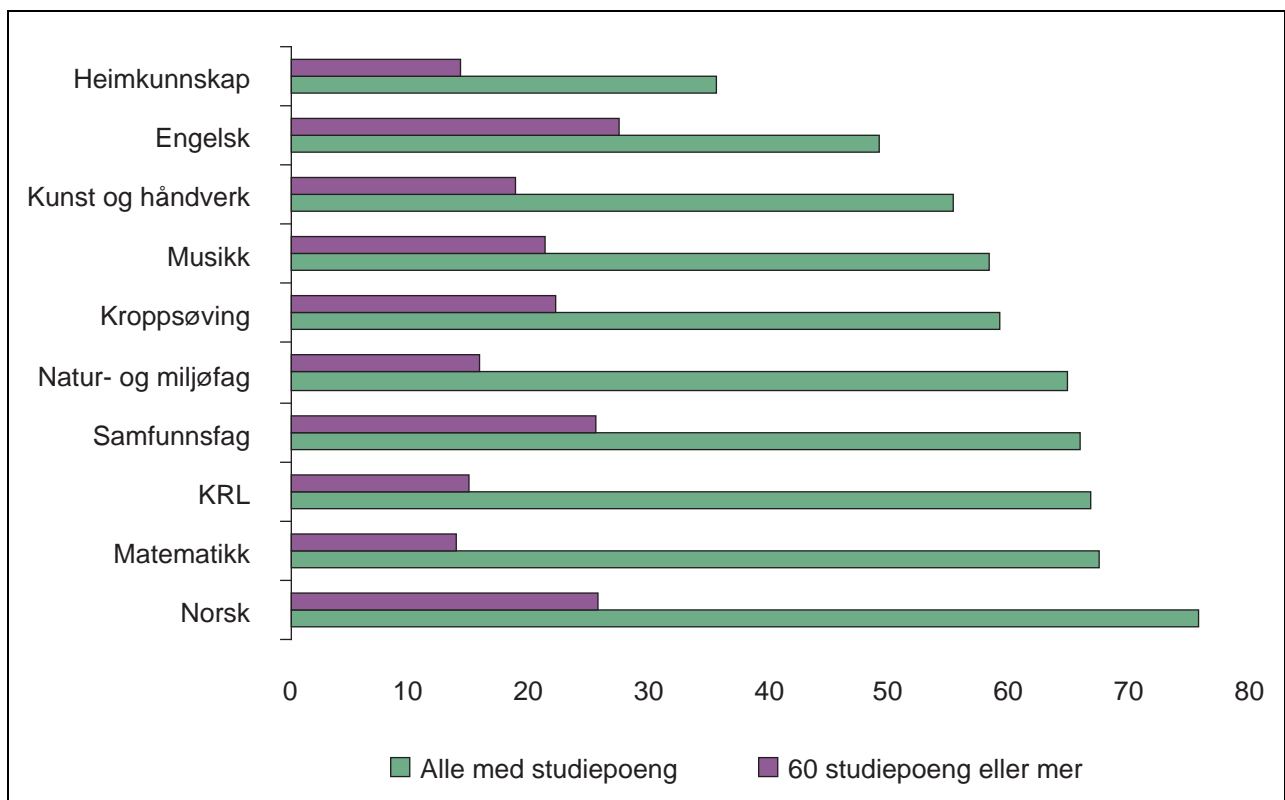
hvor stor andel lærere som har fordypning i matematikk og naturfag. Andelen norske lærere på 8. trinn med fordypning i matematikk og naturfag ligger langt under det internasjonale gjennomsnittet. Enda svakere er tallene for kompetanse i fagdidaktikk i matematikk og naturfag.<sup>71</sup> Dette understreker hvilken utfordring sektoren har med å styrke lærernes faglige kompetanse. Norge deltar i den internasjonale undersøkelsen TALIS, som skal se nærmere på sammensetningen av lærernes kompetanse i ulike land. Resultatene av undersøkelsen vil være klare i 2009.

### 3.3.2 Lærere i videregående opplæring

Som i grunnskolen har det store flertallet av lærerne i videregående opplæring godkjent formell pedagogisk kompetanse. På studieforberedende utdanningsprogrammer har omtrent 4 prosent av lærerne ikke godkjent formell pedagogisk kompetanse, mens dette gjelder for 9 prosent av lærerne på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Samtidig er det vesentlige forskjeller i faglig fordypning blant lærerne i videregående opplæring. En undersøkelse av kompetansen i videregående opplæring viser

<sup>70</sup> Falch og Naper 2008

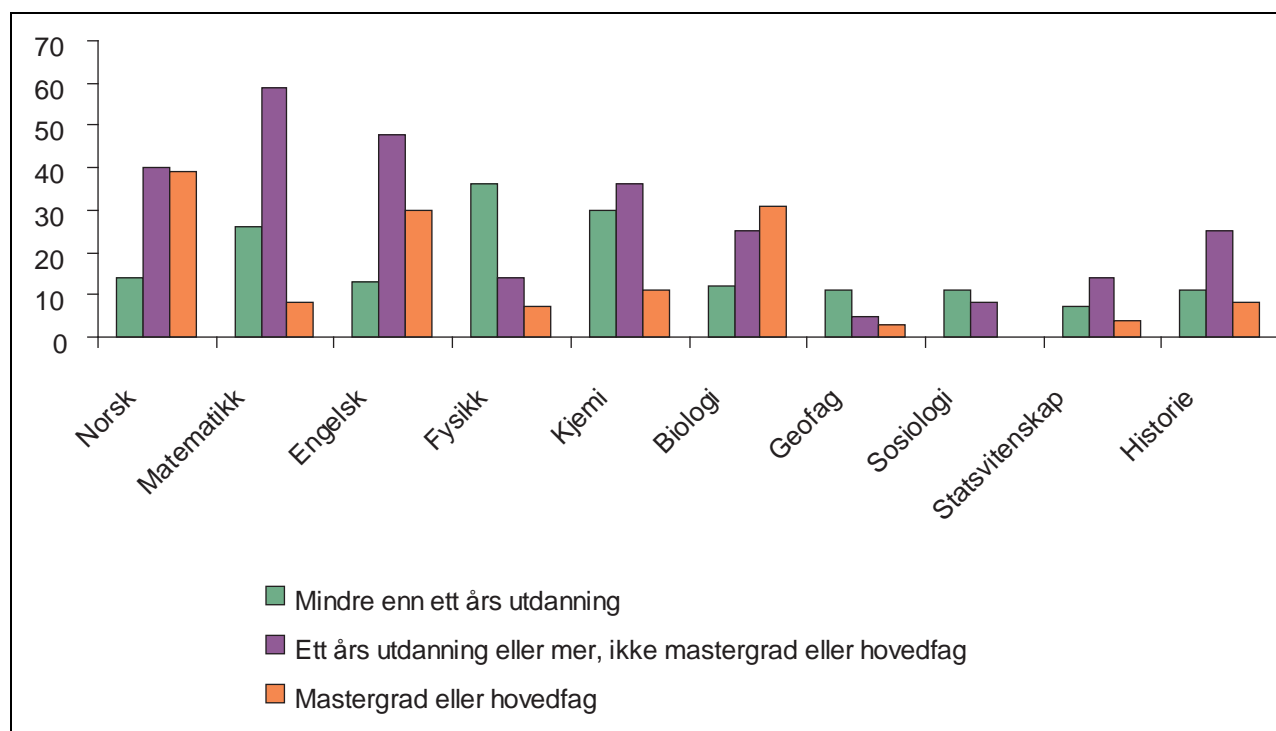
<sup>71</sup> Grønmo mfl. 2004



Figur 3.10 Andel lærere med fordypning i fag etter studiepoeng. Prosent.

Kilde: Lagerstrøm 2007





Figur 3.11 Utdanningsbakgrunn for lærere på studieforbereende utdanningsprogrammer, Vg1. Prosent.

Kilde: Turmo og Aamodt 2007

at norsklærere har størst faglig fordypning, jf. figur 3.11.<sup>72</sup> I matematikk er det derimot bare 8 prosent som har mastergrad eller hovedfag. Dette må sees i sammenheng med at matematikk er et lite fag på hovedfagsnivå. En god del av lærerne har mastergrad eller hovedfag i ett av de andre realfagene, og har dermed gjerne mye matematikk i fagkretsen. Generelt sett har lærere som underviser i naturfag, sterkest utdanningsbakgrunn i biologi. Om lag en tredjedel har mastergrad eller hovedfag i biologi. Det er lærere som underviser i samfunnsfagene som har svakest utdanningsbakgrunn blant alle lærerne i videregående opplæring. Av lærere som underviser i samfunnsfag, er det flest med mastergrad eller hovedfag i historie.

Lærere som underviser i fellesfag på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, har gjennomgående lavere utdanning i undervisningsfagene enn lærerne som underviser på de studieforbereende utdanningsprogrammene, jf. figur 3.12.

### 3.4 Systematisk kompetanseutvikling

Lærernes faglige og pedagogiske kompetanse er avgjørende for elevenes læring. Det er derfor vik-

tig at lærerne har tilgang til etter- og videreutdanning. Lærerne trenger utviklingsmuligheter i yrket og oppdatering av kompetansen for å møte nye utfordringer og krav. Det er skoleeierne som har hovedansvaret for at lærere får den kompetanseutviklingen de trenger. I forbindelse med innføring av Kunnskapsløftet har imidlertid staten bidratt med midler til å styrke lærernes kompetanse. Midlene har i stor grad blitt brukt til etterutdanning som ikke gir formell kompetanse.

#### 3.4.1 Etter- og videreutdanning

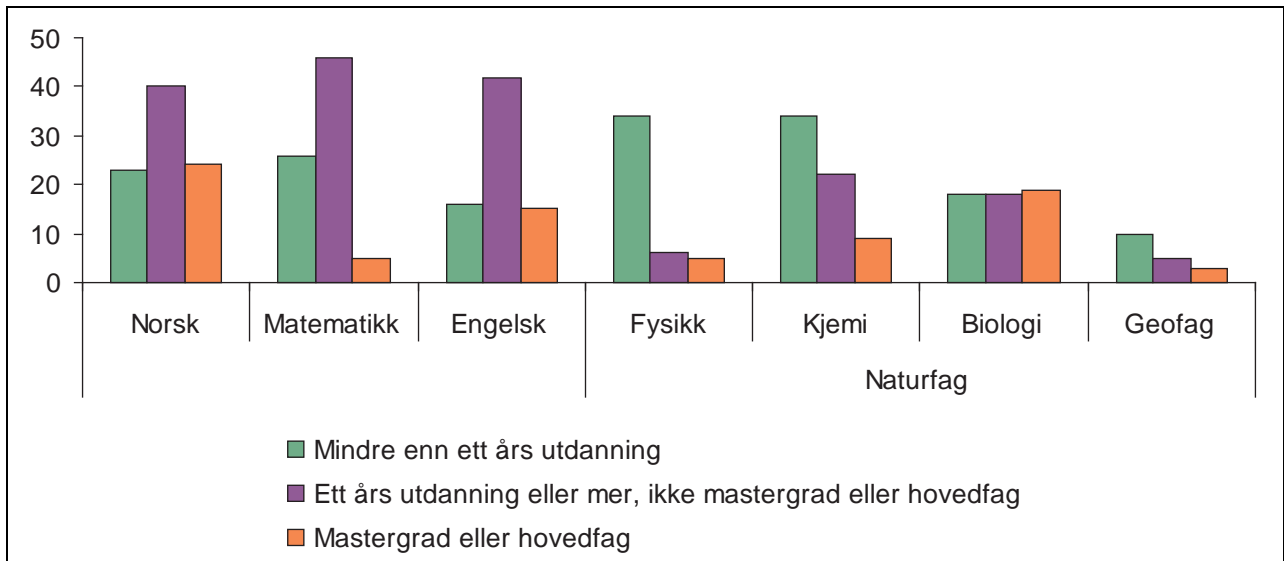
Lærere er blant gruppen arbeidstakere som rapporterer om størst behov for faglig oppdatering.<sup>73</sup> Det er derfor nødvendig at tilgangen til etter- og videreutdanning er god nok. Forskning viser at etter- og videreutdanning gir best effekt dersom det er samsvar mellom utviklingsbehovene ved skole og den kompetanseutviklingen lærerne deltar i.<sup>74</sup> Undersøkelsen av lærernes kompetanseutvikling fra 2003 tyder på at videreutdanning, som gir formell kompetanse, i større grad fører til endringer i undervisningen enn kortvarig etterutdanning.<sup>75</sup> Evalueringen av Reform 97 konkluderer

<sup>73</sup> Hagen mfl. 2004

<sup>74</sup> Hagen mfl. 2008

<sup>75</sup> Hagen mfl. 2004

<sup>72</sup> Turmo og Aamodt 2007



Figur 3.12 Utdanningsbakgrunn for lærere på yrkesfaglige utdanningsprogram, Vg1. Prosent.

Kilde: Turmo og Aamodt 2007

med at kurstilbud til enkeltlærere i liten grad gir gode betingelser for endringer av praksis. Mange av lærerne husket ikke at de hadde deltatt på kurs, og evalueringen kan tyde på at satsingen satte få varige spor.<sup>76</sup> Systematisk etter- og videreutdanning fungerer best når lærerne samtidig deler og utvikler kunnskap i et profesjonsfellesskap på skolen. Det finnes indikasjoner på at denne koblingen mellom kompetanseutvikling og skolens utvikling har vært for svak i norske skoler.<sup>77</sup>

Det kan se ut til at norske lærere deltar noe mindre i etter- og videreutdanning i sentrale fag enn lærere i andre land. Tall fra TIMSS 2003 viser at norske lærere som underviser i matematikk og naturfag på 4. og 8. trinn, deltar mindre i relevant etter- og videreutdanning enn lærere i andre land, jf. figur 3.13.<sup>78</sup>

«Kompetanse for utvikling – strategi for kompetanseutvikling 2005–2008» ble igangsatt som en del av innføringen av Kunnskapsløftet. Gjennom strategien har staten bidratt med over 1,4 mrd. kroner i økte ressurser til skoleeierne i perioden. Medregnet kommunenes bidrag har strategien bidratt til i underkant av 3 mrd. kroner til kompetanseheving. Strategien har et langsiktig perspektiv der målet er å skape gode organisatoriske rammer for kompetanseutvikling utover reformperioden. Strategien gir i hovedsak overordnede føringer og forutsetter at viktige beslutninger om mål og virkemidler tas av aktørene som skal iverkset-

te strategien lokalt. Strategidokumentet, som er utarbeidet av Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), arbeidstakerorganisasjonene og nasjonale utdanningsmyndigheter, forplikter partene i større grad enn ved tidligere satsinger.

Størstedelen av midlene til kompetanseutvikling, rundt 80 prosent, har blitt brukt til etterutdanning av lærere.<sup>79</sup> Deltakelsen i kurs og annen etterutdanning var fallende fram til 2005, og litt økende i strategiperioden 2005–2008. Nedgangen i kursvirksomhet var en trend som gjaldt hele arbeidslivet, både privat og offentlig sektor. I resten av arbeidslivet flatet trenden ut i 2005, mens lærere deltar noe mer etter 2005. Evalueringen av strategien viser at lærerne har noe ulikt syn på i hvilken grad det har blitt mer kompetanseutvikling ved deres skole.<sup>80</sup> Blant annet etterlyser flere lærere mer omfattende tilbud, gjerne faglige videreutdanningstilbud. Slike tilbud ser ut til å ha blitt nedprioritert i strategiperioden, noe som kan henge sammen med at dette er ressurskrevende tiltak, og at man ved innføring av reformen skulle nå mange lærere samtidig. Det har vært øremerkete midler til videreutdanning i fremmedspråk og naturfag, noe som har gitt en økning av antall lærere som gjennomfører videreutdanning i disse to fagene. Rapportene peker imidlertid på at det er utfordringer med å gjennomføre videreutdanning i tillegg til arbeid. Deltakelsen i videreutdanning

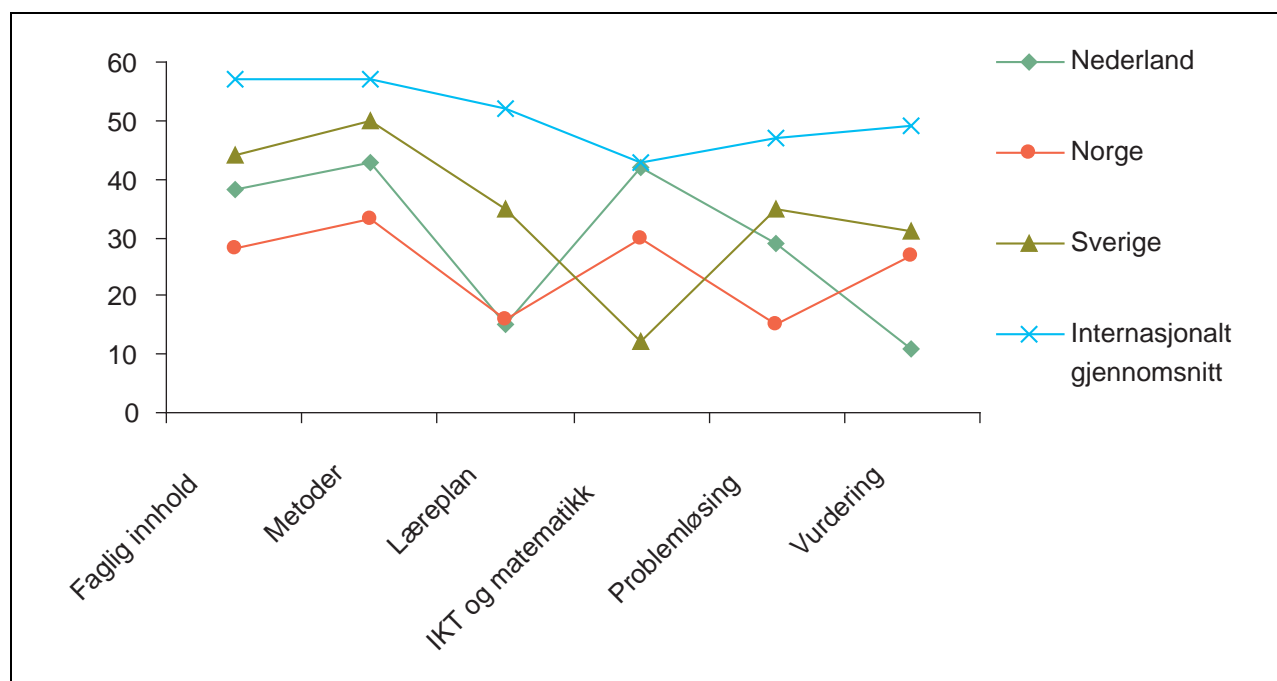
<sup>76</sup> Haug 2004

<sup>77</sup> Hagen mfl. 2004

<sup>78</sup> Grønmo mfl. 2004

<sup>79</sup> Jordfald 2006, Jordfald og Nyen 2007

<sup>80</sup> Hagen mfl. 2008



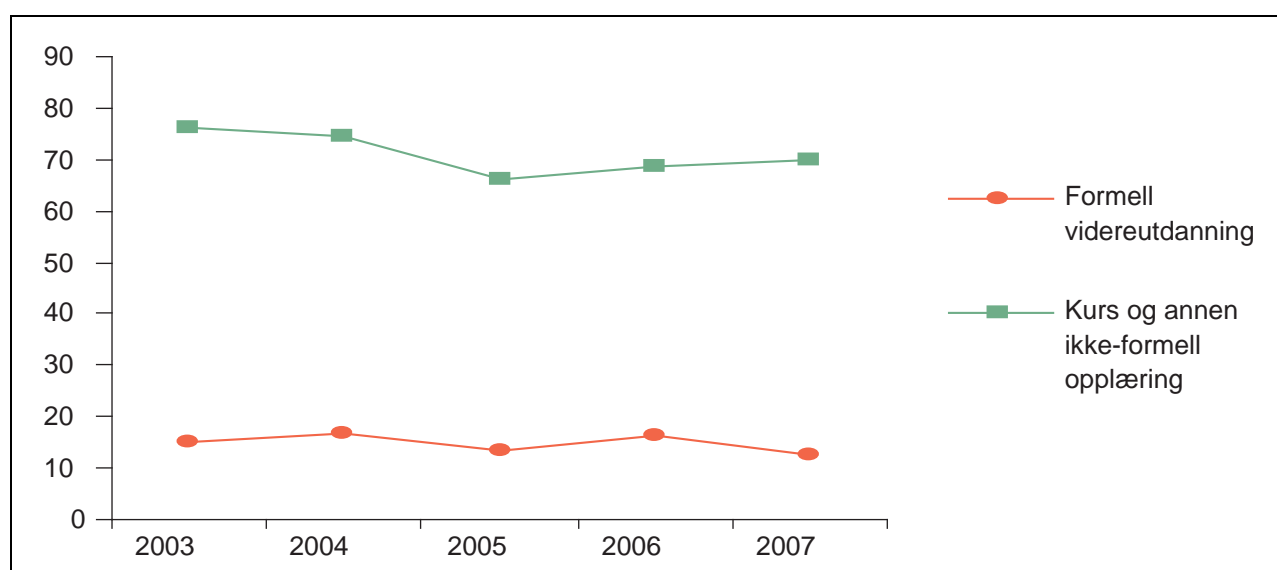
Figur 3.13 Prosentandelen av matematikklærere på 8. trinn som oppgir at de har deltatt i etter- eller videreutdanning de siste to årene.

Kilde: Grønmo mfl. 2004

har variert mellom 15 prosent av lærerne i 2003 og 13 prosent i 2008. Tallene fra 2007 er noe usikre, og det er derfor ikke mulig å konkludere med at trenden er nedadgående. For arbeidslivet som helhet ligger deltakelsen i videreutdanning stabilt på 6–7 prosent.

Evalueringen finner også en tendens til at kompetanseutviklingen i en del skoler har blitt

mer konsentrert til prioriterte områder. Hvilke temaer som blir prioritert, bunner imidlertid ikke alltid i en felles forståelse av hvilke behov skolen har. Temaene kan være resultat av prioriteringer fra skoleeiers side, tilfeldige initiativer fra skolen eller av hvilke tilbud som er tilgjengelige. Effekten av kompetanseutviklingstiltakene er vanskelig å måle. Evalueringen viser imidlertid at det finnes



Figur 3.14 Læreres deltakelse i etter- og videreutdanning. Prosent

Kilde: Hagen mfl. 2008

mange eksempler på at enkeltlærere har endret praksis, og at det har funnet sted mer kollektive praksisendringer som følge av kompetanseutvikling. Mange lærere rapporterte at de fikk et bedre fundament for faglige og pedagogiske valg. Det finnes også eksempler på skoler som har innført ny praksis i kollegiet, for eksempel ny leseopplæring eller bruk av IKT i undervisningen. Når endringer ikke skjer, er det særlig mangel på langsiktighet og konsistens i valg av tilbud og mangel på oppfølging som blir oppgitt som årsakene. Der som behovet for kompetanseutvikling ikke er ordentlig behandlet, eller dersom prioriteringene skifter fra år til år, er det lite sannsynlig at kompetanseutviklingen fører til positiv endring. Det samme gjelder dersom skolene ikke setter av tid til å planlegge og gjennomføre endringer.<sup>81</sup>

### 3.4.2 Læring i det daglige

Læring i det daglige handler om å få tilbakemeldinger fra kolleger og ledere og å bli utfordret og støttet i arbeidsutførelsen. Det forutsetter stor åpenhet og tillit mellom kolleger og mellom lærer og ledere. Undersøkelser viser at lærere som får hyppige tilbakemeldinger, oppnår bedre resultater med elevenes læring.<sup>82</sup> Lærere ved skoler som i stor grad benytter kollektive arbeidsformer, har mulighet til å samarbeide om undervisningen og dele og reflektere over egen praksis.<sup>83</sup> Lærerne ved disse skolene rapporterer selv om en større grad av variasjon i arbeidsmåter, bedre tilpasset opplæring, større bevissthet om læringsmålene og større bevissthet om læringsmiljøets betydning. Kunnskapsløftet innebærer flere endringer som krever mer arbeid i fellesskap, for eksempel lokalt arbeid med læreplanene og innarbeiding av de grunnleggende ferdighetene på tvers av fag.

Tidligere undersøkelser har vist at mulighetene til å lære i det daglige ikke alltid er godt nok utnyttet.<sup>84</sup> Det ser imidlertid ut til at det har skjedd en positiv utvikling de siste årene. Andelen lærere som oppgir at de opplever svært gode eller nokså gode muligheter til læring i det daglige arbeidet, har økt de siste årene. Evalueringen av strategi for kompetanseutvikling viser at mange skoleeiere, skoleledere og lærere er opptatt av å styrke den kollektive læringskulturen i skolen.

Et profesjonsfellesskap er avgjørende for å utvikle og forvalte lærernes kompetanse og kunn-

skapsressurser. Dette kan for eksempel være rutiner for elevvurdering og samarbeid med hjemmene, som er felles for en gruppe av lærere eller for hele skolen. I et velfungerende profesjonsfellesskap utveksler lærerne erfaringer og deler gode undervisningsopplegg. Dette kan gi tidsbesparelse for den enkelte lærer, god utnyttelse av spisskompetanse på skolen og effektiv utnyttelse av skolens samlede lærerkrefter, og dermed mer tid til undervisning og forberedelser. Tilgang til et slikt profesjonelt fellesskap er spesielt viktig for nyutdannede lærere. Evalueringen av allmennlærerutdanningen har vist at utdanningene er relativt svake på utvikling av profesjonskunnskap. Nyutdannede lærere har dermed ofte for dårlig forståelse av hvordan de skal håndtere den praktiske delen av læreryrket. Evaluering av programmet for veiledning av nyutdannede lærere viser at de som har deltatt i programmet, er mer positive til sin egen utdanning, og at programmet bidrar til en lettere overgang til yrket.<sup>85</sup> Undersøkelser viser imidlertid at nyutdannede allmennlærere får mindre veiledning og systematisk oppfølging i ny jobb enn andre yrkesgrupper.<sup>86</sup> Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at nytilsatte blir fulgt opp på en god måte.

### 3.4.3 Kunnskap om hva som virker best

Dersom opplæringen skal gi gode resultater for elevene, må den pedagogiske praksisen være i tråd med kunnskap og forskning om hva som har god sannsynlighet for å gi resultater. Kunnskapsbasert praksis skjer gjerne i møte mellom forskning, lærernes faglige erfaringer og ferdigheter og elevenes forutsetninger, kunnskap og medvirkning.

En forutsetning for kunnskapsbasert undervisningspraksis er god tilgang til forskning om hva som virker og ikke virker. Det har vært satset lite på denne typen forskning i Norge, og eksisterende forskning blir i liten grad analysert, sammenstilt og formidlet på måter som motiverer lærere til å ta kunnskapen i bruk i sin egen praksis. En undersøkelse fra Gallup viser også at de fleste lærerne mener at man kan være en god lærer uten å følge med på forskningen innenfor ens eget undervisningsemne, eller uten å nyttiggjøre seg resultater fra pedagogisk forskning. De fleste lærerne mener dessuten at vitenskap og forskning kan være for abstrakt til å passe inn i skolens arbeidsmetoder, og at pedagogisk forskning for sjel-

<sup>81</sup> Hagen mfl. 2008

<sup>82</sup> Hattie 2007

<sup>83</sup> Dahl mfl. 2003

<sup>84</sup> Hagen mfl. 2004

<sup>85</sup> Dahl mfl. 2006

<sup>86</sup> Caspersen og Wigum Frøseth 2008

### Boks 3.8 God praksis i gammelt skolebygg

*Det sies at det tar 10 år å endre en skole. Vi er et bevis på at du kan forbedre elevenes resultater mye på 3–4 år hvis du jobber systematisk. Men du må ha et godt opplegg i bunnen og involvere personalet skikkelig. Lærerne våre jobber helt annerledes i dag enn bare for noen år siden. Likevel har ingen sluttet. Det er fullt mulig å ta folk på alvor og samtidig være en tydelig leder.*

Nylund skole i Stavanger har ingen spesielle fortrinn. Skolebygget fra 1917 har lange korridorer og klasserom på rekke og rad. De har stort mangfold i elevgruppen med 22 prosent minoritetsspråklige elever fra ulike nasjoner. I 2002 bestemte ledelsen seg for å legge om opplæringen i norsk for å treffe hver elev bedre. De nye arbeidsmetodene er gradvis tatt i bruk også i de andre basisfagene. Skal man dømme ut fra resultatene, har arbeidet båret frukter. I 2001 var det 8 prosent av elevene som nådde høyeste nivå på lesetestene. I 2007 var andelen steget til ca. 50 prosent. Nylund har i dag resultater høyt over gjennomsnittet både i lesing, regning og engelsk, til tross for at skolen ligger i en bydel som tradisjonelt har vært belastet med en del sosiale problemer.

Den australske modellen Early Years Literacy Program ligger til grunn for skolens opplæring i norsk, engelsk og matematikk. Klasserommet er bygd om slik at elevene jobber i små grupper og får opplæring og veiledning som er tilpasset det nivået de er på akkurat nå. Den lærerstyrte stasjonen er nøkkelen i opplegget. Her foregår all læring av nytt stoff. På de andre stasjonene jobber elevene selvstendig eller de får hjelp av hverandre. Her gis kun oppgaver elevene mestrer på egen hånd, typisk stoff hvor eleven trenger ytterligere trening og automatisering. Etter 10 minutter bytter elevene på første trinn til en ny stasjon:

«Vi bytter såpass ofte fordi det erfaringsmessig er så lenge de minste klarer å holde kon-



Figur 3.15

sentrasjonen. Tiden på hver stasjon øker etter hvert som elevene blir eldre. I utgangspunktet er mange litt skeptiske til at det blir mye uro og tidsbruk ved skifte av stasjon. De som besøker oss gir ikke uttrykk for det. Tvert imot trekker de ofte fram struktur og konsentrert arbeid som et kjennetegn ved våre klasserom. Men det er ikke ombygging av klasserommet som er poenget. Det er helheten. Å jobbe med alle delene av programmet.»

Skolen opplever også stor interesse og mange besøk fra andre skoler og kommuner. Ledelsen er opptatt av å formidle helhetstekningen i skolens arbeid. Ombygging av klasserommene, foreldreinvolvering, opplæring av lærerne og spesialpedagogikken er alle viktige elementer som skolen har jobbet systematisk med over tid:

«Vi terper og terper på at systematikk og lederforankring er nøkkelen. Det finnes ingen enkle løsninger. Vi har tatt tak i alle de fire elementene og gjort det til vårt eget. Hvis du bare starter med stasjonsundervisning uten skolerte lærere, uten å involvere foreldrene og uten å ha den spesialpedagogiske delen på plass, blir det bare tull.»

den behandler spørsmål som er viktige for lærernes daglige virke.<sup>87</sup>

Lærernes tilgang til forskningsbaserte verktøy og arbeidsformer er også dårlig. En studie av

profesjonsutøvere som sykepleiere, lærere, revisorer og dataingeniører viser at lærere i mindre grad enn andre profesjonsutøvere har tilgang til kunnskapsressurser som er utviklet spesielt for å hjelpe dem i jobben. Selv om de ofte står overfor svært komplekse problemstillinger i det daglige,

<sup>87</sup> TNS Gallup 2008

har lærerne få ressurser eller verktøy å støtte seg på.<sup>88</sup> Lærernes egen læring er først og fremst basert på personlige erfaringer, arbeid med skolefaget og erfaringsutveksling med kolleger på arbeidsplassen.<sup>89</sup>

En svensk undersøkelse peker på at konsekvensene av at lærere i liten grad bruker forskningsbasert kunnskap, er at metoder og arbeidsmåter som kan bidra til framgang og bedre læring for elevene, for sjelden blir fanget opp og tatt i bruk i utøvelsen av læreryrket.<sup>90</sup> Kunnskapsbasert undervisningspraksis er imidlertid ikke den enkelte lærers ansvar alene. Et kjennetegn ved gode skoler er at ledelsen aktivt trekker inn relevant forskning i diskusjoner med lærerne, slik at metoder og arbeidsformer i skolen er kunnskapsbaserte.<sup>91</sup>

Direkte kontakt og tette relasjoner mellom skoler og forskere og andre kunnskapsmiljøer bidrar til at forskningsbasert kunnskap spres og blir tatt raskere i bruk. Det er flere indikasjoner på at det er betydelige muligheter for bedre samarbeid mellom fagmiljøene og sektoren. Mange samarbeider om enkelttiltak som for eksempel kurs, praksisopplæring og utviklingsprosjekter i forskjellige fag. Det er imidlertid en utfordring at samarbeidet ofte skjer mellom enkeltpersoner, og at kunnskapen som erverves gjennom samarbeidet, i liten grad kommer hele skolen til gode. Det er derfor viktig at skoleeier systematiserer og koordinerer denne typen samarbeid, og utvikler strategier for hvordan kunnskapen skal komme flere til gode. Evalueringen av strategi for kompetanseutvikling viser imidlertid at det på grunnskolenes område har skjedd en positiv endring i samarbeidet mellom skoler og skoleeiere på den ene siden og kompetansemiljøer på den annen. Samarbeidet har blitt tettere, mer omfattende og oppleves som mer lærerikt for begge parter.

### 3.5 Ledelse i et skolefelleskap

Læreren står ikke alene i sitt arbeid, men er del av et skolefelleskap ledet av rektor. Utfordringene i skolen kan ikke møtes av dyktige enkeltpersoner alene. Det kreves felles innsats fra hele skolen forankret i skolens ledelse for å lykkes. Det er godt dokumentert at velfungerende organisasjoner oppnår bedre resultater i arbeidet med elevene.<sup>92</sup>

En OECD-studie slår også fast at skoleledelsen har vesentlig innvirkning på læring og læringsmiljø.<sup>93</sup> Rektor og den øvrige ledelsen har betydning for elevenes læringsutbytte og trivsel på flere måter. Først og fremst ved å ha ansvar for å sette felles mål og inspirere til felles innsats for å nå målene og vurdere om målene er nådd. Skoleledelsen må også prioritere tilgjengelige ressurser på best mulig måte.<sup>94</sup>

#### 3.5.1 Skolelederens rolle

Forventningene til norske skoleledere er høye, og rektorene har fått mer omfattende oppgaver og ansvar de siste årene. Dette er en internasjonal trend. Desentralisering, ansvarliggjøring for elevresultater, iverksetting av nye reformer og nye tilnærminger til læring har bidratt til at rektorjobben nå er mer krevende og komplisert enn tidligere.<sup>95</sup>

I Norge, og i Norden for øvrig, har vi, sammenlignet med andre land, få nasjonale krav i forbindelse med ansettelse i rektorstillingene. Rektors rolle er imidlertid regulert i opplæringsloven § 9–1. Loven slår fast at hver skole skal ha en ansvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse representert ved en rektor. Rektorene er pliktige til å holde seg fortrolig med den daglige skolevirksomheten og arbeide for å videreutvikle denne. Den som skal tilsettes som rektor, må etter loven ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper.

Med bedre tilgang på informasjon om skolens faglige resultater har forventningene om at lederen tar beslutninger som samlet sett gir elevene god opplæring økt. Samtidig har de ansatte medbestemmelse og mulighet til å anvende sin kompetanse til å utforme gode undervisningsopplegg og løsninger innenfor de rammer som ledelsen setter. Å finne den rette balansen mellom faglig frihet og felles retning er en utfordring i de fleste kunnskapsorganisasjoner, men det er ekstra krevende på skoler der det har vært svake tradisjoner for ledelse. Endring av lederrollen i skolen krever at rektor har kompetanse og vilje til å lede, men også at det skapes aksept blant de ansatte for at det utøves lederskap.

Skolelederne må svare for sin skoles resultater og utvikling til skoleeier, foreldre, folkevalgte

<sup>88</sup> Jensen 2007

<sup>89</sup> Jensen 2007

<sup>90</sup> Ekholm 2005

<sup>91</sup> Marzano mfl. 2003

<sup>92</sup> Marzano 2003

<sup>93</sup> OECD 2008

<sup>94</sup> Sammons 1999, Leithwood og Riehl 2003, National College for School Leadership 2007

<sup>95</sup> OECD 2008

og lokalsamfunnet for øvrig. Med overgang til tinnivå-organisering i mange kommuner har skolens ledelse også fått nye administrative og strategiske oppgaver som skoleeier tidligere hadde hovedansvaret for. Anvendelse av brukerundersøkelser og forventninger om samarbeid med barnehager og mottakende skoler for å sikre bedre helhet og sammenheng i opplæringsløpet bidrar også til å åpne skolen mer mot omverdenen.

Totalt sett baner disse endringene vei for en ny skolelederrolle. For å lykkes i jobben må lederne ha analytisk og pedagogisk kompetanse, evne til å håndtere motsetninger og interessekonflikter og evne til å kommunisere godt med ulike aktører både internt og eksternt. Både formell lederkompetanse og praktisk støtte og tilbakemelding fra skoleeier og fra nasjonalt nivå er viktig.

### 3.5.2 Ledelse av skolens praksis

#### *Ledelse av det pedagogiske arbeidet*

Skoler som har spesielt gode resultater, kjenntegnes av en felles skolekultur der lærerne og ledelsen jobber mot felles mål, og der de grunnleggende verdiene kan gjenfinnes i det praktiske arbeidet med elevene. For å kunne lede skolen i riktig retning må rektor ha innsikt i det faglige og pedagogiske arbeidet. Rektor må kjenne til pedagogiske metoder og hva som kjennetegner effektiv undervisning av ulike elevgrupper, ha kunnskap om læreplanarbeid og elevvurdering og evne til å etablere og følge opp regler for orden og oppførsel.<sup>96</sup>

Skolen har lite tradisjon for at ledelsen påvirker lærernes arbeid direkte. I mange skoler råder det en stilltiende enighet om at ledelsen ikke skal blande seg for mye inn i det lærerne driver med. Ofte opplever lærerne at lederne ikke er opptatt av hva de gjør og om de er gode nok, og lærere med lav kvalitet på undervisningen blir sjelden gitt nødvendig oppfølging.<sup>97</sup> Det synes også å være uvanlig at rektor eller andre erfarne lærere gjennomfører klasseromsobservasjon, eller gir lærere forslag om hvordan de kan forbedre sin undervisning.

Forskning viser at ledelsens kobling til lærernes arbeid og den pedagogiske praksisen varierer. Det finnes indikasjoner på at mer vekt på læringsresultater gir rektorene større legitimitet til å gripe inn i lærernes arbeid.<sup>98</sup> Den norske bakgrunnsrapporten til OECD-prosjektet påpeker

også at de fleste skoleledere uttrykker et ønske om å prioritere pedagogisk ledelse, men at denne delen av lederoppgaven ofte taper i konkurransen med de administrative oppgavene.<sup>99</sup> Noen skoler forsøker å løse dette ved å dele ansvaret mellom flere mellomledere. I noen videregående skoler er for eksempel den pedagogiske ledelsen delegert til et team med mellomledere.<sup>100</sup>

Norske skoleledere ser ikke ut til å utnytte de mulighetene som ligger i innføring av digitale arbeidsformer i skolen. Innføring av IKT-baserte læringsplattformer gir rektorene større muligheter for faglig ledelse ettersom både lærernes og elevenes arbeid og organisering av undervisningen blir mer tilgjengelig for vurdering og innsyn. Så langt ser det ut til at skolelederne i liten grad utnytter denne muligheten.<sup>101</sup>

#### *Vurdering av skolens praksis og resultater*

Mange lærere og skoleledere er positive til den økte handlefriheten skolene har fått i kombinasjon med økte krav til kvalitetsvurdering.<sup>102</sup> Målinger av elevenes læringsutbytte, trivsel og motivasjon kan bidra til tettere koblinger mellom ledelsen og den pedagogiske praksisen ved at lederne får informasjon de kan bruke til å diskutere undervisningsformer, metoder og resultater med lærerne. Forskning på systemer for kvalitetsvurdering viser at dersom systemene skal føre til framgang for elevene, må skolen ha kapasitet til å gjennomføre organisatoriske prosesser.<sup>103</sup>

Skolelederundersøkelsen fra 2005 viser at om lag halvparten av rektorene mente at statistikken slik den ble presentert på Skoleporten, er for vanskelig å tolke.<sup>104</sup> Dette kan ha sammenheng med at undersøkelsen er gjennomført kort tid etter innføringen av nasjonalt system for kvalitetsvurdering, og at det tar tid å bygge opp kunnskap og gode rutiner for bruk av resultatdata. Det ser også ut til å være stor variasjon i skolenes evne til å forstå hvordan de skal integrere informasjon fra blant annet nasjonale prøver og Elevundersøkelsen i sitt eget utviklingsarbeid.<sup>105</sup> Det finnes mange eksempler på at resultater fra Elevundersøkelsen verken diskuteres lærerne imellom eller fører til oppfølging eller endringer i opplæringen.<sup>106</sup>

<sup>99</sup> OECD 2007 a

<sup>100</sup> OECD 2007 a

<sup>101</sup> OECD 2007 a

<sup>102</sup> Møller mfl. 2006

<sup>103</sup> Isaksen 2008

<sup>104</sup> Møller mfl. 2006

<sup>105</sup> Lillejord 2007

<sup>106</sup> Garmannslund 2008

<sup>96</sup> Leithwood og Riehl 2003

<sup>97</sup> Lillejord 2007

<sup>98</sup> Elstad 2008

### Boks 3.9 Vi forventer mye av alle på Vigra skule

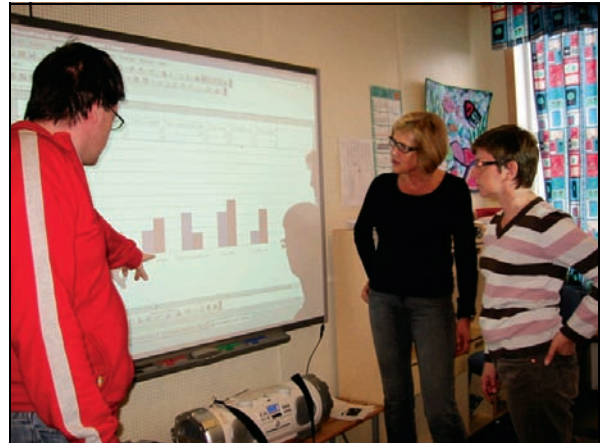
*Du må vite hva du gjør og jobbe systematisk, men mye ligger i grunnholdningen. Å erkjenne at det alltid er vi som må endre praksis hvis elevenes resultater ikke er gode nok. At vi griper inn når en elev stagnerer i et fag. At vi finner elevens mest-ringsområder og spør oss selv hva vi kan gjøre annerledes for å komme videre. Å huske hvem vi er her for. Det er kanskje det viktigste.*

Siden omleggingen av leseopplæringen for seks år siden har Vigra skole oppnådd klare forbedringer av elevenes resultater i basisfagene. Skolen har i dag mange sterke lesere og få elever under kritisk grense. Skolens vurderingsskjemaer viser ikke bare utviklingen for eleven. Det er også dokumentert hva skolen har gjort for å tilpasse undervisningen til den enkelte elev, for eksempel hvilke metoder som er benyttet i undervisningen og hvilken ekstra støtte som er gitt eleven i form av lesekurs eller liknende. Det gir lærerne et godt grunnlag for dialogen med hjemmene og for å velge tiltak som vil kunne fungere godt for den aktuelle eleven. Skolens ledelse er opptatt av at kartleggingene ikke betraktes som den enkelte lærers «eiendom». Her forklarer rektor hvordan skolen bruker kartleggingene innad i kollegiet for å forbedre opplæringen og styre ressursbruken bedre:

«Det er en lederoppgave å sørge for at vi følger opp elevenes fremgang, og at vi kan snu kursen og om-prioritere ressursene ved behov. Kartlegging er et verktøy for å kvalitetssikre undervisningen for det enkelte trinn og barn. Hvis vi f.eks. ser at mellom-trinnet sliter i norsk – kanskje trenger de oppfølging av en annen pedagog i en periode, eller en skoleassistent kan følge opp ei gruppe elever i arbeidstidene eller studietid? Eller vi kan tilby lesekurs eller matematikkurs i 6–8 uker. Vi kan også sette på en lærer med spisskompetanse fra høsten for å gi ekstra støtte til ei elevgruppe som sliter faglig eller sosialt.»

Kartlegging og oppfølging av elever handler ikke bare om teknikk og verktøy. Skolen har jobbet mye med å utvikle en kultur der det er lov til å stille dumme spørsmål og der det å be om hjelp er en styrke:

«Det har blitt trygt og greit å snakke om manglende framgang, og diskutere tiltak for å hjelpe elevene. Dette er ingen selvfølge. Denne tryggheten er kommet gradvis. En lærer som sliter, skal ikke gjøre det alene på vår skole. Og når vi lykkes, feirer vi sammen. Og det er mange som hjelper oss. Vi har hele lokalsamfunnet i ryggen. Det kjennes bra.»



Figur 3.16

Vigra er en liten skole på en liten plass. Da er forholdet til bygda viktig. Men foreldreutvalget på skolen skiller seg også ut som spesielt aktive. Deres hovedoppgaver er ikke spesielt knyttet til dugnader og sosiale arrangementer. I følge FAU-leder er det både krevende og interessant å være med i FAU:

«Foreldremøtene hos oss er foreldrestyrt. Vi kaller inn til møte i samarbeid med kontaktlærer. Ofte har vi gruppearbeid om problemstillinger foreldrene er opptatt av. For å få til en slik møteform må vi naturligvis begrense den muntlige orienteringen fra lærer litt. Det tar vi skriftlig og leser hjemme. Ca 25 % av foreldregruppa hos oss har ikke aktiv e-post adresse. Det betyr mest sannsynlig at de heller ikke er helt oppdatert på data og internett. For at de skal få innblikk i «skolens dataverden» har vi brukt foreldremøte til å demonstrere utstyret som brukes og hva våre håpefulle lærer ved bruk av data. Skolen tar alltid ting opp med oss. Da vet de at de har oss i ryggen når de skal gjennomføre viktige endringer. Jeg synes vi har fått lov til å bidra mye til skolens utvikling. Vi er mest opptatt av ungenes læring og miljøet på skolen. Og selvsagt hvordan foreldrene kan bidra. Det sist året har vi bidratt til å snu den «politiske vinden» slik at det ble bevilget penger til å fornye lærernes arbeidsplasser. Vi har også evaluert forsøk med fleksibel høst- og vinterferie, gjennomført kurskveld for å lære om problemet med mobbing på sms og msn, og mange andre store og små ting. Fra å være en vanlig «skravleforening», har FAU blitt et viktig rådsorgan. Vår stemme blir lyttet til både på skolen, i lokalsamfunnet og på kommunehuset.»



Lærerne oppgir mangel på tid og manglende pålegg og prioriteringer fra ledelsen som årsak til dette.

En undersøkelse av skoler på barnetrinnet som fikk svake resultater på nasjonale prøver, viser at det er forskjell på skolenes håndtering av svake resultater.<sup>107</sup> Det er stor forskjell på om ledere og lærere stiller spørsmål ved sin egen praksis når de mottar svake resultater, eller om ansvaret for resultatene tilskrives forhold skolen ikke kan gjøre noe med, som elevenes hjemmebakgrunn. Dersom lederne og lærerne ikke anerkjenner at skolene kan utgjøre en forskjell for elevenes læring, er det også liten sannsynlighet for at kunnskap om elevenes prestasjoner vil føre til endring i undervisningen. Undersøkelsen viser eksempler på at skoler med svake resultater har gransket sammenhengen mellom undervisningspraksis og resultater, tatt et kollektivt ansvar for å forbedre undervisningen og forbedret sine resultater.

#### *Systematisk gjennomføring av tiltak*

For å skape gode resultater kreves systematisk arbeid over tid og forankring i skolens ledelse og planer. Forskning tyder på at kvaliteten på arbeidet med å gjennomføre et tiltak i den enkelte skole og i det enkelte klasserom er langt mer avgjørende for resultatet enn den pedagogiske ideen.<sup>108</sup> Evalueringen av tidligere reformer og satsinger i norsk utdanning gir klare indikasjoner på at det må arbeides mer systematisk med implementering av endringer for å forbedre læringsresultatene på hele skolen.<sup>109</sup> Dette innebærer blant annet at skolen kritisk vurderer hvilke satsinger som har gitt gode resultater og som bør videreføres, og hvilke prosjekter som bør avsluttes. For at endringene skal bli varige, må ledelsen legge til rette for og skape rutiner som gjør at prosjekter gradvis blir etablert som den vanlige arbeidsmåten i skolen. En slik institusjonalisering innebærer også en systematikk som sikrer at nye medarbeidere får opplæring og innføring i skolens arbeidsformer.

Kvalitetsutvikling ved skoler krever at alle deltar og trekker i samme retning. Det er avgjørende

å sikre bred tilslutning fra lærerne ved den enkelte skole, noe som innebærer at de blir involvert og har eierskap til endringer som skal gjøres. Det finnes flere eksempler på at prosjekter som er avgrenset og utelukkende drevet av ildsjeler, har begrenset effekt for eksempel i arbeidet med å forebygge atferdsproblemer<sup>110</sup> og i arbeidet med å sikre pedagogisk bruk av IKT<sup>111</sup>.

### **3.5.3 Prioritering av ressurser**

#### *Utvikling og bruk av lærernes kompetanse*

Skoleledere må være i stand til å disponere ressurser slik at best mulig resultater oppnås for elevene. Lærerne er skolens viktigste ressurs, og det er derfor avgjørende at skoleledelsen har et bevisst forhold til utvikling av lærernes kompetanse, utnyttelse av den samlede kompetansen på skolen og bruk av lærernes tid.

NIFU STEP har kartlagt i hvilken grad kompetanseheving er en del av skolens kultur, og om rektor tar et klart lederansvar for lærernes kompetanseheving i videregående opplæring.<sup>112</sup> Tre av fire lærere svarer at de sjelden eller aldri diskuterer kompetanseheving med rektor individuelt eller på møter, eller at det lages kompetanseplaner ved skolen. Rektorene synes imidlertid å ha et noe mer positivt syn på dette. Om lag halvparten av rektorene legger, etter sitt eget utsagn, veldig ofte til rette for at lærerne skal gå på kurs eller seminar. NIFU STEPs undersøkelse har ikke kartlagt om lærerne diskuterer kompetanseheving med andre ledere enn rektor.

Dersom samarbeid og felles utvikling i lærerkollegiet skal få effekt for opplæringen i klasserommene, må fellestiden benyttes til å diskutere og utvikle profesjonskunnskap som er nyttig for lærernes arbeid og som kan redusere tiden læreren bruker til individuell forberedelse og etterarbeid. Undersøkelser tyder på at samarbeid i mange skoler i dag ofte handler om å planlegge året heller enn å drøfte hvordan opplæringen kan forbedres mer direkte.<sup>113</sup> En kvalitativ studie av lærere på ungdomstrinnet gir en indikasjon på at det er relativt uvanlig at lærere sitter sammen og drøfter faglige begrunnelser for hvordan de kan løse konkrete utfordringer i klasserommet.<sup>114</sup>

<sup>107</sup> Isaksen 2008

<sup>108</sup> Fullan 1992

<sup>109</sup> Haug 2004, , Skolverket 2005, Mehlbye og Ringsmose 2004, Utdanningsdirektoratet 2006, Buland, og Havn 2007, Buland mfl. 2007

<sup>110</sup> Utdanningsdirektoratet 2006

<sup>111</sup> Erstad 2004

<sup>112</sup> Turmo og Aamodt 2007

<sup>113</sup> Munthe 2007

<sup>114</sup> Munthe 2007

### *Forvaltning av økonomiske ressurser.*

Forvaltning av økonomiske ressurser er en viktig del av skolelederjobben. Dersom skolen for eksempel har mål om bedre leseopplæring tidlig i opplæringsløpet, må det avsettes større ressurser til opplæring på de tidlige trinnene. Størstedelen av budsjettet ved en skole er bundet opp i lønninger til personalet, og mange ledere opplever at de har lite økonomisk handlingsrom.

Til tross for at norske skoler har god ressurstilgang i et internasjonalt perspektiv, rapporterer mange skoleledere om en opplevd knapphet. Om trent 40 prosent av skolelederne oppgir at de ofte eller av og til har rapportert til kommunen om for få lærerressurser til å gi et pedagogisk forsvarlig og tilpasset opplæringstilbud, og at det er mangelfullt utstyr og materiell til undervisningsformål.<sup>115</sup>

Skoleledere er avhengig av dialog med og oppfølging fra skoleeierne. Tilbakemeldinger må gå begge veier. Den enkelte skole må ha et bevisst forhold til å skape et best mulig læringsresultat og læringsmiljø innenfor de rammefaktorer skolen rår over, noe som både krever et godt lederskap ved skolen og god dialog og tilbakemelding mellom skoleledelsen og lærerne. Det vil imidlertid også kunne oppstå situasjoner der skolen ikke vil ha mulighet til eller vil ha vanskeligheter med å oppfylle fastsatte krav innenfor de eksisterende rammefaktorene. Forholdene må legges til rette for god kommunikasjon mellom den enkelte skole og kommunenivået slik at situasjonen kan avklares og eventuelle tiltak iverksettes. Dette fordrer godt lederskap på kommunenivået basert på skolefaglig innsikt. For å kunne videreutvikle en skolepolitikk som er treffsikker, er også staten avhengig av gode tilbakemeldinger fra skoleeierne.

### **3.5.4 Skoleledernes kompetanse**

Rektorer med omfattende lederutdanning synes å være tryggere og mer tilfredse i jobben enn andre. De benytter seg også mer av tilgjengelig faglitteratur og deltakelse i etterutdanning enn rektorer med mindre eller ingen formell lederutdanning.<sup>116</sup>

Fram til 2004 var det et lovkrav om at rektor skulle ha kompetanse til å undervise i de skoletrinnene hun eller han var rektor for. Rektor måtte ha minst tre års arbeidserfaring fra skolesekto-

ren. Det foreligger ikke opplysninger etter lovendringen om hvor mange rektorer som ikke har kompetanse til å undervise.

Rektorene har som gruppe inntil nylig ikke hatt omfattende formell lederkompetanse. Skolelederundersøkelsen fra 2005 viser at 18,5 prosent av respondentene i undersøkelsen har minst 60 studiepoeng i administrasjon og ledelse, og 23,5 prosent har mellom 30 og 59 studiepoeng. Nesten 40 prosent har ingen lederutdanning.<sup>117</sup> Det er grunn til å anta at satsningen på skoleledelse i strategi for kompetanseutvikling har bidratt til at flere har fått formell lederkompetanse.

Utdanning i skoleledelse er et relativt nytt fenomen i Norge. Tidligere har skoleledere deltatt på praksisnære kurs eller fått kompetanseutvikling i forbindelse med statlige satsinger på helhetlig kvalitetsutvikling, uten at dette har vært formelt kompetansegivende. I 2003 kom det tilbud om to mastergrader i utdanningsledelse, og i 2004 var det ti masterprogrammer. Tilbudet i dag er i hovedsak modulbaserte kurspakker som inngår i en mastergrad. Overgangen til mastergrader har sammenheng med omleggingen i Kvalitetsreformen til ny gradsstruktur i det høyere utdannings-systemet. Det er mye som tyder på at en del av programmene i dag har en løsere kobling til praksis enn tidligere. Finsk skolelederutdanning er i motsetning til de norske tettere koblet til samarbeidende skoler, der deler av utdanningen foregår i samspill med veiledere fra skolene. Finland er også det nordiske landet som regulerer strammest hva som skal til for å bli rektor. Man må ha undervisningserfaring- og kompetanse, og man må ha kunnskap om utdanningsadministrasjon som måles gjennom en eksamen.

En sammenligning av Norge med de andre landene som har deltatt i OECDs studie av skoleledelse, viser at Norge også har forholdsvis få systematiske opplegg for kompetanseheving for skoleledere. Det er opp til kommunale myndigheter å sørge for kompetansen hos skolelederne, og mange kommuner og fylkeskommuner har de siste årene tilbudt formelt kompetansegivende utdanning for de som allerede er skoleledere. Noen få kommuner tilbyr også utdanning for lærere som anses som gode rektorkandidater. Mange andre land har utdanningstilbud for rektorkandidater og for nytilsatte rektorer, og tilbud om kompetanseutvikling gjennom hele rektorkarrieren. Finland har tilbud for alle disse gruppene, og Sverige har en egen «rektorskole» for alle nytilsatte rektorer.

<sup>115</sup> Riksrevisjonen 2006

<sup>116</sup> Møller mfl. 2006

<sup>117</sup> Møller mfl. 2006

Også Danmark har systematiske tilbud både for nytilsatte og mer erfarne rektorer.

I strategi for kompetanseutvikling er skolelederne en egen målgruppe, og det blir sterkt understreket at kompetent ledelse er en sentral forutsetning for å utvikle skolen som en lærende organisasjon. I 2006 og 2007 har derfor mange kommuner og fylkeskommuner, i samarbeid med universiteter og høyskoler, utviklet tilbud om videreutdanning for sine skoleledere. Evalueringen av strategi for kompetanseutvikling har fulgt tolv skoler i strategiperioden. Alle skolelederne ved disse skolene har fått tilbud om skolelederutdanning.<sup>118</sup> Flertallet fikk tilbud om videreutdanningstilbud som gir formell kompetanse, og deltakelse var som regel obligatorisk. En del av rektorene oppgir at kompetanseutviklingen har gitt dem et bedre grunnlag for å utøve ledelse på sin skole, andre mener lederopplæringen var av for lav kvalitet, og at den har hatt liten betydning. I og med at kommunene selv har vært bestillere av tilbudet, er innholdet utviklet noe ulikt ved de forskjellige institusjonene. Stort sett ser det ut til at omfanget har vært 30 studiepoeng, og at pedagogisk ledelse har hatt en dominerende plass i innholdet.

Rapportering fra strategi for kompetanseutvikling viser videre at mange skoleledere har tatt etterutdanningskurs i pedagogisk bruk av IKT. Forsknings- og kompetansenettverk for IT i utdanning (ITU) har siden 2002 utviklet og stegvis implementert IKT ABC, et opplegg rettet mot skoleledere for strategisk bruk av IKT i skolen. IKT ABC er pilotert og implementert ved over 200 skoler med gode erfaringer. Rambøll Management peker i evalueringsrapporten på at IKT ABC er et viktig redskap for å gjøre skolelederne kompetente til å implementere bruk av IKT i skolen.<sup>119</sup>

### 3.6 Lokale skoleeiere og statlig styring

Det er statlige myndigheter som har det nasjonale ansvaret for grunnopplæringen og som fastsetter nasjonale rammebetingelser for opplæringen. Samtidig er det kommuner og fylkeskommuner som er ansvarlig for gjennomføringen av opplæringen og for at bestemmelsene i regelverket ellers ivaretas lokalt.

Fra 1980-tallet har opplæringslovgivningen på forskjellige måter utvidet det lokale handlingsrommet. Kunnskapsløftet forsterker denne utviklingen.

Internasjonalt er det sterke tendenser til desentralisering av ansvaret for opplæringen og utvidelser av handlingsrommet for det enkelte lærestedet.<sup>120</sup> Sammenlignet med en rekke andre land kjennetegnes likevel Norge av at mange beslutninger og oppgaver er desentralisert til lokalt nivå. Dette gjelder administrative beslutninger om blant annet ansettelse, lønnsforhold og budsjetttilpasninger, men også beslutninger om opplæringens innhold og metoder. En undersøkelse av skoleledere i forbindelse med PISA 2006 viser at statlige myndigheter i Norge tilskrives liten innflytelse på administrative sider ved opplæringen. Derimot tillegges statlige myndigheter større betydning for innholdet i fagene, fagtilbudet ved skolen og vurdering av opplæringen.<sup>121</sup> Resultatet kan avspeile at undersøkelsen ble gjennomført under innføringen av Kunnskapsløftet. Blant annet medfører innføringen av læreplaner med kompetansemål uten innholdselementer at statlige myndigheter i mindre grad styrer det faglige innholdet i opplæringen enn tidligere. Samtidig som det lokale nivået har fått et større ansvar har mange kommuner endret sin organisering. I mange kommuner er det ikke lenger et nivå mellom administrasjonssjefen (rådmannen) og den enkelte rektor.

#### *Samspill mellom staten og skoleeierne*

Et større ansvar for skoleeier forutsetter evne og vilje til å ta ansvar for og forbedre kvaliteten på opplæringen. Det er også nødvendig at den enkelte skole samlet besitter kompetanse som gir et grunnlag for god opplæring for elevene. Dette er beskrevet nærmere i del 3.1–3.5. Samtidig må skoleeier ha kompetanse til å vurdere sterke og svake sider ved skolene i kommunen, og styringsvilje og evne til å iverksette og pålegge tiltak der det er nødvendig.

Det har vært et sentralt premiss for utvidelsen av det lokale handlingsrommet at skoleeierne etablerer forsvarlige vurderings- og oppfølgingssystemer og er aktive kvalitetsutviklere. Skoleeierne skal følge opp resultatene fra virksomhetsbaserte vurderinger (tidligere kalt skolebasert vurdering) og nasjonale kvalitetsvurderinger, bl.a. gjennom dialog med skolene. Dessuten skal kommunene ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået og sørge for at personalet har nødvendig kompetanse. Skoleeierne bør også følge opp skolene med faglig støtte og organisasjonsut-

<sup>118</sup> Hagen mfl. 2008

<sup>119</sup> Rambøll Management 2007a

<sup>120</sup> Eurydice 2008

<sup>121</sup> Kjærnsli mfl. 2007

vikling, og har også en veilednings- og kontrollfunksjon overfor den enkelte skole.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av grunnskolen og statlig tilsynsvirksomhet viser at mange kommuner ikke fyller rollen som skoleeier på en tilfredsstillende måte. Det er også indikasjoner på at Kunnskapsløftets krav om lokalt arbeid med læreplaner og vurdering er for krevende for en del skoleeiere og skoler, og at det brukes unødvendig mye tid og ressurser på dette. Nedenfor beskrives nærmere hvordan kommunesektoren ivaretar sitt ansvar for kvaliteten i grunnsopplæringen. På denne bakgrunn mener Kunnskapsdepartementet at det er grunn til å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og den statlige styringen. Tiltak for å bedre oppfølging av grunnsopplæringen både på lokalt og statlig nivå presenteres i punktene 4.4 og 4.5. Flere av disse tiltakene er svar på behovet for en mer aktiv statlig styring, som skal sikre at alle skoleeiere og skoler i større grad kan ivareta elevenes rettigheter og samtidig ta i bruk det lokale handlingsrommet på en målrettet og effektiv måte. Tiltakene vil også styrke det lokale nivået og gi skoleeiere bedre mulighet for å drive godt utviklingsarbeid.

For at samspillet mellom statlige myndigheter og skoleeierne skal fungere godt, er det avgjørende at det er klare mål for opplæringen, tilgang på god styringsinformasjon og at skoleeierne har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta sine oppgaver. Dialog og oppfølging mellom styringsnivåene er også nødvendig for å få til balanse mellom krav på den ene siden, og støtte og veiledning på den andre siden.

### 3.6.1 Klare mål for grunnsopplæringen

Tydelige mål og vektlegging av elevenes læringsutbytte må danne grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen. Myndighetene har iversatt tiltak for å møte disse utfordringene. Skoleeierne har fått økt lokal handlefrihet innenfor rammen av nasjonale mål. Omleggingen kommer blant annet til uttrykk gjennom læreplaner som inkluderer grunnleggende ferdigheter som forutsetning for videre læring.

Det foreligger foreløpig begrenset kunnskap om hvordan læreplanene i Kunnskapsløftet er reflektert i prioriteringer og pedagogisk praksis i kommunene. Det er indikasjoner på at omleggingen av læreplanene kombinert med introduksjon

av kvalitetsvurderingssystemet og debatten om resultater fra de internasjonale undersøkelsene, har bidratt til at læringsutbytte nå vektlegges mer enn prosesser og aktiviteter. Grunnleggende ferdigheter vektlegges for eksempel i styrings- og plandokumenter på alle nivå i grunnsopplæringen. Om disse føringene påvirker daglige prioriteringer og beslutninger i skolene er foreløpig mer usikkert.<sup>122</sup> På skolene ser det ut til at verdien av å fokusere mer på læringsutbytte er akseptert noe mer blant rektorer enn blant lærere.<sup>123</sup> På kommunalt nivå er det mange som er tilfreds med dreining i oppmerksomhet fra prosess til resultat, men i praksis er det få skoleeiere som legger vekt på oppnådde resultater i oppfølgingen og dialogen med sine skoler.<sup>124</sup>

De siste årene har det blitt lagt fram en rekke statlige handlingsplaner og strategier på ulike områder. I tillegg deltar Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet i til sammen 16 strategier og tiltaksplaner under andre departementers arbeidsområder. Selv om hver enkelt strategi eller plan er godt begrunnet og tar for seg utfordringer knyttet til viktige sider ved norsk grunnsopplæring, viser evalueringer at mange av strategiene er preget av for ambisiøse og lite konkrete målsettinger. Tiltak og prosjekter forankres på forskjellige nivåer i sektoren, hos enkeltlærere, skole, rektor, skoleeiere, eller hos kompetansemiljøer. Flere av strategiene omfatter også mange og ulike tiltak som dels overlapper og dels peker på andre utfordringer enn de man forsøker å møte gjennom Kunnskapsløftet.<sup>125</sup> Igangsetting av for mange strategier parallelt med innføring av en krevende reform kan føre til at statlige myndigheter signaliserer et utydelig målbilde og dermed skaper usikkerhet på lokalt nivå om hvilke områder som bør prioriteres.

### 3.6.2 Tilgang på styringsinformasjon

Tilgang på lokal informasjon om ressursbruk, brukerundersøkelser og undersøkelser av arbeidsmiljø i ulike kommunale sektorer har økt de siste ti årene. Både private aktører og KS har bidratt til å utvikle ulike verktøy for innsamling og sammenstilling av informasjon for oppfølging.<sup>126</sup> Inntil nylig har imidlertid tilgangen på informa-

<sup>122</sup> Engelsen 2008

<sup>123</sup> Langfeldt mfl. 2008

sjon om elevenes utbytte av opplæringen vært begrenset.

Innføringen av nasjonalt kvalitetsvurderings-system i 2003 har bidratt til at kunnskap om tilstanden ved hver enkelt skole og kommune har blitt tilgjengelig for skoleeierne og statlige myndigheter. Informasjon om resultater i enkelte fag og ferdigheter må brukes med varsomhet. Fra andre land vet vi at virkemidler som direkte knytter belønninger og sanksjoner til resultatoppnåelse, kan skape uheldige lokale incentiver.<sup>127</sup> Det kan for eksempel bidra til at innsatsen til lærere og skoleledere rettes mot kortsiktig resultatforbedring på tester i stedet for mot elevenes langsiktige læring, at områder og fag som ikke omfattes av målinger nedprioriteres, eller at bestemte elevgrupper unntas fra eksterne tester. Så langt ser det imidlertid ut til at norske skoleeiere i liten grad har utviklet virkemidler lokalt som direkte straffer eller belønner skoler på grunnlag av elevenes faglige resultater.<sup>128</sup>

Det er rimelig at skoleeierne, skolelederne og lærerne har hatt behov for en periode for å integrere og tilpasse informasjon fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet til bruk i de lokale systemene for analyse, oppfølging, dialog og styring. Departementet har lagt vekt på en god dia-

<sup>124</sup> Langfeldt mfl. 2008

<sup>125</sup> Rambøll Management 2007b

<sup>126</sup> www.bedrekommune.no

<sup>127</sup> Acemoglu mfl. 2007

<sup>128</sup> Elstad 2008

log med skoleeiere, Elevorganisasjonen og arbeidstakerorganisasjonene i utviklingen av de nye nasjonale prøvene, som ble avholdt første gang høsten 2007. Det er fastsatt et rammeverk som blant annet klargjør formålet med prøvene, og resultatene fra prøvene er presentert på en mer ensartet måte enn tilfellet var med de nasjonale prøvene som ble avholdt tidligere. Det har vært en påtakelig endring i hvordan nasjonale prøver har vært mottatt i sektoren fra 2005 til 2007. Skolelederne rapporterer om en klar forbedring av samarbeidet med skoleeierne når det gjelder informasjon om prøvene, gjennomføringen av selve prøvene og bruken av resultatene. Tre av fire skoleledere oppgir at det er lagt opp til felles oppfølging av resultatene fra de nasjonale prøvene ved egen skole i 2007.<sup>129</sup> Basert på de erfaringene som nå foreligger, er det naturlig å vurdere en videreutvikling av systemet og prøvene, jf. omtale i punkt 4.5.2.

### 3.6.3 Skoleeiers oppfølging av egne skoler

Skoleeierne har stor grad av frihet til å organisere og utforme opplæringen slik de ønsker, men skal ha et forsvarlig system for å vurdere oppfølgingen av lovverket og for å følge opp resultatene av denne vurderingen, jf. opplæringslovens §13–10.

<sup>129</sup> Kavli 2008

### Boks 3.10 Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal bidra til kvalitetsutvikling gjennom tilgang på kunnskap om utdanningssektoren. Målgruppen er først og fremst skoler og skoleeiere lokalt, men systemet dekker også behov for informasjon på nasjonalt nivå.

Kvalitetsvurderingssystemet består av et sammenhengende prøve- og vurderingssystem, blant annet nasjonale prøver, samt ulike brukerundersøkelser. Elevundersøkelsen er obligatorisk, men det er også utviklet tilsvarende undersøkelser rettet mot foreldrene og de ansatte.

På Skoleporten (www.udir.no/skoleporten) har man samlet informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring i videregående opplæring, elevenes vurdering av læringsmiljøet på skolene og tilgang på ressurser. Sammen med

informasjon innhentet lokalt, skal informasjonen fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet gi et bedre grunnlag både for den virksomhetsbaserte vurderingen og skoleeiers oppfølging.

Regelverket på opplæringsfeltet inneholder regler om skoleeiers plikter og elevenes rettigheter som skal bidra til at alle elever får en god opplæring. For å sikre at intensjonene i regelverket følges opp, følges skoleeierne opp gjennom statlig tilsyn.

Kvalitetsvurderingssystemet bidrar også med overordnet styringsinformasjon i form av nasjonal utdanningsstatistikk, resultater fra internasjonale undersøkelser hvor Norge deltar og akkumulering av ulike resultater fra lokalt nivå.

### *Oppfølging av regelverket*

Riksrevisjonens undersøkelse av grunnskolen fra 2006 avdekket at det var mangler ved oppfølgingen av opplæringsloven i mange kommuner.<sup>130</sup> Kommunene har på mange områder ikke et godt nok informasjonsgrunnlag for å følge opp opplæringen. Dette kan medføre at ikke alle elever får det opplæringstilbudet de har krav på. Krav om at alle skoler jevnlig skal vurdere egen virksomhet og iverksette nødvendige tiltak, såkalt virksomhetsbasert vurdering, ble innført i 1995. Det er imidlertid avdekket at mange skoler ikke gjennomfører slik vurdering jevnlig, uten at skoleeier har tatt grep for å bedre situasjonen. Det er heller ingen automatikk i at skoleeier får rapportering fra skoler som gjennomfører virksomhetsbasert vurdering, eller at skoleeier følger opp at tiltak er iverksatt. Dermed bekreftes inntrykket fra tidligere studier om at skoleeierens oppmerksomhet i begrenset grad er rettet mot oppfølging av innholdet i skolen og elevenes faglige resultater.<sup>131</sup>

Gjennom felles nasjonalt tilsyn er det avdekket at mange kommuner og fylkeskommuner ikke har forsvarlige systemer for å vurdere om opplæringsloven blir oppfylt og for å følge opp resultatene av slike vurderinger. Tilsynet i 2006 viser at 38 av 55 kommuner som har vært underlagt tilsyn, ikke har gode nok systemer eller mangler systemer for kontroll av egen virksomhet på opplæringsområdet. Ofte har ikke kommunene gitt skolene pålegg om å foreta virksomhetsbasert vurdering og det mangler skriftlig dokumentasjon på at skolene foretar slik vurdering. I mange kommuner er det heller ikke en felles forståelse internt av hva virksomhetsbasert vurdering innebærer, og mange har ikke et forsvarlig system for oppfølging av resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Mangelen på systemer innebærer at kommunene i liten grad sikrer at aktiviteter planlegges, organiseres og utføres i samsvar med opplæringsloven. Resultatet av tilsynet for 2007, som også inkluderer fylkeskommunene, bekrefter disse hovedinntrykkene.

### *Betydningen av kommunal organisering*

I opplæringsloven stilles det krav til kommunene om skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært gjennomført en rekke

endringer i kommunal organisering. Det har vært en tydelig utvikling mot ulike former for flatere administrative strukturer, såkalt tonivå modeller. En kartlegging fra 2004 viser at i 41 prosent av kommunene rapporterte lederne for utøvende tjenester direkte til rådmannsnivået, mens rundt 39 prosent av kommunene hadde et ledernivå mellom rådmann og lederne for utøvende tjenester. I tillegg finnes det i mange kommuner mellomformer hvor noen virksomhetsledere rapporterer direkte til rådmannsnivået, mens andre rapporterer gjennom en etatsleder. Flatere strukturer er ikke like vanlige i fylkeskommunene som i kommunene. Det er imidlertid indikasjoner på en utvikling i retning av flatere strukturer også på fylkeskommunalt nivå.<sup>132</sup>

I grunnopplæringen vil flatere administrative strukturer ofte innebære at flere oppgaver og mer ansvar overføres til den enkelte skoleleder. Denne omleggingen åpner for utvikling av en mer mangfoldig lederrolle på skolene enn det man tradisjonelt har hatt. På den ene siden innebærer dette at rektor i større grad enn tidligere kan utnytte sin lokalkunnskap i beslutninger om administrative, pedagogiske og personalemessige forhold som rekruttering, ressursdisponering og vedtak om spesialundervisning. Samtidig kan økt delegering av administrative oppgaver til skolene gå på bekostning av rektors mulighet til å følge opp og forbedre det pedagogiske arbeidet. Skoleeier må i denne forbindelse nøye vurdere om økt delegering av ansvar og overføring av oppgaver vil kreve at skolens ressurser til ledelse og administrasjon, bør økes.

Flere studier viser at organiseringen av stabs- og støttefunksjoner kan være en utfordring for kommuner med flatere administrative strukturer. Det er også en viss bekymring for at kvalitetsforbedring og utvikling av tjenestene kan bli nedprioritert i tonivå modeller. For eksempel viser en kartlegging av individvurdering av elevers læring stor variasjon i skoleeierens kunnskap om praksis ved egne skoler og systematikk i vurderingene. Det er særlig små kommuner med tonivåorganisering som kjennetegnes av manglende avklaring av ansvaret for å kjenne til og følge opp vurderingspraksisen ved egne skoler.<sup>133</sup> Samtidig konkluderer en studie av et utvalg tonivå kommuner at det ikke er den administrative organiseringen i seg selv som mest påvirker hvor godt stabs- og støttefunksjonene virker, men snarere andre for-

<sup>130</sup> Riksrevisjonen 2006

<sup>131</sup> Madsen 2000, Bæck og Ringholm 2004

<sup>132</sup> Hovik og Stigen 2004

<sup>133</sup> Rambøll Management 2008b

### Boks 3.11 Skolebesøk til naboskolen

*«Jeg synes vi starter for mye med blanke ark fremfor å hente fra hverandre. Skolene må senke terskelen og våge å vise fram hva vi har gjort og fått til. Vi må få til en «delingskultur» i kommunen. Jeg tror ikke nødvendigvis alle skolene skal gjøre det samme. Det er bedre at hver skole spesialiserer seg litt mer og blir en ressurskole på sitt felt. Da trenger vi ikke å dra helt til den andre kanten av landet på skolebesøk.»*

Alle skolene i Malvik jobber med å forbedre resultatene i realfag ved å lage flere oppgaver som stimulerer kreativitet og egenaktivitet hos eleven. Samtidig har skolene ulike forutsetninger og behov. Resultatene på de nasjonale prøvene varierer nokså mye, selv om kommunen samlet sett ligger omtrent på landsgjennomsnittet. Kommunalsjefen forklarer:

«Selv om vi har et felles prosjekt, har skolene tatt tak i ting som er spesielt viktig for deres elever. Noen jobber med å forbedre den matematiske samtalen, eller de bruker konkretiseringsmaterieell for å øke elevenes forståelse i faget. Andre skoler utnytter mulighetene for endring av oppgavekulturen som ligger i bruk av digitale verktøy.»

Selv om skolene er forskjellige og jobber med ulike pedagogiske tilnærminger, er det satt av tid til å utveksle erfaringer skolene imellom. Både den lille grendeskolen med 8 lærere og ungdomsskolen med 40 lærere møter noen av de samme utfordringene når de forsøker å endre egen undervisningspraksis. Rektor på grendeskolen forteller:

«Enten du jobber med praktisk matematikk eller bruk av data i undervisningen, må du få med hele personalet. Alle må forstå hva vi skal i gang med og hva vi vil oppnå. At det ikke kommer til å gå over. Og så må du støtte lærerne dine så de blir trygge på de nye metodene. Vi har satt av 30 min. hver uke for å dele praktiske erfaringer. Vi har også økt PC-tettheten og sørget for at alle PC'ene er lett tilgjengelige i klasserommet. Men det viktigste i starten har vært å sette av tidsressurs til en teknisk og pedagogisk IT-veileder som retter opp datafeil med en gang, som kan forklare bruken av ulike programmer og foreslå konkrete undervisningsopplegg. Mange av kontaktlærerne har satt pris på at veilederen kan være med i timen første gang et opplegg prøves ut. Det skaper trygghet.»



Figur 3.17

Malvik kommune har også jobbet med å få på plass et godt kvalitetsvurderingssystem for å følge opp resultater og undersøkelser, og skape forpliktelse rundt forbedring av skolen fra den enkelte lærer og helt opp til ordførerstolen. For å fjerne administrative «tidstyver», har kommunen også endret kravene til innhold, lengde og form på virksomhetsplanene. Innholdsmessig er virksomhetsplanen nå delt i to, en overordnet fireårsplan som følger kommunens økonomiplanperiode og en tiltaksdel som skolen reviderer hvert år. Tidligere lagde rektorene virksomhetsplaner på 30 sider som omfattet alt fra HMS-oppfølgning og drift til utviklingsplaner. Nå er dokumentet en mer rendyrket utviklingsplan på ca. 8 sider.

«Dette høres helt banalt ut, men bare tenk hvor mye tid vi sløste bort ved at 7 rektorer lagde virksomhetsplaner som var så lange og innviklede at knapt noen orket å lese dem. Ingen visste hvorfor det var blitt sånn. Politikerne hadde ikke bedt om så lange planer. Vi ville at virksomhetsplanen skulle bli et arbeidsredskap som fungerer i hverdagen, ikke et utstillingsvindu for alle mulige gode intensjoner. Og så la vi om språket for at alle skal kunne lese og forstå planen. Du trenger ikke si virksomhetsidé, mål og resultatvurdering. «Dette skal vi oppnå» og «Hvordan vet vi at vi lykkes?» fungerer like bra. Vi har fått veldig gode tilbakemeldinger både fra politikere og lærere på at vi har fjernet oss litt fra det byråkratiske språket.»

hold som kultur, ledelse og personlige relasjoner. Det er få virksomhetsledere som mener det er behov for større reformer av stabs- og støttefunksjonene.<sup>134</sup>

Skoleeiere har i de senere årene blitt mer opptatt av skolens innhold og resultater. Likevel er hovedbildet fortsatt at mange skoleeiere mangler systematikk i oppfølgingen av kvaliteten på opplæringen ved egne skoler.<sup>135</sup> Det er vanskelig å avdekke entydige faktorer ved den kommunale organiseringen som direkte påvirker elevenes faglige resultater.<sup>136</sup> Samtidig er det tydelige sammenhenger mellom elevenes faglige prestasjoner og i hvilken grad skolens resultater følges opp systematisk.<sup>137</sup>

### 3.6.4 Oppfølging og dialog mellom skoleeier og skole

God oppfølging innebærer at samspillet mellom skole og skoleeier er kunnskapsbasert og preget av tillit. Det lokale nivået skal utfordre og stille krav til sine skoler, men også bidra med ressurser og støtte slik at skolene kontinuerlig driver vurdering og forbedring av virksomheten. Oppfølging uten tilstrekkelig innsikt kan i verste fall forverre lærernes arbeidssituasjon og elevenes muligheter til å lære og utvikle seg.

Det er forskjeller på lokalt nivå i evnen til å omforme en gitt ressursinnsats til gode elevprestasjoner. Også når det korrigeres for elevenes familiebakgrunn og andre forskjeller mellom kommunene, kjennetegnes forholdsvis mange skoler og kommuner av svak ressursutnyttelse. Dette gjelder både om sammenligningen gjøres mellom norske skoler eller i forhold til andre land.<sup>138</sup> En del kommuner har derfor et potensial for forbedring av ressursutnyttelsen. Dette innebærer likevel at det kan finnes situasjoner hvor ytterligere ressurser er viktig både for forsvarligheten og kvaliteten på opplæringen.

#### *Nye krav til skoleeiere*

De senere årenes endringer i opplæringsloven og nye læreplaner krever mer av samspillet mellom skole og skoleeier enn tidligere. Lokalt arbeid med læreplaner, realisering av målet om tilpasset opplæring og oppfølging av elevenes utbytte av

opplæringen er slike eksempler. Skoleeier kan legge til rette for arbeidet ved den enkelte skole og bidra til kunnskapsdeling og spredning av god praksis mellom skoler. Når implementering i for stor grad overlates til den enkelte skole, kan det føre til store forskjeller og at arbeidet i kommunen som helhet ikke skjer på en måte som effektivt utnytter kommunens samlede ressurser. Kommunene kan gjennom god koordinering og tilrettelegging bl.a. bidra til å redusere forskjeller mellom skolene.

I forbindelse med innføring av reformen er det gjort en stor satsing på etter- og videreutdanning av lærere og skoleledere. Styrking av skoleeierens kompetanse har ikke vært en sentral del av satsingen på etter- og videreutdanning.<sup>139</sup> I strategi for kompetanseutvikling har imidlertid skoleeierne i større grad enn i tidligere statlige satsinger vært ansvarliggjort. Blant annet har de vært ansvarlig for å kartlegge kompetansebehov og legge til rette for kompetanseutvikling lokalt. En foreløpig evaluering viser at det er stor variasjon i hvor aktiv skoleeier har vært i tilrettelegging og koordinering av kompetanseutviklingen. Noen skoleeiere disponerer mesteparten av midlene og utvikler selv kurstilbud og faglige nettverk. Andre overfører i større grad midlene til den enkelte skole. Det fører til at det primært er skolene som finner fram til relevante tilbud og organiserer tiltakene.<sup>140</sup> Det medfører antakelig at det er stor variasjon i hvilken grad strategi for kompetanseutvikling har bidratt til å styrke skoleeierens kompetanse og koordinerende rolle lokalt.

For å lykkes med omstilling og endring av praksis, må sentrale krav og føringer fortolkes og tilpasses lokale forhold. En studie av kommunale og fylkeskommunale styringsdokumenter tyder på at skoleeier er lite konkret på hvordan de lokalt vil møte problematiske sider og utfordringer i grunnopplæringen. Det er mye gjengivelse av overordnede mål uten at man konkretiserer og problematiserer hvordan de statlige kravene og føringene kan implementeres lokalt. De lokale styringsdokumentene blir dermed i begrenset grad arbeidsredskaper for skolene.<sup>141</sup>

#### *God bruk av resultatinformasjon*

Tilgang på systematisk resultatinformasjon gjør det enklere for skoleeierne å signalisere forventninger til sine skoler. Samtidig er det mye som ty-

<sup>134</sup> Skattum mfl. 2006

<sup>135</sup> Langfeldt mfl. 2008

<sup>136</sup> Borge og Naper 2006

<sup>137</sup> Woessmann 2006

<sup>138</sup> Borge og Naper 2006, Sutherland mfl. 2007, Bonesrønning 2008, Hanushek 2006

<sup>139</sup> Hagen mfl. 2006 og 2007

<sup>140</sup> Hagen mfl. 2006 og 2007

<sup>141</sup> Langfeldt mfl. 2008, Engelsen 2008



der på at bedre tilgang på resultatinformasjon i for liten grad har bidratt til læring og utvikling av skoleeier som et ansvarlig styringsnivå. Det er tvert imot en utbredt oppfatning at det i hovedsak er skolenivået som skal anvende og integrere resultatinformasjonen i egen læring og utvikling.<sup>142</sup> Dette er bekymringsfullt ettersom skoleeierne både skal kunne styre egne skoler på forsvarlige måter og videreutvikle kvaliteten i opplæringen.

Når det lokale nivået skal analysere, fortolke og ta beslutninger om forbedring av opplæringen basert på informasjon om elevenes læringsutbytte, stilles skoleeierne overfor helt nye krav til kompetanse. Det er avgjørende at skoleeierne kombinerer nasjonale data med innsikt i lokale forhold fra egne brukerundersøkelser, ressursdata og egne observasjoner. Dette krever god dialog mellom skole og administrasjonen i kommunen.

Erfaringer fra utviklingsprogrammet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» viser at enkelte skoleeiere har betydelig erfaring med å vurdere og

følge opp skolenes faglige resultater, mens flertallet har begrenset erfaring. Etterspørselen etter veiledning er betydelig og mange etterlyser flere konkrete verktøy og hjelpemidler for å komme i gang med lokalt vurderingsarbeid. En større veiledningsinnsats kunne bidratt til å støtte kommuner og skoler noe mer i implementeringsarbeidet.<sup>143</sup>

En studie viser at skoleeierne i hovedsak holder skolene ansvarlige gjennom oppfølging av plandokumenter og tildelte økonomiske rammer. Noen kommuner har tatt i bruk ulike former for dialogsamtaler, blant annet mellom skolelederne og mellom styringsgruppen på skolen og skoleansvarlige i rådmannens stab. Slike dialogmøter oppleves som verdifulle for begge parter, men benyttes foreløpig i varierende grad.<sup>144</sup>

Skifte av oppmerksomhet fra prosesser til resultater endrer også samspillet mellom skolene, administrasjon og politikere. Fra primært å behandle saker som gjelder økonomi og bygningsmessige forhold, skal både kommuner og fylkeskommuner i større grad behandle spørsmål om kvalitet og innhold i skolen.<sup>145</sup> På den ene siden kan skolene i større grad holdes ansvarlige for elevenes resultater. Dette gir politikere og innbyggere en mulighet til å engasjere seg aktivt i videreutvikling av skolen. Samtidig må det legges til rette for prosesser som sikrer at beslutninger om skolens utvikling er kunnskapsbaserte og at det ikke trekkes forhastede slutninger basert på enkeltresultater. Dette krever høy kompetanse hos skoleeier og god dialog mellom alle de lokale aktørene.

#### *Mange små kommuner*

Det er mange små kommuner i Norge. Omtrent en tredjedel av norske kommuner har under 3000 innbyggere og noe mer enn halvparten har under 5000 innbyggere. Det er hele 28 kommuner i Norge med under 1000 innbyggere.<sup>146</sup> Et spredt bosettingsmønster har ført til en desentralisert skolestruktur med mange små skoler. Forskning viser at den desentraliserte skolestrukturen medfører vesentlige kostnadsulemper.<sup>147</sup> Det har sammenheng med at små kommuner opplever såkalte skalaulemper i tjenesteproduksjonen, blant annet i forhold til administrasjon, støttefunksjoner og kompetanseutvikling. Større kommuner har ofte

#### **Boks 3.12 Effektiviseringsnettverkene**

De kommunale effektiviseringsnettverkene er eksempel på hvordan skoleeiere kan samarbeide om kvalitetsutvikling basert på resultatinformasjon om egne skoler. Gjennom sammenligninger med andre kommuner innenfor nettverket og i forhold til resten av landet, får kommunene kunnskap om egne virksomheter, deriblant skolen. Studier viser at erfaringer fra nettverkene har bidratt til å sette kvalitetsforbedring på dagsorden i tre av fire deltakerkommuner.<sup>1</sup> Like mange har brukt resultater fra arbeidet som grunnlag for forbedringsprosesser. Nesten samtlige kommuner involverte administrasjonssjefer (rådmenn) og virksomhetsledere, mens bare halvparten av kommunene fikk politisk ledelse til å delta. Det betyr ikke at nettverkene nødvendigvis bare er administrative verktøy. De fleste kommunene brukte erfaringer fra nettverkene til å diskutere høyst politiske spørsmål som prioritering av ressurser mellom sektorer. Effektiviseringsnettverkene organiseres av KS og finansieres av staten og gjennom en kommunal deltakeravgift.

<sup>1</sup> Askim mfl. 2006

<sup>142</sup> Engeland mfl. 2008

<sup>143</sup> Utdanningsdirektoratet 2008

<sup>144</sup> Engeland mfl. 2008

<sup>145</sup> Bæck og Ringholm 2004

<sup>146</sup> SSB 2007

<sup>147</sup> Falch mfl. 2005, Bonesrønning mfl. 2008

langt bedre muligheter for spesialisering og arbeidsdeling. For eksempel kan større kommuner enklere opparbeide seg mer spesialisert skolefaglig kompetanse på kommunenivå. Dette vil igjen muliggjøre en mer aktiv skoleeierrolle.

Erfaringene fra programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» illustrerer mange av utfordringene små kommuner opplever. For å søke på programmet må kommunene gjennomføre ståstedsanalyse av svake og sterke sider ved egne skoler som grunnlag for å utpeke egnede mål og virkemidler. Små kommuner søker i mindre grad til programmet og de som søker har også gjennomgående lavere kvalitet på vurderingen og tiltaksutformingen enn de store kommunene, og får dermed også i mindre grad innvilget støtte fra programmet.

Samtidig er det ikke en nødvendig sammenheng mellom kommunestørrelse og elevenes faglige resultater. En studie av nasjonale prøver 2007 viser at kommunestørrelse ikke har en direkte positiv effekt på elevenes læringsutbytte.<sup>148</sup> Det er heller ikke en entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og evne til å følge opp lovverket.

Mange kommuner har etablert ulike former for interkommunalt samarbeid. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig, men kommunene mangler ofte god oversikt over egne samarbeidstiltak. I en studie rapporteres det samlet sett om mest samarbeid innenfor administrasjon og støttefunksjoner på kommunenivå. Innenfor undervisning er rundt halvparten av samarbeidsprosjektene knyttet til pedagogisk psykologisk tjeneste.<sup>149</sup> Det er antakelig stort potensial for samarbeid om kompetanseutvikling og oppfølging fra skoleeier gjennom interkommunalt samarbeid.

### 3.6.5 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon er en sentral aktør i samspillet mellom statlige myndigheter og kommunene. I 2000 ble det etablert en konsultasjonsordning mellom regjeringen og KS om statlige rammebetingelser og måloppnåelse innenfor kommunal virksomhet. Samarbeidet er senere styrket med ulike bilaterale avtaler mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer, blant annet for grunnskolelæringen. Avtalen forplikter KS og Kunnskapsdepartementet til å legge til rette for at kommuner, fylkeskommuner og skoler har best mulig tilgang på forskningsbasert kun-

skap om skolen og bidra til at nasjonal, regional og lokal kvalitetsvurdering samordnes og videreutvikles. I 2004 ble forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet overført fra staten til kommuner og fylkeskommuner. KS forhandler på vegne av kommunene om lønns- og ansettelsesvilkår for ansatte i kommunal sektor, med unntak av Oslo kommune.

I 2007 vedtok KS en utdanningspolitisk plattform – *Kunnskap for kommende generasjoner* – som ligger til grunn for hvordan KS støtter arbeidet på lokalt nivå for økt kvalitet i grunnskolelæringen. KS organiserer blant annet arenaer for drøfting av utviklingen av skolen og utvikler forskjellige kvalitetsverktøy. De kommunale effektiviseringsnettverkene er ett eksempel på samarbeid som KS organiserer, jf. tekstboks 3.12.

### 3.6.6 Oppfølging og dialog mellom staten og det lokale nivået

Det er viktig at det lokale nivåets økte handlefrihet ikke fører til at elevenes rettigheter blir svekket. For å sikre at disse rettighetene blir ivarettatt er det viktig at skoleeier besitter god skolefaglig kompetanse. Samtidig må staten gi skoleeier nødvendig støtte og veiledning. Det er også viktig at staten gjennomfører tilsyn og kontroll med det lokale nivåets oppfølging av regelverket.

#### *Kompetanse, støtte og veiledning*

Kunnskapsløftet stiller økte krav til skoleeierne deltakelse, oppfølging og kompetanse. Skoleeierne har ikke vært en prioritert målgruppe i den statlige satsingen på etter- og videreutdanning. De fleste kommuner har samtidig tatt et sterkere grep om kompetanseutviklingen i sektoren som følge av strategien.<sup>150</sup> Arbeidet med å kartlegge kompetansebehov og koordinere kompetansetiltak, kan indirekte gi skoleeiere økt innsikt i sektorens utfordringer og behov. Skoleeierne som selv har utviklet og bygd opp egne kompetansetilbud i samarbeid med eksterne tilbydere har sannsynligvis også styrket sin skolefaglige kompetanse betydelig.

I forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet har statlige myndigheter informert og veiledet om sentrale elementer i læreplanverket gjennom skriftlig materiell, konferanser og andre arenaer for dialog, bl.a. rettet mot skoleeierne. Det største enkeltstående tiltaket er programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» hvor skoler og skoleeiere har fått tilbud om verktøy og veiledning for å reali-

<sup>148</sup> Bonesrønning 2008. Dette gjelder dersom Oslo ekskluderes fra undersøkelsen.

<sup>149</sup> ECON 2006

<sup>150</sup> Hagen mfl. 2008

### Boks 3.13 Profesjonell oppfølging og bred involvering

*Vi omgir oss med en del svevende begreper i denne sektoren. Skolen som lærende organisasjon er et flott ideal, du verden! Men det gir liten mening hvis vi ikke konkretiserer og finner ut hva det betyr for oss. Hvis vi vil at skolene skal være lærende, må også kommunen legge til rette for gode prosesser. Å ha lærerike rektormøter er noe av det viktigste for oss. De skal alltid ha en pedagogisk læringsøkt. Mindre en-veis informasjon. Vi skal utfordre skolene våre, men også støtte dem når de skal ta tak i resultatene sine. Da må vi kjenne dem godt.*

Giske kommune har 6700 innbyggere og seks skoler. Resultatene i nasjonale prøver er omtrent på nivå med landsgjennomsnittet, men varierer noe mellom skolene. I 2007 bekreftet fylkesmannens tilsyn at kommunen har et forsvarlig system for å følge opp sine skoler. Kommunen er opptatt av å ha planene i orden, men setter også sin ære i å gi planer og prosesser et godt innhold. En av rektorene oppsummerte det slik:

«Jeg synes kommunen har ting på stell. De er alltid i forkant og involverer lederne skikkelig. På strategimøtet i juni bestemmer vi hva vi skal jobbe med neste skoleår. Vi konsentrerer oss om det samme temaet både i den skolebaserte vurderingen på høsten og i kvalitetssamtalen på våren. Ikke noe vingling fra det ene til det andre. Vi har jobbet med digital kompetanse i to år nå. Før det var det leseopplæringa som var hovedtema. Både kommunalsjefen og pedagogisk veileder har veldig god greie på skole. De er flinke til å trekke linja tilbake til elevenes læring i alt de gjør, slik at det blir meningsfulle prosesser.»

Kommunen ser til at alle gjennomfører skolebasert vurdering og legger til rette for felles kompetanseheving på tvers av skolene. De er ikke redd for å trekke inn spisskompetanse utenfra i det lokale arbeidet. Pedagogisk veileder i kommunen forteller:

«Da vi arbeidet med kjennetegn på god leseopplæring, fikk vi med oss Peder Haug fra Høgskolen i Volda. Det var lærerikt og det gav rektorene en ekstra trygghet når de etterpå skulle vurdere kvaliteten på leseopplæringa på egen skole. Andre ganger har vi benyttet oss av ferdige kursopplegg. Kvaliteten på tilbudene varierer dessverre en del, men vi tar ikke til takke med hva som helst. I fjor gikk vi sammen med de andre kommunene i regionen og fikk den lokale høgskolen til å utforme et videreutdanningsopplegg som var mer praktisk rettet.»



Figur 3.18

Kommunens oppfølging er strukturert i et enkelt årshjul som starter med strategimøtet i juni og avsluttes med kvalitetssamtalen neste vår. Deler av oppfølgingen er primært faglig og profesjonelt orientert, som rektormøtet, faglige nettverk og den skolebaserte vurderingen. Demokratisk deltakelse i kommunens vurderingsarbeid ivaretas gjennom en kvalitetssamtale på hver skole hvor både politikere, foreldre, kommuneledelse og en annen rektor i kommunen deltar. Gruppen er på skolen i en dag og observerer undervisningen og samtaler med rektor og plangruppen om skolens arbeid innen kommunens satsingsområde. Kvaliteten i Giske skolen blir også behandlet i kommunestyret. I følge kommunen gir de kvalitative prosessene økt innsikt og er et nyttig supplement til den skriftlige kvalitetsrapporteringen.

«Da vi observerte skolenes arbeid med leseopplæring for noen år siden, så vi at alle gjennomførte de samme kartleggingene, men at evnen til å lære av kartleggingene på skolenivå var svært ulik. Kommunens videre oppfølging av hver skole ble derfor forskjellig. Det å ha med politikerne i kvalitetssamtalene er også flott! Du kan skrive om varierende lærerkompetanse og ustabile PC-nettverk 100 ganger i en rapport uten at det skjer noe særlig. Men etter kvalitetssamtalen i fjor kom politikerne virkelig på banen for å utjevne de store forskjellene mellom skolene på utstyrssiden.»

sere målene i reformen. 75 skoleeiere får veiledning og bistand fra kompetansmiljøer ved innføringen av reformen, mens om lag 250 skoleeiere har vært involvert i ulike veiledningstiltak i regi av Utdanningsdirektoratet. Evalueringen konkluderer med at skoler og skoleeiere er fornøyd med kvaliteten og nytten av veiledningstiltakene.<sup>151</sup>

Den første analysen som foreligger av lokale og sentrale styringsdokumenter i Kunnskapsløftet stiller spørsmål ved den veiledning og hjelp som er gitt fra sentrale myndigheter til skoleeiere. Analysen peker bl.a. på at støtten og veiledningen fra sentrale myndigheter ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til den ønskede konkretisering, fortolkning og operasjonalisering av kjerneelementene i reformen i det skriftlige materialet hos skoleeierne og på skolene.<sup>152</sup> Det vil fra høsten 2008 og fram til 2011 komme flere vurderinger og forskningsrapporter som vil gi et bedre grunnlag for vurdering av hvordan reformen så langt er gjennomført. Så langt tyder erfaringer på at selv om mange skoleeiere og skoler har gjort et godt arbeid med oppfølgingen av Kunnskapsløftet, vil mange skoleeiere og skoler som ikke har kommet så godt i gang, ha behov for eller nytte av mer konkret støtte og veiledning enn det som hittil har vært gitt fra sentrale myndigheter.

#### Statlig tilsyn

Riksrevisjonens undersøkelse av grunnskolen fra 2006 peker på forbedringspotensial i statens oppfølging av skoleeierne.<sup>153</sup> Historisk sett har det bare i begrenset grad vært ført tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, for eksempel

om det stilles nødvendige ressurser til rådighet for skolene, om gruppene er pedagogisk forsvarlige, om det gis tilpasset opplæring og om kommunene har et forsvarlig vurderings- og oppfølgings-system. Det er dessuten i liten grad blitt gjennomført risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Når kommunene samtidig har svakheter ved egne interne systemer, er det stor risiko for at avvik fra bestemmelsene i opplæringsloven verken avdekkes lokalt eller sentralt.

I de senere årene er både omfang og kvalitet på tilsynet styrket noe. Tilsyn med grunnopplæringen er nå en prioritert oppgave for fylkesmannen og kvaliteten på arbeidet er styrket blant annet gjennom felles tilsynsystema og -metodikk i samtlige fylker. Erfaringene så langt er at skoleeiere gjennomgående iverksetter tiltak når det er avdekket avvik fra regelverket gjennom tilsyn. Det ser også ut til at tilsynet har en forebyggende effekt ved at skoleeiere gjennomfører forbedringer av sine oppfølgingssystemer selv om de ikke har hatt tilsyn.

Det statlige tilsynet er et sentralt element i kvalitetsvurderingssystemet ved at det føres kontroll med skoleeierne. Tilsyn av høy kvalitet kan også bidra til konkretisering og veiledning om forståelse av regelverket lokalt. Det er ikke gjort systematiske undersøkelser av tilsynets veiledende funksjon, men tilbakemeldinger fra sektoren tyder på at tilsynet bidrar til økt kompetanse og forståelse for regelverket lokalt.

Sammenliknet med andre land har tilsyn med grunnopplæringen i Norge fortsatt et begrenset omfang. Det er også potensial for å bruke resultater av tilsyn mer aktivt som en tilbakemelding til de nasjonale myndighetene om konsekvenser av regelverket på lokalt nivå.

<sup>151</sup> Rambøll Management 2008a

<sup>152</sup> Engelsen 2008

<sup>153</sup> Riksrevisjonen 2006

## 4 Vurderinger og tiltak



Figur 4.1

Regjeringen har ambisiøse mål for grunnsopplæringen. Regjeringen vil ha en opplæring som gir alle elever grunnleggende ferdigheter, at elever og lærlinger gjennomfører videregående opplæring og opplever mestring og inkludering i skolehverdagen og at alle får utnyttet sine evner.

De senere årene er det gjort vesentlige endringer for å styrke kvaliteten i grunnsopplæringen. Innføringen av Kunnskapsløftet, nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, satsing på kompetanseutvikling og flere utvidelser av timetallet, senest fra høsten 2008, tar utgangspunkt i at for mange elever har gått ut av grunnskolen uten tilstrekkelige ferdigheter og kunnskaper på sentrale områder. Nasjonale myndigheter stiller høye krav til skoler og lærere, men gir samtidig stor frihet til å organisere opplæringen etter lokale behov og hensyn. Statens styring av innholdet i skolen har blitt mer overordnet, noe som har gjort at skolene selv har fått i oppgave å utforme de mer detaljerte planene.

Tilstandsbeskrivelsen i kapittel 2 og 3 tilsier at det er et gap mellom målsettingene for elevenes læring og tilstanden i mange kommuner og skoler. Det er en utfordring å heve det faglige nivået

for alle elever. For mange elever mangler gode nok grunnleggende ferdigheter og kunnskaper når de går ut av grunnskolen. Særlig gjelder dette gutter og minoritetsspråklige elever. Disse elevene får oftere enn andre problemer med å gjennomføre videregående opplæring. Mange elever som henger etter i læringsutviklingen, får ikke hjelp tidlig nok. På flere skoler mangler det fellesskapet og den form for ledelse som kreves for å støtte lærerne. For mange kommuner følger ikke opp skolene sine på en tilfredsstillende måte, og for mange kommuner har for liten skolefaglig kompetanse og kapasitet. Samtidig har statlige myndigheter ikke gjort nok for å støtte kommunenes arbeid med kvalitetsutvikling. Mange lærere har behov for mer kompetanse og flere verktøy for å kunne møte alle utfordringene i klasserommene. Gapet mellom det staten forventer, og sektorens evne til å realisere disse forventningene er en systemutfordring som den enkelte lærer eller rektor ikke kan møte alene, men som skoleeierne sammen med nasjonale myndigheter må ta tak i. For at skolene i større grad skal kunne realisere målene sine, kreves en forbedring på alle nivåer.

Tiltakene som presenteres i dette kapittelet skal bidra til å heve kvaliteten i opplæringen for alle elevgrupper. Tiltakene for tidlig innsats vil imidlertid være spesielt viktig for grupper som er overrepresentert blant elever med svake grunnleggende ferdigheter.

En varig forbedring krever en mer målrettet bruk av de statlige virkemidlene:

- Norsk skole preges fortsatt av en «vente og se»-holdning. Regjeringen følger derfor opp St.meld. nr. 16 (2006–2007) med en kraftfull satsing på tidlig innsats. Regjeringen vil innføre en forsterket plikt for kommunene til tilpasset opplæring i tidlige skoleår finansiert gjennom rammetilskuddet til kommunene.
- Kompetanseutviklingen må rettes inn mot områder med avdekkede svakheter og kunnskap om god praksis må bli mer tilgjengelig. Departementet har derfor pekt ut kompetanseheving som et vesentlig satsingsområde.
- Det er behov for å tette hull i Kunnskapsløftet ved å utarbeide veiledende læreplaner og øke støtten til lokalt arbeid med læreplaner. Det er aktuelt å foreslå justeringer i Kunnskapsløftet etter hvert som evalueringene av reformen foreligger.
- Mange skoler har behov for mer støtte til å forbedre egen praksis i klasserommene og på skolen. Departementet vil støtte skolenes arbeid med læringsmiljøet og samarbeidet med hjemmene og innføre tiltak for et bedre læringsmiljø.
- Det er store variasjoner i hvordan kommunene følger opp kvaliteten i egne skoler. Departementet vil legge opp til en tettere oppfølging og styring av sektoren gjennom å utvide og forbedre kvalitetsvurderingssystemet og støtte skoler med spesielle utfordringer. Departementet vil også pålegge kommunene å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolene og forbedre tilsynet.

## 4.1 Tidlig innsats

St.meld. nr. 16 (2006–2007) dokumenterer at tidlig innsats er vesentlig for å bedre elevenes ferdigheter og faglige utvikling. En viktig forutsetning for å kunne iverksette innsatsen tidlig er at lærerne og skoleledelsen har informasjon om elevenes nivå og ferdigheter. Departementet vil iverksette tiltak som øker skolenes mulighet til å avdekke problemer tidlig. Sommeren 2008 legger departementet fram en veileder om samarbeid mellom

barnehage og skole. Kartlegging av enkeltelevers ferdighetsnivå må følges opp av tiltak for dem som har behov for ekstra opplæring fra første stund. Derfor vil regjeringen øke ressursene til kommunene slik at de har bedre mulighet til å følge opp de elevene som trenger forsterket opplæring. Departementet vil foreslå en ny bestemmelse som gir kommunene ansvar for å forsterke opplæringen i lesing og regning på 1.–4. trinn.

### 4.1.1 Ny og helhetlig skoledag

Regjeringen har som målsetting at skoledagen skal utvides slik at timetallet i Norge kommer opp på gjennomsnittet i OECD-landene. Regjeringen har allerede besluttet å utvide timetallet på barnetrinnet i fagene norsk, matematikk og engelsk med til sammen fem timer fra høsten 2008. Utvidet timetall er et viktig element i en utvikling mot en mer helhetlig skoledag som inkluderer flere timer til fag, mer fysisk aktivitet og tid til måltider for elevene. I skoleåret 2007–2008 blir det gjennomført forsøk med utvidet skoledag i elleve kommuner. Målet med utviklingsarbeidet er å framskaffe kunnskap om og vurdere ulike måter og organisere en utvidet skoledag på og hvordan dette kan bidra til å styrke elevens læring. Forsøkene legger særlig vekt på tidlig arbeid med de grunnleggende ferdighetene i læreplanene for Kunnskapsløftet og gode forutsetninger for læring gjennom måltider, fysisk aktivitet og leksehjelp. Sluttrapport fra prosjektet vil foreligge sommeren 2008. Prosjektet *Fysisk aktivitet og måltider i skolen*, som involverte 400 skoler, ble gjennomført i perioden 2005–2007. Evalueringen viser at det er vanskelig for skolene å få tid til en time daglig fysisk aktivitet innenfor rammen av skoledagen. Evalueringen peker også på behovet for kvalifisert personell og kompetansehevingstiltak. På grunnlag av erfaringene fra prosjektet er det utviklet et veiledningshefte med gode modeller, og det er modellskoler i alle fylker.

### 4.1.2 Økt ressursinnsats på 1.–4. trinn

Ressurser er en nødvendig betingelse for kvalitet. Regjeringen vil derfor sikre ressurser til kommunene slik at de kan øke innsatsen overfor elever som trenger forsterket opplæring. Selv om det er tegn til bedring, eksisterer det fortsatt en «vente og se»-kultur i norsk skole. Elever som henger etter i læringsutviklingen tidlig i opplæringsløpet, får ofte ikke nødvendig oppfølging og støtte. Dette medfører at andelen som får spesialundervisning,

øker med klassetrinn. Det mangler også tilpassede tilbud til elever som ikke har behov for sakkyndig vurdering og spesialundervisning med individuell opplæringsplan, men som har behov for ekstra støtte og oppfølging i en kortere eller lengre periode.

I Finland lykkes man i langt større grad med å gi ekstra hjelp til dem som trenger det tidlig i løpet, for deretter å gradvis redusere andelen som får spesiell oppfølging (se boks 4.1.). Lesing og regning er grunnleggende ferdigheter som må læres tidlig, og som er grunnlag for læring i alle fag. Dersom dette svikter de første årene, vil elevene risikere å slite gjennom hele skoleløpet. For å styrke opplæringen i de grunnleggende ferdighetene viser forskningen at man må sette inn tiltak de første skoleårene. For å lykkes med dette er det nødvendig med flere lærere og annet fagpersonell som kan gi elever som sliter bedre oppfølging på de første trinnene.

Regjeringen vil øke antall lærere og annet fagpersonell på 1.–4. trinn for å styrke muligheten for tilpasset opplæring og til å følge opp elever med spesielle behov i norsk/samisk og matematikk. Det vises også til omtale nedenfor om innføring av kartleggingsverktøy i lesing på 1.–3. trinn. I kapittel 3 kommer det fram at norske elever har langt dårligere tilgang til lesespesialister enn elever i andre nordiske land. Kommunene må legge vekt på å rekruttere spesiallærere og å gi etter- og videreutdanning i leseopplæring slik at man målretter innsatsen mest mulig. Departementet vil følge utviklingen gjennom å undersøke økning i lærerårsverk og andre ressursindikatorer. Satsingen innebærer en kraftig økning i ressursene til norsk og matematikk på 1.–4. trinn og vil sette kommunene i stand til å følge opp ambisjonene om tidlig innsats. Dette tilsvarer 25 prosent økning i ressursene til norsk/samisk og matematikk på 1.–4. trinn.

Forsterket opplæring gjennom å sikre flere lærere og annet fagpersonell bør forankres i opplæringsloven. Dette er nødvendig for å sikre at midlene blir brukt i samsvar med forutsetningene. Kunnskapsdepartementet vil legge fram forslag til en ny bestemmelse i opplæringsloven som pålegger skoleeier en plikt til forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk for elever på 1.–4. trinn. Elementer i en ny bestemmelse i opplæringsloven vil være:

- Skoleeier får plikt til å gi forsterket opplæring gjennom økt lærertetthet.
- Plikten gjelder i fagene norsk/samisk og matematikk på 1. til 4. årstrinn.

- Tiltaket skal komme elever med svake ferdigheter i lesing og regning til gode.
- Det vil være opp til skoleeier hvordan den forsterkede opplæringen skal organiseres.
- Tiltaket skal inngå som del av den tilpassede opplæringen.
- Tiltaket innebærer ingen endring i retten til spesialundervisning, men kan i praksis føre til at det vil være mindre behov for spesialundervisning i disse fagene.
- Elevene får ingen individuell rett til forsterket opplæring, og opplæringen innebærer ikke enkeltvedtak for den enkelte.

Kommunene og skoleledelsen skal selv vurdere hvilke elever som skal ha forsterket opplæring, og hvordan den forsterkede opplæringen skal organiseres slik at læringsutbyttet blir best mulig. Den kan bestå av en økt innsats i den ordinære norsk- og matematikkopplæringen. For noen kan det være nødvendig med perioder med undervisning i mindre grupper, eller individuell oppfølging. Undervisningen kan også gis som ekstra undervisning med utvidet timetall for noen elever som kan avtales i forståelse med foreldrene. Skoleledelsen bør definere elevgruppen ved hjelp av resultater fra prøver og tester, i tillegg til andre faglige vurderinger som skolen gjør.

Mange kommuner og skoler har hatt stor nytte av egne planer for lese- og skriveopplæring, og noen har egne planer for bedre matematikk- eller realfagsopplæring. Departementet vil sterkt oppfordre kommunene til å lage slike planer for å få så stor effekt som mulig av økt ressursinnsats på de lavere trinnene. Planene bør også inneholde elementer om hvordan fortsatt undervisning i lesing og regning som grunnleggende ferdigheter skal følges opp, også etter 4. trinn.

*Departementet vil:*

- sikre kommunene ressurser for å gi forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.–4. trinn for elever som trenger det.
- legge fram et lovforslag om kommunal plikt til å gi forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.–4. trinn

#### 4.1.3 Tidlig kartlegging og oppfølging

##### *Kartleggingsverktøy*

Departementet vil innføre obligatorisk kartlegging av leseferdigheter på 1.–3. trinn. Kartleggingen vil omfatte prøver på hvert av trinnene, bruk av kartleggingsverktøy utenom prøvene og råd om hvor-

### Boks 4.1 Finsk angrep mot ulikhet

Internasjonale undersøkelser viser at de finske elevene ligger i verdenstoppen i kunnskaper og ferdigheter, at det er få elever som har svake resultater, og at det er liten ulikhet elevene imellom. Denne finske evnen til å trekke med seg alle elevene, gjør at OECD utroper den finske grunnskolen til en av verdens beste i å oppnå utjevning og likeverd. Suksessen er resultatet av en særegen praksis, som OECD mener bør brukes som en modell eller visjon for andre land som er opptatt av å redusere resultatulikheten i skolen.

Den finske oppskriften på suksess er i følge OECD basert på en tilnærmet nulltoleranse for ulikhet i læring, kombinert med et system med fire angrepslinjer mot ulikhet. Systemet sørger for intensivt og differensiert opplæring så tidlig som mulig, og forebygger at elevene kommer inn i en dårlig sirkel med lav læring, nederlag og sviktende motivasjon.

Førstelinje i systemet er læreren som er ansvarlig for å identifisere elever som står i fare for å bli hengende etter. Disse elevene har etter loven krav på støtteundervisning, og det er i hovedregelen læreren selv som står for denne. Støtteundervisningen organiseres som en-til-en-undervisning, eller i små grupper av elever som trenger mer hjelp til å rette opp spesielle problemer i enkelte fag. Støtteundervisningen kan foregå før eller etter skoletid, i storefri eller i de ordinære timene. Det finnes ikke statistikk over omfanget av støtteundervisning, men bruken er svært utbredt.

Andrelinje i systemet er skoleassistenten som arbeider i klassen under lærerens veiledning. Assistenten brukes ofte når en elev har

oppmerksomhetsproblemer, eller av andre grunner trenger tett oppfølging i arbeidet med fagene.

Den tredje linjen består av lærere med spesialpedagogisk kompetanse, hovedsaklig innenfor fagområdene språk (finsk/svensk) og matematikk. I samarbeid med lærerne arbeider spesiallærerne med enkeltelever eller grupper av elever som ikke har fått tilstrekkelig utbytte av tilbudet i de to foregående linjene. Disse elevene har etter loven rett til spesialundervisning på deltid. I overkant av 20 prosent av alle grunnskoleelever i Finland får spesialundervisning på deltid, og denne formen for tiltak brukes svært mye i lesing på de laveste klassetrinnene (nær 40 prosent av 1.klassingene har dette tilbudet). Elever som heller ikke har nytte av dette tilbudet, 6,7 prosent av grunnskoleelevene i 2004, skal ha egen læreplan og spesialundervisning på heltid i vanlige klasser, spesialklasser eller på spesialskoler (1,7 prosent går i spesialskoler, 5 prosent går i vanlige skoler).

Den fjerde og siste linjen i forsvaret mot ulikhet er de flerfaglige teamene som settes inn når elevens vanskeligheter med læringsarbeidet skyldes forhold utenfor skolen, og da gjerne sosiale problemer i hjemmet. Teamet består av elevens lærer, spesiallærer, rådgiver, samt personell fra andre etater (sosialkontor, helsetjenester, boligetat mv.). Formålet med teamene er at eleven og familien skal få tilgang til et bredt spekter av tjenester, samt at lærerne får anledning til å konsentrere seg om undervisningen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> OECD 2005, Germeten 2006

dan lærerne kan gi tilbakemelding til elever og foreldre. Dette vil sikre en systematisk oppfølging av hver elev de første årene. Selve prøvene er obligatoriske, men kommunene kan benytte annet kartleggingsmateriale enn det som staten tilbyr. Nytt kartleggingsmaterieell på 1. trinn skal tas i bruk våren 2009, mens materiellet for 3. trinn skal tas i bruk første gang våren 2010. Kartleggingsprøver for 2. trinn er allerede utviklet. Det vil bli vurdert hvordan det nye kartleggingsverktøyet skal ses i sammenheng med de nye læreplanene i grunnleggende norsk for minoritetsspråklige. Basert på er-

faringene med kartleggingsprøver i regning på 2. trinn og det opplegget som nå utformes for lesing, vil departementet vurdere om det skal innføres et tilsvarende opplegg for regning.

Departementet vil også innføre obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning ved starten på 1. trinn i videregående opplæring. Regneprøvene kan første gang gjennomføres høsten 2009, mens leseprøvene vil være ferdig til høsten 2010. Disse prøvene skal avdekke hvilke elever som har særskilte problemer og som trenger spesiell oppfølging. Dette vil gi skolene muligheten til å fange



opp elever med særskilte utfordringer tidlig og være med på å forebygge at elever avbryter videregående opplæring fordi de har for svake grunnleggende ferdigheter til å følge med i fagene.

Kartleggingsprøver skal først og fremst brukes av lærerne for å identifisere elever med særskilte utfordringer slik at disse kan få ekstra oppfølging. Aggregerte resultater fra prøvene kan også benyttes av rektorer og skoleeiere til å prioritere områder for utvikling og i resultatoppfølgingen. Det skal ikke rapporteres til sentrale myndigheter om resultater på kartleggingsprøver. Kartleggingsprøvene er ikke egnet til å sammenligne resultater over tid, fordi de samme oppgavene brukes over flere år og er kjent av lærerne.

*Departementet vil:*

- innføre obligatoriske kartleggingsopplegg i lesing med prøver på 1. til 3. trinn
- innføre obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning på 1. trinn i videregående opplæring

#### **4.1.4 Rett til utvidet tid til videregående opplæring for elever med særskilt språkopplæring**

Regjeringen fremmet i Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) forslag om en bestemmelse i opplæringsloven om at minoritets elever i videregående opplæring skal ha samme rett til særskilt språkopplæring som elever i grunnskolen. Bestemmelsen innebærer at det ikke lenger er nødvendig med vedtak om spesialundervisning etter § 5–1 i opplæringsloven for å få slik opplæring. Opplæringsloven gir alle elever som får spesialundervisning etter § 5–1, rett til to ekstra år for å gjennomføre videregående opplæring dersom de har behov for det. Ettersom retten til særskilt språkopplæring ikke lenger hjemles i § 5–1, men er en særskilt bestemmelse, vil de elevene som får særskilt språkopplæring etter den nye bestemmelsen, ikke lenger ha rett til to år ekstra for å gjennomføre videregående opplæring ut fra det samme grunnlaget som tidligere.

Departementet mener det er vesentlig at særlig sent ankomne innvandrere får ekstra tid til å gjennomføre videregående opplæring. Noen elever som har hatt norskopplæring i relativt kort tid vil ikke klare å gjennomføre videregående opplæring innenfor samme tidsrom som de som har norsk som morsmål, eller som har fått opplæring på norsk gjennom hele skoleløpet. Ekstra tid til gjennomføring av videregående opplæring for sent ankomne innvandrere vil være i tråd med

prinsippet om tidlig innsats ved at denne ungdomsgruppen får et godt grunnlag for videre studier eller arbeid fordi de får en reell mulighet til å gjennomføre videregående opplæring.

*Departementet vil:*

- sende på høring et lovforslag som innebærer at elever i videregående opplæring som får særskilt språkopplæring, får rett til to års ekstra tid til å gjennomføre opplæringen.

#### **4.1.5 Bedre gjennomføring i videregående opplæring**

En stor andel av de som faller fra i videregående opplæring gikk ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter. Mange av de unge som slutter før fullført kompetanse, begrunner også avbruddet med at de valgte feil og mistet motivasjonen. En del elever får ikke lære plasser når de skal ut i lære, og dette kan bidra til at de avbryter opplæringen. Departementet nedsatte i januar 2006 en arbeidsgruppe for å vurdere konkrete tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Flere av forslagene fra arbeidsgruppen ble fulgt opp i St.meld. nr. 16 (2006–2007). Satsingen på tidlig innsats er en nøkkel for å bedre gjennomføringen på lang sikt. En god rådgivningstjeneste vil redusere sannsynligheten for frafall. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) er det varslet tiltak for å styrke rådgivningstjenesten. Blant annet skal rådgivningstjenesten deles i en sosialpedagogisk rådgivning og en yrkes- og utdanningsrådgivning. Det er også fastsatt ny læreplan for faget Utdanningsvalg (tidligere Programfag til valg), hvor formålet med faget blant annet er å gi ungdomsskoleelever best mulig grunnlag for videre valg av utdanning. Dette innebærer at elevene skal prøve ut aktiviteter forankret i utdanningsprogram i videregående opplæring. Det jobbes kontinuerlig med å bedre tilgangen til lære plasser.

Mange har etterlyst et kortere, mer praksisrettet løp, som ungdom kan søke på. Det er satt i gang utprøving av praksisbrev, der elever som avslutter ungdomsskolen skal kunne få opplæring i et planlagt toårig løp, hvor hoveddelen av opplæringen vil være praksisrettet og foregå i bedrift. Etter endt opplæring skal kandidaten ha en formell og gjenkjennelig kompetanse som arbeidslivet kan etterspørre. Kompetansemålene skal hentes fra ordinære læreplaner, slik at praksisbrevet også skal kunne inngå i et fagbrev uten forsinkelsete. Fra høsten 2008 vil forsøket utvides fra dagens

tre fylkeskommuner, slik at det er åpent for alle. Det vil bli tatt stilling til om slike ordninger skal innføres på mer permanent basis og i en bredere skala. Utdanningsdirektoratet vil fra høsten 2008 starte opp en evaluering av utprøvingen.

#### 4.1.6 Førings av fravær på vitnemålet fra grunnskolen

I dagens forskrift til opplæringsloven er det bestemmelser om at elevenes fravær skal føres terminvis, men det er ingen bestemmelse om at fravær skal føres på vitnemålet etter avsluttet grunnskole. Departementet mener det vil kunne bidra til større ansvarliggjøring og bedre oppfølging av opplæringen dersom elevens fravær på ungdomstrinnet blir påført vitnemålet. Det bør skilles mellom ulike former for fravær. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette under høringen av forskriften.

*Departementet vil:*

- sende på høring et forslag om at elevens fravær på ungdomstrinnet blir påført vitnemålet

## 4.2 Kompetanseutvikling

Læreren har stor betydning for elevenes læringsutbytte. Mange studier viser at høy faglig kompetanse i de enkelte fag er en sentral betingelse for læreres innvirkning på elevenes læring. Lærerne i grunnskolen har i høy grad fått sin utdanning som allmennlærere. Lærernes pedagogiske kompetanse er et vesentlig grunnlag for å kunne undervise på en god måte. Resultater tyder på at allmennlærerutdanningen ikke på alle områder møter de krav som stilles til god opplæring i dag. Allmennlærerutdanningen vil bli behandlet i egen melding fra departementet.

Det er satt i gang et omfattende arbeid for å hjelpe nyutdannede lærere til å mestre overgangen fra allmennlærerutdanningen til yrket. Etter- og videreutdanning bygger på grunnutdanningen og har som formål å supplere grunnutdanningen med de krav som fag- og samfunnsutvikling, nye læreplaner og andre endringer i regelverket stiller. Departementet legger vekt på at grunnutdanningen, overgangen til læreryrket og etter- og videreutdanningen må ses på som et helhetlig system for å utvikle og bevare høy kompetanse hos lærerne som profesjonelle utøvere.

Kompetanseutvikling for den enkelte lærer vil ha betydning for den enkelte lærers undervis-

ning, men skal samtidig være en ressurs for skolen. Tilbud om etter- og videreutdanning må være et ledd i skolens plan for utvikling av skolens totale kompetanse. Kompetanseutviklingen vil slik ha betydning for hele skolen, ikke bare for elevene til de lærerne som har fått økt sin kompetanse.

Også skoleledelse har betydning for elevenes læringsutbytte, i første rekke ved at skoleledelsen styrer arbeidet med skolens visjoner og mål, lokale læreplaner og undervisningspraksis. Skoleledelsen har en viktig rolle i arbeidet med å bedre kvaliteten på opplæringen i skolen. Rektorene har i løpet av den senere tid også fått utvidet ansvar og myndighet, ikke minst av administrativ karakter. Departementet vil styrke skolelederens evne til å håndtere de mange rollene og oppgavene som rektorene har, og som er nærmere beskrevet i underpunkt 3.5, gjennom å innføre skolelederutdanning for alle nytilsatte rektorer og rektorer som ikke har formell skolelederutdanning.

#### 4.2.1 Lærernes kompetanse

Krav til lærerkompetanse ved tilsetting i grunnopplæringen er regulert i forskrift til opplæringsloven. På bakgrunn av behovet for høyere faglig kompetanse har departementet endret forskriften om lærerkompetanse i grunnopplæringen med virkning fra 1. august 2008. Førskolelærere som skal tilsettes for å undervise på 1. årstrinn, må ha ett års videreutdanning innrettet mot undervisning. Det økte kompetansekravet for førskolelærere er begrunnet med at det nå er lagt større vekt på lese-, skrive- og regneferdigheter på 1. årstrinn.

Den som skal tilsettes for å undervise i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet, må ha 60 studiepoeng i fagene. Økte kompetansekrav er et signal til skoleledere og skoleeiere om hvilke faglige kvalifikasjoner som er nødvendige for å gi god undervisning basert på faglig og fagdidaktisk kompetanse. De skjerpede kravene kan også bidra til at lærerstudenter i større grad er bevisst på hvilke fagområder de vil spesialisere seg i. Det er skoleeierens ansvar å sørge for at lærerne har god nok kompetanse.

Innskjerpingen av kompetanseforskriften i 2008 gjelder bare for tre sentrale fag på ungdomstrinnet. I høringen til endringen av kompetanseforskriften var det mange som etterspurte skjerpede krav til kompetanse i flere fag og på flere trinn enn det som nå er fastsatt. Departementet vil vurdere ytterligere skjerping av kravene til faglig fordypning. Dette må også sees i sammenheng

med utviklingen av lærerutdanningen, jf. den kommende stortingsmeldingen om lærerutdanningen.

### *Et varig system for videreutdanning*

Styrking av lærernes faglige kompetanse forutsetter videreutdanning. Departementet vil derfor utvikle og iverksette et varig system for videreutdanning for lærere. Videreutdanningen skal i første rekke målrettes mot fagområder og tema der det nasjonalt er særlig lav faglig lærerkompetanse, og der det er særlig sterk sammenheng mellom lærernes kompetanse og elevenes ferdigheter. Det er også aktuelt å prioritere videreutdanning i spesialkompetanse, for eksempel i leseopplæring.

Et varig system for videreutdanning har flere begrunnelser. For det første har norske lærere i for liten grad høy fordyping i sentrale fag. Videre setter endringene i kompetanseforskriften en høyere standard for krav til stor faglig fordyping, noe som begrunner tiltak fra nasjonalt nivå. De svake resultatene fra internasjonale undersøkelser må blant annet møtes med lærere som har høy faglig og fagdidaktisk kompetanse, og med gode ferdigheter i organisering og ledelse av elever.

Departementet vil bygge på erfaringene fra strategien «Kompetanse for utvikling – strategi for kompetanseutvikling 2005–2008». Evalueringen av strategien og annen forskning peker på betydningen av at kompetanseutviklingen er forankret i lokale behov. Derfor ønsker ikke departementet å endre bestemmelsen om skoleeiers ansvar for å gi kompetanseutvikling i opplæringsloven § 10–8, men vil videreføre et bredt samarbeid med KS og organisasjonene om en fornyet satsing på kompetanseutvikling. Det er imidlertid behov for strammere prioritering av hva slags kompetanseutvikling de statlige bevilgningene skal kunne benyttes til. Staten vil i større grad enn tidligere støtte videreutdanning framfor etterutdanning. I den nye satsingen på videreutdanning vil det nasjonalt bli fastsatt hvilke fag som skal prioriteres i nært samarbeid mellom kommunene, organisasjonene og UH-sektoren. Staten skal finansiere studieplasser for et gitt antall lærere, og kommunene skal få tilbud om å benytte studieplassene ut fra de behovene som er avdekket gjennom nasjonale prøver, tilsyn og undersøkelser av kompetansesammensetningen. Staten skal også dekke en andel av vikarutgiftene. Det forutsettes at kommunene også bidrar med dekning av vikarutgifter. En nærmere utforming av satsingen skal drøftes med KS og arbeidstakerorganisasjonene.

En forutsetning for å få til et system for målrettet videreutdanning av høy kvalitet, er at tilbyderne ved universitetene og høyskolene kan legge langsiktige planer og utvikle tilbud som svarer på de utfordringene som er avdekket. Videreutdanningen skal være profesjonsrettet med både faglig og metodisk innhold av høy kvalitet. For å sikre at videreutdanningen skal få størst mulig virkning for lærernes arbeid, skal den i stor grad være praksisorientert. En koordinert statlig innsats på dette området vil sikre høy kvalitet på tilbudet og redusere tidkrevende koordinering mellom et større antall skoleeiere som evalueringen av kompetansestrategien peker på. Departementet satses derfor på å styrke tilbydersiden som en del av den statlige satsingen.

Departementet vil legge vekt på at den enkelte lærers videreutdanning må inngå som en del av skolens totale kompetanse og utvikling. Langsiktig utvikling i hele skolen, og ikke bare i klassene til de lærerne som har deltatt, forutsetter at videreutdanningen er koblet til skolens samlede faglige arbeid og øvrige utviklingsprosesser.

På IKT-området har man de siste 10–15 år satsset på kompetanseutvikling i form av egne kurs i pedagogisk bruk av IKT. Med innføring av grunnleggende ferdigheter i bruk av digitale verktøy integrert i alle fag må videreutdanning i fagene inneholde elementer om hvordan IKT kan integreres i fagene.

Departementet vil i samarbeid med KS, organisasjonene og læreutdanningsinstitusjonene vurdere nærmere hvilke fag og områder som skal prioriteres og komme tilbake til dette i den ordinære budsjettprosessen.

### *Etterutdanning*

Selv om departementet legger opp til at staten i større grad skal prioritere videreutdanning, er det fortsatt aktuelt å gi støtte til etterutdanning på noen prioriterte områder. Departementet har i 2008 brukt 30 millioner kroner til kompetanseutvikling for å styrke elevenes leseferdigheter. Det vil i løpet av 2008 bli utarbeidet veiledningsmaterieell i systematisk leseinnlæring, leseutvikling, digital kompetanse og leseopplæring og tverrfaglig lesing for grunnskolen som skal være tilgjengelig for alle skoler. Veiledningsmateriellet skal også inneholde råd om hvordan skoler organisatorisk og administrativt kan legge til rette for systematisk og langsiktig innsats for å bedre elevenes leseferdigheter. Med utgangspunkt i veiledningsmateriellet vil det bli utarbeidet et etterutdan-

ningstilbud i leseopplæring og lesekompetanse som skal tilbys regionalt fra høsten 2008. Tilbudet rettes særlig mot skoler og skoleeiere som står overfor de største utfordringene.

*Departementet vil:*

- etablere et varig system for videreutdanning for lærere på prioriterte områder
- vurdere fortsatt støtte til etterutdanning på noen prioriterte områder
- ta initiativ til en ny avtale om kompetanseutvikling

#### 4.2.2 Skolelederens kompetanse

Norge har deltatt i en sammenlignende OECD-studie om skoleledelse.<sup>1</sup> OECD-rapporten inneholder konkrete anbefalinger om hvordan skoleledernes funksjon og rolle kan utvikles og styrkes. Sammenlignet med andre land kjennetegnes Norge ved at vi har få sentrale tiltak eller føringer rettet mot skoleledelse spesielt.

I Innst. S. nr. 29 (2007–2008), ved behandling av Dok.nr. 8:100 (2006–2007), ba kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om at regjeringen foretar en bred gjennomgang av status på området skoleledelse og en vurdering av behovet for nye tiltak og strategier for en bedre skoleledelse, som en del av stortingsmeldingen om kvalitet i grunnopplæringen. Stortinget ba om at de konkrete forslagene som ligger i representantforslaget Dok.nr. 8:100 (2006–2007), blir nærmere drøftet og vurdert i denne sammenheng. Forslagene er vurdert nedenfor.

Departementet viser til at skoleledelse kan ha stor betydning for kvaliteten i opplæringen, særlig gjennom at skoleledelse påvirker faktorer som skolens visjoner og mål, lokale læreplaner og undervisningspraksis. En statlig politikk for skoleledelse må derfor først og fremst rettes inn mot å bedre rektorenes og andre skolelederens evne til å sette mål for skolen samt å følge opp elevenes utbytte av opplæringen. Samtidig har rektorene i løpet av de siste årene fått utvidet ansvar og myndighet og en viktig rolle i å drive utviklingsarbeid i skolen. Dette bør også få betydning for hvilke tiltak en iverksetter for en bedre skoleledelse.

Det er skoleeier som i henhold til opplæringsloven er ansvarlig for at elever og læringer får et tilfredsstillende opplæringstilbud. Det varierer mellom skoleeierne hvilke oppgaver som er delegert til den enkelte rektor eller den enkelte skole.

For eksempel er det forskjell på kommunene hvorvidt det er kommunenivået eller skolenivået som utvikler lokale læreplaner. En statlig politikk for skoleledelse må ta hensyn til lokale variasjoner.

Som beskrevet under punkt 3.5 har Norge, sammenlignet med en del andre land, få sentrale krav til hvilken kompetanse en må ha for å bli rektor. Det er tilstrekkelig med pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. Norge stiller heller ikke krav om spesiell opplæring for nytilsatte rektorer. Departementet er fornøyd med at strategien «Kompetanse for utvikling – strategi for kompetanseutvikling 2005–2008» har stimulert til omfattende etter- og videreutdanning for skoleledere. Det er utviklet flere kompetanseutviklingstiltak for skoleledere gjennom samarbeid mellom enkeltkommuner eller regioner og høyskoler og universiteter. Norge mangler imidlertid en nasjonal helhetlig og systematisk tilnærming til hva slags kompetanse en skoleleder bør ha for å ivareta sine oppgaver på en god måte.

På grunn av skoleledelsens betydning for kvaliteten i opplæringen vil departementet iverksette skolelederutdanning for alle nytilsatte rektorer og gi tilbud til rektorer som mangler slik utdanning. Departementet legger opp til at utdanningen skal ha et omfang på 30 studiepoeng, og at den skal gjennomføres innenfor en periode på maksimalt to år. Opplæringen skal være relatert til rektors praksis på egen skole. Opplegget må kunne inngå i en mer omfattende masterutdanning i skoleledelse.

Departementet vil be Utdanningsdirektoratet sette i gang en bredt anlagt prosess for å definere innholdet i skolelederutdanningen. Det er en forutsetning at det legges mest vekt på den faglige og pedagogiske ledelsen. Rektor skal både motivere og veilede lærerne. Rektor må kunne gjennomføre endringer i skolen. Rektor må også kunne lede oppfølgingen av elevenes resultater, drive vurdering og oppfølging av skolens utfordringer og følge opp regelverket for sektoren. Dette vil derfor bli sentrale elementer i skolelederutdanningene. Gjennom å definere innholdet i rektorutdanningene vil en sikre seg at forventningene til rektors rolle og ansvar blir klart og tydelig kommunisert fra myndighetenes side. Når beslutningsgrunnlaget for å definere innholdet i opplæringen er klart, vil departementet invitere de høyere utdanningsinstitusjonene til å utforme tilbud, gjerne i samarbeid med andre, i tråd med dokumentet. På bakgrunn av tilbakemeldingene vil departementet velge ut noen institusjoner som skal

<sup>1</sup> OECD 2008

tilby skolelederutdanning. Skoleeierne og rektorene må i utgangspunktet velge opplegg blant disse institusjonene, men det kan være aktuelt å godkjenne andre utdanninger dersom opplegget svarer med de føringene som er lagt for rektorutdanningen.

Staten vil dekke kostnadene for studieplassene. Skoleeierne må dekke kostnadene ved eventuelle ekstra tidsressurser som må settes av til ledelse mens rektor deltar i lederopplæringen. Departementet viser til at om lag halvparten av dagens rektorer ikke har formell kompetanse i skoleledelse. Tilbudet om opplæring vil derfor også bli gitt til denne gruppen. Departementet vil komme tilbake til hvor stor andel av disse rektorene som vil få et tilbud hvert år. De økonomiske konsekvensene av satsingen er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Departementet har som målsetting at tilbudet skal gis til alle nytilsatte rektorer og et antall av rektorene som ikke har formell skolelederkompetanse fra før, avhengig av antall søknader, institusjonenes kapasitet og den årlige budsjettprosessen. Departementet vil vurdere nærmere om opplæringen skal være obligatorisk. Felles innhold i skolelederutdanningen vil sikre at alle skoleledere får kompetanse i de sentrale elementene i rektorrollen. Departementet ønsker ikke å innføre skjerpede kompetansekrav for å bli tilsatt som rektor.

#### *Vurdering av forslag i Dok.nr. 8:100 (2006–2007)*

I det følgende vurderer departementet etter anmodning fra Stortinget forslagene som ble fremmet i Dok.nr. 8:100 (2006–2007). Forslag 1 om innføring av skolelederutdanning blir fulgt opp gjennom innføring av skolelederutdanning for alle nytilsatte rektorer. Departementet mener at opplæringen bør skje etter at rektor er tilsatt og ikke før tilsetting, slik som representantforslaget innebærer. Det er viktig at den som deltar i utdanningen, kan knytte læringsstoffet og refleksjoner til sin egen praksis som rektor, og at vedkommende kan prøve ut og trene på elementer i utdanningen ved egen skole. Departementet legger opp til at også de rektorene som har vært i rektorstilling i minst to år og som ikke har formell skolelederkompetanse fra før, skal få anledning til å ta skolelederutdanningen. Departementet har ikke fullstendig oversikt over hvor mange rektorer som ikke har skolelederutdanning, men anslår på bakgrunn av siste skolelederundersøkelse fra 2005 og rapportering over antallet som har deltatt i sko-

lelederutdanning i perioden for kompetanseutviklingsstrategien, at ca. 2000 rektorer ikke har formell skolelederutdanning tilsvarende minst 30 studiepoeng.

Forslag 2 om samordning av minstekrav til innholdet i skolelederutdanningen blir også fulgt opp i meldingen gjennom forslag om en styrende ramme for innholdet i utdanningene. Det skal legges stor vekt på pedagogisk ledelse. Forslag 3 om forskning på skoleledelse er ivaretatt gjennom at ledelse og styring er et av de sentrale elementene i nytt program for utdanningsforskning, jf. punkt 4.2.3 nedenfor.

Forslag 4–6 omhandler ulike ordninger for hvordan man kan drive kompetanseheving lokalt og samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og kommuner og fylkeskommuner. Departementets vurdering er at det må være opp til skoleeierne i samarbeid med rektorene å finne gode lokale løsninger for ulike kompetansehevingstiltak som mentorordninger eller lektorlæringer.

#### *Departementet vil:*

- opprette skolelederutdanning for nytilsatte rektorer og andre rektorer som mangler slik utdanning
- tydeliggjøre forventninger og krav til rektorer gjennom å regulere innholdet i skolelederutdanningen

#### **4.2.3 Kunnskap om hva som virker**

Lærerne trenger kunnskap om hva som gir god læring, hvilke metoder som virker, og hvordan de kan møte ulike utfordringer i klasserommet. Relevant forskning og forskningsbaserte verktøy må være tilgjengelig for lærerne og skolelederne i hverdagen.

#### *Styrking av utdanningsforskningen*

For at lærerne skal ha tilgang til forskningsbaserte metoder og kunnskap om hva som virker i undervisningen, trengs empirisk, praksisnær forskning. Det foreligger en god del internasjonal forskning om hva som gir gode resultater og effekter i praksisfeltet. Tradisjonen for slik forskning i Norge har vært svak, men det er i de senere år bygget opp større aktivitet på området.

Utdanningsforskning utføres i alle hovedsak av universiteter og høyskoler og samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter. Forskningsevnen ved disse miljøene varierer, men i følge en kartlegging av norsk utdanningsforskning fra NIFU

STEP er den vitenskapelige kunnskapsproduksjonen på feltet relativt svak.<sup>2</sup> Det er også betydelige kapasitetsutfordringer på personalsiden, og det finnes få forskningsmiljøer som klarer å hevde seg internasjonalt. Det er imidlertid grunn til å understreke at det også er fremragende enkeltforskere og enkeltmiljøer som hevder seg godt internasjonalt. Rapporten fra NIFU STEP viser at en rekke utdanningsområder er «underforsket». Dette gjelder blant annet videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæringen. Forskningen har i større grad vært opptatt av grunnskolen, men også i denne forskningen finnes det svakheter og manglende satsinger. Norges deltakelse i OECDs studie av skoleledelse viser for eksempel at Norge har få data om skoleledelse sammenlignet med andre land. Datatilfanget påvirker muligheten for gode forskningsprosjekter.

Departementet har de siste årene styrket utdanningsforskningen gjennom forskningsprogrammene *Praksisrettet forsknings- og utviklingsarbeid i barnehage, grunnopplæring og lærerutdanning* (PRAKSISFOU), *Kunnskap, utdanning og læring* (KUL), og finansiering av prosjekter i *Program for velferdsforskning*. For ytterligere å styrke utdanningsforskningen vil departementet etablere et nytt langsiktig forskningsprogram. Satsingen skal være et ledd i arbeidet med å styrke den profesjonsbaserte og praksisnære forskningen som er relevant for hele utdanningssektoren.

Departementet viser til St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kunnskapsdepartementet der det framgår at departementet vil sette i gang et nytt program for utdanningsforskning. Norges forskningsråd har satt ned et planutvalg for utforming av programmet, og et programstyre skal utnevnes tidlig på høsten 2008.

Følgende tre tematiske prioriteringer skal vektlegges i programmet:

### 1 Fag- og yrkesdidaktikk

Fag- og yrkesdidaktikken dreier seg om sammenhengen mellom undervisning og læring, dvs. hva som skal til for at læring i fag skal finne sted. Dette er viktige spørsmål som gir grunnlag for å skape godt læringsutbytte hos elever, studenter og lærlinger. Et stort antall ansatte i norsk lærerutdanning underviser i fag- og yrkesdidaktikk, men omfanget av forskningen på området står ikke i et rimelig forhold til antallet ansatte som underviser

i fagene. Det er i dag et stort behov for å styrke den fag- og yrkesdidaktiske forskningen.

### 2 Ledelse, styring og organisering av utdannings- og forskningsinstitusjoner

Det er behov for bedre kunnskap om hva som fremmer god og effektiv ledelse, styring og organisering av utdanningsinstitusjoner. Det er særlig behov for å vite mer om hvilke ledelses-, styrings- og organisasjonsformer som gir gode resultater innenfor de ulike delsektorene i utdanningssystemet. Sammenhenger med læringsutbytte er spesielt relevant.

### 3 Vurdering, vurderingsformer og kvalitetsutvikling

Vurdering er et viktig læringsfremmende virkemiddel både på individ- og systemnivå. Dette er også sentralt i arbeidet med å videreutvikle det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen. Det er bl.a. dokumentert manglende vurderingskompetanse i grunnopplæringen og i lærerutdanningen. Det er behov for mer kunnskap om læringsfremmende vurdering, og om sammenhengen mellom vurderingspraksis på den ene siden, og læringsutbytte på den andre siden. Dette gjelder alle nivåer i utdanningsløpet.

I tillegg til disse prioriteringene skal satsingen også romme forskning som tar opp dannelses- og verdimeslige problemstillinger ved oppvekst og opplæring i barnehage og skole.

### Bedre formidling av forskning

For at lærere, skoleledere og skoleeiere skal kunne ta i bruk forskningsbasert kunnskap, er de avhengige av at forskningen formidles på en måte som er forståelig, og at det er enkelt å finne fram til relevant forskning.

Universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter og Norges forskningsråd har alle ansvar for formidling av forskningsresultater internt, til allmennheten og til brukere innenfor praksisfeltet eller til politikktutformere. I tillegg formidler departementet og direktoratet forskningsresultater som de har finansiert. NOU 2008:3 *Sett under ett* peker på at det er vanskelig for potensielle brukere av forskningen å få oversikt over eksisterende kunnskap, og at det kan være vanskelig å finne ut om en aktuell problemstilling er blitt studert tidligere, og av hvem. Fra et brukerperspektiv er det mange ulike nettsider og aktører man må forholde seg til for å få oversikt over de seneste forskningsresultatene

<sup>2</sup> Borgen m.fl. 2007

– nasjonalt og internasjonalt. Resultater fra en undersøkelse av lærernes syn på forskning viser også at forskningsresultatene bør gjøres mer tilgjengelige, og at det er behov for et eget nettsted for publisering av forskningsresultater.<sup>3</sup>

For å øke omfanget av den brukerrettede forskningsformidlingen i utdanningssektoren og sikre bedre koordinering, vurderer departementet å etablere et kunnskapssenter for utdanning som skal gi systematisk informasjon om forskning og sikre alle relevante brukere tilgang til nye forskningsresultater på utdanningsområdet. Et slikt senter skal i samarbeid med andre aktører oppsummere nasjonal og internasjonal forskning om hva som gir gode resultater og effekter i utdanningssystemet og spre resultater av forskning på en slik måte at ulike brukere kan se relevansen av forskningsresultatene og nyttiggjøre seg dem i sin egen praksis.

#### *Økt kompetanse om pedagogiske målinger*

Norge deltar i et stort antall kvantitative internasjonale undersøkelser innenfor utdanning. Samtidig er det innført nasjonale prøver og andre typer prøver som ledd i et nasjonalt kvalitetsvurderings-system. Gjennomføring av og forskning basert på denne typen undersøkelser stiller krav om solid psykometrisk kompetanse. Psykometri er vitenskapen om hvordan man på en pålitelig måte kan måle psykologiske og pedagogiske begreper. Eksempler på slike pedagogiske begreper er «leseforståelse», «naturfagkompetanse» og «motivasjon for matematikk».

I Norge foregår det lite psykometrisk utdanningsforskning sammenlignet med andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Blant annet har Nederland og Storbritannia sterke tradisjoner med pedagogiske målinger, og de har store og slagkraftige miljøer. I Sverige har man et eget senter som blant annet driver undervisning og videreutdanning i form av kurs i grunnleggende statistikk, pedagogiske målinger, testteori og prøvekonstruksjon.

Kompetansen til å utvikle og gjennomføre pålitelige pedagogiske målinger er forholdsvis svak i Norge. Behovet for slik kompetanse på sentralt og lokalt nivå vil antageligvis øke framover, ettersom det blir større krav til dokumentasjon på ulike nivåer i sektoren. Internasjonalt diskuteres komparative undersøkelser av læringsutbytte på andre områder enn grunnopplæringen. OECD arbeider

blant annet med å utvikle «PISA for høyere utdanning» og PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competencies). Tilsvarende har Tyskland tatt initiativ til en internasjonal sammenlignende studie av læringsutbytte i yrkesopplæringen (LSA-VET).

Det er behov for mer forskning og kunnskap om pedagogiske målinger. Slik kompetanse er også viktig for utvikling og forbedring av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Departementet vil derfor sette i verk tiltak for å styrke kompetansen om pedagogiske målinger i Norge.

#### *Departementet vil:*

- styrke satsingen på utdanningsforskning
- vurdere å etablere et kunnskapssenter for utdanning
- styrke den vitenskapelige kompetansen om pedagogiske målinger

### **4.3 Tette hull i Kunnskapsløftet**

Innføringen av Kunnskapsløftet innebærer at skoleeierne og skolene selv må legge opp lokale planer og lokal praksis slik at elevene når sentralt fastsatte kompetansemål. I motsetning til tidligere læreplaner gir Kunnskapsløftet få anvisninger om innholdet i det fagstoffet som skal formidles og hvilke metoder som kan benyttes for å nå de ulike målene. I tillegg er det kompetansemål kun for 2., 4., 7. og 10. trinn i grunnskolen. I videregående opplæring er det mål for hvert trinn. Innføring av grunnleggende ferdigheter som gjennomgående i alle fag er også et nytt element for skolene. Særlig kan innføring av digitale ferdigheter i alle fag være en utfordring for mange som ikke tidligere har jobbet mye med å integrere IKT i fagene. Ved innføringen av Kunnskapsløftet var det heller ikke utviklet kjenne tegn for vurdering av måloppnåelse eller annen veiledning til skoler og lærere i deres vurderingspraksis.

Læreplanene i Kunnskapsløftet legger et godt grunnlag for å vektlegge de grunnleggende ferdighetene og kompetansemålene. Det er imidlertid utfordringer knyttet til måten Kunnskapsløftet er utformet på. Læreplanene i Kunnskapsløftet har klare mål, men de overlater mye av arbeidet med å legge opp undervisningen i tråd med målene til det lokale nivået. Dette kan føre til store variasjoner mellom kommuner og skoler i kvaliteten på de lokale planene, og dermed også innholdet i opplæringen. Kompetansemål kun for noen trinn kan føre til ulik progresjon i fagene på ulike sko-

<sup>3</sup> TNS Gallup 2008

ler, og elever som skifter skole kan risikere å gå glipp av sentrale emner i fagene. Det lokale arbeidet med læreplaner krever også mye tid og andre ressurser. På denne bakgrunn foreslår departementet tiltak for å tette hull i Kunnskapsløftet og tiltak for å støtte skolene med å sette det ut i livet.

Det er bevilget til sammen om lag 1,4 mrd. kroner fra staten til kompetanseheving ved innføringen av reformen. Evalueringen av kompetanseutviklingsstrategien viser imidlertid at en del av midlene lokalt har blitt benyttet til formål som ikke er knyttet til innføring av Kunnskapsløftet.

Gjennom programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» er det i 2007 og 2008 bevilget i overkant av 100 mill. kroner til prosjekter der skoler og kommuner og fylkeskommuner har fått støtte og veiledning til å omsette Kunnskapsløftets mål og intensjoner til praksis. Programmet har bidratt til å konkretisere hvordan skolene har tatt tak i ulike deler av reformen. Gjennom prosjektet «Bedre vurderingspraksis» er Utdanningsdirektoratet i gang med å prøve ut ulike modeller for god vurdering og med å vurdere lokale løsninger for vurdering. Foreløpige tilbakemeldinger tyder på at skolene synes at arbeidet med vurderingskriterier er relevant for å innrette praksis slik at elevene når kompetansemålene i læreplanene.

Spørsmål som undersøkes gjennom prosjektet, er:

- Hvordan tolkes, konkretiseres og realiseres kompetansemålene i læreplanene?
- Hvordan vurderer lærerne og skolen om kompetansemålene er nådd?
- På hvilke måter gir lærerne faglige tilbakemeldinger til elevene om hvor de står i forhold til kompetansemålene?
- Hvordan involveres elevene i vurderingsarbeidet?
- Hvordan følges vurderingen av elevene opp?

Prosjektet skal avsluttes i 2009, og erfaringene vil bli brukt i departementets videre arbeid med å forbedre grunnlaget for elevvurdering. Både «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» og prosjektet «Bedre vurderingspraksis» gir verdifull informasjon som kan brukes til å sammenstille erfaringer på tvers av prosjekter. Denne verdifulle ressursen skal formidles bredt i sektoren.

#### **4.3.1 Videre arbeid med læreplanene i Kunnskapsløftet**

Beskrivelsene i kapittel 3 viser at det er behov for støtte til både lærere, skoler og kommuner for å få

fullt lokalt utbytte av de nye læreplanene i Kunnskapsløftet.

Utdanningsdirektoratet har utviklet «Underveis i Kunnskapsløftet – en hjelp til å forstå læreplanene» på [www.udir.no](http://www.udir.no). Nettstedet skal videreutvikles og gjøres mer tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettside slik at det blir enkelt å finne fram til. Alle veiledninger om læreplanarbeid og vurdering skal publiseres på nettstedet. Sammen med læreplandatabasen «Grep» skal nettstedet være det sentrale stedet for innhenting av informasjon både for skoleeiere, skoleledere, lærere og andre interesserte. Departementet vil styrke støtten til lokalt arbeid med læreplaner gjennom flere elementer.

#### *Oppfølging og justering av de nasjonale læreplanene*

Gjennom å følge implementering av læreplanene i skolen har Utdanningsdirektoratet god mulighet til å foreslå justeringer i læreplanverket dersom en ser at enkelte deler ikke fungerer etter intensjonene. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet vurdert, eller er i gang med å vurdere, læreplanene på flere områder. Blant annet er det foretatt en gjennomgang av hvordan det flerkulturelle perspektivet og kulturelt mangfold er inkludert i de ulike læreplanene. Disse elementene er representert i svært varierende grad i læreplanene. Perspektivet er mest framtrødende i samfunnsfag, mat og helse og KRL. I mange læreplaner der det kunne være relevant å framheve det kulturelle mangfoldet, er dette ikke gjort. Utdanningsdirektoratet er i gang med å vurdere hvordan lesekompetanse kan tas inn på en bedre måte i læreplanene i alle fag. Det skal særlig legges mer vekt på lesing på mellomtrinnet, ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

Det er fremmet forslag om ny formålsparagraf for grunnskolen. Endringene kan få betydning for innholdet i generell del av læreplanen. Departementet vil vurdere justeringer i generell del og blant annet vurdere om målene i generell del bør inkluderes bedre i læreplanene for fag.

Departementet mener at læreplanjusteringer bør gjennomføres når det er behov for det. Mindre og hyppigere justeringer er å foretrekke framfor store endringer hvert tiende år. Det kan derfor være aktuelt å foreta justeringer i læreplanene de nærmeste årene.



### *Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner*

Læreplanene i Kunnskapsløftet forutsetter at det er et lokalt ansvar å arbeide med læreplanene innenfor rammene av kompetansemålene i fag. Selv om det ikke er krav om at det skal utvikles lokale læreplaner, er det særlig i grunnskolen nødvendig å lage en eller annen form for årsplan som angir progresjon og hva slags innhold og aktiviteter som skal knyttes til de ulike kompetansemålene. Dette har sammenheng med at det i grunnskolen bare er kompetansemål på enkelte trinn. Lokalt nivå må også lage egne referanser for hvordan måloppnåelsen skal vurderes. En lokal tilpassning av læreplanene gir muligheter for å ta hensyn til situasjonen ved skolen og gjennom det gi bedre tilpasset opplæring. Lokalt arbeid med lærerplanen kan også bidra til didaktisk arbeid og klarere forståelse av målene for opplæringen.

Lokalt arbeid med læreplanene krever betydelig tid. Dette er oppgaver som må ivaretas samtidig med andre prioriterte oppgaver. Ut fra hva vi vet om læreres faglige kompetanse og kompetansen i kommunene, er det grunn til å spørre om alle kommuner eller skoler har tilstrekkelig faglig kompetanse til å utvikle slike lokale planer som Kunnskapsløftet forutsetter. Dette kan innebære at forskjeller mellom skoler og mellom kommuner blir store. I tillegg vil det kunne være dårlig ressursbruk dersom alle skoler skal utarbeide lokale læreplaner helt fra bunnen av, uten å dra nytte av det arbeidet som gjøres i andre skoler. Noen har allerede utviklet gode lokale planer, mens andre i mindre grad har kommet i gang med planprosessen. Noen steder har kommunene utviklet læreplaner, mens andre steder er arbeidet overlatt til den enkelte skole.

Kunnskapsløftet er nylig innført og det empiriske grunnlaget er derfor foreløpig for svakt til å fastslå status i det lokale arbeidet med læreplanene. En studie av lokale planer slik de forelå våren 2007, viser imidlertid at mange kommuner har hatt problemer med å omsette de nasjonale planene til gode praktiske dokumenter lokalt.<sup>4</sup> Utdanningsdirektoratet har gått gjennom et tilfeldig utvalg av lokale planer, og gjennomgangen viser at flere skoler har behov for veiledning, blant annet om forholdet mellom lokalt ansvar for læringsinnhold og den nasjonalt definerte kompetansen i læreplanenes kompetansemål.

For kommuner og skoler som er kommet kort i planarbeidet eller som sliter med kapasitet og kvalitet, vil det være viktig å tilby hjelp og støtte.

Det er flere kilder til kunnskap om ulike former for vellykket arbeid med læreplanene lokalt. Noen av prosjektene i «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» har dreid seg spesielt om implementering av deler av læreplanverket. Nordlandsforskning følger implementering av læreplanene som en del av evalueringen av innføringen av reformen. På grunnlag av de ulike kunnskapskildene skal Utdanningsdirektoratet høsten 2008 utarbeide en egen veileder om hvordan en konkret kan legge opp lokale læreplanprosesser. Veilederen skal legge vekt på mekanismer for deling av arbeidet, slik at ikke hver enkelt skole skal måtte lage egne lokale læreplaner for alle fag.

### *Utvikling av veiledende læreplaner*

Intensjonene i Kunnskapsløftet er at lokal dekomponering av målene i de nasjonale læreplanene og valg av lærestoff til disse målene skal bidra til tilpasset opplæring i tråd med lokale forhold og prioriteringer. Samtidig vil arbeidet med å lage undervisningsplaner i fagene stimulere til diskusjon om fagene og til økt profesjonalisering blant lærerne. Departementet mener imidlertid at flere forhold tilsier at nasjonalt nivå bør gi mer veiledning i hvordan en skal omsette læreplanene til praktisk undervisning. Selv om de lokale læreplanene skal tilpasses lokale forhold, vil det være mange elementer som er felles, og som bør kunne baseres på eller tilpasses ut fra nasjonale veiledninger.

Departementet har vurdert ulike opplegg for hvordan en best kan gi veiledning i praktisk implementering av læreplanene. Ved valg av tiltak er det lagt vekt på at lærerne raskt skal kunne få veiledning om hvordan de kan legge opp innhold og arbeidsformer i undervisningen. Det er også lagt vekt på å finne et nivå på veiledningene som fortsatt forutsetter at en del valg må gjøres lokalt, for eksempel valg av arbeidsmåter. Veiledninger fra de nasjonale myndighetene innebærer ikke noen form for pålegg om å følge de elementene som ligger i veilederne, men må snarere oppfattes som konkrete råd til de som ikke utformer egne planer lokalt.

Det er mange skoler og kommuner som allerede har utviklet gode læreplaner. Dette er en ressurs som bør utnyttes effektivt og verdsettes mer. Departementet vil som et første tiltak før skolestart høsten 2008 publisere et sett av kvalitetssik-

<sup>4</sup> Engelsen 2008

rede lokale planer. Eksempelene skal inkludere planer som er utformet både på skolenivå og på kommunenivå. Det vil bli lagt vekt på å finne fram til planer som har integrert arbeid med de grunnleggende ferdighetene på en god måte.

Departementet vil også raskt sette i gang en prosess for utvikling av veiledende planer i fag. Dette vil være et omfattende arbeid som krever involvering av fagmiljøer som deltok i arbeidet med de nasjonale læreplanene. Planene vil ikke være heldekkende i den forstand at de dekker innholdselementer for alle kompetansemålene, men vil gi flere eksempler på oppdeling av mål for fagene og innhold knyttet til disse målene. Heldekkende læreplaner med innholdselementer vil kunne innskrenke lærernes valg av innhold og tema for undervisningen og kan oppfattes som nye læreplaner. Det fagdidaktiske arbeidet på skolene kan også bli hemmet dersom for mye utvikles sentralt. I første omgang vil det bli laget veiledende planer for de fagene som er gjennomgående i grunnskolen og i videregående opplæring.

Det kan tenkes flere modeller for veiledende planer. De kan bestå av kompetansemål som er brutt ned til årstrinn, de kan ha innholdselementer, og de kan gi metodiske råd og detaljerte vurderingskriterier. Det vil bli drøftet videre med relevante fagmiljøer hva slags elementer planene bør inneholde. I første omgang skal det raskt utarbeides veiledende planer i matematikk med bruk av ulike elementer. Dette vil kunne danne grunnlag for hvordan man lager planer også for de andre fagene.

Utdanningsdirektoratet skal i løpet av 2009 gi råd om hvorvidt det skal utarbeides felles kjenne-tegn på måloppnåelse i de ulike fagene. Det kan på bakgrunn av disse rådene bli aktuelt å ta inn mer konkrete bestemmelser om vurdering i læreplanene.

### *Tilgang til og bruk av læremidler*

Læremidlenes plass i skolens virksomhet er forankret i både lovverket, læreplanen og pedagogikken. Opplæringsloven inneholder bestemmelser om at skolene skal ha tilgang til læremidler (§ 9–3), og at læremidler skal foreligge på begge målformer (§9–4). Loven har blitt endret slik at den i § 3–1 slår fast at fylkeskommunene som skoleeier i videregående opplæring har ansvar for å holde elevene med nødvendige læremidler.

Læremidler er viktig for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Gode læremidler sørger for sammenheng, bidrar til varia-

sjon og systematikk i opplæringen og sørger for informasjon til hjemmene. Læremidler er også viktig for tilpasset opplæring. Digitale læremidler er velegnet for å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs behov og forutsetninger.

De siste årene har det vært flere offentlige initiativer for å styrke tilgangen på læremidler. Kommunene fikk økt sin ramme med 400 mill. kroner årlig til læremidler i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet. Stortinget bevilget i revidert nasjonalbudsjett for 2006 50 mill. kroner for å styrke tilgangen på digitale læremidler i videregående opplæring. Det er avsatt 223 mill. kroner for å kompensere for utgifter til gratis læremidler i videregående opplæring fra skoleåret 2007–2008. Det satses også på å gi støtte til læremidler der det ikke er grunnlag for kommersiell produksjon. Dette gjelder smale fag og små elevgrupper inkludert parallellutgivelser på nynorsk, elever med særskilte behov og minoritetsspråklige elever. For 2008 er det avsatt omtrent 40 mill. kroner til denne ordningen. Det kanaliseres videre ressurser til samiske læremidler. Departementet har omtalt dette nærmere i stortingsmeldingen om samepolitikken.

Kompetansemålene i læreplanene impliserer at elever og lærere har tilgang til et bredt utvalg varierte og fleksible læremidler, både trykte og digitale og andre kunnskapskilder. Mangfoldet av læremidler utviklet etter prinsippet om universell utforming er et viktig element for å sikre metodefrihet og mulighet til å gi elevene tilpasset opplæring av høy kvalitet. Lærernes kompetanse er med på å understøtte metodefriheten og gi målrettet metodebruk ut over en læremiddelstyrt undervisning. Kravene om grunnleggende ferdigheter i bruk av digitale verktøy som skal integreres i alle fag på alle nivåer, gir grunn til å få et bedre utvalg av digitale læremidler i skolen.

Det er fortsatt behov for å vektlegge det flerkulturelle perspektivet i læremidler med tanke på identitetsbekreftelse og perspektivutvidelse hos majoritets- og minoritetselever. Språklig tilpassning kan også ha positiv effekt for styrking av språkforståelse og bedre faglig utbytte for minoritetsspråklige elever.

Departementet mener at markedet for læremidler fortsatt skal være etterspørselsstyrt. Det er viktig at det er et mangfold på tilbydersiden. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at også utviklingen av digitale læremidler skal være styrt av kravene i læreplanene og etterspørselen fra skolen selv. Dette krever at skoleeier opptre som en profesjonell bestiller. På noen områder er det

viktig at staten har et ansvar. Det gjelder særlig for tilgjengeliggjøring av kulturarven og på områder der det ikke er kommersielt grunnlag for utvikling.

Innføring av bruk av digitale verktøy som en grunnleggende ferdighet har sammen med kompetanseutvikling bidratt til å stimulere etterspørselen etter digitale læremidler. Digitale læremidler og ressurser kan brukes som erstatning for eller supplement til trykte læremidler. Økende grad av interaktivitet, deling og aktiv deltakelse og produksjon fra brukerne selv (elever og lærere) medfører at problemstillinger om personvern, lagring av elevenes arbeider og eierskap til disse må avklares nærmere.

Inntil 2000 ble alle læremidler godkjent av Nasjonalt læremiddelsenter. I tillegg har mange forlag god kompetanse i, og mye erfaring med, utvikling av læremidler. Kompetansen om digitale læremidler er imidlertid ikke like god, og det finnes ingen felles oppfatninger av hva som er gode digitale læringsressurser. Brukere og utviklere vil tjene på at det utarbeides felles kvalitetsprinsipper for digitale læringsressurser etter mønster av et tilsvarende arbeid i Storbritannia.<sup>5</sup>

#### *Bruk av IKT i skolen*

Det er viktig å få kunnskap om hvordan IKT bidrar til at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og hvordan IKT kan bidra til å forbedre kvaliteten i skolen. Det pedagogiske potensialet ved nye teknologier må dokumenteres og utforskes bedre, og informasjonsteknologien må ha en plass i skolen som gjenspeiler den sentrale samfunnsmessige betydningen av IKT. Alle elever må sikres like muligheter for å utvikle sine digitale ferdigheter, uavhengig av hjemmene. Skolen må ta barn og unges teknologibruk og vaner på alvor slik at skolen både kan gi elevene forutsetninger for en kritisk tilnærming til teknologien og for å ta i bruk IKT der hvor det kan være med på å gi motivasjon og variasjon.

Strategiplanen «Program for digital kompetanse 2004–2008» vil bli oppsummert i 2008, og departementet vil komme nærmere tilbake til hvordan dette vil bli fulgt opp. Behovet for kunnskaps-spredning i skolen om gevinster og ulemper ved ny teknologi, og behovet for støtte og veiledning, vil øke. Departementet ønsker å samle de ulike funksjonene som har ansvar for å følge opp IKT-

utviklingen i skolen i ett nasjonalt senter for IKT i utdanningen, blant annet for å sikre en bedre erfaringsdeling på dette området, jf. punkt 4.5.6.

#### *Departementet vil:*

- følge opp implementering av læreplanene og justere dem ved behov
- styrke direktoratets nettsted for veiledning om implementering av Kunnskapsløftet
- utarbeide veiledning i lokalt arbeid med læreplaner
- utarbeide veiledende læreplaner i fag
- utvikle felles kvalitetskriterier for digitale læremidler

## **4.4 Støtte til bedre praksis**

Departementet mener at lærere, skoler og kommuner har fått for lite veiledning om hvordan de i praksis kan legge opp arbeidet for å oppnå best mulig resultater og mestring for elevene. I kapittel 4.3 har departementet lagt fram tiltak for å støtte innføringen av Kunnskapsløftet, men også på andre områder er det behov for mer veiledning og råd til skolene.

Departementet vil styrke støtten til skoleeiere og skoler innenfor områdene tilpasset opplæring, læringsmiljø og foreldreinvolvering. Samtidig skal de nasjonale sentrene utnyttes bedre som kilde til veiledning og støtte, jf. punkt 4.5.

### **4.4.1 Fellesskap og tilpasning**

Det er avgjørende at den enkelte elev blir sett, og at opplæringen tilpasses elevenes ulike evner og forutsetninger. Samtidig er fellesskapet den overordnede rammen for virksomheten i norsk skole. Elevenes læring og opplevelse av mestring og trivsel er avhengig av positiv samhandling med medelevene og en følelse av tilhørighet.

#### *Tilpasset opplæring*

Tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp i hele grunnopplæringen. Kravet om at opplæringen skal være tilpasset elevenes evner og forutsetninger, er nedfelt i opplæringslovens kapittel 1. Tilpasset opplæring er et virkemiddel der hensikten er å legge til rette for at alle elever uansett evner og forutsetninger får utnyttet sitt potensial for læring.

Departementet legger til grunn at tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av

<sup>5</sup> British Education and Communication Technology Agency 2006

arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Forskning tyder på at tilpasset opplæring ofte har blitt tolket som ensbetydende med mer individualisert opplæring, for eksempel gjennom bruk av arbeidsplaner, jf. punkt 3.1. Departementet vil understreke at tilpasset opplæring ikke innebærer at hver enkelt elev har krav på en individuell plan for sin opplæring, eller at mer tid bør benyttes på individuelt arbeid. Tilpasset opplæring skal i all hovedsak skje innenfor rammen av fellesskapet, i klasser eller grupper, og på en måte som er håndterlig for lærerne og skolen, noe som blant annet innebærer en forsvarlig ressursituasjon. Departementet mener opplæringen må legges opp slik at elevene kan dra nytte av at læring skjer i et sosialt arbeidsfellesskap der medelevene er ressurser i læringsarbeidet.

Tilpasset opplæring forutsetter at lærerne har kunnskap om elevgruppens nivå og forutsetninger, slik at man vet hvilke elever som trenger ekstra utfordringer eller mer støtte. Lærernes faglige og didaktiske kompetanse er avgjørende for om opplæringen treffer mangfoldet av elever i klassen eller gruppen. Dyktige lærere utnytter muligheter til differensiering både ved formidling av fagstoff til hele gruppen og når de tilrettelegger for elevenes eget arbeid. Lærerne må også ta hensyn til mangfoldet i elevgruppen i planleggingen av undervisningen og i tilbakemeldingene og den faglige støtten til den enkelte elev. Det kan være fruktbart at elevene i avgrensede perioder inndeles i grupper som sikrer utfordringer og mestring for alle, eller at elevene arbeider mer individuelt. Dette forutsetter tett oppfølging fra lærerne slik at elevene gradvis utvikler ansvarsfølelse og selvstendighet i tråd med alder og modning.

I visse situasjoner kan spesialundervisning være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring. Retten til spesialundervisning framgår av opplæringsloven § 5–1, der det fastsettes at elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av vanlig undervisning, har rett til spesialundervisning. Det vil dreie seg om spesialundervisning dersom det er nødvendig å gjøre vesentlige avvik fra læreplanverket. Det vil også dreie seg om spesialundervisning dersom det er nødvendig å sikre en elev særskilte ressurser (som for eksempel ekstra lærerressurser, særskilt kompetanse eller utstyr) gjennom enkeltvedtak for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette vil gjelde enten målet er å følge læreplanverket fullt ut, eller om det må gjøres avvik fra dette. Det vil dessuten dreie seg om spesialundervis-

ning dersom opplæringen er organisert på annen måte enn det som er ordinært, men spesialundervisning kan også gis innenfor rammen av ordinær organisering. Det må utarbeides sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, og tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er utformes i samarbeid med eleven og foreldrene, og det skal legges stor vekt på deres syn.

De særlig faglig sterke elevene faller ikke inn under reglene om spesialundervisning selv om de ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, med mindre de har særskilte vansker i tillegg. Dette betyr imidlertid ikke at skolen kan la være å ta hensyn til deres særlige behov. Innenfor rammen av regelverket har skolen ansvar for å utnytte de mulighetene som finnes for å gi også disse elevene utfordrende oppgaver. Selv om utgangspunktet er at elevene ikke skal inndeles i grupper etter faglig nivå og at det således må satses på god og variert fellesundervisning, er det likevel tillatt å gi spesielle tilbud til særlig sterke elever i perioder når dette er nødvendig for at de skal få tilfredsstillende utbytte. Skolen kan også omdisponere 25 prosent av timetallet i fagene dersom det er grunn til å tro at dette vil føre til en bedre samlet måloppnåelse for eleven. I ungdomsskolen er det anledning til å bruke deler av timetallet i «Utdanningsvalg» til å ta fag fra videregående opplæring. Departementet vil oppfordre kommunene til å utnytte den fleksibiliteten som ligger i regelverket til å gi særlig faglig sterke elever tilstrekkelige utfordringer.

Det finnes ingen oppskrift på tilpasset opplæring. I en opplæringssituasjon vil det ofte være en rekke handlingsalternativer, og det kan være vanskelig å vite om andre valg i en konkret sammenheng ville gitt bedre resultater. Men skolen og lærerne bør utvikle kompetanse i å utforme en opplæring som treffer en mangfoldig elevgruppe, og vurdere om undervisningen gir de ønskede resultatene.

Mange skoler og skoleeiere har prøvd ut ulike tilnærminger for å realisere målet om tilpasset opplæring. Departementet vil bidra til å sammenstille og spre erfaringer fra dette arbeidet slik at det kan bli en ressurs som kommer flere til gode.

### *Organisering av opplæringen*

I debatten om organisering av opplæringen har flere uttrykt bekymring for at den sosiale tilhørigheten og læringsfellesskapet i norske skoler er i ferd med å svekkes. Debatten har vært preget av

ulike oppfatninger og erfaringer om sammenhenger mellom organiseringsform, skolebygg, sosial tilhørighet og læringsutbytte. Det har blant annet blitt pekt på at fravær av faste klasser og skoler med større grad av åpne landskap bidrar til mer bråk, mindre forutsigbarhet, mindre tilhørighet til et fellesskap og til utrygge omgivelser for enkelte elever. Andre igjen peker på at en mindre fast organisering gir en mer variert og tilpasset undervisning og gir elevene et bedre læringsutbytte kombinert med høy trivsel. Det blir også pekt på at det avgjørende er hvor godt organiseringen blir planlagt og fulgt opp i praksis, og ikke loven eller organiseringsformen i seg selv.

Elevenes tilhørighet til grupper er regulert i opplæringslovens § 8–2, der det heter:

«Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosialt tilhør. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Kvar elev skal vere knytt til ein lærar (kontaktlærar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, mellom anna kontakten med heimen.»

Denne bestemmelsen erstattet i 2003 de tidligere reglene for klasseorganisering, som lovfestet at elevene skulle inndeles i klasser (disse hadde maksimumstall for hvor store de kunne være, for eksempel maks 30 elever på ungdomstrinnet når det bare var et årskull i klassen). Men også under den tidligere reguleringen var det adgang til en annen organisering for deler av opplæringstiden. Kravet om at organiseringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet, gjaldt også med de tidligere klasseorganiseringsreglene. Det kunne og kan fortsatt gjøres avvik fra dette for deler av tiden når det foreligger tungtveiende pedagogiske grunner til det. Skolens ansvar for den enkelte elev er etter endringen ivaretatt i kontaktlærerordningen, der det går fram at hver elev skal ha en kontaktlærer. Lærers ansvar for gruppen, som eleven kan tilhøre, er ikke omtalt i dagens bestemmelser. Den nye bestemmelsen erstattet den gamle klassestyrerordningen, der en lærer var ansvarlig for klassen som gruppe. De konkrete oppgavene som læreren har, ble ikke endret ved lovendringen.

Hensikten med den nye reguleringsformen i 2003 var å gi større mulighet til å tilpasse bruken av lærerressursene og organiseringsformene slik

at elevenes behov kunne bli ivaretatt best mulig. Selv om det nå er rom for større fleksibilitet enn tidligere, skal elevenes behov for sosial tilhørighet likevel ivaretas i organiseringen. Gruppene skal heller ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Selv om loven ikke lenger benytter klassebegrepet, er det imidlertid fullt tillatt å organisere elevene i tradisjonelle skoleklasser dersom man ønsker det lokalt.

De siste årene har det blitt mer vanlig med skolebygg som er spesielt tilrettelagt for en annen organiseringsform enn tradisjonelle skoleklasser (ofte kalt «baseskoler»). Det foreligger imidlertid ikke en god oversikt over hvor mange skoler som er bygget slik, eller over hvor mange skoler som nå har en annen organiseringsform.

Departementet mener at sosial tilhørighet og et godt læringsfellesskap er viktig for alle elevers læring og trivsel. Det er derfor viktig at organiseringsformen ivaretar elevenes behov for sosial trygghet og stabilitet over tid. Som nevnt over viser flere studier at det sosiale fellesskapet gir positive effekter for elevenes faglige læring, og at deltakelse i et sosialt fellesskap er en nødvendig forutsetning for at elevene skal få trening i å samarbeide med ulike mennesker, hevde sine egne meninger på positive måter og løse konflikter.

Departementet mener at det er viktig at skolen fortsatt har muligheten til å tilpasse organiseringsformene og bruken av lærerressursene slik at elevenes behov blir ivaretatt best mulig. Lokale forhold som skolestørrelse, lærerressurser og skolebygget vil innvirke på hvilken organisering som er mest hensiktsmessig i de enkelte tilfeller. Det er samtidig viktig at organiseringen totalt sett ivaretar det sosiale fellesskapet. Departementet mener derfor at det er viktig å sørge for en god balanse mellom frihet til å etablere fleksible løsninger lokalt og en sentral sikring av elevfellesskapet.

#### *Justering av loven*

Departementet legger vekt på at opplæringen skal skje innenfor rammen av et sosialt fellesskap. Departementet vil sende på høring et forslag der det framgår at i opplæringen skal elevene deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet, men at for deler av opplæringen kan elevene deles i andre grupper etter behov. Klassen/basisgruppen skal ha en eller flere lærere (kontaktlærere) som har særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremålene som gjelder klassen/basisgruppen, blant annet kontakten med hjemmet.

For øvrig opprettholdes de rammene som følger av dagens regulering.

Selv om det også i dag er mange som velger tradisjonell klasseorganisering, bør loven inkludere begrepet «klasse» som en mulig måte å organisere opplæringen på, slik at det ikke oppstår noen misforståelse om dette. Det bør også framgå tydelig av loven at elevene i opplæringen skal knyttes til en særskilt gruppe som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet og at kontaktlæreransvaret knyttes til denne faste gruppen. Om denne gruppen skal være en tradisjonell skoleklasse eller en annen gruppe (her kalt basisgruppe), bør være overlatt til lokalnivået å avgjøre. Lovens bestemmelse om forsvarlig gruppestørrelse foreslås ikke endret. Departementet antar at en slik justering av loven i sin alminnelighet ikke trenger å få store konsekvenser for de nye skolebyggene, selv om det bare er en høring som kan gi full klarhet i dette. Departementet vil ta endelig stilling til en eventuell lovendring i etterkant av høringen.

#### *Evaluering av organiseringsformer*

Det foreligger ingen samlet evaluering av hvilke følger lovendringen i 2003 har fått for den lokalt bestemte organiseringen av elevene. For å kunne vurdere på hvilken måte ulike organiseringsformer påvirker hvordan behovet for sosial tilhørighet blir ivaretatt, bør det gjennomføres en slik evaluering. I evalueringen vil det blant annet være sentralt å undersøke i hvilken grad det har skjedd endringer i lokal praksis, og om lokal praksis ivaretar elevenes behov for sosial tilhørighet. Det vil videre være nyttig å se på hvilke konsekvenser lovendringen har hatt for nye og ombygde skolebyggs utforming. Målet med en slik evaluering er at sammenhenger mellom organiseringsform, skolebygg, sosial tilhørighet og læringsutbytte blir belyst.

#### *Felles nasjonalt tilsyn 2009*

Departementet vil føre tilsyn med regelverket om organiseringen av elevene i opplæringsloven § 8–2 i felles nasjonalt tilsyn 2009. Tilsynet vil avdekke om praksis ved skolene det føres tilsyn med, samsvarer med regelverket og gi en klarere definisjon av pedagogisk forsvarlighet.

#### *Departementet vil:*

- utforme veiledningsmateriell og spre erfaringer om hvordan tilpasset opplæring kan realiseres

- sende på høring et forslag til justering av opplæringsloven § 8–2 om organisering av elevene
- sette i verk evaluering av effekten av ulike organiseringsformer
- gjennomføre felles nasjonalt tilsyn 2009 med opplæringsloven § 8–2 om pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig gruppestørrelse m.m. som tema

#### **4.4.2 Godt læringsmiljø**

Alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. Et godt læringsmiljø har betydning for elevenes faglige, sosiale og personlige utvikling. Det er skoleeier og den enkelte skole som har ansvar for å sikre elevenes rettigheter i skolehverdagen, i samarbeid med hjemmene. Det er godt dokumentert at bråk, uro og mobbing kan forebygges gjennom systematisk arbeid. Skoler som klarer dette på en god måte, er kjennetegnet av at lærerne har autoritet og kompetanse i klasseledelse, og at elevene lærer å respektere og ta hensyn til andre. Et vellykket arbeid med læringsmiljøet krever at ledelsen og lærerfellesskapet blir enige om hvilke regler for oppførsel som gjelder på skolen og at disse håndheves konsekvent.<sup>6</sup> Det er sentralt at arbeidet er langsiktig, helhetlig og involverer elever, lærere og skoleledelsen for at det skal gi resultater. Arbeidet med læringsmiljøet må bygge på kunnskap om hvordan elevene, foreldrene og undervisningspersonellet opplever situasjonen på skolen, og tiltak må bygge på forskning om hva som fungerer. Et inkluderende og velordnet læringsmiljø må være basert på verdier og målsettinger som er synlige for alle, arbeidet må ha en felles forankring blant de ansatte og gjelde for hele skolens virksomhet.

Den første rapporten fra evalueringen av Kunnskapsløftet tyder på at Generell del av læreplanen og Prinsipper for opplæringen, der sosial og kulturell kompetanse tas opp, i for liten grad gjenspeiles i de lokale læreplanene. Selv om norske skoler i sin alminnelighet preges av et godt sosialt miljø og høy trivsel, er mobbing og utestenging et alvorlig problem for elevene det gjelder. For mange elever klager også på bråk og uro. Departementet mener det er viktig at arbeidet for et godt læringsmiljø stadig foregår på alle skoler. Skoler har forskjellige utfordringer med læringsmiljøet og forskjellige forutsetninger for å sette i verk nødvendige endringer. Departementet mener derfor at det er nødvendig å benytte seg av fle-

<sup>6</sup> Utdanningsdirektoratet 2006

re tilnærminger, slik at skolenes ulike behov for støtte kan møtes best mulig. I dette arbeidet må skolene samarbeide både internt og med eksterne aktører, bl.a. vil foreldrene være viktige samarbeidspartnere.

Mange skoler har behov for ekstern hjelp og veiledning for å løse atferdsproblemer og andre problemer med læringsmiljøet. Flere skoler benytter seg i dag av programmer som skal bidra til et bedre læringsmiljø og mindre problematferd. Departementet mener at det er viktig at utdanningsmyndighetene stimulerer skolene til å ta i bruk gode verktøy og utviklingsprogrammer som er basert på forskning om hva som virker. Departementet vil derfor lage et program for inkluderende skolemiljø som skal ha en overbyggende rolle på læringsmiljøfeltet. Gjennom programmet vil departementet videreføre støtten til tiltak og programmer med dokumentert effekt på læringsmiljøet. Programmet skal utvikles i tråd med læreplanverket for Kunnskapsløftet.

I tillegg til å gi støtte til bruk av programmer med dokumentert effekt, mener departementet at programmet vil kunne bidra til å formidle kunnskap og veiledning til lokalt utviklingsarbeid med læringsmiljøet. Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser gir skoleledere og skoleeiere mulighet til å gjennomføre en lett tilgjengelig og faglig godt fundert systematisk kartlegging av læringsmiljøet i skoler og lærebedrifter. Gjennom samarbeid med FAU og elevråd kan skoleledelsen legge til rette for årlig gjennomføring av disse undersøkelsene og følge opp resultatene med drøftinger i skolemiljøutvalget om konkrete tiltak. Foreldrene bør trekkes med i langt større grad enn i dag i disse oppfølgingene. Erfaring viser imidlertid at mange skoler har problemer med å integrere resultater fra Elevundersøkelsen og forskning i sitt lokale utviklingsarbeid.<sup>7</sup>

Skolen har bistand fra lovpålagte kommunale tjenester i form av skolehelsetjeneste, barnevern og PPT. Mange steder er samarbeidet formalisert gjennom faste tverrfaglige team som arbeider forebyggende og helsefremmende på system- og individnivå, bl.a. med mobbing og trivsel. Når kommunen selv mangler kompetanse, kan den søke bistand fra statlige helsetjenester og fra Statlig spesialpedagogisk støttesystem om systemrettet veiledning i arbeidet med læringsmiljøet inkl. arbeidet for å bekjempe mobbing. Departementet vil utforme et nytt system for støtte og veiledning til skoleledere og skoleeiere, jf. punkt 4.5.5. Gode

eksempler, konkrete utviklingsverktøy og veiledning i bruk av resultatene fra læringsmiljøundersøkelser i det lokale utviklingsarbeidet vil være en viktig del av et slikt system.

Gjennom «Manifest mot mobbing» har partnene i samarbeidet gjort en viktig innsats for å bedre barn og unges miljø og forhindre mobbing. Erfaringene med dette samarbeidet har vært gode. Det er departementets vurdering at arbeidet mot mobbing og for et godt læringsmiljø må fortsette uten opphold. Til tross for at de aller fleste elevene trives godt i skolen, viser resultater fra Elevundersøkelsen at antallet elever som mobbes en eller flere ganger ukentlig, har vært relativt uforandret de siste årene. All mobbing er uakseptabel. Bekjempelse av mobbing krever at skole og hjem sammen arbeider langsiktig og målrettet. Det holdningsskapende arbeidet må også rette oppmerksomhet mot dem som ikke opplever å bli mobbet eller deltar aktivt i mobbing.

Departementet ønsker å videreføre og videreutvikle samarbeidet i «Manifest mot mobbing». Inneværende periode for manifestet går ut i 2008. Kunnskapsdepartementet vil invitere partene til en videreføring av «Manifest mot mobbing» og etablere et fornyet samarbeid med aktuelle parter fra og med 2009.

I den senere tid har det vært mye oppmerksomhet om bråk og uro og sløsing med tid i skolen. For å stimulere flere skoler til å jobbe bredt for å bedre læringsmiljøet og styrke elevens sosiale tilhørighet vil departementet invitere partene fra «Manifest mot mobbing» til å utarbeide en intensjonsavtale om inkluderende læringsmiljø. En slik overordnet intensjonsavtale for inkluderende læringsmiljø vil kunne legge grunnlaget for utvikling av lokalt tilpassede avtaler ved den enkelte skole. Det er viktig at avtalen er godt forankret blant elever, skoleledelse, lærere og foreldre. Avtalen på den enkelte skole skal bidra til et inkluderende og godt læringsmiljø med klare grenser og regler, der mangfold verdsettes.

IKT, særlig bærbare PCer, blir tatt i bruk i stadig større grad i skolen. Mange elever er vant med bruk av PCer, nettsamfunn og dataspill hjemmefra, og nettilgang i klasserommet kan for noen gi mulighet for å bruke PC til aktiviteter som ikke er relatert til undervisningen. Tilgang til nettet og andre IKT-aktiviteter må styres som en del av ledelsen i klasserommet og arbeidet med nettvett. Det finnes teknologiske løsninger som gjør det mulig å regulere nettilgang i klasserommet avhengig av hva slags aktivitet som utføres. Lærerne bør sette klare grenser for i hvilke opplærings-

<sup>7</sup> Utdanningsdirektoratet 2008, Lillejord 2007

situasjoner bærbare PCer ikke skal brukes. Departementet vil styrke arbeidet med veiledning om teknologiske løsninger og nettvett for å unngå uønsket IKT-bruk i klasserommet.

*Departementet vil:*

- etablere et program for inkluderende skolemiljø som vil omfatte rammetiltak og programmer med dokumentert effekt for et bedre læringsmiljø og sosial kompetanse
- fortsette arbeidet mot mobbing gjennom «Manifest mot mobbing»
- ta initiativ til å utarbeide en intensjonsavtale om inkluderende læringsmiljø.
- gi veiledning om bruk av IKT i skolen.

#### 4.4.3 Foreldreinvolvering

Samarbeidet mellom skole og hjem er regulert i opplæringsloven og i forslaget til ny formålsparagraf for grunntopplæringen, der det heter at skolen skal samarbeide med hjemmet. En gjennomgang og utdyping av hva som skal ligge som forutsetninger for samarbeidet mellom hjem og skole, ble foretatt i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Det ble der lagt vekt på å klargjøre hvordan rollene i samarbeidsrelasjonene skal fylles.

Departementet vil understreke at det klare utgangspunktet for samarbeidet mellom skole og hjem er at skolen har det faglige ansvaret for opplæringen, mens de foresatte har oppdrageransvaret. Med dette som utgangspunkt er det viktig at gode samarbeidsrelasjoner og ansvar for medvirkning blir klart forstått av skolen og av hjemmet. Departementet vil oppsummere de øvrige ansvarsområdene slik, i tråd med St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.

Foresatte har ansvar for:

- å kjenne til skolens regelverk og bidra til barnas etterfølgelse av dette
- å holde seg informert om sine barns skolesituasjon
- at barna møter forberedt på skolen
- at barna gjør lekser, men skolen kan ikke forutsette at det gis faglig hjelp hjemme
- å gi skolen nødvendig informasjon om forhold ved barna som det er viktig for skolen å kjenne til

Skolen har ansvar for:

- å legge til rette for et godt samarbeid med hjemmene
- å dokumentere og informere de foresatte om elevens læring og utvikling

- å klargjøre og informere elevene og de foresatte om skolens mål, innhold og arbeidsformer
- å informere elevene og de foresatte om deres rettigheter og plikter
- å bidra til utvikling av elevenes sosiale ferdigheter
- å skape et godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring
- å støtte foresatte i deres oppdragelse av barna
- å lytte til de foresatte og samarbeide med dem i skolens utvikling av innhold og virksomhet
- å være informert om den enkelte elevs situasjon og jevnlig dele denne informasjonen med de foresatte

Betydningen av samarbeidet er siden blitt understreket av undersøkelser som viser at foreldre som støtter elevenes læring og som fremmer positive holdninger til skolen, bidrar positivt til sitt barns faglige og sosiale utvikling.<sup>8</sup> For å etablere et godt samarbeid mellom skole og hjem ved den enkelte skole er det av avgjørende betydning at skolen og hjemmet er bevisst sine oppgaver. En forutsetning for dette er at begge partene kommuniserer tydelig slik at skolens og de foresattes forventninger blir avklart og at det ikke oppstår misforståelser.

En klar fordeling av roller og forventninger ved hver enkelt skole er i tillegg nødvendig for å involvere alle foresatte, og særlig de som kjenner lite til det norske skolesystemet og den tradisjonelle foreldrerollen i norsk skole. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) er det lagt vekt på betydningen av entydig og forpliktende informasjon som avklarer rollene til foreldre og skole i relasjon til hverandre, for å motarbeide reproduksjon av sosial ulikhet.

Departementet mener at det er viktig at foreldrene engasjerer seg i barnas skolehverdag. For å klart kommunisere hvilke roller og samarbeidsformer skolen og foreldrene skal ha overfor hverandre, er det viktig at samarbeidsformene og avklaringene forankres lokalt. Det kan gjøres ved å etablere en god dialog mellom foreldre og lærere slik at de opplever hverandre som støttende i sine oppgaver tilknyttet barnet. Flere kommuner og skoler har innført såkalte foreldreskoler hvor foreldrene inviteres til flere kveldssamlinger i forbindelse med skolestart. Departementet mener skolene kan ha mye å tjene på å investere ressurser i et slikt opplegg for å bidra til at foreldresamarbeidet blir godt og til at foreldrene og skolen

<sup>8</sup> Begnum mfl. 2007, Nordahl 2007



sammen kan definere hvordan foreldrene kan bli en bedre ressurs for elevenes læring. Departementet oppfordrer derfor flere kommuner til å starte foreldreskoler.

Departementet mener at det er behov for mer innsats for å involvere foreldrene i barnas skolegang, særlig på skoler med mange minoritetsspråklige som ikke er så kjent med den norske skolen. Departementet vil derfor prøve ut ulike former for foreldresamarbeid på skolen med mange minoritetsspråklige elever.

I tillegg til slike lokale ordninger er det viktig med klare nasjonale føringer. Departementet mener at klargjøringen av roller, ansvar og forventninger til samarbeidet mellom hjem og skole må være bredt forankret. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) er det varslet at departementet vil vurdere en veiledende foreldrekontrakt som skal bidra til å definere gjensidige forventninger mellom skole og hjem som gjelder det enkelte barn. En gruppe med representanter fra Utdanningsdirektoratet, FUG, KS, Skolenes landsforbund og Utdanningsforbundet har anbefalt at Utdanningsdirektoratet utarbeider veiledningsmateriale, med en mal for samarbeidsavtale som gjelder den enkelte elev. Departementet vil følge opp anbefalingene gjennom å be Utdanningsdirektoratet utarbeide veiledningsmateriell og mal for samarbeidsavtale.

Tydelige retningslinjer for kommunikasjon mellom skole og hjem er ikke minst viktig for å møte nye utfordringer ved økende bruk av IKT i opplæringen. Det er varierende i hvilken grad foreldre har tilgang til læringsplattformer som brukes i opplæringen.

*Departementet vil:*

- utarbeide veiledning og mal for samarbeidsavtale mellom skole og foreldre
- prøve ut ulike former for foreldresamarbeid på skoler med mange minoritetsspråklige elever
- oppfordre kommuner og skoler til å starte foreldreskoler

## 4.5 Tettere oppfølging

Tilstandsbeskrivelsene i kapittel 3.6 viser at det er forholdsvis store variasjoner i hvordan kommunene ivaretar sitt ansvar for kvaliteten i opplæringen. Selv om noen er kommet langt i å dra nytte av det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og andre kvalitetsindikatorer og i større grad enn tidligere vektlegger elevenes læringsresultater, er likevel hovedbildet at det er behov for tettere opp-

følgning av den enkelte skole fra kommunalt hold, og av den enkelte kommune fra statlig hold.

Under punkt 4.2 har departementet beskrevet et varig system for videreutdanning av lærere og rektorer med sterkere styring av hvilke fagområder som skal prioriteres. I punktene 4.3 og 4.4 er det fremmet tiltak som skal bidra til å styrke den pedagogiske praksisen ved hver enkelt skole.

Mye tyder på at styrking av skoleeiernivået har blitt for lite vektlagt tidligere. Behov for mer styring og veiledning fra staten overfor skoleeiere begrunnes i flere forhold. For det første er det indikasjoner på at mange skoleeiere ikke har den kompetansen som skal til for å styre sektoren gjennom resultatoppfølging og støtte. Mange lokale planer gjentar overordnede målsettinger fra nasjonale styringsdokumenter framfor å omforme dem til operative styringsredskaper lokalt. For det andre har statlige myndigheter gitt for lite støtte til det kommunale nivået og ikke styrket og målrettet tilsynet tilstrekkelig i takt med at kommunene har fått større ansvar. For det tredje mener departementet at det er mye å tjene på at statlig nivå i større grad tar på seg oppgaven med å utvikle felles verktøy og veiledninger til bruk lokalt. Det er ikke god ressursutnyttelse at alle kommuner eller skoler skal utvikle planer og lokale opplegg som bygger på mange av de samme elementene.

Departementet vil bedre systemer for kvalitetsvurdering og innføre en kommunal plikt til å utarbeide en rapport om tilstanden i sektoren. Dette vil være et kompetansehevende tiltak på kommunalt nivå. Departementet vil også arbeide for at bruk av verktøy for lokal kvalitetsvurdering blir benyttet av så mange som mulig. Den statlige innsatsen skal konsentreres og de nasjonale sentrene utnyttes bedre i gjennomføring av de overordnede prioriteringene. Det vises også til tiltakene for å bedre lokalt arbeid med læreplanene som er beskrevet i del 4.3.1.

### 4.5.1 Tid til læring

Kvaliteten på lærerens undervisning har stor betydning for elevenes læring. I punkt 3.1 er det lagt fram dokumentasjon som viser at det brukes mye tid i klasserommet på andre aktiviteter enn undervisning. I tillegg er det viktig at den enkelte lærer har tilstrekkelig tid til for- og etterarbeid for å kunne motivere elevene, formidle kunnskap av faglig høy kvalitet og gi gode tilbakemeldinger. Departementet mener det er bekymringsfullt når lærerne oppgir at de bruker mer tid enn tidligere til rapportering, dokumentasjon og administra-

sjon. Samtidig viser Skolelederundersøkelsen fra 2005 at administrativt arbeid tar mye tid og ofte går på bekostning av pedagogisk ledelse.<sup>9</sup>

For å utvikle god praksis er lærerne også avhengig av et godt arbeidsmiljø der de får støtte og tilbakemeldinger fra kolleger og ledere. Felles planlegging, tilrettelegging og rapportering kan få fram gode fellesløsninger på trinnet eller på skolen som frigjør tid og gir bedre kvalitet for elevene enn om hver enkelt lærer løser oppgaven på egen hånd. Når samarbeid på skolen og i kommunen ikke er rettet inn mot å gjennomføre og forbedre undervisningen, oppfattes samarbeid og fellestid derimot som noe som stjeler verdifull tid fra arbeid med kjerneoppgavene. Det er skolene og skoleeierne som kan finne den rette balansen mellom lærernes egenarbeid og samarbeidet i kollegiet, og sikre høy kvalitet og målrettet arbeid på fellesarenaer i skolen og på kommunenivå.

Det er mange meninger og lite faktisk kunnskap om lærernes tidsbruk og om ulike måter å organisere arbeidet i skolen på. Departementet vil derfor sette i gang et forskningsprosjekt om lærernes og rektorenes arbeid som skal avdekke tidsbruk og organisering.

Departementet vil også oppnevne et utvalg som skal gi råd om hvordan man kan bekjempe mulige tidstyver i skolen, begrense unødig byråkratisering og frigjøre tid til læringsarbeid av høy kvalitet. Utvalget skal ta for seg både lærernes individuelle arbeid, utnyttelse av fellestid på skolen og grad av delegering av oppgaver fra skoleeier. Resultatene fra forskningsprosjektet vil være et viktig underlag for utvalgets arbeid.

*Departementet vil:*

- iverksette en kartlegging av tidsbruk og organisering blant lærere, skoleledelse og skoleansvarlige i kommunene
- sette ned et utvalg for å avbyråkratisere skolen og sikre at tidsbruken er rettet mot undervisning og læring.

#### **4.5.2 Bedre informasjon om elevenes utvikling og utbytte av opplæringen**

Nasjonale prøver inngår som et sentralt element i kvalitetsutviklingssystemet. Formålet med prøvene er først og fremst å gi sentrale og lokale myndigheter og skoleledelsen god informasjon om elevenes læringsresultater. Resultatene skal danne grunnlag for utviklingsarbeid ved skolene og i

kommunene. I motsetning til de nasjonale prøvene er kartleggingsprøver ikke en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Informasjon om resultater fra nasjonale prøver er ikke egnet for å rangere skoler fordi en er nødt til å kjenne til ulike forutsetninger om blant annet skolestruktur og elevsammensetning for å kunne vurdere den informasjonen som ligger i systemet. På enkelte skoler er det så få elever at tilfeldige variasjoner i elevsammensetningen kan forklare en forholdsvis stor del av variasjoner i elevresultatene.

#### *Nasjonale prøver*

Høsten 2007 ble det gjennomført nasjonale prøver for 5. og 8. trinn i regning, i lesing på norsk og i lesing på engelsk, basert på læreplanens kompetansemål etter 4. og 7. trinn. Oppslutningen om prøvene fra sektoren har vært god. Synnovate har gjennomført kartlegging av gjennomføring og bruk av de nasjonale prøvene blant elever, foreldre, lærere og skoleledere.<sup>10</sup> Evalueringene viser at respondentene er mer fornøyd med informasjonen om prøvene og gjennomføringen enn de var med prøvene som ble gjennomført i 2005. Enda viktigere er det at flere lærere og skoleledere enn i 2005 mener at prøvene gir viktig tilbakemelding om hva som bør styrkes i opplæringen. Om lag halvparten av skolelederne mener at prøvene i ganske stor grad gir informasjon om hva som bør styrkes i opplæringen. Skolelederne er mer positive enn lærerne til informasjonsverdien av prøvene. Departementet mener dette er i tråd med forventningene siden rektorene tidligere har hatt mindre samlet informasjon om elevenes kompetanse enn lærerne. Prøvene bidrar på denne måten til at rektorene får bedre informasjon, blant annet som grunnlag for skolens prioriteringer.

De nasjonale prøvene på 5. og 8. trinn omfatter alle elever, og kartlegger i hvor stor grad elevenes ferdigheter er i samsvar med målene i læreplanene. Prøvene skal gi informasjon til elevene og foreldrene, lærerne, rektorer og kommunene, regionalt nivå og nasjonale myndigheter som grunnlag for utbedringstiltak. De nasjonale prøvene er konstruert slik at de skiller godt mellom elever på alle nivåer, men i motsetning til kartleggingsprøvene er ikke nasjonale prøver egnet til å identifisere hvilke elever som har de største problemene, og hva de sliter mest med. Resultatene fra nasjonale prøver blir rapportert gjennom prøveadministra-

<sup>9</sup> Møller mfl. 2006

<sup>10</sup> Kavli 2008

sjonssystemet PAS og blir publisert på Skoleporten på kommunalt nivå så framt reglene for personvern ikke er til hinder for det. Kommunene og skolene har tilgang til resultatene på skolenivå.

De nasjonale prøvene som gjennomføres om høsten på 8. trinn, gir i realiteten informasjon om elevenes ferdigheter idet de går ut av barnetrinnet. Departementet vil legge til rette for at barneskolen som elevene har gått på, skal få informasjon om resultatene til sine respektive elevgrupper. Departementet mener det er nødvendig at det også i løpet av ungdomsskoletiden blir foretatt en måling av elevenes ferdigheter. Dette er viktig for at skoleeierne og skoleledelsen skal kunne vurdere ungdomsskolens innvirkning på elevenes resultater. Departementet vil derfor innføre nasjonale prøver i lesing og regning på 9. trinn fra 2010. Elevene skal ta de samme prøvene som elevene på 8. trinn på samme dag. Med dette vil skolene kunne vurdere progresjonene fra ett trinn til et annet.

Hvilke ferdigheter som testes gjennom ulike former for sentralt gitte prøver, gir signal til sektoren om nasjonale prioriteringer. Det er avdekket at mange skoler og kommuner nå har godt med IKT-utstyr, men at de ikke er gode nok til å ta i bruk de fordelene som IKT gir. Digitale ferdigheter er en av de fem grunnleggende ferdighetene. Departementet vil derfor vurdere å innføre sentralt gitte prøver i digitale ferdigheter på ungdomstrinnet og kartlegge eventuelle forskjeller mellom gutter og jenter med hensyn til effekter ved økt bruk av IKT til eksamen og i undervisningen.

Det er stor bredde i fagene i ungdomsskolen. Mange av fagene gir viktig kunnskap som grunnlag for videre studier og arbeidsliv. Hittil er det kun foretatt nasjonale målinger av grunnleggende ferdigheter. Dette gir ikke et tilstrekkelig godt bilde av det samlede kompetansenivået hos norske skoleelever. Derfor vil departementet etablere et system der det med mellomrom avholdes utvalgsprøver i ulike fag og ferdigheter på ulike trinn. Et slikt system har blitt benyttet i Finland over flere år. Det trekkes et representativt utvalg skoler som skal delta i prøvene for å få beregnet et nasjonalt nivå. I tillegg kan de skolene som ønsker det, avholde prøvene. Prøvene vil både bidra til at tilstanden på nasjonalt nivå dokumenteres og til at de som gjennomfører prøvene lokalt kan teste på hvilke vanskelighetsnivåer de legger opp sin egen undervisning. Prøvene vil også kunne være god støtte i arbeidet med å oppnå en mer likeartet vurderingspraksis. Det skal utvikles utvalgsprøver i skriving.

En målsetning med nasjonale prøver er at resultatene på nasjonalt nivå skal kunne sammenliknes over tid. Det er imidlertid en del faglige og praktiske utfordringer knyttet til dette. Oppgavene i nasjonale prøver er tilgjengelige for lærere og elever etter at prøvene er gjennomført. Hensikten med dette er å sikre at lærerne får god informasjon om hvilke typer oppgaver elevene har klart og ikke, og dermed et godt grunnlag for oppfølging av resultatene. Det at oppgavene er kjent for elever og lærere innebærer at de ikke kan brukes om igjen og ligge til grunn for sammenlikning over tid (blant annet fordi en da ikke kan vite om eventuelle bedre resultater på oppgavene skyldes at elevene faktisk har blitt dyktigere eller om det skyldes at de er kjent med oppgaven på forhånd). Siden oppgavene ikke kan brukes om igjen, er det vanskelig å måle endringer over tid basert på prøveresultatene.

En løsning på dette er å trekke et utvalg blant de elevene som gjennomfører nasjonale prøver og la elevene i dette utvalget gjennomføre en kortere tilleggsprøve (såkalt ankerprøve) der oppgavene holdes hemmelig. For prøver som gjennomføres elektronisk er det en mulighet at noen oppgaver holdes hemmelige, mens de andre blir tilgjengelige etter gjennomføring. På denne måten kan de samme oppgavene gjennomføres over flere år, og dermed ligge til grunn for å måle endring. Departementet vil arbeide for å utvikle gode metoder for måling av trend gjennom de nasjonale prøvene. Det vises også til omtalen i punkt 4.2.3 om behovet for å styrke kompetansen i pedagogiske målinger.

Den enkelte skole og kommune kan måle egen utvikling ved å se på endringer i den relative forskjellen mellom egne resultater og fordelingen på nasjonalt nivå. Departementet vil bedre informasjonen til kommunene om tolkning og bruk av prøveresultatene.

#### *Flere indikatorer på området for fag- og yrkesopplæring*

Det er mangel på gode indikatorer som viser hvordan det går med lærlinger etter avsluttet opplæring. Departementet vil legge til rette for et tettere samarbeid om utdanningsstatistikk og arbeidsmarkedsstatistikk, herunder utvikling av indikatorer på hvordan det går med elever og lærlinger fra fag- og yrkesopplæringen på arbeidsmarkedet. Indikatorer på arbeidsmarkedsutfall skal inngå som et nytt element i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og publiseres regelmessig

på Skoleporten. Indikatorutviklingen vil bygge på nasjonale føringer og EU-rekommendasjonen for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

*Departementet vil:*

- vurdere innføring av prøver i digitale ferdigheter
- innføre et system med utvalgsprøver for å sjekke nivået i fag og ferdigheter på ungdomstrinnet
- opprettholde nasjonale prøver på 5. og 8. trinn i regning, i lesing på norsk og i lesing på engelsk
- innføre nasjonale prøver i lesing og regning på 9. trinn fra 2010
- styrke muligheten til å sammenligne utviklingen i prøveresultater over tid
- utvikle nye indikatorer for fag- og yrkesopplæringen på Skoleporten

#### 4.5.3 Krav til årlig tilstandsrapport

Det er viktig at de øverste styringsorganene i kommuner og fylkeskommuner har et bevisst og kunnskapsbasert forhold til kvaliteten på den delen av grunnopplæringen som de er ansvarlig for, slik at de har mulighet for å følge opp utviklingen av denne sektoren på en god måte. Det vises til punkt 3.6 om utfordringene knyttet til hvordan skoleeierne følger opp sitt ansvar.

I Danmark ble det i 2006 innført et krav om at kommunestyrene årlig skal drøfte situasjonen i skolen på bakgrunn av en kvalitetsrapport som kommunestyret har ansvar for å utarbeide. Kvalitetsrapporten skal beskrive kommunens skolevesen, skolenes faglige nivå, de foranstaltninger kommunestyret har foretatt for å vurdere det faglige nivået og kommunestyrets oppfølging av den seneste kvalitetsrapporten. Dersom kvalitetsrapporten, bl.a. på grunnlag av testresultater og prøveresultater, ut fra en helhetsvurdering viser at det faglige nivået på en skole ikke er tilfredsstillende, skal kommunestyret utarbeide en handlingsplan med henblikk på å forbedre nivået på skolen. Det er også innført ytterligere regler om framgangsmåten.

Det danske systemet skal evalueres over en periode på tre år. Den første delrapporten som allerede er kommet, tar for seg en første kartlegging av erfaringer med kvalitetsrapporter, med særlig vekt på rapportenes innhold og struktur og noen av de utfordringer kommunene har hatt med utarbeidelsen av disse. Undersøkelsen viser at de

fleste kommuner har kommet i gang med kvalitetsrapporten, men det er forskjell på hvor langt de er kommet, og hvordan de har grepet fatt i oppgaven. Det framgår ikke i hvilken grad skolene har blitt trukket inn i arbeidet med kvalitetsrapportene.

Sverige har en noenlunde parallell ordning som går tilbake til 1980, men som ikke ble fulgt opp av alle skoler. I 1997 ble regelverket om denne ordningen strammet inn. Alle skoler ble etter dette pliktige til å sende kvalitetsrapporten til kommunen. På basis av skolenes rapporter, skal kommunene utarbeide en kvalitetsrapport som skal behandles politisk på kommunalt nivå. Kommunens rapport skal gi en vurdering av i hvilken grad de nasjonale målene for opplæringen er nådd, og skal inneholde hvilke foranstaltninger kommunen har til hensikt å sette i verk om målene ikke nås.

Opplæringslovens § 13-10 inneholder bestemmelser om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt. Bestemmelsen inneholder også krav om et forsvarlig system for oppfølging av resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Regjeringen vil legge fram forslag om endring av § 13-10 som presiserer at skoleeier årlig skal utarbeide en rapport som dokumenterer tilstanden i skolen. Enkelte vil kunne innvende at en slik endring av bestemmelsen, vil innebære nye arbeidsbyrder for lærerne, skolen og skoleeierne. Det er derfor viktig at rapporteringsplikten blir enkel å etterleve og at de forhold som skal vurderes er helt sentrale kvalitetskriterier for skolen som ingen kommuner vil eller bør være uinteressert i å drøfte. Den informasjonen som er påkrevet å inkludere i rapporten, skal derfor være lett tilgjengelig på Skoleporten slik at arbeidsbyrden for skoleeierne og skolene blir minst mulig. Departementet mener rapporten bør knyttes til de målene og indikatorene for kvalitet som framgår av kapittel 1 i denne meldingen. Departementet vil oppfordre skoleeierne til at tilstandsrapporten blir drøftet i kommunestyret/fylkestinget, men vil ikke foreslå at en slik drøfting blir lovfestet.

*Departementet vil:*

- sende på høring et forslag til endring av § 13-10 i opplæringsloven som pålegger kommuner og fylkeskommuner å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen

#### 4.5.4 Støtte til lokal kvalitetsvurdering

Departementet viser til at det er godt dokumentert at mange kommuner og fylker ikke har forsvarende systemer for å vurdere om de oppfyller opplæringslovens bestemmelser, jf. punkt 3.6. Gjennom kvalitetsvurderingssystemet får skoler og kommuner økt kunnskap om læringsmiljø, ressurstilgang og faglige resultater. Det er positivt at en del skoler og kommuner har fått på plass systemer og prosesser der informasjon om elevenes faglige resultater og læringsmiljøet ved skolen brukes aktivt for å forbedre opplæringen. Variasjonen er imidlertid stor. Mange skoler vurderer ikke sammenhengen mellom praksis på skolene og de resultatene som reflekteres gjennom nasjonale prøver og karakterer, Elevundersøkelsen og elevenes og lærlingenes gjennomføring av videregående opplæring. For å lykkes med utvikling er det en forutsetning at ledelsen og lærerne i fellesskap kan enes om noen hovedutfordringer for skolen. Erfaringer fra «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» tyder på at mange skoler strever med å sette seg realistiske mål som er begrunnet i den lokale kvalitetsvurderingen. Mange skoleledere har heller ikke erfaring med å trekke hele personalet med i en diskusjon om hvor man står, og hva skolen bør prioritere å arbeide med videre.<sup>11</sup>

Mer systematisk arbeid med implementering av kunnskapsløftet er antakelig nødvendig for at enkelttiltak skal føre til endring av skolens pedagogiske praksis og bedre læring for elevene. Departementet mener at myndighetene har lagt for liten vekt på å støtte og veilede skolene slik at de klarer å nyttiggjøre seg informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet i lokalt forbedringsarbeid.

I programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» er det utviklet en ståstedsanalyse som brukes for å vurdere egen praksis og bidra til at skolen kan samle seg om et felles satsingsområde. Verktøyet bygger på prinsipper for virksomhetsbasert vurdering, og viser hvordan resultatinformasjon kan brukes i vurderingsprosessen. Ståstedsanalysen ble opprinnelig utviklet for skoler og kommuner som søkte om statlige utviklingsmidler. Verktøy og veiledningsmaterieell har imidlertid vært tilgjengelig på nettet siden 2006. Ståstedsanalysen er tilgjengelig for alle skoler.

Utdanningsdirektoratet har fått mange tilbakemeldinger om at analysen og prosessen som involverer personalet, er nyttig for skolene. En un-

dersøkelse gjennomført av Rambøll Management våren 2008 bekrefter dette inntrykket.<sup>12</sup> Det ser også ut til at mange av skolene og kommunene benytter resultatene fra analysen uavhengig av søknad til programmet.

Det er viktig at alle skoler og skoleeiere har tilgang på god informasjon og kunnskap om hvordan man kan drive virksomhetsbasert vurdering som grunnlag for kvalitetsutvikling. For kommuner og skoler som ikke har utviklet egne analyseverktøy, kan ståstedsanalysen brukes til å dyktiggjøre skolefelleskapet og komme i gang med virksomhetsbasert vurdering.

Departementet vil at verktøyet skal være gratis tilgjengelig for skoler også etter programperioden. Utdanningsdirektoratet vil utvikle analysen videre basert på tilbakemeldinger, og markedsføre ståstedsanalysen. Det kan være aktuelt å arrangere egne veiledningssamlinger som er tilpasset ulike skoleeiere for å sikre god bruk av ståstedsanalysen og spre gode eksempler på systemer for oppfølging, vurdering og utvikling av skoler.

*Departementet vil:*

- gi alle skoler tilgang til gode ståstedsanalyser som grunnlag for utviklingsarbeid

#### 4.5.5 Tilbud om veiledning til skoler og skoleeiere med særskilte utfordringer

Forutsetningene for å drive godt utviklingsarbeid er ulikt fordelt mellom skolene og kommunene. Departementet mener at myndighetene har lagt for liten vekt på å støtte utviklingsarbeid i kommunene. Statlige satsinger har i for stor grad lagt vekt på enkeltprosjekter og enkelttiltak, uten at en har tatt systematisk tak i de kommunale kjerneutfordringene.

I skoleutviklingsprogrammet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» er deler av prosjektmidlene avsatt til å veilede skoler og kommuner som ellers ville hatt problemer med å oppfylle kriteriene for å få støtte. Fylkesmannen har bistått med å plukke ut aktuelle skoler og skoleeiere, og disse gis ekstra veiledning i søknadsfasen. Likevel ser man at mange skoler som ikke tidligere har jobbet med helhetlig skoleutvikling, i mindre grad lykkes med å beskrive et utviklingsprosjekt som framstår som troverdig og gjennomførbart. Dermed får de heller ikke mulighet til å knytte til seg et kompetansemiljø som kan støtte dem i det lokale utviklingsarbeidet.

<sup>11</sup> Utdanningsdirektoratet 2008

<sup>12</sup> Rambøll Management 2008a

### Boks 4.2 Oversikt over de nasjonale senterne

#### *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO):*

NAFO er et nasjonalt senter for flerkulturell opplæring som bidrar til kompetanseutvikling i barnehager, skoler, universiteter, høyskoler og voksenopplæringssentra. Senteret arbeider med å styrke kompetansen innenfor opplæring av minoritetsspråklige barn, elever og studenter på alle nivåer, og bidrar til å utvikle inkluderende flerkulturelle læringsfelleskap. NAFO spiller en viktig rolle i å spre kompetanse om problemstillinger knyttet til det flerkulturelle i skolen. Mandatet skulle gå ut 1. januar 2009, men departementet har besluttet å videreføre virkeperioden. Senteret er lokalisert til Høgskolen i Oslo.

#### *Naturfagsenteret:*

Senteret er et nasjonalt ressurscenter for naturfagene i opplæringen lokalisert til Universitetet i Oslo. Det dekker barnehage, grunnskole, videregående skole, voksenopplæring og lærerutdanning. Hovedoppgaven er å styrke kompetansen i, og motivasjonen for, naturfag hos elever og lærere. Senteret skal bidra til å øke rekrutteringen til naturfagene og ha kontakt med naturfagdidaktiske miljøer nasjonalt og internasjonalt. Målgrupper for senteret er lærere som underviser i naturfagene i grunnopplæringen og i lærerutdanning, studenter, forskere og læremiddelutviklere innenfor aktuelle fagfelt.

#### *Matematikkenteret:*

Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen har som hovedoppgave å lede og koordinere utvikling av nye og bedre arbeidsmåter og læringsstrategier i matematikkopplæringen i barnehage, grunnopplæring, voksenopplæring og lærerutdanning. Senteret skal også bidra til et godt nordisk samarbeid på sitt felt. Målgrupper for senteret er lærere som underviser i matematikk i skole og lærerutdanning, lærerstudenter i høyere utdanning og læremiddelutviklere. Foreldre, mediene og allmennheten er også viktige målgrupper. Senteret er lokalisert til NTNU i Trondheim.

#### *Lesesenteret:*

Lesesenteret har oppgaver innenfor utdanning og forskning knyttet til spesialpedagogikk og lesevitenskap. Senteret har status som landsdekkende kompetansesenter for lese- og skrivevansker (dysleksi) knyttet til Statped. Senteret har også oppgaver innenfor leseopplæring og leseutvikling. Det er lokalisert til Universitetet i Stavanger.

#### *Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen:*

Senteret er et nasjonalt ressurscenter for fremmedspråk i opplæringen. Det arbeider for at opplæringen i fremmedspråk får høy kvalitet, blir tilpasset alle elever og gis et praktisk og variert innhold. Senteret arbeider også for at alle elever så tidlig som mulig får et bredt tilbud om fremmedspråkopplæring av høy kvalitet, og det skal bidra til at Norge blir et land med høy språkkompetanse i mange fremmedspråk. Senteret er lokalisert til Høgskolen i Østfold.

#### *Nynorsksenteret:*

Senteret er et nasjonalt ressurscenter for nynorsk i grunnopplæringen. Hovedoppgaven til senteret er å lede og koordinere arbeidet med nynorsk i opplæringen. Senteret bidrar også til kompetanseutvikling og tilbyr støtte og veiledning i arbeidet med motivasjon for og læring av nynorsk. Nynorsksenteret har også viktige formidlingsoppgaver. Målgrupper for arbeidet til senteret er primært lærere, lærerstudenter, skoleledere, lærerutdannere, forskere og læremiddelutviklere. Senteret er lokalisert til Høgskolen i Volda.

#### *Senter for kunst og kultur i opplæringen:*

Senterets hovedoppgave er å gi skole- og barnehageledere, lærere og førskolelærere støtte og kompetanse for å styrke deres arbeid med estetiske fag, kunstoffag og estetikk i hverdagen. Senterets målgruppe er de som har sitt arbeid i barnehage, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, lærerutdanning og kunstutdanning. Senteret skal samarbeide med relevante fagmiljøer nasjonalt og internasjonalt og er lokalisert til Høgskolen i Bodø.

#### *Forsknings- og kompetansenettverket for IT i utdanning (ITU):*

Forsknings- og kompetansenettverk for IT i utdanning (ITU) er en nasjonal FoU-enhet innen feltet IKT og utdanning. Målgruppen er lærere og elever innenfor grunnopplæring og lærerutdanning. ITU fokuserer spesielt på nasjonal kunnskapsbygging om digital dannelse og digital kompetanse. Andre viktige oppgaver er å stimulere til innovasjon i faglig og pedagogisk bruk av IKT, utvikling av et nasjonalt kunnskapsgrunnlag om digital dannelse og digital kompetanse, samt utvikling av forskningsbasert kunnskap om utvikling og bruk av digitale læringsressurser. ITU er lokalisert til Universitetet i Oslo

Departementet vil styrke arbeidet rettet mot skoleeiere og skoler som trenger veiledning for å komme i gang med forbedring av læreprosessen, slik at flere elever lærer mer, og gjennomfører og består videregående opplæring. Veiledningen skal konsentreres om kjerneområdene for kvalitet slik de er definert i denne meldingen.

Departementet vil prioritere skoler, kommuner eller fylkeskommuner med dokumenterte utfordringer på følgende områder:

- mange elever med svake ferdigheter i lesing
- mange elever med svake ferdigheter i regning
- læringsmiljø som er lite inkluderende og som ikke fremmer læring
- mange elever og lærlinger som ikke gjennomfører og består videregående opplæring

Skoleeiere kan selv ta initiativ til å få hjelp til å komme i gang med utviklingsarbeid. Det er også aktuelt for myndighetene å ta kontakt med enkelte fylker og kommuner med tilbud om veiledning for eksempel på bakgrunn av tilsyn. Skoleeieren må forplikte seg til deltakelse ved selv å bidra med forankring av utviklingsarbeidet. Et opplegg for å sikre at skolene lykkes med første fase av arbeidet, er testet ut med gode resultater i «Kunnskapsløftet – fra ord til handling».

Departementet vil organisere denne delen av veiledningssystemet gjennom å etablere veiledningskorps som jobber sammen med skolene og skoleeierne gjennom det første året av et utviklingsarbeid. Veilederen skal bidra med kunnskap, erfaringer og råd som skal gjøre skolen bedre rustet til å møte de utfordringene som vanligvis dukker opp når tiltak skal gjennomføres og den pedagogiske praksisen skal endres. Et nasjonalt råd skal bistå veiledningskorpset.

Alle veilederne må ha solid kompetanse om arbeid med kvalitetsforbedring i skolen. Pedagogisk kompetanse og god kjennskap til sektoren og læreplanverket gir også troverdighet i veilederrollen. Veilederen kan for eksempel være en rektor som har oppnådd gode resultater over lang tid, eller en fagperson fra UH-sektoren og de nasjonale sentrene.

Utdanningsdirektoratet vil få ansvar for å etablere korpset. Rekrutteringen til veilederkorpset bør styrkes ved å trekke inn KS, Utdanningsforbundet, Skolelederforbundet og andre nøkkelaktører i sektoren. Korpset vil også kunne formidle tilbakemeldinger til myndighetene om gjennomgående utfordringer i sektoren. Tilbakemeldinger er viktig for å justere politikk og virkemidler overfor sektoren generelt.

*Departementet vil:*

- etablere veiledningskorps som skal bidra til at skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer kan utvikle seg

#### 4.5.6 Bedre utnyttelse av nasjonale sentre

Det er i dag åtte nasjonale sentre med spisskompetanse på ulike områder innenfor opplæringen knyttet til universiteter og høyskoler. Mange av sentrene er nivåovergripende i den forstand at de retter seg både mot barnehager, grunnpoplæring og lærerutdanningene. De nasjonale sentrene er ulike i funksjon og kultur, og det varierer hvor stor del av inntekten som kommer gjennom driftstilskuddet over statsbudsjettet. Alle sentrene har imidlertid oppgaver som omfatter faglig utvikling, formidling og støtte til kunnskapsbasert praksis. De fleste sentrene har i tillegg oppgaver med implementering av deler av de nasjonale strategiene.

De fleste sentrene har ansvar for bestemte fag eller fagområder. Departementet vil beholde de nasjonale sentrene som kompetansemiljøer på sine spesifikke fagfelt. Departementet vil gjennomgå mandatene til sentrene slik at arbeidsdeling og oppgaver blir klarere og mer ensartet. Sentrenes oppgaver skal knyttes tettere opp til å gi støtte og veiledning om innføring av Kunnskapsløftet. Alle sentrene vil få et sett av kjerneoppgaver som omfatter følgende:

- å holde seg oppdatert på forsknings- og utviklingsarbeid på sine fagområder og bruke forskningsbasert kunnskap i sin formidlingsvirksomhet
- å tilby gratis nettbaserte ressurser og verktøy på sine spesifikke fagfelt. Ressursene skal i størst mulig grad være knyttet til kompetansemålene i læreplanen
- å veilede og drive kompetanseoppbygging for lærerutdanningsinstitusjonene og veilederkorpset
- å tilby et sett av etterutdanningstilbud som skolene kan benytte seg av. Kursene kan dels være statlig finansiert, slik som lesekursene som nå skal arrangeres for kommuner der det er avdekket særlige problemer

I St.meld. nr. 23 (2007–2008) har departementet varslet at det vil bli opprettet et senter for skriving i opplæringen. Det nye senteret vil også få tildelt oppgaver som beskrevet ovenfor.

Det er betydelige gevinster ved en mer samordnet innsats for området IKT i utdanningen. Også barnehagesektoren har behov for kompetanseutvikling, kunnskapsdannelse og tiltak for

IKT i grunnutdanningen av førskolelærere. Departementet vil vurdere å opprette ett felles senter for IKT i utdanningen gjennom å samordne eksisterende miljøer. Senterets målsetting vil være å bidra til å sette sektoren i stand til å utnytte IKT mer effektivt for bedre læringsutbytte og læringsstrategier. Senteret vil også bidra til en mer målrettet veiledning om bruk av IKT i opplæringen.

*Departementet vil:*

- utnytte de nasjonale sentrene bedre i formidling av god praksis og utvikling av verktøy og ressurser
- samle oppgaver innenfor IKT-feltet i ett nasjonalt senter for IKT i utdanningen fra 2009

#### 4.5.7 Konsentrert statlig innsats

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, med forløpere, har siden 2000 lagt fram en rekke strategier og andre dokumenter for gjennomføring av sentrale satsinger i opplæringssektoren. Våren 2008 er det ti virksomme strategier eller lignende dokumenter som inneholder sentrale målsettinger og tiltak. Strategi for læringsmiljø, strategi for kompetanseutvikling, entreprenørskapsstrategien og program for digital kompetanse avsluttes i 2008, mens strategi for fremmedspråk i opplæringen, realfagsstrategien og strategi for likeverdig opplæring i praksis avsluttes i 2009.

I tillegg til de strategiene og handlingsplanene som i hovedsak er innrettet mot grunnopplæringen, deltar Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet med tiltak i til sammen 16 handlingsplaner eller tiltaksplaner under andre departementers ansvarsområder.

Det foreligger evalueringer av enkelte nasjonale strategier, og flere evalueringer er under gjennomføring. Evalueringene av gjeldende nasjonale strategiplaner viser at de fleste strategiene er preget av for ambisiøse og lite konkrete målsettinger, og av for mange og for detaljerte tiltak. Det er vanskelig å evaluere flere av strategiene fordi målsettingene i liten grad er operasjonalisert. Flere av evalueringene påpeker utfordringer med at planene er store og sammensatte. Planene omfatter mange og svært ulike tiltak og prosjekter, som befinner seg på forskjellige nivåer i sektoren. Når målstrukturen i en strategiplan er svært kompleks, vil det også ofte være vanskelig å se sammenhengen mellom mål og tiltak.<sup>13</sup> De nasjonale

strategiene som treffer opplevde behov i sektoren, har større muligheter til å lykkes fordi de får bedre lokal forankring og blir gitt prioritet fra lokalt hold.

En strategi signaliserer at myndighetene ønsker at skolene skal prioritere sentrale politiske utfordringer. Når strategiene blir for mange, vil de konkurrere mot hverandre og kan medføre at man prøver å nå for mange mål på en gang. Mange av strategiene har dessuten hatt høye ambisjoner uten at de har tatt innover seg betingelsene for at skoler skal kunne forbedre praksisen sin.

Mange av problemene som de ulike strategiene forsøker å svare på, er i stor grad symptomer på at for mange skoler sliter med å få på plass grunnleggende kvaliteter i opplæringen. Det finnes god dokumentasjon på at en mer konsentrert kvalitetsutvikling der ledelsen involverer alle lærerne i å møte en til to grunnleggende utfordringer, setter mer varige spor i skolen enn avgrensede prosjekter i en strategi eller handlingsplan.<sup>14</sup> Erfaring viser også at grundig arbeid med et kjerneområde kan bidra til å løse flere problemer samtidig. Bedre klasseledelse og høye forventninger til læring og struktur i undervisningen vil for eksempel kunne avhjelpe ulike problemer som mobbing, bråk og uro, lavere læringsutbytte blant minoritetsspråklige barn, lave leseferdigheter osv. Dermed kan behovet for mer spesialiserte satsinger og tiltak reduseres.

Departementet presenterer i denne meldingen en politikk som konsentrerer innsatsen om noen kjerneutfordringer i sektoren. I framtidige satsinger skal det legges betydelig vekt på å knytte tiltak og strategier tett opp mot kjerneområder som kompetanse, implementering av læreplaner og bedre læring for elevene.

#### 4.5.8 Oppfølging av skoleeierne gjennom tilsyn og veiledning om regelverket

Det nasjonale regelverket for grunnopplæringen inneholder en rekke regler som i sum skal bidra til at den enkelte elev (gjelder også barn med behov for spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, lærlinger og lære kandidater) får en trygg, kvalitativ og kvantitativ opplæring i tråd med Stortingets intensjoner. For å sikre at dette regelverket blir overholdt, er det nødvendig at skoleeierne blir underlagt tilsyn og kontroll. Både Riksrevisjonens undersøkelse av grunnskolen fra 2006 og nasjonale tilsyn for 2006 og 2007 doku-

<sup>13</sup> Rambøll Management 2007b

<sup>14</sup> Nordahl 2005, Bakken mfl. 2008



menterer dette behovet, jf. punkt 3.6.3. Det er fylkesmannsembetene som er den operative tilsynsmyndigheten for grunnsopplæringen, og Utdanningsdirektoratet er delegert ansvaret som overordnet tilsynsmyndighet på nasjonalt nivå, noe som bl.a. innebærer ansvar for å legge til rette for en enhetlig tilsynsvirksomhet i hele landet.

I 2006 ble systemrevisjon innført som tilsynsmetodikk innenfor grunnsopplæringen. Dette gir større mulighet for å avdekke brudd på regelverket enn det som var mulig med tidligere tilsynspraksis. Ved denne formen for tilsyn tas det konkret stilling til om regelverket overholdes. Dersom skoleeier ikke skulle rette et avvik fra regelverket som er påvist gjennom tilsynet, har tilsynet hjemmel til å gi et direkte pålegg om retting av forholdet. Et slikt pålegg vil være juridisk forpliktende for skoleeier. Fylkesmennene har ansvar for å påse at pålegg blir fulgt opp og må melde fra til overordnet myndighet dersom skoleeier ikke retter seg etter pålegg. Den nye metodikken har blitt benyttet ved de to felles nasjonale tilsynene som har blitt gjennomført i 2006 og 2007. Planlegging, bemanning og tidsbruk er imidlertid mer krevende utfordringer med denne metodikken. I tillegg til at den nye metodikken er velegnet til å avdekke brudd på regelverket, rapporterer Utdanningsdirektoratet at denne tilsynsvirksomheten har preventiv effekt. Det kan også se ut til at tilsynet fører til at det settes i gang utviklingsarbeid lokalt, og da også hos andre enn de skoleeierne som det til enhver tid føres tilsyn med.

Rapportering fra Utdanningsdirektoratet, Riksrevisjonens undersøkelse av situasjonen i grunnskolen og Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene, viser at det i dag ikke er rimelig samsvar mellom tilsynskapasiteten til fylkesmennene på grunnsopplæringsområdet og det avdekkede tilsynsbehovet i sektoren. Dersom etterlevelsen av det nasjonale regelverket ikke blir fulgt tilstrekkelig opp, vil Stortingets mål og forutsetninger for grunnsopplæringen ikke kunne realiseres. Dette tilsier at det er nødvendig å forbedre tilsynskapasiteten til fylkesmennene.

På nasjonalt nivå har Utdanningsdirektoratet en viktig rolle og ansvar for å videreutvikle og målrette tilsynet. Det er viktig for kvaliteten og funksjonaliteten på tilsynsvirksomheten at direktoratet på en god måte ivaretar sin nasjonale rolle som autoritativ og effektiv regelverksfortolker og formidler av regelverksforståelse slik at regelverket tolkes likt og intensjonen med regelverket oppfylles.

Siden det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig å føre effektivt tilsyn med alt, bør prioriteringene av tilsyn og tilsynstema gjøres på grunnlag av risikovurderinger og vurderinger av kostnytte. Dette fordrer en effektiv områdeovervåking for å få oversikt over risikoområder og indikasjoner på regelverksbrudd. Denne områdeovervåkningen bør bl.a. baseres på kvantitative og kvalitative data fra ulike informasjonskilder. Et slikt system for tilstandsvurdering vil, i tillegg til å være et styringsverktøy for tilsynsvirksomheten, gi verdifull informasjon ved vurderingen av eventuelle behov for endringer av regelverket. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil ha en viktig funksjon i denne sammenhengen.

Tilsynsaktiviteten bør i nødvendig omfang være hendelsesbasert og styrt ut fra risikovurderinger som gjøres regionalt hos fylkesmennene. Det vil blant annet oppstå situasjoner (for eksempel synliggjort gjennom mediene) som påkaller tilsynsmyndighetenes umiddelbare oppmerksomhet. Dette fordrer at fylkesmennene har mulighet til å føre tilsyn på eget initiativ. Ut over dette bør tilsynsvirksomheten struktureres gjennom felles nasjonale tilsyn eller annen nasjonal koordinering, slik at tilsynsinstituttet kan bli brukt aktivt og systematisk i en nasjonal kvalitetsstrategi.

I Sverige skal det fra 2008 gjennomføres tilsyn med samtlige skoler innenfor 3-års sykluser. Dette muliggjør komparative undersøkelser om utvikling over tid, både hos den enkelte skoleeier og på tvers av skoleeiere. Det er ikke gitt at vi i Norge skal være like ambisiøse, men en systematisk metode for kontinuerlig kartlegging og oppfølging av skoleeiere bør utvikles videre. Tilsyn med enkelte utvalgte skoler bør likevel normalt inngå i tilsynet selv om det er skoleeier som er adressat for tilsynet.

Hvilke deler av regelverket som skal være tema for felles nasjonalt tilsyn beslutes av departementet etter tilråding fra Utdanningsdirektoratet. Gjennomføringen av felles nasjonale tilsyn skal planlegges og annonseres i god tid. Dette vil føre til at tilsynet blir godt forberedt, og en annonsering av kommende tilsyn med et spesifisert tema kan i seg selv ha en bevisstgjørende effekt hos skoleeier. En slik forhåndsannonsering er ikke ensbetydende med at det på samme tidspunkt bør annonseres hvilke av skoleeierne som det skal føres tilsyn med.

Den kunnskapen som innhentes på grunnlag av systematisk gjennomførte tilsyn, vil bidra til at det kan oppstå et bedre fundert beslutningsgrunnlag for nasjonale prioriteringer og tiltak.

Kunnskap som oppstår på grunnlag av tilsyn, vil også kunne danne grunnlag for lokale prioriteringer og tiltak.

#### *Hvordan bedre regelverksforståelsen i sektoren?*

Tilsyn innebærer kontroll av om regelverket overholdes. Tilsyn vil også bidra til kompetanseheving blant tilsynsobjektene. Når fylkesmennene konstaterer lovbrudd, skal disse ledsages av begrunnelse i tilsynsrapportene på en slik måte at skoleeier kan forstå hvorfor det er konkludert slik det er gjort. Læringseffekten vil likevel påvirkes av en rekke faktorer, og ikke alle faktorene kan kontrolleres av tilsynsmyndigheten. For øvrig bør det legges til rette for at resultatet av tilsyn også kan gi god læringseffekt for andre enn dem som det har vært ført tilsyn med.

I tillegg bør det satses på god veiledning fra statens side om hvordan regelverket generelt sett er å forstå. Veiledning kan gis på ulike måter, men er uansett noe annet enn tilsyn. Det vil selvsagt være en klar fordel både for skoleeiere og andre i den grad slik veiledning kan virke forebyggende, slik at det ikke oppstår brudd på regelverket. Et

veiledningsbehov kan avdekkes både gjennom tilsyn og på annen måte. Selv om veiledning er noe annet enn tilsyn, er det likevel viktig at det gis enhetlige styringssignaler på begge områder. Det er derfor nødvendig at Utdanningsdirektoratet på nasjonalt nivå og fylkesmennene på regionalt nivå også har ansvar for veiledningsvirksomheten. Disse instansene har allerede et ansvar for veiledning i dag, men det synes å være behov for økt kapasitet på dette feltet. Ressursene, både hos fylkesmannen og i Utdanningsdirektoratet, kan brukes fleksibelt for å styrke tilsyn og veiledning avhengig av hvor behovet er størst.

For å få til en bedre oppfølging av lovverket for grunnopplæringen i kommunesektoren satses det på å forbedre det statlige tilsynet. Det satses også på en forbedret veiledning fra nasjonale myndigheters side om hvordan lovverket generelt sett er å forstå. Utdanningsdirektoratet skal ivareta sin nasjonale rolle i å utvikle og følge opp tilsynet og sørge for god veiledning om lovverket.

#### *Departementet vil:*

- forbedre tilsynet med grunnopplæringen

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne meldingen presenterer departementet flere tiltak for å heve kvaliteten i grunnopplæringen. En god grunnopplæring er det viktigste elementet for livslang læring. En generell heving av kvaliteten i grunnopplæringen vil medføre at flere tilegner seg grunnleggende ferdigheter slik at de kan delta fullt ut i et arbeidsliv som i stadig større grad krever kompetanse. Dette vil ha positive effekter for økonomien både ved at tilbudet av arbeidskraft blir større, og ved at færre blir avhengig av trygd og andre offentlige støtteordninger.

Gjennomføring og omfang av tiltakene omtalt i meldingen vil bli tilpasset de årlige budsjettforslagene og Stortingets behandling av disse. Nedenfor beskrives de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene innenfor hvert innsatsområde.

### 5.1 Tidlig innsats

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) redegjøres det for hvordan tidlig innsats er lønnsomt både for den enkelte og for samfunnet. I meldingen pekes det blant annet på at omfanget av spesialundervisning øker gjennom hele grunnskolen i Norge, mens det motsatte er tilfellet i Finland. Det er en utfordring å skulle sette inn mer innsats tidlig, samtidig som man opprettholder et nødvendig nivå på støtten til de som er på slutten av opplæringsløpet, og som kanskje ikke har blitt fulgt godt nok opp tidligere. Regjeringen vil gjennom endringer i opplæringsloven sørge for at kommunene følger opp sitt ansvar for å sette i verk tiltak så tidlig som mulig, samtidig som kommunene får bedre økonomiske muligheter til dette.

I 2009 frigjøres det 430 mill. kroner av kommunenes frie inntekter som følge av at utskifting av nye læremidler tilpasset Kunnskapsløftet skal være gjennomført. Regjeringen legger med dette opp til at de frigjorte midlene skal videreføres i kommunerammen og brukes til å finansiere forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk for elever på 1.–4. trinn fra høsten 2009. Basert på en forutsetning om at kostnadene ved ett lærerårsverk er 500 000 kroner og at tiltaket vil ha 5/12

effekt i 2009, gir dette rom for å øke lærertettheten med 2 000 flere årsverk. I 2010 vil tiltaket ha en kostnadsramme på 1 mrd. kroner. Merutgiftene sammenlignet med 2009 vil bli inkludert i kommuneopplegget for 2010. Midlene inngår i rammetilskuddet til kommunene.

Departementet vil styrke skolenes mulighet til å tilby god og tilpasset leseopplæring gjennom et bedre kartleggingsopplegg på 1.–3. trinn i grunnskolen. Opplegget inkluderer kartleggingsprøver for 1. og 3. trinn, i tillegg til de prøvene som i dag gjennomføres på 2. trinn, og opplegg for hvordan leseferdighetene kan kartlegges videre og følges opp gjennom opplæringen. Utviklingskostnadene per nye kartleggingsprøve er anslått til om lag 1,5 mill. kroner. I tillegg vil det være kostnader ved kartleggingsverktøyene og materialet som skal brukes til å følge opp resultater fra prøver. I 2008 er det innenfor rammen av kap. 226 post 21 avsatt 30 mill. kroner til å utvikle og tilby materiale for å bedre lærernes kompetanse i leseopplæring. Departementet vil vurdere om veiledningsmateriell knyttet til kartleggingsverktøy kan bygge videre på det materialet som Lesesenteret i Stavanger er i ferd med å utvikle.

### 5.2 Kompetanseutvikling

I perioden 2005–2008 har det blitt bevilget om lag 1,4 mrd. kroner til kompetanseutvikling i forbindelse med innføring av Kunnskapsløftet. Departementet vil fortsatt prioritere kompetanseutvikling for lærere og skoleledere. Departementet legger opp til at statlige bidrag til kompetanseutvikling i større grad skal prioritere videreutdanning. Kostnadene ved en helårs studieplass (60 studiepoeng) er anslått til 90 000 kroner. Dersom studiene gjennomføres i løpet av en periode på to år, blir de årlige kostnadene per studieplass 45 000 kroner. I tillegg kommer utgifter til vikar mens lærene studerer. Det legges opp til at staten dekker kostnadene for et nærmere spesifisert antall studieplasser ved universitetene og høyskolene og en del av vikarutgiftene. I tillegg vil det være aktuelt at staten gir noe støtte til etterutdanning på nærmere

definerte områder. Departementet vil komme tilbake til omfang og gjennomføring av tiltakene i de årlige framleggene til statsbudsjett.

Departementet vil opprette skolelederutdanning for nytilsatte rektorer. I tillegg skal en andel av de rektorene som ikke har kompetansegivende utdanning i skoleledelse, få tilbud om utdanning hvert år. Skolelederutdanningen skal tilsvare 30 studiepoeng og tas over to år. Basert på at en helårs studieplass koster 90 000 kroner, vil utgiftene per rektor bli 45 000 kroner. Det er om lag 3700 rektorer i Norge. Dersom en legger til grunn at om lag 10 prosent av rektorene skiftes ut hvert år, vil kostnadene bli 16,7 mill. kroner årlig. Det første året må det påregnes utviklingskostnader siden studiene skal baseres på et felles grunnlagsdokument som definerer innholdet i utdanningen. De eksisterende tilbudene må tilpasses innholdet i grunnlagsdokumentet. I tillegg vil et gitt antall av dem som allerede er rektorer, og som ikke har skolelederutdanning, få tilbud om plass hvert år. Departementet vil komme tilbake til omfang og gjennomføring av tiltakene i de årlige framleggene til statsbudsjett.

Regjeringen varslet i St.prp. nr. 1 (2007–2008) at det skal settes i gang et nytt program for utdanningsforskning. Departementet vil komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene i framlegget til statsbudsjett for 2009.

Departementet vurderer å etablere et Kunnskaps-senter for utdanning. Det er behov for videre utredning av senterets rolle og funksjon, og eventuell flytting av oppgaver fra eksisterende enheter. Et nytt senter skal bygges opp gradvis. Departementet vil komme tilbake til kostnadene ved en eventuell etablering og drift av et Kunnskaps-senter.

### 5.3 Tette hull i Kunnskapsløftet

---

Departementet har i punkt 4.3 lagt fram et opplegg for å støtte skolenes og kommunenes gjennomføring av Kunnskapsløftet gjennom å gi mer veiledning i lokalt læreplanarbeid og utarbeide veiledende læreplaner i gjennomgående fag. Kostnadene ved tiltaket vil bli dekket innenfor rammen av kap. 220 Utdanningsdirektoratet og kap. 226 Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen.

### 5.4 Støtte til bedre praksis

---

Departementet vil sende på høring et forslag om endring i opplæringsloven som innebærer at undervisningen skal organiseres i grupper som ivaretar elevenes behov for sosialt felleskap og som vil knytte kontaktlæreren til gruppen, ikke bare til den enkelte elev. Forslaget innebærer at skolene fortsatt vil ha fleksibilitet i hvordan undervisningen organiseres, og det skal fortsatt være anledning til å dele inn i ulike grupper etter behov. Departementets foreløpige vurdering er at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser i og med at det ikke legges føringer på antall elever i hver klasse eller gruppe så lenge opplæringen er forsvarlig. Høringen av forslaget vil bidra til å avdekke nærmere om det er økonomiske konsekvenser som foreløpig er ukjente. Departementet vil ta stilling til en eventuell lovendring i etterkant av høringen.

### 5.5 Tettere oppfølging

---

Departementet vil videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet. Det vil blant annet bli vurdert innføring av nasjonale prøver i digital kompetanse på ungdomstrinnet, og det skal utvikles utvalgspørver på ungdomstrinnet og flere frivillige kartleggingsprøver. Utviklingskostnadene ved hver prøve er anslått til 1,5 mill. kroner. Departementet vil også styrke kompetansen i pedagogiske målinger. Departementet vil komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene i de årlige budsjettproposisjonene. Departementet legger til grunn at kommunene vil ha noen utgifter med planlegging og gjennomføring av prøvene. Prøvene vil imidlertid kunne erstatte andre prøver som skolene uansett ville holdt. Det legges derfor til grunn at de kommunale utgiftene ikke vil bli vesentlige.

Departementet ønsker å bedre støtten til skoleiere som har skoler med spesielle utfordringer. I 2008 bevilges det om lag 44 mill. kroner til programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» over kap. 226 post 21. Det vil ikke bli gitt støtte til flere enkeltprosjekter under programmet, og midlene vil gradvis fases inn i det nye støttesystemet samtidig som midlene til «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» fases ut. Midlene skal dekke skoleiernes bruk av veiledere og en godtgjøring til veilederne.

Departementet vil forbedre tilsynet med grunnopplæringen. Riksrevisjonen har påpekt at tilsynsaktiviteten burde vært mer omfattende. Departementet vil komme tilbake til omfang og innfasing av tiltakene i de årlige framleggene til statsbudsjett.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 13. juni 2008 om Kvalitet i skolen blir sendt Stortinget.

---

**Vedlegg 1****Litteraturliste**

- Acemoglu, Daron, Michael Kremer og Atif Mian (2007): «Incentives in Markets, Firms and Governments». *The Journal of Law, Economics and Organization*. Advance Access publisert 6. desember 2007.
- Arnseth, Hans Christian, Ove Hatlevik, Vibeke Kløvstad, Tove Kristiansen og Geir Ottestad (2007): *ITU Monitor 2007– Skolens digitale tilstand 2007*. Universitetsforlaget 2007.
- Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum (2006): *Resultater og tiltak i Kommunene-nettverk for fornyelse og effektivisering: Evalueringsrapport utarbeidet for KS*. Asplan Analyse.
- Atkins, Marc S. (2002): «Suspensions and Detentions in an Urban, Low-Income School: Punishment or Reward?» *Journal of Abnormal Child Psychology*, Volume 30, Number 4 / August, 2002.
- Aukrust, Vibeke Grøver (2006): *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Bachmann, Kari og Peder Haug (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62, Høgskulen i Volda. Møreforskning Volda.
- Bakken, Anders (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen*. NOVA Rapport 15/03.
- Bakken, Anders, Elin Borg, Kristinn Hegna og Elisabeth Backe-Hansen (2008): *Er det skolens skyld? En kunnskapsoversikt om skolens bidrag til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner*. NOVA Rapport 4/08.
- Begnum, Charlotte, Victor Van Daal, Ragnar Gees Solheim og Nina Nøttaasen Gabrielsen (2007): *Norske elevers leseinnsats og leseferdigheter– Resultater for fjerde og femte trinn i den internasjonale studien PIRLS 2006*. Senter for leseforskning.
- Bergkvist, Kerstin (2007): Eget arbete– eget ansvar, i Kjell Granström (red.): *Forskning om læreres arbete i klassrummet, Forskning i fokus*, nr. 33.
- Black, Paul og Dylan Wiliam (1998): «Assessment and Classroom Learning», *Assessment in Education: Principles, Policies and Practice*, CAR-FAX, Oxfordshire, Vol. 5, No. 1.
- Boaler, Jo (2008): «Promoting 'relational equity' and high mathematics achievement through an innovative mixed ability approach». *British Educational Research Journal*, Vol. <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713406264~db=all~tab=issueslist~branches=34-v3434>, Issue 2 April 2008.
- Bonesrønning, Hans (2008): *Kommunestørrelse og elevprestasjoner på nasjonale prøver 2007*. Notat til Kunnskapsdepartementet. Senter for økonomisk forskning (SØF).
- Bonesrønning, Hans, Lars-Erik Borge, Marianne Haraldsvik og Bjarne Strøm (2008): *Ressurser og resultater: Forprosjekt*. SØF-rapport 04/2008. Senter for økonomisk forskning.
- Bonnet, Gérard (red.) (2004): *The assessment of pupils' skills in English in Eight European Countries 2002*. The European Network of Policy Makers for the Evaluation of Education Systems.
- Borge, Lars-Erik og Linn Renée Naper (2006): «Efficiency Potential and Efficiency Variation in Norwegian Lower Secondary Schools». *FinanzArchiv*, Vol. 62.
- Borgen, Jorunn Spord, Hebe Gunnes og Gunnar Sivertsen (2007): *Kartlegging av norsk utdanningsforskning*. NIFU STEP Rapport, 32/2007, Oslo.
- Bremnes, Ragnhild, Torger Falch og Bjarne Strøm (2006): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak*. SØF-rapport nr. 04/06. Senter for økonomisk forskning, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- British Education and Communication Technology Agency (2006): *Quality Principles for digital learning resources*. Becta.
- Buland, Trond og Vidar Havn (2007): *Intet menneske er en øy – Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*. SINTEF Teknologi og samfunn, gruppe for skole- og utdanningsforskning, Trondheim.

- Buland, Trond, Liv Finbak, Kristianne V. Ervik og Trine Stene (2007): *Lokal grunnmur gir nasjonalt byggverk? Evaluering av tiltaksplanen «Gi rom for lesing!»* – Delrapport 3, SINTEF Teknologi og samfunn, gruppe for skole- og utdanningsforskning, Trondheim.
- Buland, Trond, Thomas Dahl, Liv Finbak og Vidar Havn (2008): Sluttrapport fra *Evaluering av tiltaksplanen «Gi rom for lesing!»*, SINTEF Teknologi og samfunn, gruppe for skole- og utdanningsforskning, Trondheim.
- Byrhagen, Karen N., Torberg Falch og Bjarne Strøm (2006): *Frafall i videregående opplæring. Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke*. SØF-rapport nr. 8/06.
- Bæck, Unn-Doris Karlsen (2007): *Foreldreinvolvering i skolen. Delrapport fra forskningsprosjektet «Cultural encounters in school. A study of parental involvement in lower secondary school»*. Norut rapportserie, rapport nr. 06/2006. Tromsø: Norut AS.
- Bæck, Unn-Doris Karlsen (2008): *Læringsmiljø og kulturelle møter i skolen*. Rapport til Forskningsrådet.
- Bæck, Unn-Doris og Toril Ringholm (2004): *Skole og utdanning på dagsorden? En undersøkelse av kommunale og fylkeskommunale toppledere sin oppmerksomhet om innholdet i skole og utdanning*. Rapport nr. 01/2004, NORUT Samfunnsforskning.
- Caspersen, Joakim og Mari Wigum Frøseth (2008): *Tilbakeblikk på utdanningen – yrkesaktivitet, mestring av yrket, oppfølging i arbeidslivet og vurdering av utdanningen*. HiO-rapport 2/08.
- Dahl, Thomas (2004): *Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle*, Trondheim: SINTEF.
- Dahl, Thomas, Lars Klewe og Poul Skov (2003): *Norsk skole i utvikling, men i ujevn takt. Noen momenter fra evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000 – 2003*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Dahl, Thomas, Trond Buland, Håkon Finne og Vidar Havn (2006): *Hjelp til praksisspranget Evaluering av veiledning av nyutdannede lærere*. SINTEF Teknologi og samfunn.
- Dale, Erling Lars og Jarl Inge Wærness (2003): *Differensiering og tilpasning i grunnooplæringen, rom for alle – blikk for den enkelte*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Danielsen, Inger-Johanne, Karl Skaar og Einar M. Skaalvik (2007): *De viktige få – Analyse av Elevundersøkelsen 2007*. Oxford Research.
- Darling-Hammond, Linda (2004): «Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence». *Education Policy Analysis Archives*, nr. 8 (1).
- Dickinson, David og Patton Tabors (red.) (2001): *Beginning literacy with language: Young Children Learning at Home and School*. Baltimore. Paul Brookes Publishing.
- ECON (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. ECON-rapport 2006/057.
- Elstad, Eyvind (2008): «Ansvarliggjøringsmekanismer: Når skoleeier eller pressen stiller skoler til ansvar», i Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad og Stefan T. Hopmann (red.) (2008): *Ansvarlighet i skolen – Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice»*. Cappelen Forlag.
- Ekholm, Mats (2005): *Att fånga kunnskap om lärande och undervisning – Sammanfattning om villkoren för skollära och lärare att ta del av systematiskt framtagen kunskap om utbildningsverksamhet*. Departementsserien 2005:16. Utbildningsdepartementet.
- Engeland, Øystein, Gjert Langfeldt og Knut Roald (2008): «Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?» I Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad og Stefan T. Hopmann (red.) (2008): *Ansvarlighet i skolen – Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice»*. Cappelen Forlag.
- Engelsen, Britt Ulstrup (2008): *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*. Rapport 1, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Erstad, Ola (2004): *Piloter for skoleutvikling – Rapport for forskningen i PILOT 2000–2003*. ITU-skriftserier, Rapport 28, Forsknings- og kompetansnettverk for IT i utdanning (ITU).
- Ertesvåg, Sigrun K. og Grete Sørensen Vaaland (2007): «Prevention and Reduction of Behavioural Problems in School: An evaluation of the Respect program», *Educational Psychology*, Vol. 27, No. 6, December 2007.
- Eurydice 2008. *School Autonomy in Europe. Policies and Measures*. Eurydice.
- Falch, Torberg, Marte Rønning og Bjarne Strøm (2005): *Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren: smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning*. SØF-rapport nr. 04/05.

- Falch, Torberg og Linn Renée Naper (2008): *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*. SØF-rapport 01/08.
- Frost, Jørgen (2006): *Tidlig intervensjon, begrepsavklaring og alternative betegnelser*. Notat til Kunnskapsdepartementet, Bredtvet kompetansesenter.
- Frost, Jørgen, Sigrud Madsbjerg, Jan Niedersøe, Åke Olofsson og Peer Møller Sørensen (2005): «Semantic and Phonological Skills in Predicting Reading Development: From 316 Years of Age». *Dyslexia*, Vol. 11, No. 2, May 2005.
- Fullan, M. (1992): *Successful School Improvement: The Implementation Perspective and Beyond*. Milton Keynes: Open University Press.
- Garmannslund, Per E., Eyvind Elstad og Gjert Langfeldt (2008): «Lærernes opplevelse av måling og rangering av kvalitetsaspekter ved undervisning og læringsprosesser». I Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad og Stefan T. Hopmann (red.) (2008): *Ansvarlighet i skolen – Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice»*. Cappelen Forlag.
- Germeten, Sidsel, Ole Martin Johansen og Leena Niiranen (2006): *Støtteundervisning og spesialundervisning i Finland. Rapport fra en studie-reise*. [http://www.udir.no/upload/Rapporter/Finland\\_spesialpedagogikk.pdf](http://www.udir.no/upload/Rapporter/Finland_spesialpedagogikk.pdf)
- Grønmo, Liv Sissel, Ole K. Bergem, Marit Kjærnsli, Svein Lie og Are Turmo (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.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Kari Folkenborg (2004): *Etter- og videreutdanning i grunnsopplæringen i 2003*. Fafo-notat 2004:03.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Dagfinn Hertzberg (2006): *Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008»*. Fafo-notat. Delrapport 1.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Dagfinn Hertzberg (2007): *Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008»*. Fafo-notat 2007:11. Delrapport 2.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Marjan Nadim (2008): *Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008»*. Fafo-notat 2008:13. Delrapport 3.
- Hanushek, Eric (2006): «School resources». I Eric A. Hanushek og Finis Welch (red.): *Handbook on the economics of education*. Elsevier.
- Harrison, Colin, mfl. (2002): *ImpaCT2: The Impact of Information and Communication Technologies on Pupil Learning and Attainment*, Becta.
- Hattie, John (2007): *Developing Potentials for Learning: Evidence, assessment, and progress*, EARLI Keynote.
- Haug, Peder (2004): *Resultat frå Evalueringa av Reform 97*. Noregs forskningsråd.
- Haug, Peder (red.) (2006): *Begynneropplæring og tilpassa undervisning – kva skjer i klasserommet?* Caspar forlag.
- Hensvold, Inger (2006): «Elevaktive arbeidsmodeller och lärande i grundskolan – En kunskapsöversikt», *Forskning i fokus* nr 30, Myndigheten for skolutveckling.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Notat 2004: 124, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen og Jens Fredrik Baumgarten Skogstrøm (2007): *Realfagskompetanse fra videregående opplæring og søkning til høyere utdanning*. SSB-rapport nr. 2007/30. Statistisk sentralbyrå.
- Isaksen, Lasse Skogvold (2008): «Skoler i gapestokken», i Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad og Stefan T. Hopmann (red.) (2008): *Ansvarlighet i skolen – Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice»*. Cappelen Forlag.
- ITU (2008): *SITES 2008 – Oppsummering og anbefalinger*.
- Jensen, Karen (2007): *ProLearn. Profesjonslæring i endring, Resultatframstilling mars 2007*. [http://www.pfi.uio.no/prolearn/docs/prolearn\\_resultat\\_2007.pdf](http://www.pfi.uio.no/prolearn/docs/prolearn_resultat_2007.pdf)
- Jordfald, Bård (2006): *Aktivitetsrapportering til utdanningsdirektoratet*. Fafo-notat 2006:08.
- Jordfald, Bård og Torgeir Nyen (2007): *Analyse av aktivitetsrapportering 2006 – kompetanse for utvikling*. Fafo-notat.
- Kavli, Håkon (2008): *Nasjonale prøver 2007 – Brukernes evaluering av gjennomføringen*. Synovate.
- Klette, Kirsti (2007a): «Bruk av arbeidsplaner i skolen – et hovedverktøy for å realisere tilpasset opplæring?» *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 91 (4).



- Klette, Kirsti (2007b): «Tilbake til klassen». Intervju i forskning.no, november 2007.  
<http://forskning.no/artikler/2007/november/1193928163.07>
- Klette, Kirsti og Svein Lie (2007): *Sentrale Funn. Foreløpige resultater fra PISA+ prosjektet*.  
<http://www.pfi.uio.no/forskning/forskningsprosjekter/pisa+/publikasjoner/Sentrale%20funn.pdf>
- Klette, Kirsti, Svein Lie, Marianne Ødegaard, Øystein Anmarkrud, Nina Arnesen, Ole Kristian Bergem og Astrid Roe (2008): *Rapport om forskningsprosjektet PISA+ (Pluss: Prosjekt om Lærings- og Undervisningsstrategier i Skolen)*, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling og Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Kjærnsli, Marit, Svein Lie, Rolf Vegar Olsen, Astrid Roe og Are Turmo (2004): *Rett spor eller ville veier? Norske elevers prestasjoner i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2003*. Universitetsforlaget.
- Kjærnsli, Marit, Svein Lie, Rolf Vegar Olsen og Astrid Roe (2007): *Tid for Tunge Løft – Norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA 2006*. Universitetsforlaget.
- Kramvig, B. (2007). *Fedres involvering i skolen. Delrapport fra forskningsprosjektet «Cultural encounters in school. A study of parental involvement in lower secondary school»*. Norut as, rapport 05/2007.
- Lagerstrøm, Bengt Oscar (2007): *Kompetanse i grunnskolen: Hovedresultater 2005/2006*. SSB Rapport 2007/21.
- Leithwood, Kenneth A. og Carolyn Riehl (2003): *What Do We Already Know About Successful School Leadership?*. Prepared for the AERA Division – A Task Force on Developing Research in Educational Leadership, Ontario Institute for Studies in Education And University of North Carolina at Greensboro. March, 2003.
- Lewis, Ramon (2001): «Classroom discipline and student responsibility: The students' view». *Teaching and Teaching Education*, 17, 307–319.
- Lie, Svein (2007): *Kort analyse av data fra nasjonale prøver 2007*. Notat til Kunnskapsdepartementet
- Lillejord, Sølvi (2007): «Behovet for faglig skoleledelse». Paper presentert ved fagseminar om skoleledelse og kvalitet, arrangert av Kunnskapsdepartementet, tirsdag 30. oktober 2007.
- Madsen, Einar Lier (2000): *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen: en kartlegging*. Rapport nr. 5 Nordlandsforskning.
- Marzano, Robert J., Timothy Waters og Brian A. McNulty (2003): *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. McREL.  
[http://www.mcrel.org/PDF/LeadershipOrganizationDevelopment/5031RR\\_BalancedLeadership.pdf](http://www.mcrel.org/PDF/LeadershipOrganizationDevelopment/5031RR_BalancedLeadership.pdf)
- Marzano, Robert J. (2003): *What Works In Schools– Translating Research/Action*. ASCD, Virginia, USA
- Medietilsynet (2008): *Trygg Bruk-undersøkelsen 2008 – en kartlegging av 8 til 18-åringers bruk av digitale medier*, Medietilsynet.
- Mehlbye, Jill og Charlotte Ringsmose (2004): *Elementer i god skolepraksis – De gode eksempler*. Akf-forlaget.
- Melhuish, Edward C. (2004): *A Literature review of the impact of early years provision on young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds*. Institute for the study of children, families and Social Issues, Birkbek, University of London.
- Mikkelsen, Rolf, Elisabeth Buk-Berge, Hein Ellingsen, Dag Fjeldstad og Annette Sund (2001): *Demokratisk beredskap og engasjement hos 9. klassinger i Norge og 27 andre land*, Acta Didactica 1/2001. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Mikkelsen, Rolf, Dag Fjeldstad og Hein Ellingsen (2002): *Demokratisk beredskap og engasjement hos elever i videregående skole i Norge og 13 andre land*. IEA Civic Education Study Norge 2002. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Mortimer, Peter (1998): *The Road to Improvement: Reflections on School Effectiveness (Contexts of Learning: Classrooms, Schools & Society)*. Swets and Zeitlinger, Nederland.
- Mullis, Ina V.S. mfl. (2007): *PIRLS 2006 International Report – IEA's progress in international Reading Literacy Study in Primary School in 40 countries*, TIMSS and PIRLS. International Study Center.
- Munthe, Elaine (2007): *Nøkler til kvalitetsutvikling*. Paper til miniseminar ved Kunnskapsdepartementet, 28. november 2007.
- Møller, Jorunn, Kirsten Sivesind, Guri Skedsmo og Marit Aas (2006): *Skolelederundersøkelsen 2005. Om arbeidsforhold, evalueringspraksis og ledelse i skolen*. Acta Didactica, nr. 1/2006. In-

- stitutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- National College for School Leadership (2007): What we know about school leadership, May 2007.  
<http://www.ncsl.org.uk/media/3E7/55/what-we-know-about-school-leadership.pdf>
- Nicolaisen, Heidi, Torgeir Nyen og Dag Olberg (2005): *Lærernes arbeidstid. Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004–2006*. Fafo-rapport 508.
- Nordahl, Thomas (2000): *En skole – to verdener. Et teoretisk og empirisk arbeid om problematferd og mistilpasning i et elev- og lærerperspektiv*. Avhandling til dr. polit.-graden ved Pedagogisk forskningsinstitutt. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Nordahl, Thomas (2005): *Læringsmiljø og pedagogisk analyse en beskrivelse og evaluering av LP-modellen*. NOVA-rapport 19/05. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordahl, Thomas (2007): *Hjem og skole – Hvordan skape et bedre samarbeid?*. Universitetsforlaget.
- Nordenbo, Sven Erik, Michael Søgaard Larsen, Neriman Tiftikçi, Rikke Eline Wendt og Susan Østergaard (2008): *Lærerkompetanser og elevers læring i førskole og skole*. Et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo, Teknisk Rapport, Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, København.
- OECD (2004): *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2005a): *Equity in Education Thematic Review. Finland country note*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2005b): *Are Students Ready for a Technology-Rich World? What PISA studies tell us*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2006): *Equity in Education Thematic Review. Norway country note*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2007a): *Improving school leadership*. Country Background Report for Norway, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2007b): *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2007c): *Education at a Glance 2007: OECD Indicator*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2008): *Improving School Leadership: Policy and Practice*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Ogden, Terje (2007): «Strategier for kvalitetsutvikling». Notat til forskerseminaret «Nøkler til kvalitetsutvikling i skolen» i Kunnskapsdepartementet 28. november 2007.
- Paas, F., Renkel, A., & Sweller, J. (2003). Cognitive load theory and instructional design: Recent developments. *Educational Psychologist*, 38, 1-4.
- Rambøll Management (2006): *eLearning Nordic 2006. Effekten av IKT i utdanningssektoren*.
- Rambøll (2007a). *Evaluering av skolelederprogrammet IKT-ABC. (Sluttrapport for ITU)*, Oslo Rambøll management
- Rambøll Management (2007b): *Realfag, naturligvis, evaluering av strategiplanen, sluttrapport 2007*.
- Rambøll Management (2008a): *Evaluering av mobilisering til programmet Kunnskapsløftet – Fra ord til handling*. Oslo: Rambøll Management.
- Rambøll Management (2008b): *Kartlegging av vurderingsopplegg hos norske skoleeiere*.
- Rasch-Halvorsen, Anne og Håvard Johnsbråten (2007): *Norsk matematikkråds undersøkelse høsten 2007, En undersøkelse av grunnleggende matematisk kunnskap for studenter som begynner på matematikkrevende studier i Norge*. Rapport utarbeidet for Norsk matematikkråd, ved Høgskolen i Telemark avd. EFL Notodden.
- Reynolds, Cecil R. mfl. (2006): *Are Zero Tolerance Policies Effective in the Schools? An Evidentiary Review and Recommendations*, A Report by the American Psychological Association Zero Tolerance Task Force  
<http://www.apa.org/releases/ZTTFRptBODRevisions5-15.pdf>
- Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005–2006).
- Rønning, Elisabeth og Stein Terje Vikan (2001): «Læreryrket: utfordrende og belastende». *Samfunnsspeilet* nr. 6, 2001, Statistisk sentralbyrå.
- Sammons, Pam (1999): *School effectiveness: coming of age in the twenty-first century*. Swets & Zeitlinger. Nederland.

- Shute, V. (2008): «Focus on formative feedback». *Review of Educational research*, 78, 1, 153-189.
- Skattum, Christian, Josten Askim og Ståle Opedal (2006): *Stab/støtte i tonivåkommuner: organisering, erfaringer og utfordringer*. Asplan Analyse og International Research Institute of Stavanger. Sluttrapport.
- Skolverket (2005): *Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat*. Rapport.
- Solheim, Ragnar Gees og Finn Egil Tønnesen (2003): *Slik leser 10-åringer i Norge En kartlegging av leseferdigheten blant 10-åringer i Norge 2001*. Senter for leseforskning.
- Somekh, B mfl. (2007): *Evaluation of the ICT Test Bed Project, Becta, Manchester Metropolitan University – Final Report*, Nottingham Trent University
- Song, S.H. & Keller, J.M. (2001): «Effectiveness of motivationally adaptive computer-assisted instruction on the dynamic aspects of motivation.» *Educational Technology Research and Development*, 49, 2, 5-22.
- Støren, Liv Anne, Håvard Helland og Jens B. Grøgaard (2007): *Og hvem stod igjen ..? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001*, Rapport 14/2007, NIFU STEP,
- Sutherland, Douglas, Robert Price, Isabelle Jourmard og Chantal Nicq (2007): *Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education*. OECD Economics Department Working Papers, nr. 546.
- TNS Gallup (2008): *Lærere og forskning Resultater fra en undersøkelse blant lærere i grunn- og videregående skole*.
- Turmo, Are og Per O. Aamodt (2007): *Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole: en kartlegging*. NIFU STEP Rapport 29/2007.
- University College London (2008): *Information behaviour of the researcher of the future*. A Ciber briefing paper, 11. januar 2008.
- Utdanningsdirektoratet (2006): «Forebyggende innsatser i skolen». *Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*. Redaktører: Thomas Nordahl, Øystein Gravrok, Hege Knudsmoen, Torill M.B. Larsen og Karin Rørnes. Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2008): «Kunnskapsløftet – fra ord til handling. Erfaringer og statistikk etter to søknadsrunder i programmet», rapport.
- Valdermo, Odd (2007): «Flerfaglighet i skole og lærerutdanning – oppskrytt og misforstått læringspotensial». *Bedre Skole*, (2).
- Woessmann, Ludger (2006): *Efficiency and Equity of European Education and Training Policies*. CESifo Working Paper, nr. 1779.
-

**Vedlegg 2****Kildehenvisninger****Boks 2.1 Tekstboks 3.1 Vurderingsgruppa i Hardanger/Voss**

De 8 kommunene Granvin, Ulvik, Jondal, Kvam, Eidfjord, Ullensvang, Odda og Voss har i flere år samarbeidet om kompetanseutvikling og skolevurdering. Alle skolene i regionen er vurdert. En lokal evaluering viser at skolene kjenner seg godt igjen i sterke og svake sider, og at mange gjør endringer i arbeidet med elevene som følge av den eksterne vurderingen. Metodikken involverer elever, foreldre og lærere på en god måte, mens oppfølging fra skoleeier varierer. Metodikken er spredt til om lag 50 kommuner i ulike deler av landet.

I tillegg til å vurdere skoler i egen region har vurderingsgruppa også gjort vurdering av skoler i andre deler av landet i regi av utviklingsprogrammet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Til sammen har pedagogene vurdert over 60 skoler. Gruppa har selv oppsummert viktige

erfaringer i et skriftlig innspill til Kunnskapsdepartementet.

Takk til medlemmene i vurderingsgruppa Haradanger/Voss: Aud Opheim Lygre (leder), Turid Solberg Mykkeltvedt, Gunilla Skutle Ølmheim, Gudny Fykse, Willy Solberg, Rannveig Alvsåker, Liv Kristoffersen, Hanne Sandvik, Marit Gursli, Anne Karin Flatlandsmo, Wenche Karin Helland, Brita Hamre, Sten Tore Svennes og Laila Sægrov

Les mer:

- Informasjon om det regionale samarbeidet og skolevurdering [www.kompetanseregion.no](http://www.kompetanseregion.no)
- Arbeidsbok for skolevurderingsmetodikken utarbeidet av Utdanningsdirektoratet er tilgjengelig under rapporter på [www.udir.no/fraordtilhandling](http://www.udir.no/fraordtilhandling)

**Boks 2.2 Tekstboks 3.2 og tekstboks 3.3 Løkeberg skole i Bærum kommune**

Løkeberg barneskole har ca 560 elever og ligger i Bærum kommune i Akershus. Skolens resultater på nasjonale prøver ligger godt over landsgjennomsnittet. Brukerundersøkelsene viser at både skolen og lærerne får gode tilbakemeldinger. Både elever og foreldre opplever at det er et godt læringsmiljø på skolen. Det gjennomføres også medarbeiderundersøkelser i regi av kommunen. Undersøkelsen viser at lærerne ved Løkeberg gir de beste skussmål til arbeidsmiljøet og ledelsen ved skolen. Skolen har vært demonstrasjonsskole i perioden 2003–2006. Løkeberg har samarbeidet med Sissel Holten ved Bredtvedt kompetansesenter ved utprøvingen av videoveiledning etter Marte Meo-metoden. PP-tjenesten i Bærum kommune har senere grepet tak i metoden, og har utdannet flere PP-veiledere i bruk av Marte Meo-metoden.

Bærum kommune har ca 108 000 innbyggere og 42 grunnskoler. Elevene i Bærum kommune skårer høyt på nasjonale prøver i 2007 og oppnår gode faglige resultater ved utgangen av grunnsko-

len. Kommunen har lang tradisjon for kartlegging og oppfølging av elevenes ferdigheter. Utdanningsnivået i kommunen er høyere enn landsgjennomsnittet.

En spesiell takk til rektor Christine Borge, lærerne Kari Gro Sundet og Toka Tost, og Helene på andre trinn.

Les mer:

- Skolens nettside <http://lokeberg.skoleveven.no/>
- Demonstrasjonsskolene 2005/2007 (omtale av Løkeberg på side 26) [http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Brosjyrer/demoskoler\\_2005\\_2007.pdf](http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Brosjyrer/demoskoler_2005_2007.pdf)
- Oppslag i Budstikka om videoveiledning på Løkeberg [http://www.budstikka.no/sec\\_nyheter/article30416.ece](http://www.budstikka.no/sec_nyheter/article30416.ece)
- Fagartikkel av Sissel Holten om bruk av Marte meo i skolen i spesialpedagogikk 12004: [http://www.utdanningsforbundet.no/UdfTemplates/Publication\\_\\_\\_12453.aspx](http://www.utdanningsforbundet.no/UdfTemplates/Publication___12453.aspx)

### Boks 2.3 Tekstboks 3.5 og tekstboks 3.8 Nylund skole i Stavanger

Nylund barneskole har ca 370 elever og ligger i Stavanger kommune i Rogaland. Skolens resultater på nasjonale prøver ligger langt over landsgjennomsnittet. Elevundersøkelsen viser også at elevene trives godt og at det er svært lite mobbing på skolen. Elevene gir også skolen topp skåre på elevmedvirkning og faglige tilbakemeldinger fra lærerne. Nylund skole samarbeider tett med Lesesenteret i Stavanger i sitt utviklingsarbeid. Skolen var demonstrasjonsskole i perioden 2004–2006, og tar fortsatt i mot skolebesøk fra hele Norge.

Stavanger kommune har ca 120 000 innbyggere og 41 grunnskoler. Elevene i Stavanger kommune skårer nokså høyt på alle de nasjonale prøvene i 2007. Utdanningsnivået i kommunen er noe høyere enn gjennomsnittet i landet. Nylund skole ligger i en bydel hvor elevgrunnlaget er mer variert.

En spesiell takk til rektor Frøydis M. S. Anthonsen, spesialpedagog Grethe Blomberg og FAU-leder Hilde Sund.

Les mer:

- Skolens nettside <http://www.linksidene.no/nylund>
- Demonstrasjonsskolene 20042006 (omtale av Nylund på side 2) [http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/demoskoler\\_2004\\_2006.pdf](http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/demoskoler_2004_2006.pdf)
- Oppslag i Aftenbladet og Aftenposten om opplæringen i basisfagene ved Nylund <http://aftenbladet.no/lokalt/article559972.ece> <http://www.aftenposten.no/foreldreogbarn/article1145487.ece>
- Kronikk/fagartikkel av Sigve Tjomsland ved Nylund skole og Janne Fauskanger ved Universitetet i Stavanger om Nylundmodellen i bladet Utdanning 12008 [http://www.utdanningsnytt.no/templates/udf20\\_\\_\\_15845.aspx?mode=print](http://www.utdanningsnytt.no/templates/udf20___15845.aspx?mode=print)
- Fagartikkel av Åse Kari H. Wagner ved Universitetet i Stavanger om leseopplæring for minoritetsspråklige elever i Norsk tidsskrift for logopedi 22006: <http://www.norsk-logopedlag.no/tidsskrift0606/minoritet.htm>

### Boks 2.4 Tekstboks 3.4 og Tekstboks 3.11 Malvik kommune

Malvik kommune har ca 12 000 innbyggere og 7 grunnskoler. Elevene i kommunen skårer litt under landsgjennomsnittet i de nasjonale prøvene i 2007, med unntak av regning på 8. trinn hvor kommunen ligger noe over gjennomsnittet. Utdanningsnivået i kommunen er omtrent på landsgjennomsnittet. Skoleeier har fått med alle skolene i et felles arbeid for å forbedre resultatene i norsk og matematikk. Skoleeier samarbeider med fagmiljøer ved Høgskolen i Sør-Trøndelag og NTNU for å lykkes med å tilpasse opplæringen bedre til den enkelte elev. Malvik kommune hadde nasjonalt tilsyn på det spesialpedagogiske feltet i 2006.

En spesiell takk til kommunalsjef Lasse Arntsen og rektor Frode Gjengaar.

Les mer:

- Artikkel skrevet av rådgiver Pia Skog, Malvik kommune, i samarbeid med Carl Fredrik Dons ved Høgskolen i Sør-Trøndelag og Lasse Arntsen i Malvik kommune om kommunens arbeid med tilpasset opplæring. Artikkelen er publisert i Utdanningsdirektoratets artikkelstafett om praktisk skoleutvikling: [www.skolenettet.no/fraordtilhandling](http://www.skolenettet.no/fraordtilhandling)
- Kommunens kvalitetsvurderingssystem på [www.malvik.kommune.no](http://www.malvik.kommune.no). Her finnes også kommunens mal for virksomhetsplan som er omtalt i eksemplet: <http://www.malvik.kommune.no/archive/tjenester/skole/kvalitetsvurdering/virksomhetsplan.doc> Kvalitetsvurderingssystemet som er utarbeidet ut fra Opplæringslovens § 13–10, har fått nasjonal oppmerksomhet.
- Oppslag i Malvikbladet, «Matte er topp»:
- <http://www.mb.no/lokalenyheter/article3154765.ece>
- Interregionalt samarbeid om ekstern vurdering:
- <http://www.selbu.kommune.no/skoler/eksternvurdering/>

**Boks 2.5 Tekstboks 3.7, 3.9 og 3.13 Vigra skule og Giske kommune**

Vigra skule har ca 170 elever og ligger i Giske kommune i Møre og Romsdal. Skolens resultater på nasjonale prøver ligger langt over landsgjennomsnittet. I følge Elevundersøkelsen har skolen et velfungerende elevdemokrati. Elevene oppgir også at de får faglige tilbakemeldinger ofte og at det er svært lite mobbing på skolen. Skolen har samarbeidet med flere ulike fagmiljøer for å legge om leseopplæringen og ta i bruk IKT aktivt i opplæringen.

Giske kommune har 6 700 innbyggere og 7 grunnskoler. Elevene i kommunen skårer omtrent på landsgjennomsnittet i de nasjonale prøvene i 2007. Resultatene er noe bedre i matematikk enn i lesing dette året. Kommunen har betydelig lavere andel innbyggere med universitets- og høyskoleutdanning enn gjennomsnittet i landet. Kommunen fikk ingen avvik, men to merknader ved nasjonalt tilsyn i 2007.

En spesiell takk til rektor Turid Støbakk Lillebø, Kommunalsjef Sindre Røsvik, pedagogisk veileder Severin Roald, FAU-leder Olav Megrund, samt Hans-Isak og Joakim på fjerde trinn.

Les mer:

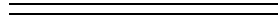
- Skolens nettside <http://www.vigra.gs.mr.no/>
- Demonstrasjonsskolene 20062008 (omtale av Vigra skule på side 8) [http://194.143.25.184/upload/Brosjyrer/Demonstrasjonsvirksomheter\\_0608.pdf](http://194.143.25.184/upload/Brosjyrer/Demonstrasjonsvirksomheter_0608.pdf)
- Fagartikkel/eksempel utformet av Uninett ABC om hvordan Vigra skule har jobbet med IKT i Uninett ABC sin eksempelsamling: <http://www.uninettabc.no/content.ap?thisId=756>
- Artikkel om satsing på ledelse og tett oppfølging i kommunen i Dagens næringsliv
- Rapport fra nasjonalt tilsyn 2007 [http://fylkesmannen.no/Nasjonalt\\_tilsyn\\_Giske\\_kommune\\_aUq6et64458ne.pdf.file](http://fylkesmannen.no/Nasjonalt_tilsyn_Giske_kommune_aUq6et64458ne.pdf.file)
- Samarbeid om oppfølging og utvikling av kvalitet i skolen. Nordre Sunnmøre kompetanse-region sine nettsider [www.nskr.net](http://www.nskr.net)

**Vedlegg 3**

## Illustrasjoner i meldingen

Bildene som er brukt på forsiden av i resten av stortingsmeldingen er malt av elever ved Løkeberg skole i Bærum. Som en del av arbeidet med ekspresjonismen maler alle elever på 6. trinn et selvportrett. Departementet har vært så heldig å få låne noen av disse bildene til å lage illustrasjonene i stortingsmeldingen.

En spesiell takk til kunst og håndverkslærer Kari Gro Sundet og Maria, Henriette Marlene, Johanne, Emil, Benjamin, Gina, Fredrik, Anja, Henrik, Zia, Lise Lotte, Sigrid, Mathias, Sverre, Tobias, Marianne, Lisa, Kristian og Silje i 6. klasse.







Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post- og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern  
0314 OSLO  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Telefaks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon:  
Tegnet av elever på 6. trinn ved Løkeberg skole i Bærum.

Trykk: 07 Gruppen AS – 06/2008

