DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 21

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Lærelyst
– tidlig innsats og kvalitet i skolen

Innhold

1 Forord 5

2 En skole som gir muligheter til alle 7
2.1 Kvalitetsforskjeller i norsk skole .. 8
2.2 Utviklingen i norsk skole: fra sektorbygging til kvalitetsutvikling 10
2.3 En skole der alle jobber mot samme mål 11
2.3.1 Tidlig innsats 12
2.3.2 Lokalt arbeid med kvalitetsutvikling 13
2.3.3 Universiteter og høyskoler som kan tilby relevant kompetanse til skolen 14

3 Status for kvalitet i grunnopplæringen 15
3.1 Læringsmiljø 17
3.2 Elevenes læringsutbytte 19
3.3 Gjennomføring av videregående opplæring 21
3.4 Departementets vurderinger 23

4 Profesjonelt samarbeid for kvalitetsutvikling 25
4.1 Samarbeid i norsk skole 27
4.1.1 Samarbeid mellom lærere 28
4.1.2 Skoleledere – ledelse av lærende fellesskap 29
4.1.3 Skoleeiere 31
4.2 Videre utvikling av det profesjonelle samarbeidet i skolen 32
4.2.1 Lærerrollen 32
4.2.2 Ledelse av skolen 35
4.2.3 Skoleeierskap 37

5 Tidlig ute og tett på – forutsetninger for læring 41
5.1 Tidlig innsats i barnehagen og skolen 42
5.2 Det ordinære tilbudet for alle barn og unge 43
5.2.1 Barnehagetilbud av god kvalitet ... 43
5.2.2 Et godt læringsmiljø uten mobbing 45
5.2.3 Tilpasset opplæring og tidlig innsats i ordinær undervisning 47
5.3 Ekstra tiltak i ordinær opplæring . 51
5.3.1 Plikt til intensiv opplæring 51
5.3.2 Plikt til tverretatlig samarbeid 52
5.4 Særskilte tiltak i og utenfor det ordinære tilbudet 56
5.4.1 Barnehage 57
5.4.2 Styrket kunnskapsgrunnlag for bedre inkludering 57
5.4.3 Krav til ressurser i spesialpedagogikk 58
5.4.4 Tidlig innsats for minoritetsspråklige barn og unge 59
5.5 Elever med stort læringspotensial 61

6 Kvalitetsvurdering 64
6.1 Kvalitetsvurderingssystemet 65
6.1.1 Kvalitetsvurderingssystemets formål 65
6.1.2 Bruken av kvalitetsvurderingssystemet 65
6.1.3 Kilder til informasjon 66
6.2 Departementets vurdering av kvalitetsvurderingssystemet 70

7 Rekruttering og formell kompetanse 73
7.1 Kvalitet i lærerutdanningene 74
7.1.1 Rekruttering til lærerutdanningene 74
7.2 Kompetansekrav for tilsetting og undervisning 76
7.3 Videreutdanning og kvalifisering 78
7.3.1 Yrkesfaglærerløftet 81
7.3.2 Stipendordning for ansatte i skolen uten godkjent lærerutdanning 81
7.3.3 Ansatte i undervisningsstillinger uten formelle kvalifikasjoner 81
7.3.4 Videreutdanning for differensiering av arbeidsoppgaver 82

8 Kompetanseutvikling i skolen 84
8.1 Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i alle kommuner 86
8.1.1 Lærerprofesjonens rolle i den nye modellen for kompetanseutvikling 92
8.2 Oppfølgingsordning 93
8.3 Innovasjonsordning 96
8.4 Universiteter, høyskoler og nasjonale sentre 98

9 Økonomiske og administrative konsekvenser 101

Litteratur: 104

DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 21

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Lærelyst
– tidlig innsats og kvalitet i skolen

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 24. mars 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Forord

Kunnskap er nøkkelen til fremtiden, både for hvert enkelt menneske og for samfunnet som helhet. Utdanning gir muligheter for alle. Det gir barn og unge mulighet til å skape seg et godt og trygt liv, til å bli aktive deltakere i samfunnet, og til å skaffe seg gode, trygge jobber.

Regjeringen vil at skolen skal gi alle sjansen til å bli den beste versjonen av seg selv. Det skal være din innsats og dine talenter – ikke din familiebakgrunn eller ditt bosted – som avgjør hvilke muligheter du har i livet.

Barnehagen og skolen må gi barn og unge den dannelsen og utdannelsen de trenger for å mestre fremtiden. Barnehager og skoler er sosiale fellesskap som formidler og utvikler de grunnleggende verdiene samfunnet vårt er tuftet på. Alle barn og elever skal oppleve tilhørighet og likeverd i barnehagen og på skolen.

World Economic Forum har anslått at 65 prosent av barna som begynner på skolen i dag, vil komme til å arbeide i næringer og jobber som ennå ikke finnes. Det teknologiskiftet vi står midt oppe i, er blitt kalt for den fjerde industrielle revolusjon, og det vil endre arbeidsmarkedet for oss alle. Teknologiutvikling og automatisering har allerede erstattet mange manuelle, rutinepregede oppgaver, og arbeidsplasser er lagt ned. Det betyr at kunnskap og evne til omstilling blir stadig viktigere, både for arbeidslivet som helhet og for den enkelte.

Å stå uten utdanning, med store kunnskapshull eller manglende grunnleggende ferdigheter, gir risiko for utenforskap. Derfor må vi ha en skole som forbereder alle elever på et arbeidsliv i omstilling og med stadig høyere krav til kompetanse.

Vi har lyktes med mye i norsk skole. På første skoledag begynner elever fulle av lærelyst i et utdanningsløp som er tilgjengelig for alle. Alle disse barna har potensial til å undre seg, oppdage, lære og glede seg over det.

Men vi har noen utfordringer.

Norsk skole er preget av større forskjeller enn det vi liker å tro. Vi ser for store forskjeller mellom klasserom på samme skole, forskjeller mel-

lom skoler i samme kommune, og forskjeller mellom kommuner og landsdeler.

Vi vet at norsk skole reproduserer sosiale forskjeller. Det vil si at hvem foreldrene dine er, hvor mye utdannelse de har, og hvor mange bøker det finnes i bokhyllene hjemme, fortsatt spiller en stor rolle for hvor mye du lærer.

Variasjoner i utdanningsnivå og utdanningskultur på tvers av landet er en forklaring på forskjellene, men det må ikke bli en unnskyldning. Gode skoler har høye ambisjoner for hvert enkelt barn – uansett. Vi vet at gode skoler klarer å løfte alle elever, ikke bare dem som allerede har de beste forutsetningene for å lykkes. Og vi har mange gode eksempler på norske skoler og lærere som ikke mister troen, som har høye forventninger til elevene sine, og der elevene oppnår et læringsutbytte som mange ikke trodde var mulig.

Regjeringen vil bidra til et samfunn med muligheter for alle og har begynt arbeidet med å styrke grunnmuren i skolen.

Vi har stilt krav til at alle lærere som underviser i norsk, matematikk og engelsk, skal ha fordypning i fagene. Vi satser massivt på videreutdanning for å styrke lærernes kompetanse. Vi innfører en ny og forsterket femårig mastergradsutdanning for lærere. Dette, sammen med en rekke andre tiltak, vil gi en bedre opplæring for alle elever. Men vi må gjøre mer.

Faglige vansker som begynner i det små i de første årene, kan vokse og være store når ungdomsskolen nærmer seg. I verste fall kan det føre til at elever mister mestringsfølelse og motivasjon og dropper ut av skolen. Det er en av grunnene til at tidlig innsats er så viktig.

Mange skoler jobber hardt, har gode rutiner og opplegg for å fange opp elever som sliter. Men det er store forskjeller fra skole til skole og fra kommune til kommune. Regjeringen vil sikre at alle barn får den hjelpen de trenger, så tidlig som mulig, og vil sørge for at alle – uavhengig av bakgrunn og bosted – får den støtten de trenger til å lære å lese, skrive og regne.

Det er mulig å snu en skole som har vedvarende svake læringsresultater eller et dårlig læringsmiljø. Og det er mulig å gjøre en god skole bedre. Regjeringen vil derfor stille strengere krav til at kommuner og fylkeskommuner jobber systematisk for å bedre læringsmiljøet og elevenes læringsutbytte i alle fag.

Samtidig tilsier all erfaring at man må eie problemene sine lokalt. Hvert år bruker staten store summer på skoleutvikling. Regjeringen ønsker at disse midlene gradvis skyves utover i systemet, slik at kommuner og skoler får større handlingsrom til å drive systematisk skoleutvikling. Til selv å ta tak i det som ikke fungerer, slik at de ruster elevene sine best mulig for fremtiden.

Kunnskapsskolen er regjeringens viktigste prosjekt. En god skole utdanner og danner, jevner ut sosiale forskjeller, og gir like muligheter uavhengig av om du vokser opp i Alta, på Alna eller i Arendal.

Til det beste for hver enkelt elev. Og til det beste for oss alle.

En slik skole danner selve grunnmuren i fremtidens samfunn.

2 En skole som gir muligheter til alle

Figur 2.1

For at barn og unge skal ha lyst til å lære, være motiverte og oppleve mestring må alle som har en rolle i utdanningssystemet være preget av lærelyst. Alle, fra den enkelte lærer til departementet og politikerne må ønske å lære noe nytt, ønske å lære av hverandre og ha rom og mulighet til å prøve, feile og få til noe.

Den norske skolen er inne i en positiv utvikling, og en god skole har blitt bedre. På mange norske skoler har elevene et godt læringsutbytte i alle fag, og de trives godt. Slike skoler vektlegger særlig elevenes læringsmiljø: Det er arbeidsro i klasserommet, og elevene har gode relasjoner til lærerne. Elevene vet dessuten hva de skal lære, de er motiverte for innsats og får opplæring tilpasset deres nivå.[1] De skolene som bidrar mest til elevenes læring, løfter alle elevgrupper: både elever med et godt og et svakere faglig utgangspunkt, elever med og uten foreldre med høyere utdanning og elever med og uten minoritetsspråklig bakgrunn.[2]

Med Kunnskapsløftet, regjeringens omfattende satsinger på lærernes kompetanse, og med arbeidet med å fornye skolens læreplaner er det lagt et grunnlag for videre utvikling av skolen som regjeringen ønsker å bygge på.

Samtidig er det en utfordring at elever går ut av grunnskolen uten et tilstrekkelig grunnlag for videre utdanning og arbeidsliv. Læring er en pro-

1 Bakken og Seippel (2012)
2 Steffensen mfl. (2017)

sess der tidlig læring bidrar til mer læring. Det er derfor avgjørende at innsatsen starter tidlig i utdanningsløpet. I tillegg må det sikres at skolene setter i verk tiltak for elever så snart det er behov for det - når som helst i skoleløpet.[3]

En annen utfordring er at forskjellene i elevenes læringsutbytte er for store, både mellom skoler og innad på skoler, også når man tar hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag. Hvis vi for eksempel sender to elever fra grunnskolen med det samme faglige grunnlaget til en av de beste og en av de svakeste videregående skolene, ville eleven på den beste skolen hatt langt større sannsynlighet for å fullføre.[4] I dag fullfører 73 prosent av elevene innen fem år. Hvis alle videregående skoler var like gode som de beste til å få elevene til å fullføre, ville 80 prosent av elevene fullført videregående opplæring på samme tid. Slike kvalitetsforskjeller mellom skolene får store konsekvenser for elevenes fremtidsmuligheter.[5]

Tilfeldighetene i hvilken kommune barna vokser opp i, hvilken skolekrets de tilhører, og hvilket klasserom de havner i, må ha minst mulig betydning for kvaliteten på den utdanningen de får. Derfor vil regjeringen bidra til mindre forskjeller og økt kvalitet i skolen.

Det betyr ikke at nasjonale myndigheter skal bestemme hvordan kommuner, skoler eller lærere skal jobbe. For at kvalitetsforskjeller mellom skoler og innad på skoler skal bli mindre, vil regjeringen definere tydelige krav og forventninger til lokale myndigheter. Regjeringen vil samtidig legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner skal få handlingsrom til å drive kvalitetsutvikling, slik at de kan finne løsninger som er tilpasset lokale behov. Lærere og skoleledere skal få gode muligheter til å bygge og videreutvikle profesjonelle fellesskap.

I meldingen foreslår derfor regjeringen disse hovedtiltakene:

- strengere krav til tidlig innsats. Blant annet skal alle elever som henger etter få tilbud om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning på 1.–4. trinn
- en ny modell for kompetanseutvikling i skolen som gir større handlingsrom for lærere, skoleledere, skoler og kommuner
- tett oppfølging av kommuner som ligger under en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen
- oppnevne et utvalg som skal sikre at opplæringsloven ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen, og at lokale skolemyndigheter har tilstrekkelig handlingsrom
- strengere krav til formell kompetanse i skoleledelse og spesialpedagogikk

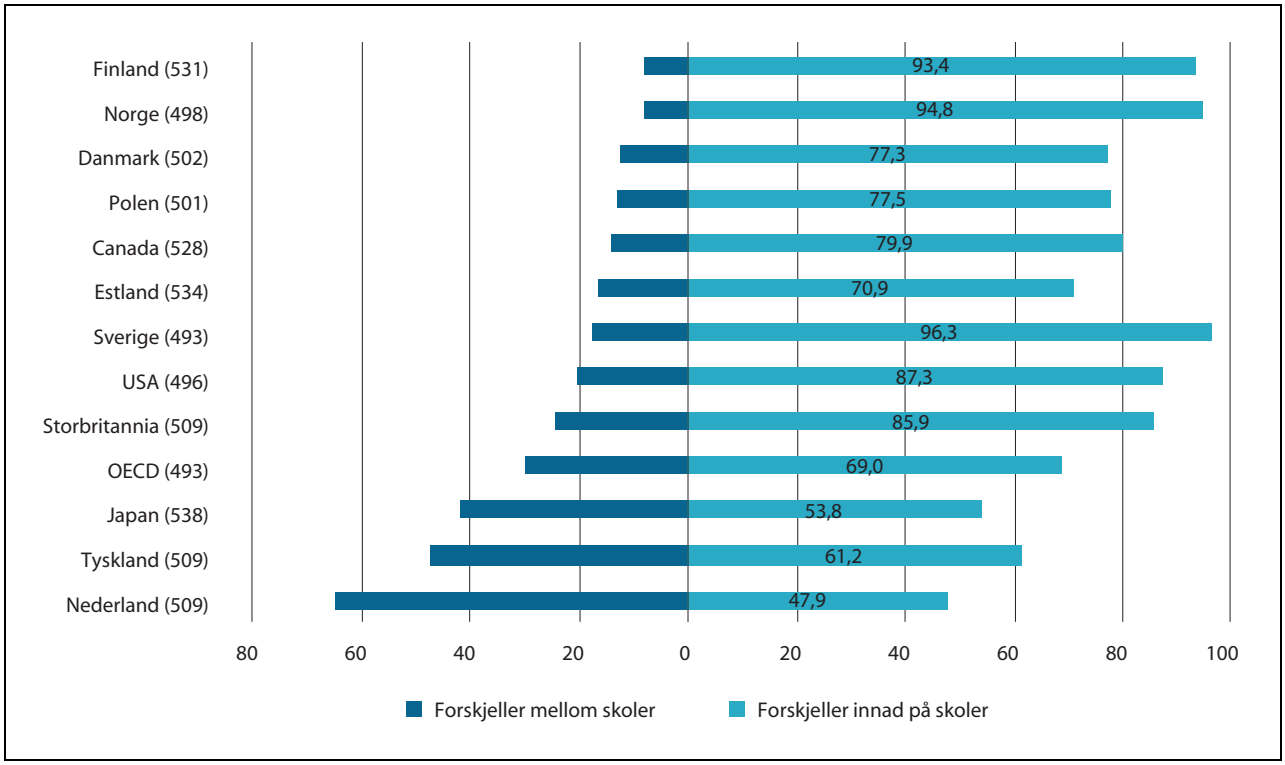
2.1 Kvalitetsforskjeller i norsk skole

Norge har gode forutsetninger for å skape en av verdens beste skoler. Få andre land bruker så store ressurser på skole, og få har så høy deltakelse i utdanning. De internasjonale undersøkelsene tyder på at elevenes læringsutbytte på sentrale områder har økt siden innføringen av Kunnskapsløftet, særlig i starten av grunnskolen. I matematikk på 5. trinn skårer norske elever for eksempel høyere enn jevnaldrende elever i de andre nordiske landene, og er blant de beste i Europa. Likevel har vi noen klare utfordringer:

- I et lengre og samlet historisk perspektiv viser de internasjonale undersøkelsene at nivået på læringsutbytte i de ferdighetene som måles, er forholdsvis stabilt, selv om det er potensial for å heve læringsutbyttet i alle fag.
- Det er fortsatt mellom 15 og 20 prosent av elevene som går ut av grunnskolen med så svake ferdigheter at de vil ha problemer med å klare seg i videre utdanning og arbeidsliv. Det tilsvarer om lag 10 000 elever i hvert eneste årskull.
- Under ti prosent av elevene som går ut av grunnskolen, skårer på de høyeste prestasjonsnivåene i lesing, naturfag og matematikk i PISA.
- På tross av en svak økning i andelen elever som fullfører og består videregående opplæring de siste par årene, har gjennomføringen i hovedsak vært stabil og ligget på 70 prosent siden Reform 94.
- Læringsmiljøet til elevene har på mange punkter utviklet seg positivt, men fortsatt er det for mange elever som opplever mobbing og ulike former for krenkelser.

Selv om internasjonale og nasjonale undersøkelser bare måler elevenes kompetanse eller ferdigheter i noen fag, illustrerer disse eksemplene noen viktige utfordringer i skolen. Det er for store kvalitetsforskjeller, noe som er uheldig for alle elever. PISA 2012 viste for eksempel at forskjellene mellom skoler i matematikk hadde økt siden innføringen av Kunnskapsløftet. I 2003 kunne omtrent sju prosent av variasjonen i matematikk-

[3] Heckman (2008)
[4] SSB (2016)
[5] Falch mfl. (2016)



Figur 2.2 Forskjeller mellom og innad på skoler i naturfag, PISA 2015

Tallene i parentes er landets gjennomsnittsskår i naturfag.
Kilde: OECD (2016b)

resultater knyttes til hvilken skole elevene gikk på. I 2012 kunne tolv prosent av variasjonen tilskrives skoletilhørighet.[6] Å redusere forskjeller i kvaliteten på opplæringen betyr ikke at ambisjonene på vegne av elevene reduseres. Land som Canada, Estland og Japan oppnår både høyere gjennomsnittlige resultater i naturfag[7] og mindre variasjon mellom elevene.

Forskjellene vi ser mellom skolene i Norge består når det kontrolleres for elevenes sosiale og faglige bakgrunn. En ny norsk studie finner vesentlige forskjeller mellom skolenes bidrag til elevenes læring, basert på nasjonale prøver og eksamen.[8] Forskjellene økte fra 2010 til 2015. På mellomtrinnet og ungdomstrinnet oppnådde elever på de beste skolene om lag ett skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene. På småskoletrinnet oppnådde elever på de beste skolene resultater som tilsvarer om lag to skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene.[9] Forskere finner også forskjeller mellom de videregående skolene i hvor stor grad de bidrar til at elevene fullfører videregående opplæring. Også denne studien tar hensyn til at elevene har ulik bakgrunn.[10]

De nordiske landene kjennetegnes imidlertid, mer enn mange andre land, av at forskjellene i elevresultater er langt større innad på skoler enn mellom skoler, vist i figur 2.2. Det er noe forskjell mellom fagområder. For eksempel viser PISA 2015 at nesten 95 prosent av den samlede variasjonen i elevresultater i naturfag kan knyttes til variasjon innad på skolene. Denne andelen var omtrent den samme i PISA 2006. I matematikk viste PISA 2012 at rundt 83 prosent av den samlede variasjonen i elevresultater kan knyttes til variasjon innad på skoler.

Årsakene til den store variasjonen innad på skoler er sammensatte og usikre. Store forskjeller *mellom klasserom* på en skole kan skyldes at lærere i ulik grad er i stand til å bidra til elevenes læring. Enkelte lærere hever elevenes læringsutbytte svært mye.[11] Et viktig poeng i denne

6 Kjærnsli og Jensen (red.) (2016), Kjærnsli og Olsen (red.) (2013)

7 PISA-undersøkelsene veksler mellom å ha hovedfokus på de tre områdene lesing, matematikk og naturfag

8 Steffensen mfl. (2017)

9 Resultatene fra småskoletrinnet må tolkes med forsiktighet, fordi det ikke finnes opplysninger om tidligere resultater

10 Falch mfl. (2016)

forskningen er at slike lærere også hever elevenes læringsutbytte når de bytter skole og møter andre elever. I land med store forskjeller mellom skoler kan ofte en relativt stor andel av den totale variasjonen forklares av sosioøkonomisk bakgrunn. I disse landene deles elevene ofte inn i ulike grupper eller klasser på et tidlig tidspunkt, for eksempel etter ferdigheter eller videre utdanningsplaner. Et vanlig norsk klasserom har elever på alle nivåer. Det kan gi forskjeller innad på skolene.

I Norge skyldes store forskjeller *innad i klasserom* bare delvis elevenes sosiale bakgrunn. I PISA 2015 forklarer den sosioøkonomiske bakgrunnen til norske elever åtte prosent av den samlede variasjonen i naturfagresultater, og det er om lag på samme nivå som tidligere PISA-undersøkelser på andre fagområder. Det betyr at flere faktorer enn sosial bakgrunn har betydning for forskjeller i elevresultater. Forskning tyder samtidig på at effekten av sosial bakgrunn på elevenes læring og utvikling faktisk er noe skoler og kommuner kan påvirke.[12] Norske studier finner ofte at elevenes hjemmebakgrunn kan forklare noe mer av variasjonen i skoleprestasjoner enn det man finner i PISA.[13] En studie fant også en svak økning i sosioøkonomiske forskjeller i grunnskoleresultater etter Kunnskapsløftet.[14]

Samlet sett mener regjeringen at disse resultatene indikerer at norske skoler og kommuner i ulik grad har greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever. Det har gitt for store forskjeller i elevens faglige og sosiale utvikling, og for store forskjeller i læringsmiljø. Det norske, desentraliserte utdanningssystemet forutsetter aktive og kompetente kommuner som kan bruke kunnskap om resultater til kvalitetsutvikling på sine skoler. Desentralisering forutsetter også skoler med profesjonsfellesskap som kan omsette erfaring og kunnskap til ny undervisningspraksis, og universiteter og høyskoler som tilbyr kompetanse som er relevant for skolenes utviklingsbehov.

[11] Chetty mfl. (2014)
[12] Bakken (2009)
[13] Det henger trolig sammen med at nasjonale studier ofte er basert på bedre data for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn
[14] Bakken og Elstad (2012)

2.2 Utviklingen i norsk skole: fra sektorbygging til kvalitetsutvikling

Hovedmålet med norsk utdanningspolitikk var lenge å bygge en sektor som ga alle barn, unge og voksne mulighet til å skaffe seg utdanning. Gjennom å utvide rettigheter og plikter skulle utdanning bli en mulighet for alle, ikke et gode for de få. Folkeskoleloven i 1959 og grunnskoleloven i 1969 ga alle en rett og en plikt til niårig grunnskole. I løpet av 1970-årene ble en rekke statlige spesialskoler nedlagt, og kommunene fikk ansvar for alle elevers opplæring. Skolene møtte nå elever med mer forskjellige forutsetninger for å lære, og prinsippet om tilpasset opplæring ble lovfestet.[15] Gjennom lov om videregående opplæring i 1974 ble gymnas og yrkesskoler samlet i en felles videregående opplæring, og i 1994 ble retten til tre års videregående opplæring lovfestet. Med Reform 97 ble grunnskolen tiårig.

Alt dette har gitt en formidabel vekst i utdanningsnivået i Norge. I 1950 hadde omtrent 84 prosent av befolkningen over 16 år grunnskole som høyeste utdanning. I 2015 gjaldt det bare 27 prosent.[16] For mange land hadde slike rettighetsutvidelser lenge store økonomiske gevinster fordi befolkningens utdanningsnivå økte mer enn i konkurrerende økonomier. For eksempel var opprettelsen av videregående skoler i USA mellom 1910 og 1940 trolig en viktig forklaring på den sterke amerikanske økonomiske veksten i etterkrigstiden.[17]

I dag vil innholdet i og kvaliteten på opplæringstilbudet ha større betydning for økonomisk vekst og fremtidig velferd. Utvikling av kvaliteten på opplæringen er imidlertid mer komplekst og vanskeligere å lykkes med enn å utvide rettigheter og plikter. I de fleste land har elevenes læringsutbytte i sentrale undervisningsfag og ferdigheter vært stabilt over lange perioder, til tross for reformer og tiltak. Det finnes imidlertid unntak. Finland og Canada hevet læringsutbyttet i skolen vesentlig i løpet av 1980- og 1990-årene. På 2000-tallet opplevde Tyskland og Japan også en positiv utvikling.[18] Kvalitetsutvikling – i motsetning til sektorbygging – er i større grad et kontinuerlig arbeid uten et naturlig sluttpunkt. Det lokale arbeidet med kvalitet, gode profesjonsfellesskap og elevenes læringsmiljø og læringsutbytte vil alltid kunne videreutvikles.

[15] Jenssen og Lillejord (2009)
[16] SSB (2016)
[17] Goldin og Katz (1997)
[18] Woessmann (2016)

Kunnskapsløftet var den første store skolepolitiske reformen som hadde kvalitetsutvikling som hovedgrep. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* varslet Bondevik II-regjeringen et systemskifte for skolen:

> «Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål.»

Med reformen Kunnskapsløftet skulle kommuner og fylkeskommuner få et større handlingsrom i læreplaner og regelverk, men de ble også ansvarliggjort gjennom læreplanmål og mer kunnskap om blant annet elevenes læringsutbytte. Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering ga kommunene og fylkeskommunene et nytt grunnlag å styre skolene på.

Gjennom *Lærerløftet* har denne regjeringen lagt til rette for å styrke lærernes formelle kompetanse. Grunnskolelærerutdanningene er på mastergradsnivå, og opptakskravene er skjerpet. Tilbudet om videreutdanning er betydelig styrket, og alle lærere skal ha fordypning for å undervise i sentrale fag. I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om å bygge videre på prinsippene i Kunnskapsløftet, men fornye læreplanverket. Regjeringen har også iverksatt en gjennomgang av utdanningsprogrammene og lærefagene i fag- og yrkesopplæringen for å sikre at opplæringstilbudet i større grad samsvarer med etterspørselen etter kompetanse i arbeidslivet.

I hele denne perioden har staten stått overfor et grunnleggende styringsparadoks: De faktorene som har størst betydning for elevenes læring og utvikling, er de som staten i minst grad kan styre. Faktorer som staten kan styre, har ofte begrenset effekt på elevenes læring. For eksempel innførte man med Reform 97 skolestart for seksåringer og en tiårig grunnskole. Tidligere skolestart førte imidlertid ikke til at elevene lærte mer.[19] På samme måte er ikke økte lærerressurser tilstrekkelig for kvalitetsutvikling. Effekten av mindre klasser på elevenes læring er i beste fall moderate, og kostnadene er høye.[20] Det samme styringsparadokset kan også sies å gjelde mellom de lokale skolemyndighetene og skolene, og mellom skoleledelsen og lærerne på en skole. For at elevene skal lære mer, må lærerne endre selve undervisningen på grunnleggende måter.[21]

2.3 En skole der alle jobber mot samme mål

I likhet med mange andre områder av samfunnet styres skolen fra flere ulike nivåer. I de beste utdanningssystemene har man sannsynligvis funnet et balansepunkt mellom nasjonale mål, desentralisering, kapasitetsbygging og ansvarliggjøring. I norsk grunnopplæring er sentrale ansvarsforhold, handlingsrom og forbindelseslinjer ikke klart nok definert.[22] I denne meldingen vil regjeringen tydeliggjøre ansvarsfordelingen i utdanningssystemet.

I det norske politiske systemet skal beslutninger om skolens grunnleggende samfunnsmandat og mål ligge på nasjonalt nivå. Det er en forutsetning for en samfunnsbyggende skole. Det fattes mange lokale beslutninger med normative konsekvenser, men mål og prioriteringer i skolen er grunnleggende politiske spørsmål.

Staten har et systemansvar for hele skolesektoren, og et særlig ansvar for å sikre likhet i kvaliteten på opplæringstilbudet på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Opplæringsloven er et sentralt virkemiddel for at nasjonale myndigheter skal kunne sikre at elevene skal få et likeverdig opplæringstilbud. Det er gjennom lov og forskrift at statens forventninger til lokale skolemyndigheter defineres. Stortinget vedtar formålsparagrafen for skolen, og beslutter der hva som skal være skolens grunnleggende samfunnsmandat. Nasjonale myndigheter fastsetter læreplanene i fag og hvordan skolen skal prioritere timetallet mellom de ulike skolefagene. Det er viktig med dialog med partene og samfunnet rundt om hvordan de nasjonale målene, for eksempel i læreplanverket, bør formuleres.

I den offentlige skolen er det kommunestyret og fylkestinget som er skoleeiere, og som dermed har ansvaret for at skolene følger de lover og regler som gjelder. Det er de som skal sørge for at elevenes rettigheter til opplæring ivaretas. Innenfor rammene av de nasjonale målene og lov og for-

[19] Drange mfl. (2012)

[20] Hattie (2009), Darling-Hammond mfl. (2009) Slavin (1989), Goldstein mfl. (2000)

[21] Hattie (2009), Darling-Hammond mfl. (2009)

[22] Hooghe og Marks (2003), Aasen mfl. (2012), Burns og Köster (red.) (2016)

Figur 2.3

skrift bør kommuner og fylkeskommuner ha ansvar og handlingsrom.

Internasjonal forskning viser at desentralisering av beslutninger om organisering, oppgaveløsning og bruk av ressurser har positive effekter på elevenes læring, gitt at det lokale nivået har kompetanse og vilje til å ta ansvaret.[23] Blant annet har det betydning at det er stor grad av frihet til å fordele ressurser, foreta ansettelser, fastsette lønn og utvikle undervisningen. Det lokale nivået har som regel bedre kunnskap om egne forhold, større evne til å utnytte ressurser og kan utvikle mer treffsikre tiltak enn det statlige nivået.[24]

Av den grunn vil regjeringen at kommunene igjen inntar rollen som drivkraft for å utvikle skolen. Fra rundt 1890 til 1920 ble det kommunale velferdstilbudet kraftig utvidet. Blant annet opprettet flere kommuner middelskoler, gymnas og fagskoler. Den neste store kommunale ekspansjonsfasen skjedde fra tidlig etterkrigstid, særlig knyttet til ungdomstrinnet. For å bygge opp et skoletilbud som favnet alle barn og unge i hele landet, var det nødvendig å utvide statens rolle. Etter 1970 har kommunene i større grad forvaltet velferdstilbud som er definert og regulert på statlig nivå.[25] Med overgangen til kvalitetsutvikling som hovedmål for den nasjonale utdanningspolitikken må imidlertid kommunene igjen innta den sentrale rollen i utviklingen av skolen.

Uten en lærerprofesjon og skoleledelse som er i stand til å ta i bruk det profesjonelle handlingsrommet og omsette kunnskap til stadig bedre undervisningspraksis, vil verken statlige eller kommunale tiltak for kvalitetsutvikling gi mer læring og utvikling for elevene. Skolens samfunnsmandat er omfattende, og noen av områdene kan bare vurderes lokalt, slik som deler av generell del av læreplanverket. Profesjonelle fellesskap stiller høye krav og har store forventninger til både lærere og elever, forutsetter åpenhet og refleksjon om undervisning, bygger på forskningsbasert kunnskap og samarbeider med relevante velferdstjenester utenfor skolen.

Det finnes ikke ett svar på hvordan et godt utdanningssystem skal styres. Det avgjørende for kvaliteten i skolen er heller samarbeidet og utviklingsprosessene i hele utdanningssystemet – fra barnehager til universiteter og høyskoler.[26] For at alle elever skal få et likeverdig opplæringstilbud av høy kvalitet, foreslår regjeringen tiltak innenfor følgende hovedområder: tidlig innsats, lokalt arbeid med kvalitetsutvikling og universiteter og høyskoler som tilbydere av kompetanseutvikling.

2.3.1 Tidlig innsats

Det er stor enighet om at tidlig innsats er langt mer virkningsfullt enn å prøve å kompensere for forskjeller senere i opplæringsløpet.[27] Likevel viser internasjonale undersøkelser at mellom 15 og 20 prosent av elevene går ut av grunnskolen med så svake ferdigheter i matematikk og lesing at de kan få problemer med videre utdanning og arbeid. Omfanget av spesialundervisning øker dessuten gjennom opplæringsløpet.

Et godt barnehagetilbud er tidlig innsats for alle barn, spesielt for barn som av ulike grunner trenger særlig støtte og omsorg. Antallet voksne og deres kompetanse er avgjørende for om barna får et godt barnehagetilbud. Regjeringen vil derfor sikre at alle barnehager har en forsvarlig grunnbemanning og at flere barnehageansatte har kompetanse som barnehagelærere.

Som varslet i Prop. 1 S (2016–2017) vil regjeringen våren 2017 sende forslag om krav til grunnbemanning ut til høring. I statsbudsjettet for 2017 er det bevilget 172 mill. kroner til flere barnehagelærere. Bevilgningen har halvårseffekt og helårseffekten utgjør om lag 415 mill. kroner. Regjeringen har som ambisjon å øke kompetansekravene i barnehagene, slik at flere av de ansatte i barnehagene må være barnehagelærere. Det vil i løpet av 2017 bli sendt ut til høring et forslag om at

[23] I Norge vil det lokale nivået være kommuner og fylkeskommuner.

[24] Woessmann (2016)

[25] Grønlie (2004), Homme (2008)

[26] Burns og Köster (red.) (2016)

[27] Heckman (2008)

pedagognormen skjerpes opp til det Stortinget har bevilget midler til. Ikrafttredelse vil bli nærmere omtalt i høringsnotatet. I 2016 oppfylte 74 prosent av barnehagene pedagognormen, en økning fra 55 prosent i 2014. Utviklingen går derfor raskt i riktig retning. Regjeringen har som ambisjon å skjerpe kompetansekravene ytterligere, men dette må vurderes i lys av utviklingen i antall barnehagelærere som blir utdannet og som blir i yrket. Et eventuelt forslag om skjerpede kompetansekrav vil vurderes i de årlige budsjettprosessene.

Regjeringens ambisjon er at det skal finnes nok lærere som er eksperter på begynneropplæring, til å gi alle barn en god start i skoleløpet. Rekrutteringen til lærerutdanningen rettet mot de yngste elevene har imidlertid vært en utfordring siden innføringen av de nye grunnskolelærerutdanningene. Departementet vil støtte lokale initiativ til samarbeid for å øke rekrutteringen til GLU 1–7.

Regjeringen vil sende et lovforslag om tidlig innsats i grunnskolen ut til høring. Kommunene skal få en plikt til å sørge for at elever som henger etter i lesing, skriving eller regning på 1.–4. trinn, får tilbud om intensiv opplæring, uten at dette krever sakkyndig vurdering eller annen saksbehandling. Det er skolene som skal beslutte om elevene har behov for intensiv opplæring og hvordan den best kan organiseres og gjennomføres. Lovforslaget vil også omfatte en plikt for skolene til å samarbeide med velferdstjenester utenfor skolen, slik at elever med ulike personlige, sosiale og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen får en helhetlig oppfølging.

I statsbudsjettet for 2017 er det vedtatt å øke bevilgningen til økt lærertetthet på 1.–4.trinn med 460 mill. kroner for å styrke kommunenes arbeid med tidlig innsats. Den samlede bevilgningen er med dette på 1,3 mrd. kroner. Midlene skal benyttes til lærerårsverk. Regjeringens vurdering er at tilskuddet gir kommunene rom for å følge opp elever tettere.

Alle barnehager og skoler må ha kompetanse og kapasitet til å tidlig finne ut hvilke barn og elever som vil ha nytte av vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, og kompetanse til å sørge for at det pedagogiske tilbudet holder høy kvalitet. Det finnes for lite kunnskap om hvordan man lokalt legger til rette for god hjelp og støtte og inkluderende praksis i barnehage og skole. Departementet har derfor utnevnt en ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

Høy kompetanse er viktig for å øke kvaliteten i spesialundervisningen. Derfor vil regjeringen vurdere å innføre et krav om at alle kommuner og eiere av friskoler må sørge for at alle skoler på barnetrinnet har tilstrekkelige ressurser med faglig fordypning i spesialpedagogikk.

2.3.2 Lokalt arbeid med kvalitetsutvikling

For at kvalitetsutvikling i større grad skal skje lokalt, må lærere, skoleledere og lokale skolemyndigheter samarbeide om å identifisere utfordringer og utvikle tiltak bygget på forskningsbasert kunnskap og felles erfaring.

I årene siden innføringen av *Kunnskapsløftet* har departementet gjennomført flere nasjonale satsinger på kompetanse- og kvalitetsutvikling i skolen. Men satsingene får likevel ikke et omfang som dekker alle skoler eller alle relevante fagområder. De nasjonale satsingene blir ofte godt mottatt, men det kan være krevende for skoler og kommuner å navigere mellom tilbudene og tilpasse dem til lokale satsinger. Dermed er det vanskeligere å skape varige endringer i undervisning og i lokalt utviklingsarbeid.

Stortinget har derfor i Prop. 1 S (2016–2017) gitt sin tilslutning til en modell for kompetanseutvikling som gir kommunene større handlingsrom, men som også differensierer statens innsats etter kommunenes utviklingskapasitet. Modellen består av tre ulike ordninger:

- En *desentralisert ordning*, som skal bidra til at alle kommuner gjennomfører tiltak for kompetanseutvikling, gjennom at statlige midler kanaliseres til kommunene. Innenfor overordnede nasjonale mål definerer og prioriterer kommunene selv hva de trenger, i samarbeid med universiteter og høyskoler. På lengre sikt skal fylkeskommunene omfattes av ordningen. Statlige midler til videreutdanning er ikke omfattet av ordningen.
- En *oppfølgingsordning,* der kommuner og fylkeskommuner som over tid har svake resultater på sentrale områder i opplæringen, får tilbud om støtte og veiledning.
- En *innovasjonsordning,* som skal gi mer forskningsbasert kunnskap om skolen. Staten setter krav til evaluering og kvalitet, mens lokale skolemyndigheter og forskningsmiljøer i samarbeid utvikler tiltakene som de vil prøve ut.

Reell kvalitetsutvikling av skolenes og lærernes praksis forutsetter langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Forskning antyder at skolere-

former først får stor effekt på elevenes læring sju til åtte år etter at endringene blir innført.[28] Regjeringen ønsker derfor å legge til rette for en modell for statlig finansiering av kompetanseutvikling som er forutsigbar og langsiktig. Det innebærer også at det ikke vil bli satt i gang nye statlige og tematiske etterutdanningssatsinger i skolen.

For å legge til rette for bedre prosesser for kvalitetsutvikling lokalt vil regjeringen at alle nytilsatte rektorer skal få tilbud om utdanning i pedagogisk ledelse og at det skal finnes flere tilbud om kompetanseutvikling for erfarne skoleledere.

2.3.3 Universiteter og høyskoler som kan tilby relevant kompetanse til skolen

Det er i hovedsak universitetene og høyskolene som er tilbydere av kompetanse for skolen gjennom grunnutdanning, videreutdanning og øvrig kompetanseutvikling. For at den nye modellen for kompetanseutvikling skal bli vellykket, er det avgjørende at universiteter og høyskoler er med på å diskutere kompetansebehov, gir råd om aktuelle tiltak og leverer innholdet i tiltakene. I den nye kompetansemodellen skal midlene brukes på en måte som styrker samarbeidet mellom universitets- og høyskolesektoren og skolen.

Regjeringen har i tett dialog med lærerutdanningsmiljøer, KS og interesseorganisasjoner utarbeidet en strategi for lærerutdanningene. Målet er attraktive lærerutdanninger som holder høy kvalitet. Strategien legger vekt på at ansvaret for kvaliteten i lærerutdanningen ikke bare ligger på lærerutdanningene ved universitetene og høyskolene. Ansvaret ligger også på skoler og barnehager der studentene har praksis underveis i studiet, og der de skal jobbe. Disse må være bevisst rollen som lærerutdannere og være kompetente til oppgavene, både som praksisarena og til å ta imot nyutdannede lærere. Det er et mål å skape gjensidig forpliktende og utviklende partnerskap mellom lærerutdanningene og skoler og barnehager. Slike partnerskap er også en forutsetning for at lærerutdanningene skal kunne være relevante tilbydere av etter- og videreutdanning i skole og barnehage.

I tråd med strategien *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen* har staten innført utdanning for grunnskolelærere på mastergradsnivå, innført nye kompetansekrav for å undervise i sentrale fag og utvidet tilbudet om videreutdanning for lærere. Gjennom strukturreformen i høyere utdanning vil fagmiljøene bli større. Dette vil gjøre det enklere for institusjonene å heve kvaliteten på forskning, grunnutdanning og tilbudet om kompetanseutvikling for skoler.

De nasjonale sentrene er opprettet ut ifra et behov for å styrke kvaliteten på opplæringen i ulike fag og ferdigheter. Tilhørigheten til universitetene og høyskolene og deres forskningsmiljøer er i dag viktig for hvordan sentrene løser sine oppgaver. Tilknytningen er sentral både for tilgang på relevant forskning og fagmiljøer, og også for nærhet til lærerutdanningen. Departementet mener at en sterkere tilknytning vil kunne gi enda bedre kvalitet og retning på de oppgavene som fagmiljøene skal løse. I 2017 starter departementet derfor opp en prosess med vertsinstitusjonene og sentrene for å diskutere løsninger på hvordan vertsinstitusjonene kan overta det faglige ansvaret for de nasjonale sentrene.

I sum vil disse endringene styrke kunnskapsgrunnlaget for utdanningssystemet, og dermed også mulighetene for forskningsbasert kvalitetsutvikling på alle skoler.

---

[28] Burns og Köster (red.) (2016)

3 Status for kvalitet i grunnopplæringen

Figur 3.1

Skoler og lærebedrifter har et bredt samfunnsmandat. Formålsparagrafen i opplæringsloven utgjør verdigrunnlaget for grunnopplæringen, og slår blant annet fast følgende:

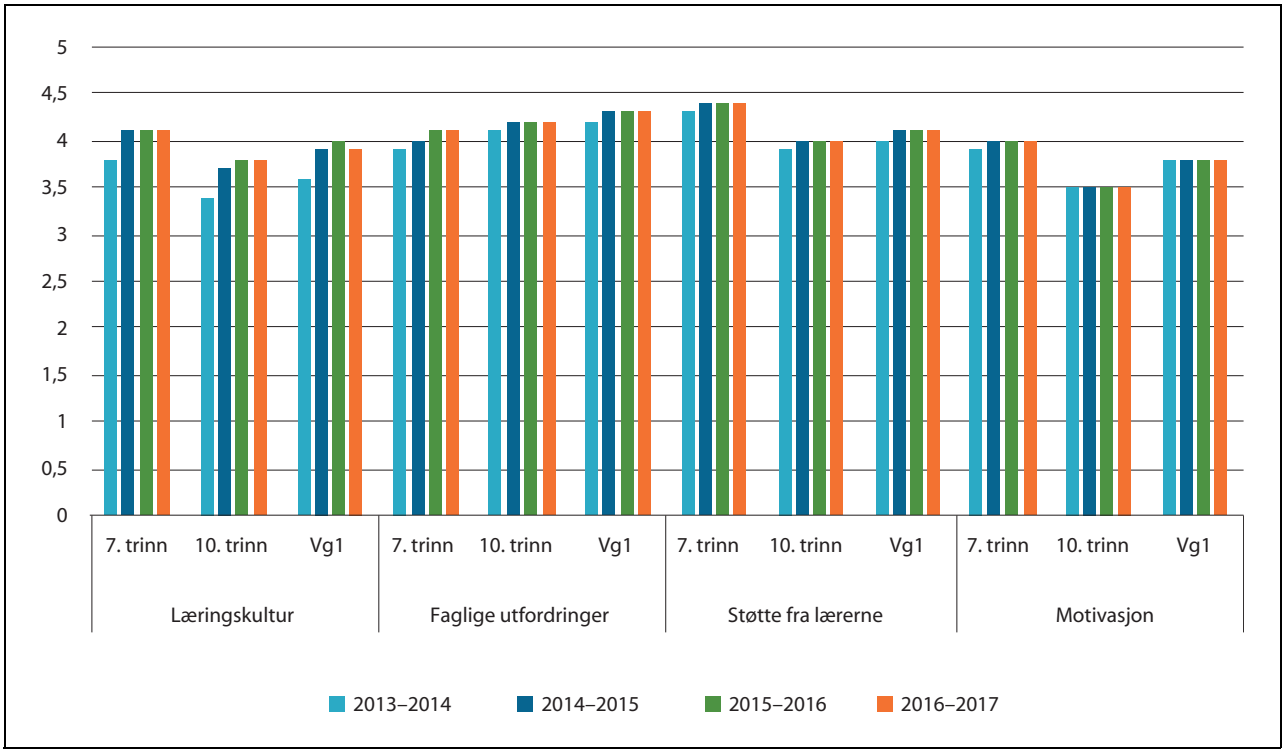
> *Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid med og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.*

For å nå dette målet skal elevene utvikle kunnskap, ferdigheter og holdninger slik at de kan delta i arbeid og i fellesskap i samfunnet. Elevene skal lære seg å tenke kritisk, og opplæringen skal fremme demokrati og vitenskapelig tenkemåte. Elevene skal gjennom opplæringen få utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang. Opplæringen skal også gi innsikt i kulturelt mangfold og vise respekt for elevenes overbevisninger.

Skolen skal bidra til at elevene får demokratiforståelse og blir aktive samfunnsborgere, og mye tyder på at norske elever har en god demokratisk beredskap. Dette innebærer blant annet at de støtter demokratiske verdier slik som ytringsfrihet og valgfrihet, har høy tillit til demokratiske institusjoner, og utrykker en sterk støtte til kvinners og ulike folkegruppers rettigheter i samfunnet.[1]

Departementet har fastsatt følgende tre sektormål for grunnopplæringen som oppsummerer

[1] Fjeldstad mfl. (2010)



Figur 3.2 Utvalgte indekser fra elevundersøkelsen på ulike trinn

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2016

sentrale elementer i både formålsparagrafen og læreplanverket:

- Elevene skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø
- Elevene skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse
- Flere elever og lærlinger skal gjennomføre videregående opplæring

De tre målene henger sammen og sammenfatter skolens samfunnsmandat. Et godt og inkluderende læringsmiljø er både et mål i seg selv og et middel for å heve elevenes læringsutbytte. Formålsparagrafen fremhever blant annet at skoler og lærebedrifter skal møte elever og lærlinger med tillit og respekt, og motarbeide alle former for diskriminering. Alle barn og unge skal trives og være inkludert. Skoler som vektlegger et godt og inkluderende læringsmiljø, oppnår også bedre læringsresultater.[2]

Målet om at elevene skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse er et uttrykk for læreplanens samlede innhold. Grunnleggende ferdigheter er definert som å kunne lese, å kunne regne og å kunne skrive, digitale ferdigheter og muntlige ferdigheter. De grunnleggende ferdighetene er integrert i læreplanene for alle fag. Faglig kompetanse er det forventede læringsutbyttet elevene skal ha i undervisningsfagene etter endt opplæring på ulike trinn.

Målet om økt gjennomføring av videregående opplæring henger tett sammen med det faglige og sosiale grunnlaget elevene har med seg fra grunnskolen. Det er særlig viktig at de som gjennomfører videregående opplæring, oppnår kompetanse som blir verdsatt i arbeidsmarkedet eller i høyere utdanning. Det er godt dokumentert at personer som ikke har fullført videregående opplæring, har svakere tilknytning til arbeidslivet og er mindre aktive deltakere i samfunnet. En studie antyder at dersom andelen elever og lærlinger som fullfører og består videregående opplæring, øker fra 70 til 80 prosent, ville det innebære en kostnadsreduksjon for samfunnet på mellom 5,4 og 8,8 mrd. kroner per årskull.[3]

Det er ikke alle de grunnleggende ferdighetene eller læringsutbytte i alle undervisningsfagene som måles på nasjonalt nivå, og deler av samfunnsmandatet lar seg heller ikke enkelt måle. Dette omtales nærmere i kapitlet om kvalitetsvurdering. En vurdering på nasjonalt nivå av

[2] Hattie (2009), Bakken og Seippel (2012)

[3] Falch mfl. (2009)

Figur 3.3 Andel elever på ungdomstrinnet som trives

Kilde: Bakken 2016

kvaliteten i grunnopplæringen vil omfatte sentrale elementer av samfunnsmandatet, men vil ikke være heldekkende.

I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet* varsler departementet en fornyelse av læreplanverket. Det skal utvikles en ny generell del som skal ta utgangspunkt i skolens formålsparagraf, og utdype og konkretisere skolens verdigrunnlag. Sammenhengen mellom de ulike delene i læreplanverket skal være god, og både ny generell del og læreplaner for fag skal bidra til et verdiløft i skolen. Læreplanverket skal også være et godt og tydelig verktøy i det pedagogiske arbeidet på alle nivåer i skolen. Læreplaner i fag skal fortsatt ha mål for elevenes forventede læringsutbytte etter endt opplæring på ulike trinn, men de skal bygge tydeligere på kjerneelementene i det enkelte fag. Læreplanverket skal dermed legge bedre til rette for dybdelæring og progresjon. Det er utarbeidet en strategi for fagfornyelsen. Strategien skal synliggjøre de ulike fasene i læreplanutviklingen, avklare forventningene til prosessen og sikre god involvering i de ulike fasene av arbeidet.

3.1 Læringsmiljø

Elevundersøkelsene i de siste årene viser at læringsmiljøet på norske skoler generelt sett er svært godt, jf. figur 3.2. De aller fleste elever rapporterer om høy motivasjon for skolearbeid og læring, selv om nivået er noe lavere for elever på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Elevundersøkelsen tyder også på at læringskulturen ved norske skoler har blitt bedre i løpet av de siste årene, blant annet har arbeidsroen i timene blitt bedre. Dette underbygges av de internasjonale undersøkelsene som er gjennomført etter innføringen av Kunnskapsløftet: I PISA 2003 rapporterte 41 prosent av elevene om bråk og uro i timene. I 2015 hadde denne andelen sunket til 25 prosent. Andelen elever som sier det tar lang tid fra timen har begynt, til de begynner å arbeide, har gått ned fra 36 prosent i 2003 til 22 prosent i 2015.[4]

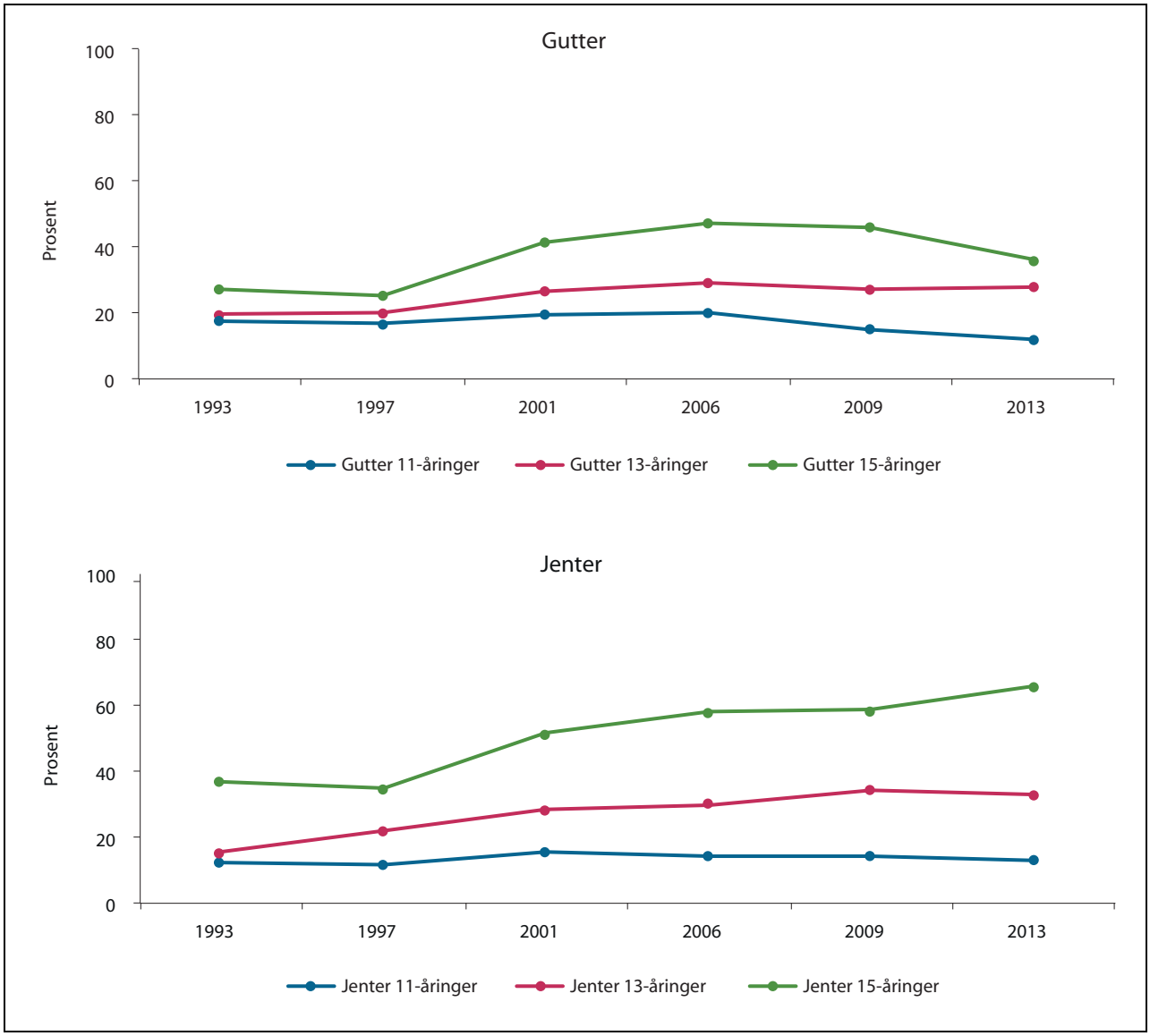
Elevundersøkelsen viser at de fleste norske skoler kjennetegnes av gode relasjoner mellom lærere og elever. De aller fleste elever rapporterer om god støtte fra lærerne, ved at lærerne har tro på og bryr seg om elevene, behandler elevene med respekt og gir støtte i skolearbeidet. De aller fleste elever mener at de får faglige utfordringer tilpasset deres nivå.

Nasjonale studier fra de siste 20 årene viser at norske ungdomsskoleelever i økende grad trives på skolen. Figur 3.3 viser andel elever på ungdomstrinnet som sier at de trives. I disse årene er det en svak tendens blant jentene til at færre trives.[5]

Omfanget av mobbing er også forholdsvis lavt. Siden 2007 har andelen elever som opplever seg mobbet to til tre ganger i måneden eller mer, variert fra rundt 3,7 til 7,5 prosent. Det er vanskelig å

[4] Kjærnsli og Jensen (red.) (2016)

[5] Bakken (2016)



Figur 3.4 Prosentandelen som oppgir at de blir stresset av skolearbeidet

Kilde: Kunnskapsdepartementet, basert på HBSC-data

avgjøre om endringene er reelle fordi undersøkelsen er endret flere ganger i perioden. I 2017 er det rundt 6,3 prosent av elevene som opplever seg mobbet to til tre ganger i måneden eller mer. Andelen som opplever at de blir mobbet, avtar med alderen, med unntak for 9. og 10. trinn. Det er små kjønnsforskjeller, men det er tendenser til at gutter og jenter opplever ulike måter å bli mobbet på. Jenter opplever mer indirekte mobbing ved for eksempel å bli holdt utenfor, mens gutter opplever mer direkte fysisk mobbing som å bli slått, dyttet eller holdt fast.[6]

Selv om skolenes arbeid har betydelige effekter på hvordan læringsmiljøet utvikler seg, henger elevenes læringsmiljø også sammen med større, samfunnsmessige utviklingstrekk. Studier viser at ungdom i dag er en veltilpasset, aktiv og hjemmekjær generasjon.[7] De aller fleste opplever foreldrene sine som viktige støttespillere, og de fleste har nære venner de kan stole på. Siden starten av 2000-tallet har bruk av tobakk, alkohol og hasj gått markant tilbake blant ungdom. Ungdomskriminalitet har også gått tilbake i det siste tiåret.

Studier av ungdomsskoleelever i 1992, 2002 og 2010 viser også en nedgang i konfliktnivået mellom elevene og lærerne, særlig i løpet av 2000-tallet.[8] I samme periode er andelen som oppgir at

6 Wendelborg (2017)

7 Bakken (2016)

8 Øia (2012)

de kjeder seg, og andelen som oppgir at de gruer seg til å gå på skolen, blitt redusert. Tall fra PISA tyder imidlertid på en økning i andelen elever som føler seg ensomme, at de ikke passer inn, og at de blir holdt utenfor. Andelen elever som sier at de føler seg ensomme, har økt fra sju prosent i 2003 til 14 prosent i 2015.[9]

På slutten av 1990-tallet var det en økning i andelen 15-årige jenter og gutter som opplevde stress knyttet til skolearbeidet, jf. figur 3.4. På starten av 2010-tallet skjedde det en ytterligere økning i andelen 15-årige jenter som opplevde stress knyttet til skolearbeidet. For yngre jenter og gutter er det bare mindre endringer i andelen.

3.2 Elevenes læringsutbytte

Målet om at elevene skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse gjelder for alle fag i grunnopplæringen. I dette kapitlet brukes resultater fra de internasjonale undersøkelsene og nasjonale prøver for å kunne si noe om utviklingen over tid. Disse undersøkelsene gir kunnskap om elevenes læringsutbytte i noen sentrale fag og ferdigheter.

I de internasjonale undersøkelsene vises landenes resultater på en skala der det internasjonale gjennomsnittet ble satt til 500 poeng i den første undersøkelsen. Deretter har det internasjonale gjennomsnittet endret seg, men landene kan fortsatt sammenlignes etter den samme skalaen. Resultatene av hver enkelt undersøkelse kan sammenlignes over tid, men ikke på tvers av de ulike undersøkelsene. Det er både fordi de måler ulike ferdigheter, og fordi skalaene er forankret i ulike utvalg land.

De internasjonale undersøkelsene trekker et utvalg av elever for å beskrive resultatene til alle norske elever på et bestemt trinn. Begrepet «signifikans» brukes for å beskrive forskjeller i resultater mellom elever som det er liten sannsynlighet for at bare skyldes tilfeldigheter ved de elevene som er trukket ut til å delta. Signifikante forskjeller er ikke nødvendigvis store eller viktige. Svært forenklet tilsvarer 30–40 poeng på skalaen den gjennomsnittlige utviklingen for elever i løpet av ett skoleår. En endring av gjennomsnittlig skår for et land i denne størrelsesorden vil være en betydelig endring.

For de fleste land er nivået på elevers læringsutbytte i sentrale undervisningsfag og ferdigheter forholdsvis stabilt over tid.[10] Sett over et lengre og samlet historisk perspektiv viser de internasjonale undersøkelsene at nivået på elevers læringsutbytte i lesing, matematikk og naturfag er forholdsvis stabilt også i norsk skole, og at det er stort potensial for å heve elevenes læringsutbytte ytterligere.

I lesing viste PIRLS-undersøkelsen for 4. trinn en forbedring i elevenes prestasjoner på rundt 9 skalapoeng fra 2006 til 2011, jf. figur 3.5. PISA-undersøkelsen av 15-åringer viser en svak økning i elevenes leseferdigheter, men for hele perioden sett under ett er nivået svært stabilt. I PISA 2015 er gjennomsnittsnivået på elevenes leseferdigheter for første gang signifikant høyere enn det internasjonale gjennomsnittet.

I matematikk viser TIMSS-undersøkelsen en klar forbedring siden omtrent midten av 2000-tallet, for både 4. og 8. trinn. I TIMSS 2015 skårer

Boks 3.1 Oversikt over internasjonale undersøkelser

Det finnes flere internasjonale undersøkelser av elevers ferdigheter og holdninger innenfor ulike områder av skolen. Følgende undersøkelser er noen av de viktigste:

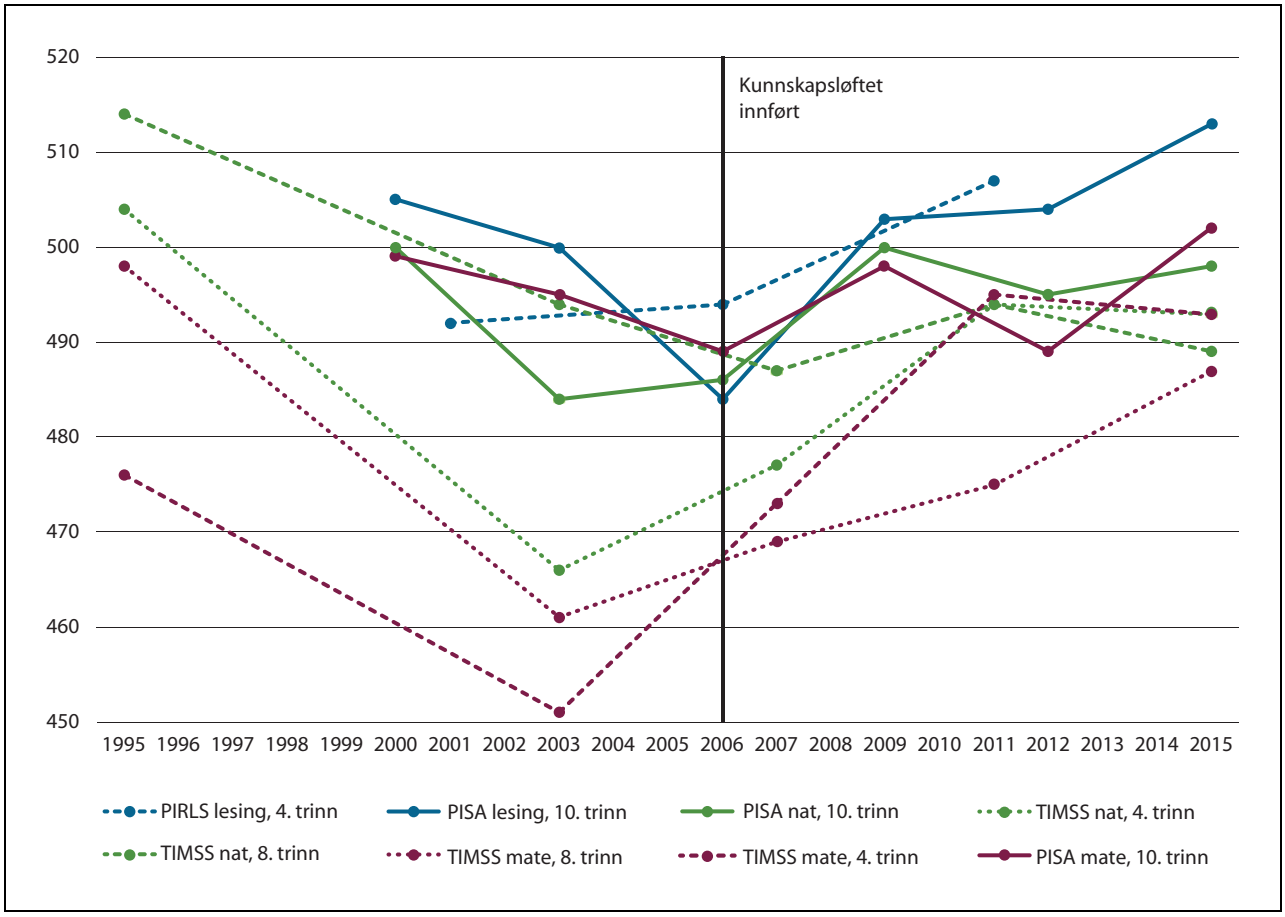
Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) er en internasjonal studie i matematikk og naturfag for grunnskolen, som fra og med 1995 har blitt gjennomført hvert fjerde år. I underkant av 60 land fra alle verdensdeler deltar i TIMSS 2015. Hovedregelen i TIMSS er at studien gjennomføres mot slutten av 4. trinn og 8. trinn i alle deltakerland. I TIMSS 2015 deltar Norge også med elever på 5. og 9. trinn. Grunnen til at Norge endret hovedmålgruppe til 5. og 9. trinn, er at de norske elevene i tidligere TIMSS-studier har vært blant de yngste.

Programme for International Student Assessment (PISA) måler 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag, og har blitt gjennomført hvert tredje år siden 2000. Alle de tre fagområdene er med hver gang, men de bytter på å være hovedområde.

Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) kartlegger leseforståelsen til elever på 4. og 5. trinn.

[9] Kjærnsli og Jensen (red.) (2016)

[10] Woessmann (2016)



Figur 3.5 Gjennomsnittlige elevprestasjoner i internasjonale undersøkelser

Kilde: ILS/UiO

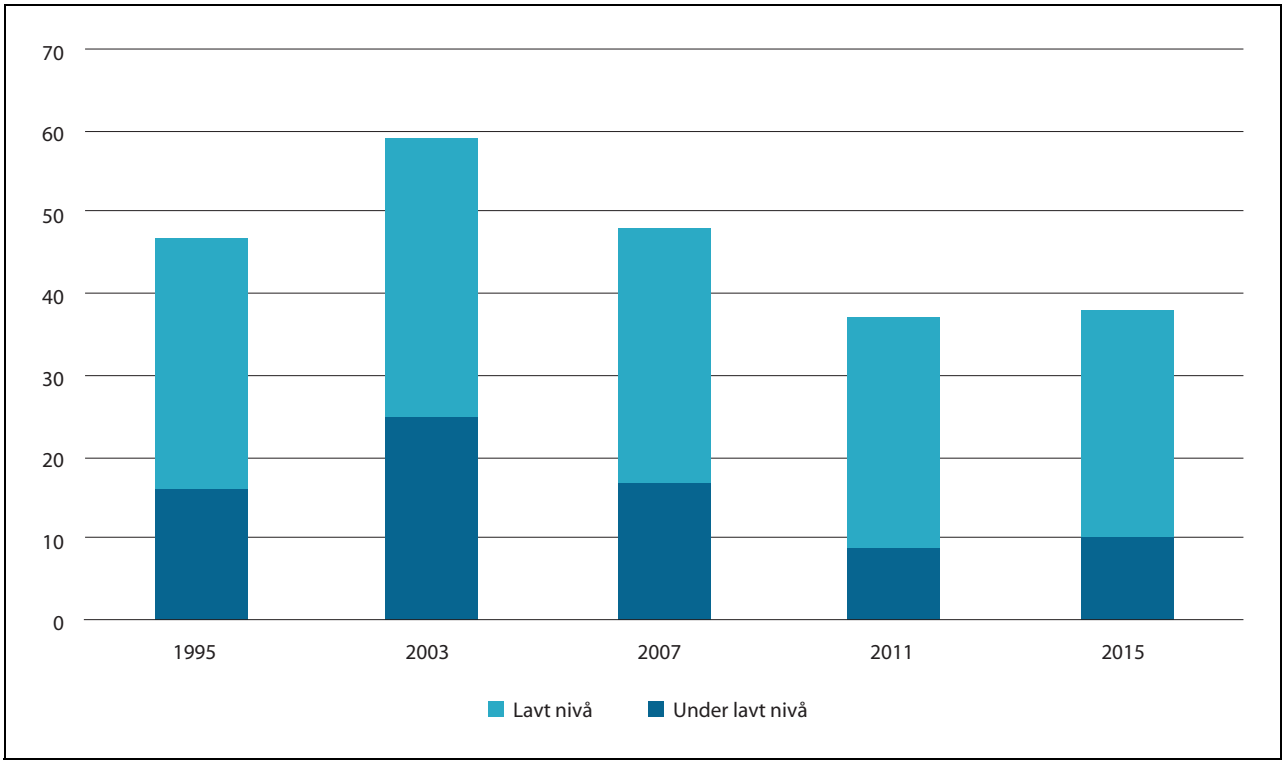
elever på 5. trinn signifikant høyere enn jevnaldrende elever i de andre nordiske landene, og er blant de beste i Europa. På 9. trinn er norske elevers matematikkferdigheter middels gode sammenlignet med andre europeiske land. Det er særlig emneområdet algebra norske elever presterer svakt i. PISA-undersøkelsen viser en økning i elevenes matematikkferdigheter i 2015, men for hele perioden sett under ett er nivået svært stabilt.

I naturfag viser TIMSS-undersøkelsen en klar forbedring siden midten av 2000-tallet for de yngste elevene. I TIMSS 2015 skårer elever på 5. trinn godt sammenlignet med andre europeiske land. For 8. trinn falt resultatene i naturfag kraftig mellom 1995 og 2007. Deretter var det en svak fremgang. PISA-undersøkelsen viser også at elevenes ferdigheter i naturfag er svært stabile for hele perioden sett under ett.

I de internasjonale undersøkelsene er skalaen fordelt på ulike prestasjonsnivåer. I TIMSS-undersøkelsen er skalaen delt inn i lavt, middels, høyt og avansert prestasjonsnivå. For eksempel vil elever som presterer på lavt nivå i matematikk på 4. trinn, ha noe grunnleggende matematisk forståelse. Elever på dette prestasjonsnivået kan blant annet addere og subtrahere hele tall, har noe forståelse av multiplikasjon med ett siffer, kan løse enkle problemer og har noe forståelse av brøk. I TIMSS 2015 lå om lag 28 prosent av elevene på lavt prestasjonsnivå i matematikk på 4. trinn, og rundt ti prosent av elevene lå under lavt prestasjonsnivå.

Det har vært en tydelig reduksjon i andelen elever på 4. trinn som skårer på lavt nivå, og særlig i andelen elever som skårer under lavt nivå, jf. figur 3.6. I 2003 skåret rundt 25 prosent av elevene under lavt nivå i matematikk. Det har dermed skjedd en betydelig forbedring på de første trinnene i grunnskolen siden innføringen av Kunnskapsløftet.

Fortsatt er det likevel for mange elever som går ut av grunnskolen uten et godt grunnlag for videre utdanning og arbeidsliv. PISA-undersøkelsen regner prestasjonsnivå 2 som en kritisk grense for hvilke kompetanser og ferdigheter elevene trenger i videre utdanning og arbeidsliv. Andelen elever under denne grensen fungerer dermed som et mål



Figur 3.6 Prosentandel elever på laveste prestasjonsnivå i matematikk på 4. trinn, TIMSS

Kilde: TIMSS databasen

på hvordan skolen lykkes med å forberede elevene på å være aktive samfunnsborgere og yrkesutøvere.

Det er mellom 15 og 20 prosent av elevene som i 2015 skårer under prestasjonsnivå 2 i PISA, jf. figur 3.7. Det tilsvarer om lag 10 000 elever i hvert årskull som trolig vil ha problemer med å klare seg i videre utdanning og arbeidsliv. Det har vært variasjon over tid i andelen elever som skårer under prestasjonsnivå 2, men det har ikke vært en betydelig reduksjon i denne andelen i løpet av tidsperioden.

De nasjonale prøvene i engelsk og regning har målt utviklingen over tid siden 2014, og nasjonale prøver i lesing har målt utviklingen over tid siden 2016. Det er ingen endringer i elevenes prestasjoner i engelsk og regning fra 2014 til 2016, verken på 5. trinn eller på 8. trinn. Det er noe endringer i andelen elever på de laveste mestringsnivåene, men det er for tidlig å vurdere om endringene utgjør en trend i resultatene.[11]

[11] Utdanningsdirektoratet (2016a)

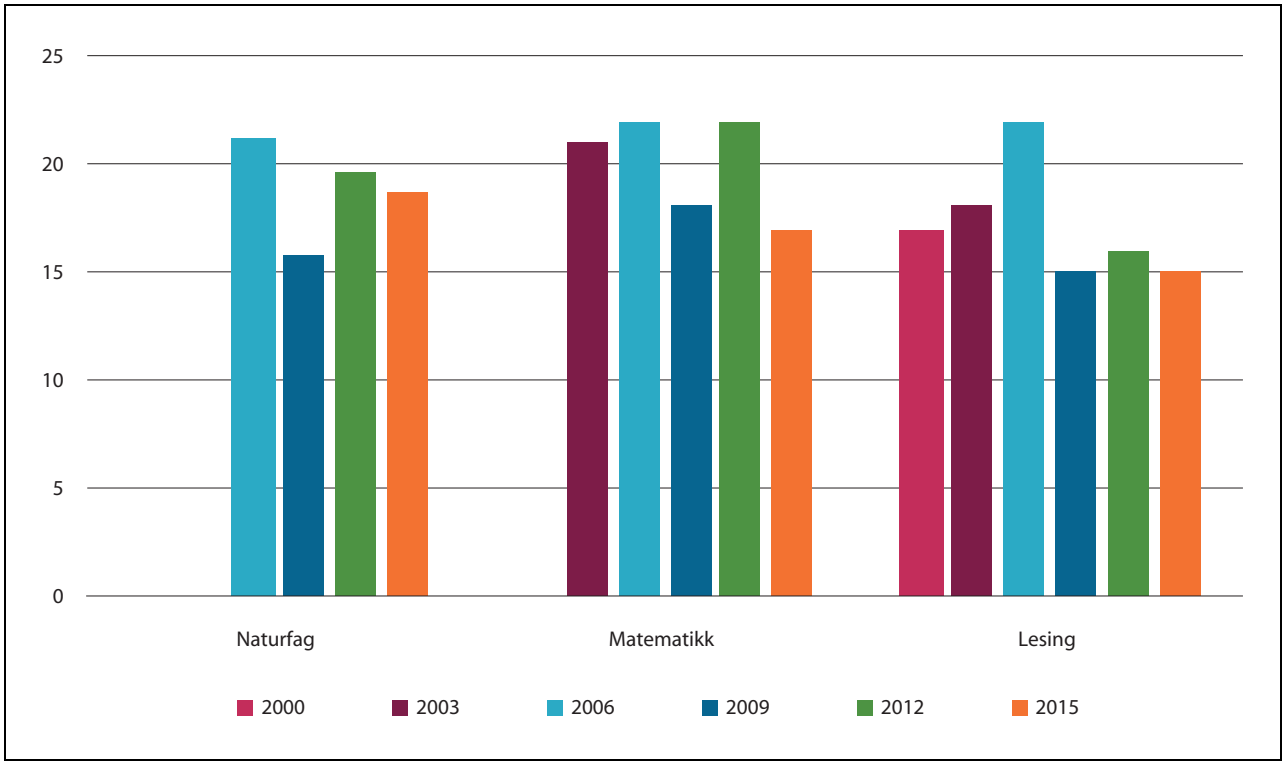
3.3 Gjennomføring av videregående opplæring

Flere elever og lærlinger skal gjennomføre videregående opplæring. Samtidig er det avgjørende at den kompetansen de oppnår, blir verdsatt i høyere utdanning eller på arbeidsmarkedet.

I mange år har om lag halvparten av elevene valgt yrkesfaglig utdanningsprogram på Vg1. Likevel har andelen elever som oppnår fag- eller svennebrev ligget på et vesentlig lavere nivå enn den andelen som oppnår studiekompetanse. Det skyldes at gjennomføringen er lavere for elever som velger fag- og yrkesopplæring enn for elever som velger studieforberedende utdanningsprogram. Men det skyldes også at mange elever på yrkesfag velger overgang til løp som gir generell studiekompetanse.

Forskjellen mellom andelen elever på yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogram som gjennomfører og består i løpet av fem år, kan i stor grad forklares med at elever som begynner på yrkesfag har svakere karakterer fra grunnskolen enn de som starter på studieforberedende utdanningsprogrammer.

Andelen elever og læringer som fullfører og består fem år etter påbegynt videregående opplæring, har ligget stabilt rundt 70 prosent siden inn-



Figur 3.7 Prosentandel elever under prestasjonsnivå 2 i PISA

Kilde: ILS/UiO

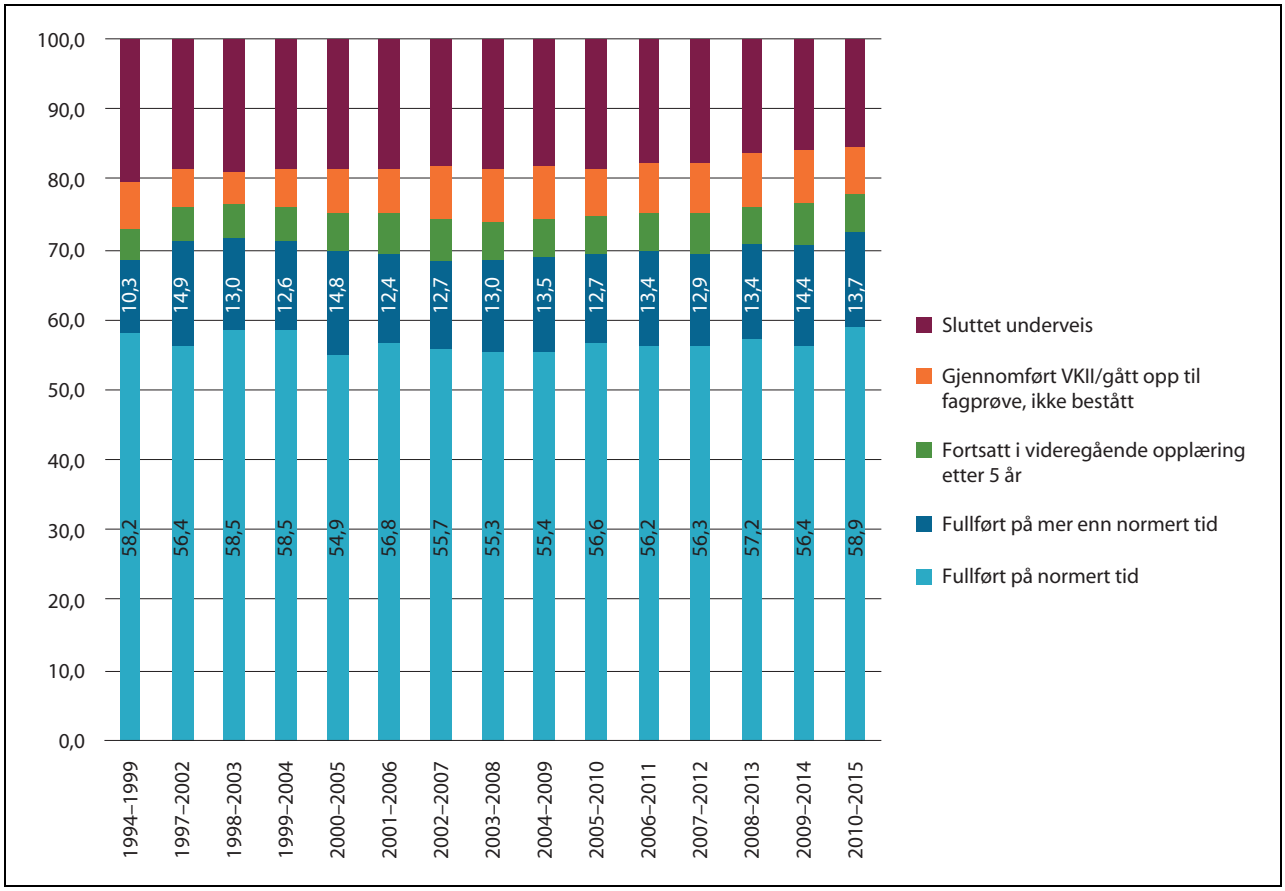
føringen av Reform 94. I de siste årene har det vært en svak økning i andelen elever som fullfører og består. Av elevene som startet i videregående opplæring i 2010, hadde 72,5 prosent fullført og bestått fem år etter. Det utgjør en økning på 1,7 prosentpoeng sammenlignet med 2009-elevkullet, og en økning på 2,9 prosentpoeng sammenlignet med 2007-kullet.

Figur 3.8 på neste side viser at av de elevene som startet på videregående opplæring i 2010, sluttet om lag 15,3 prosent underveis i opplæringen. Resten var enten fortsatt i videregående opplæring (5,4 prosent), eller de hadde gjennomført uten å bestå (6,7 prosent). En del av elevene og lærlingene som ikke fullfører og består i løpet av fem år, kommer tilbake til videregående opplæring på et senere tidspunkt. Dersom måletidspunktet blir satt til ti år etter påbegynt opplæring, øker andelen som fullfører og består, til om lag 80 prosent.

Selv om gjennomføringen i stor grad er stabil på nasjonalt nivå, er det store variasjoner over tid mellom fylkene. Akershus har høyest gjennomføring av videregående opplæring for 2010-elevkullet – 78,7 prosent. Gjennomføringen er også høy i Sogn og Fjordane, Oslo og Møre og Romsdal. Fylkeskommunene i Nord-Norge og Østfold har lavest gjennomføring.

79 prosent av dem som oppnådde fag- og svennebrev i skoleåret 2014–2015, var i arbeid samme år. 11,7 prosent var i utdanning og 9,3 prosent utenfor arbeid og utdanning. Det er store variasjoner mellom utdanningsprogrammene i andelen fagarbeidere som er i arbeid, fra 59 prosent for medier og kommunikasjon til 84 prosent for bygg- og anleggsteknikk, jf. figur 3.9.

Andelen fagarbeidere som er i arbeid per november samme år som de oppnådde fag- eller svennebrev, falt med 3,5 prosentpoeng fra 2014 til 2015 samlet sett. Det er imidlertid uklart hvor mye av nedgangen som skyldes endringer i arbeidsmarkedet, og at Statistisk sentralbyrå (SSB) har endret kilden til sysselsettingstall. For service og samferdsel, teknikk og industriell produksjon, naturbruk og i noe mindre grad helse- og oppvekstfag er det mange fagarbeidere som søker seg til høyere eller annen utdanning. Det tyder på at mange fagarbeidere opplever at kompetansen fra enkelte lærefag ikke er tilstrekkelig som kompetanse i arbeidsmarkedet.



Figur 3.8 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring

Kilde: SSB 2016

3.4 Departementets vurderinger

Departementet mener at det er mye som tyder på at kvaliteten i grunnopplæringen har blitt bedre siden innføringen av Kunnskapsløftet.

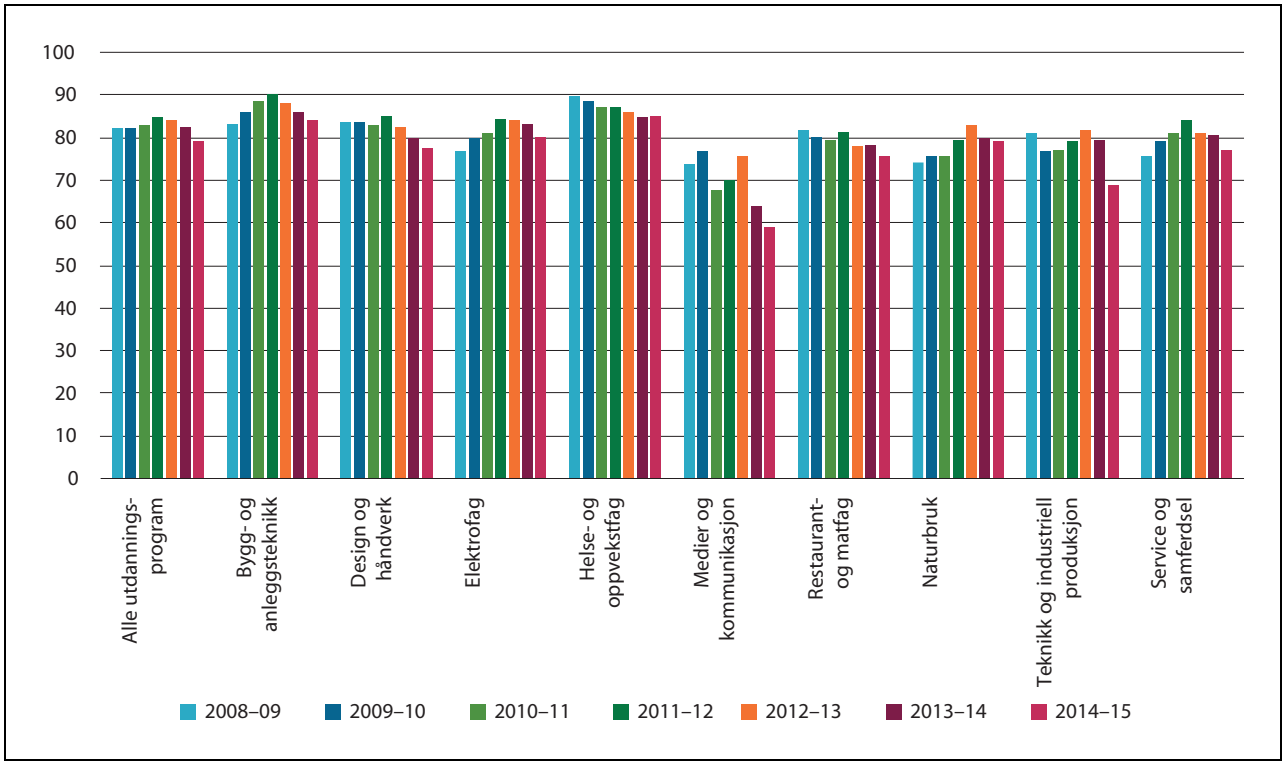
Det er mindre bråk og uro i klasserommene, elever og lærere kommer raskere i gang med undervisningen, og færre svarer at de ikke får arbeidet godt i timene. Læringsmiljøet på skolene legger godt til rette for mer læring, og elevene trives og er inkludert. Det er likevel alvorlig at omtrent 6,3 prosent av elevene oppgir at de har blitt mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere.

Mye tyder også på at elevenes læringsutbytte i lesing, matematikk og naturfag har økt siden innføringen av Kunnskapsløftet, særlig i starten av grunnskolen. I matematikk på 5. trinn skårer norske elever høyere enn jevnaldrende elever i de andre nordiske landene, og er blant de beste i Europa. Sett over et lengre og samlet historisk perspektiv er likevel nivået på læringsutbyttet i disse fagområdene forholdsvis stabilt, og det er potensial for at elevene kan lære mer.

Departementet mener at det er viktig at samfunnet klarer å løfte de elevene som er svakest faglig. Vi vet at svakt læringsutbytte i skolen får store konsekvenser for videre utdanningsmuligheter og yrkesliv. Det er en tydelig sammenheng mellom gode grunnleggende ferdigheter og deltakelse i demokratiske prosesser og i samfunnslivet for øvrig. Å løfte disse elevene er derfor en avgjørende faktor for å hindre utenforskap.[12]

Gjennomføringen av videregående opplæring har økt svakt i de siste årene, men har i hovedsak vært stabil siden innføringen av Reform 94. Svake prestasjoner i grunnskolen er den klart viktigste enkeltforklaringen på manglende gjennomføring av videregående opplæring. Samtidig har familiebakgrunn en indirekte effekt ved at elever som har foreldre med høyere utdanning, i gjennomsnitt får bedre karakterer i grunnskolen enn elever med foreldre uten høyere utdanning. Elever med få grunnskolepoeng fullfører i litt større grad i yrkesfagene enn i de studieforberedende utdanningsprogrammene, men forskjellene

[12] Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*



Figur 3.9 Andelen sysselsatte fagarbeidere per november i samme opplæringsår som de oppnådde fag- eller svennebrev

Kilde: Utdanningsdirektoratet/Skoleporten

er relativt små. Elever med svake resultater fra grunnskolen ser ut til å ha best forutsetninger for å lykkes i utdanningsprogrammer med en velfungerende og godt forankret lærlingordning.[13]

Sammen med partene i arbeidslivet har regjeringen undertegnet en samfunnskontrakt for flere læreplasser. Partene er enige om å jobbe aktivt for at flere søkere skal få læreplass gjennom å rekruttere flere bedrifter og virksomheter til lærlingordningen.

Enkelte av utdanningsprogrammene og lærefagene i fag- og yrkesopplæringen samsvarer for dårlig med etterspørselen etter kompetanse i arbeidslivet. Regjeringen har startet en gjennomgang av tilbudsstrukturen som skal styrke kvaliteten og relevansen til fag- og yrkesopplæringen. Forslaget til ny yrkesfaglig struktur blir sendt ut til høring våren 2017, med sikte på beslutning i løpet av samme år.

Det er positivt at en del av de som ikke fullfører og består kommer tilbake til videregående opplæring på et senere tidspunkt. Ti år etter påbegynt opplæring har 80 prosent fullført og bestått. Voksne i Norge har også gode ferdigheter. Den internasjonale undersøkelsen om lese- og tallforståelse (PIAAC) viser at voksne i Norge, sammen med Finland, Sverige og Nederland, ligger over det internasjonale gjennomsnittet i lesing, tallforståelse og problemløsing med bruk av digitale verktøy.[14]

[13] Utdanningsdirektoratet (2016a)

[14] Bjørkeng og Lagerstrøm (2014)

4 Profesjonelt samarbeid for kvalitetsutvikling

Figur 4.1

Det er lærere, skoleledere og skoleeiere som skal ha hovedrollen i arbeidet med å utvikle kvaliteten i skolen. Statens ansvar er å sette nødvendige rammer rundt det lokale handlingsrommet, men også å legge til rette for gode prosesser på skolene og i kommunene. Hovedprinsippet skal være at den statlige styringen best skjer gjennom juridisk og økonomisk rammestyring.

Dette kapitlet beskriver rammene for hvordan lærere og skoleledere utvikler profesjonelle fellesskap på den enkelte skole og hvordan lokale myndigheter skal utøve sine roller i et profesjonelt samarbeid med sine skoler. Kapitlet beskriver hvordan lokale myndigheter må jobbe innenfor rammene av nasjonale styringssignaler, men viser også hvordan nasjonale myndigheter vil støtte det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling. Godt samarbeid mellom lokale myndigheter og universiteter og høyskoler er også en viktig nøkkel til kvalitetsutvikling.

Lærere som kan faget sitt, som gir god undervisning og ivaretar elevens trivsel og lærelyst, er det viktigste bidraget til at elevene lærer og har det godt på skolen. Det er kvaliteten på lærernes undervisning som betyr aller mest for elevenes læring. Ingenting kan erstatte lærerens kompetanse og kontakten med den enkelte elev.

Lærernes formelle kompetanse i undervisningsfag har betydning for kvaliteten på undervisningen og virker positivt inn på elevenes læringsutbytte. Lærere som er faglig trygge, er mindre bundet til faste opplegg og metoder. De kan variere og videreutvikle undervisningen, gi krevende

Boks 4.1 Holmboe-prisvinnerne ved Hellerud videregående skole

Matematikkseksjonen ved Hellerud videregående skole ble tildelt Holmboe-prisen for fremragende matematikkundervisning i 2015. Prisen ble først og fremst gitt for det systematiske samarbeidet de ti matematikklærerne ved skolen praktiserer. Hellerud videregående skole er en skole i Groruddalen, der 95 prosent av elevene har minoritetsbakgrunn, og karaktersnittet fra ungdomsskolen er svært lavt. Det kollektive arbeidet til matematikklærerne ved Hellerud videregående skole har bidratt til at mange flere elever enn før består matematikkfaget.

Lærerne har jevnlige samarbeidsmøter der de drøfter didaktiske problemstillinger som er direkte relatert til den undervisningssituasjonen og elevgruppen de arbeider med. Kollegiet har også startet en prosess med å utvikle nettbaserte læremidler tilpasset elevgruppen. Målet har vært å lage lærebøker med så forenklet tekst at elevgruppen kan forholde seg til den. Lærebøkene blir revidert fortløpende og fungerer som et supplement til undervisningen.

oppgaver og utfordre elevene til abstrakt tenkning.[1] Forskjellene mellom lærere med og uten godkjent lærerutdanning er større jo mer avanserte emner de underviser i. Det er særlig elever med høyt læringspotensial som taper på å bli undervist av lærere som ikke er kvalifiserte.[2]

Gode lærere møter alle elever med forventninger som gjør at hver enkelt kan utvikle seg. En dyktig lærer må kunne tilpasse opplæringen til ulike elever og situasjoner. Alle elever skal oppleve mestring og inkludering. For sårbare elever kan en god lærer–elev-relasjon være avgjørende.[3] Lærere trenger derfor ikke bare fagkunnskap. De trenger en bred pedagogisk og fagdidaktisk kompetanse.

Lærerens kompetanse er viktig for at elevene lærer, men det er ingen garanti for at det de gjør i klasserommet virker. Lærere med lang erfaring er heller ingen garanti for at elevene får god og tilpasset opplæring. Forskning viser at det ikke er automatikk i at erfarne lærere i større grad enn ferske lærere har utviklet en undervisningspraksis som gir elevene mer læring.[4]

På lik linje med andre profesjonsutøvere inngår lærere i et profesjonsfellesskap. Velfungerende profesjonsfellesskap er avgjørende for at læreren skal kunne utvikle undervisningspraksisen sin gjennom hele yrkeskarrieren. Arbeidet med å utvikle kvaliteten på undervisningen har best vilkår på skoler der lærerne samarbeider. For at skolen på best mulig måte skal kunne bidra til elevenes læring og sosiale utvikling, er skolen og lærerne avhengig av selv å kunne utvikle seg. Det forutsetter en kultur der det er åpenhet om egen undervisningspraksis, og der man deler kunnskap og erfaringer. Det er likevel ikke alle former for samarbeid som har like stor betydning for elevenes læring. Det er først når det profesjonelle samarbeidet er orientert mot å utvikle undervisningen at det får betydning for elevenes læringsutbytte.[5]

Profesjonsfellesskap legger til rette for at lærerrollen kan utvikles innenfra. Det skyldes blant annet at lærere og ledere i godt fungerende fellesskap:

- føler et felles ansvar for alle elevenes læring
- er opptatt av å dokumentere læringsresultater
- arbeider sammen for å utvikle en felles forståelse av hvordan praksis i klasserommet kan forbedres
- planlegger undervisningsopplegg og pedagogiske strategier i fellesskap, og evaluerer effektene på undervisningen
- deler og videreutvikler undervisning som viser seg å være virkningsfull[6]

For at skolen på best måte skal bidra til elevenes faglige og sosiale utvikling, må skolen og det profesjonelle fellesskapet ledes. Etter lærernes kompetanse er skoleledelse blant de faktorene som betyr mest for elevenes læring.[7] Effekten er først og fremst indirekte. Skoleledere påvirker elevenes læring gjennom å bidra til å utvikle lærernes

1 Darling-Hammond (2000), Darling-Hammond og Youngs (2002), Blank og de las Alas (2009)
2 Anderson mfl. (2011)
3 Hughes (2012), Sabol og Pianta (2012), Schuengel (2012)
4 Hanushek (2011)
5 Kraft, Marinell og Yee (2016)
6 Hattie (2015)
7 Hattie (2009), Robinson mfl. (2009), Leithwood mfl. (2004)

Boks 4.2 Rissa kommune – Skoleeierprisen 2016

Rissa kommune vant Skoleeierprisen 2016 for sin brede satsing på hele utdanningsløpet. Et systematisk arbeid med aktivt skoleeierskap og dialog mellom alle aktørene i oppvekstsektoren har bidratt til flere målrettede satsinger på skolene i kommunen.

Som et ledd i kommunens forsvarlige system har Rissa kommune utviklet en fireårsplan for styringsdialogen mellom det politiske nivået og den enkelte barnehage og skole. Rissa kommune har i et par år jobbet med prosjektet «Den gode gjennomføringen», der målet er å skape helhet i utdanningsløpet fra barnehage til fullført videregående opplæring, og sikre gode overganger og sammenhenger underveis. I prosjektet samarbeidet grunnskolene, Rissa VGS, barnehagene, helsestasjonen, psykisk helse, PPT og barnevernet. Prosjektet har synliggjort ønske om, og vilje til, et godt tverrfaglig samarbeid.

De sju Fosen-kommunene, inkludert Rissa, har et velfungerende oppvekstforum (OFO), der barnehage- og skolefaglig ansvarlige i alle kommuner samles åtte ganger per år. I 2016 prioriterte de blant annet etablering av et nettverk for skolebasert utvikling for alle skoler i Fosen, samarbeid om to regionale spesialist-stillinger i PPT, veiledning av nytilsatte lærere, samarbeid om lokalt gitt muntlig eksamen, ekstern skolevurdering og kvalitetssikringssystemet i Olweus-programmet mot mobbing og antisosial atferd.

Arbeidet med *Ungdomstrinn i utvikling* – har ført til en omfattende organisasjonsutvikling. Det har påvirket måten Rissa planlegger, gjennomfører og evaluerer hver nettverkssamling på. Skoleledere og skoleeier er tett på, skoleledere og ressurslærere deltar i samme regionale nettverk, alle skoleledere og lærere deltar i lokale nettverk på tvers av skolene, det settes av tid til refleksjon på hver enkelt skole, og de oppgavene lærerne får mellom samlingene, er enkle og gjennomførbare i klasserommet.

arbeid, organisere skolens arbeid på en god måte, og etablere gode relasjoner til foreldre og samfunnet rundt skolen. Skolelederen må kommunisere og forankre skolens mål, ambisjoner og verdier, og skape en utviklingskultur der lærere kan diskutere undervisningen og lære av hverandre. Fordi kvalitetsforskjeller mellom lærere kan påvirke kvaliteten på den opplæringen elevene får, er god skoleledelse avgjørende for å kunne redusere forskjeller i elevresultater innad på skoler.

I den offentlige skolen er det kommunestyret og fylkestinget som er skoleeiere, og som dermed har ansvaret for å oppfylle elevenes rett til grunnopplæring. Forskningen tyder på at det ikke er avgjørende for elevenes læring hvilke styringsformer kommunene velger for sine skoler.[8] Kommunene har stor grad av frihet til å bestemme organisering og styringsform for sine skoler, men de må etablere et forsvarlig system for å vurdere om kravene i regelverket oppfylles, og følge opp disse vurderingene.

4.1 Samarbeid i norsk skole

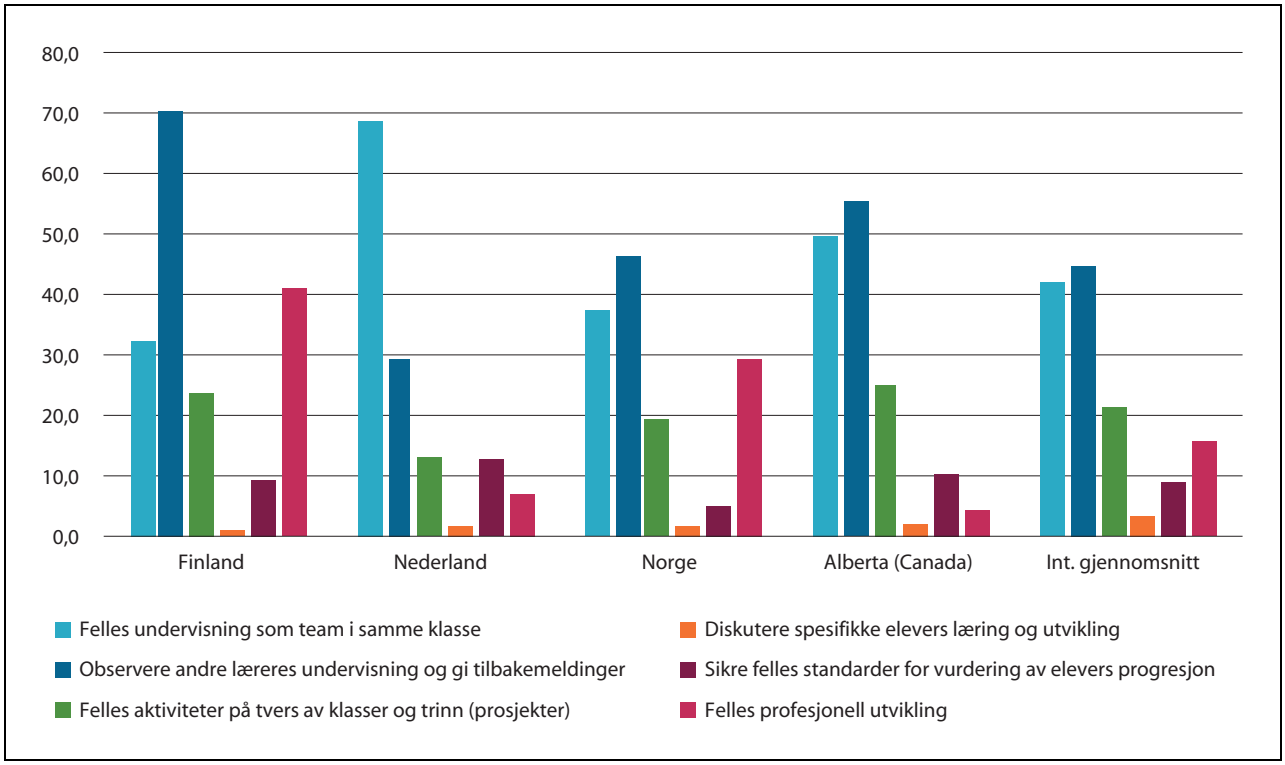
En av ambisjonene for Kunnskapsløftet var at skolene i større grad skulle utvikle en kultur for læring. Utgangspunktet for dette målet var analysen i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring,* som slo fast at skolen må være en lærende organisasjon. Målet var at skolenes evne og vilje til å lære og utvikle seg skulle bli bedre.

Evalueringene av reformen viste imidlertid at det i norsk skole samlet sett ikke hadde blitt mer samarbeid om undervisning og elevenes læring i årene etter at Kunnskapsløftet ble innført. På noen skoler samarbeidet lærerne mer, mens det på andre skoler hadde blitt mindre slikt samarbeid. Evalueringene slo derfor fast at et helt sentralt element for å utvikle lærende organisasjoner ikke var blitt innfridd.[9]

I årene etter innføringen av Kunnskapsløftet har staten gjennomført flere store nasjonale satsinger for kvalitetsutvikling. Disse har vært rettet mot hele skolesektoren. Sentrale temaer i disse satsingene har vært systematisk arbeid med læreplan og undervisningspraksis på ulike fagområder, analyse-

[8] Borge og Sunnevåg (2006)

[9] Dahl mfl. (2012)



Figur 4.2 Samarbeid mellom lærere

Prosentandel lærere på ungdomstrinnet som aldri utfører følgende aktiviteter. Utvalgte land.
Kilde: TALIS 2013

og vurderingskompetanse, og ledelse og organisasjonslæring. Erfaringene fra de nasjonale satsingene er at stadig flere kommuner og skoler er engasjert i og opptatt av det profesjonelle samarbeidet.

Etter departementets vurdering er derfor de forutsetningene som lå til grunn for innføringen av Kunnskapsløftet, i større grad oppfylt nå enn da reformen kom. Skoler, kommuner og fylkeskommuner har mer erfaring med bruk av elevresultater som grunnlag for kvalitetsutvikling, det er utviklet bedre samarbeid med universiteter og høyskoler, og sektoren har mer erfaring med skolebasert kompetanseutvikling.

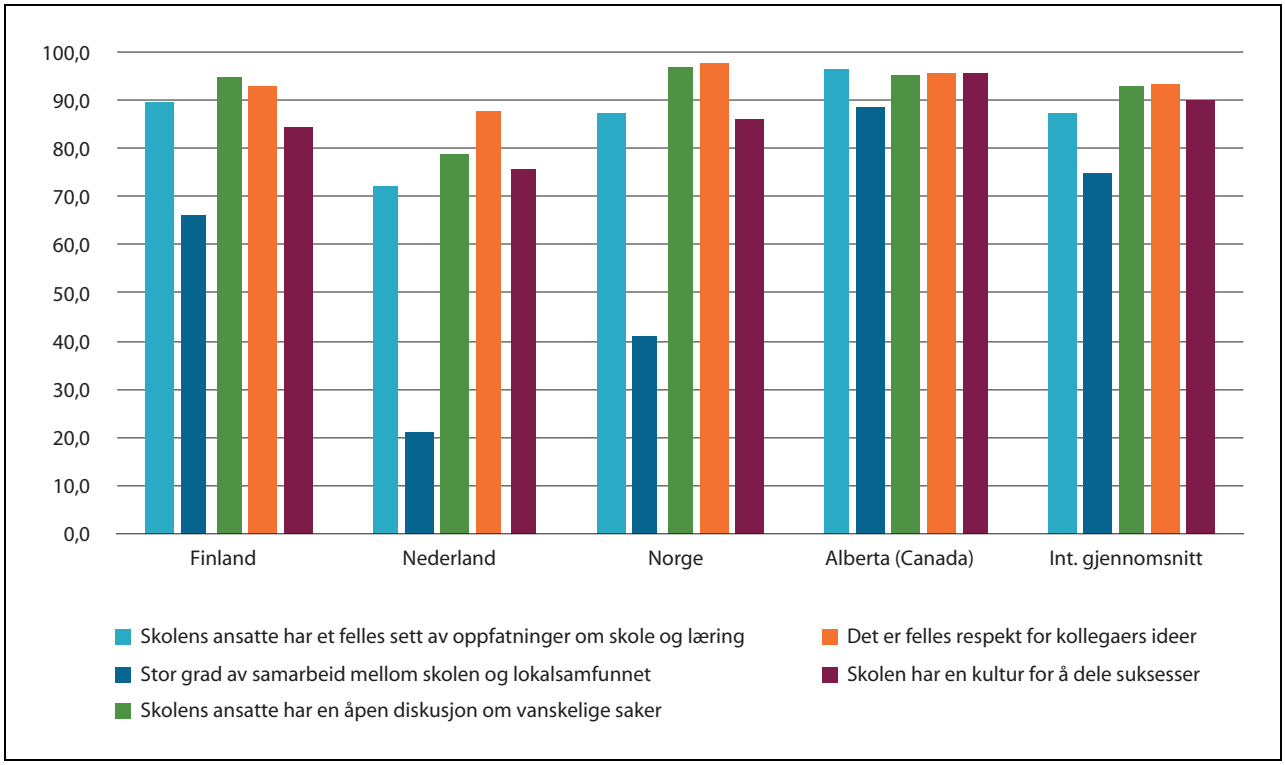
Likevel tyder forskning på at samarbeid i norsk skole fortsatt er mindre utviklet enn det Kunnskapsløftet hadde som forutsetning. Lærerne opplever at det er relativt lite samarbeid om å utvikle det som skjer i klasserommet. Norske rektorer legger i noe mindre grad enn kollegaer i andre land til rette for den typen samarbeid som har betydning for elevenes læring. Mange lærere og skoleledere opplever også at skoleeieren i liten grad bidrar til å utvikle den kompetansen som skolen trenger.

4.1.1 Samarbeid mellom lærere

Lærerundersøkelsen TALIS viser at relativt mange norske lærere deltar i felles prosjekter på tvers av klasser og trinn, og at mange diskuterer elevenes læring og utvikling med sine kollegaer.[10] Samtidig viser figur 4.2 at det er forholdsvis få som deltar i lærersamarbeid som dreier seg om selve undervisningen, for eksempel felles undervisning og observasjon av andre læreres undervisning. Norge er ikke et unntak i denne sammenhengen. Flere andre land kjennetegnes av at lærerne i liten grad inngår i denne typen lærersamarbeid, og Norge ligger nært det internasjonale gjennomsnittet.

Ekspertgruppen om lærerrollen som departementet oppnevnte i 2015, har gjort analyser av de norske dataene fra TALIS. En av deres konklusjoner er at relativt mange norske lærere opplever at skolen er preget av høy grad av samkjøring og koordinering av undervisningen. Men dette handler i stor grad om å «drifte» det praktiske rundt

[10] TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) er en internasjonal undersøkelse av undervisning og læring. Undersøkelsen gir innsikt i viktige aspekter som kjennetegner læringsmiljøet og lærernes arbeidsforhold i over 40 deltakerland



Figur 4.3 Profesjonelt skoleklima: kommunikasjon, felles oppfatninger og respekt mellom kollegaer

Prosentandel rektorer på ungdomstrinnet som er enige eller svært enige i at påstandene stemmer for deres skole. Utvalgte land. Kilde: TALIS 2013

undervisningen. Ekspertgruppen finner at lærerne i liten grad rapporterer om samarbeid om det som skjer i klasserommet. Også kompetanseutvikling som inkluderer lærerkollegiet som helhet, er det relativt lite av i norsk skole. Det kan derfor se ut som at en del av samarbeidet på norske skoler ikke alltid er så relevant, verken for den enkelte lærers undervisning, eller for utvikling av læreres kompetanse gjennom læring av hverandre.[11]

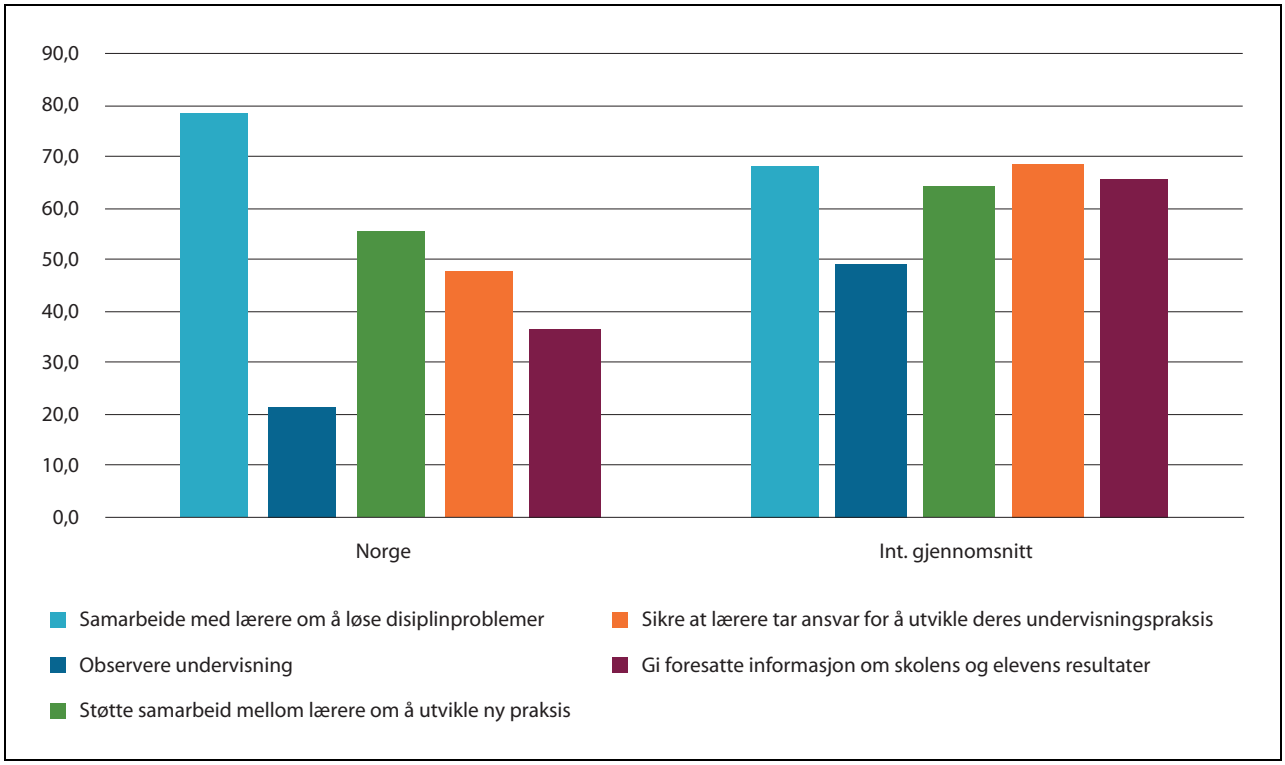
Selv om norske skoler ikke virker å legge nok til rette for samarbeid om undervisning, opplever lærere at slikt samarbeid, når det forekommer, har betydning for kvaliteten på skolens arbeid. Lærere som selv opplever at den skolen de arbeider på, har utviklet seg i positiv retning, svarer at forklaringen på dette ligger i måten lærerne arbeider og underviser på, og hvordan dette arbeidet er organisert på skolenivå. Lærerne opplever at skoler som utvikler seg, er skoler som fremmer læring mellom lærerne, der utviklingsarbeidet er systematisk og målrettet, og der det legges til rette for observasjon av og refleksjon over undervisningen.[12]

[11] Dahl mfl. (2016)
[12] Postholm mfl. (2013)

4.1.2 Skoleledere – ledelse av lærende fellesskap

TALIS inneholder også informasjon om hvordan norske rektorer vurderer samarbeidet på sine skoler. I nokså stor grad mener rektorene at skolene deres har noen viktige forutsetninger på plass for å kunne utvikle mer samarbeid. Rektorene svarer at de ansatte på skolen har et felles sett av oppfatninger av skole og læring, og at man har respekt for kollegaers ideer. Mange rektorer opplever også at skolens ansatte har en åpen dialog om vanskelige saker, og at det er en kultur for å dele suksesser. På lik linje med norske lærere skiller norske rektorers vurdering seg lite fra den til kollegaer i mange andre TALIS-land. Sett bort fra opplevelsen av samarbeid mellom skolen og lokalsamfunnet viser figur 4.3 at svarene fra norske rektorer ligger nært det internasjonale gjennomsnittet.

Det er imidlertid noen interessante forskjeller mellom norske rektorer og kollegaer i andre land. Som det fremgår av figur 4.4, ser norske rektorer i noe mindre grad enn gjennomsnittet ut til å være aktive i det pedagogiske utviklingsarbeidet. De observerer sjeldnere undervisningen, de støtter i litt mindre grad samarbeid mellom lærere om å



Figur 4.4 Rektors skoleledelse

Prosentandel rektorer på ungdomstrinnet som ofte eller svært ofte gjennomførte følgende aktiviteter i de siste tolv månedene.
Kilde: TALIS 2013

utvikle ny praksis, og tar i noe mindre grad ansvar for å sikre at lærere utvikler undervisningspraksisen sin.[13]

En annen indikator i TALIS viser at mange norske rektorer sjelden drøfter tiltak med lærere for å håndtere svakheter i undervisningen. Det skiller seg negativt fra det internasjonale gjennomsnittet. Dette funnet kan samsvare med et sentralt funn i evalueringen av Kunnskapsløftet. Der fant forskerne antydninger til en stilltiende avtale mellom rektor og lærerstaben, der rektor tok hånd om det administrative og i liten grad gikk aktivt inn i lærernes virke i klasserommet.[14]

Funn fra PISA 2015 kan bidra til å justere noe av inntrykket fra TALIS. Her finner forskerne at norske skoleledere på noen områder er mer aktivt engasjert i lærernes arbeidssituasjon, og i å involvere sine egne lærere i beslutningsprosesser sammenlignet med det internasjonale gjennomsnittet. Norske skoleledere gir uttrykk for at de i større grad enn gjennomsnittet oppfordrer til undervisningspraksis basert på nyere forskning, og at de diskuterer skolens faglige mål med lærerne.[15]

Samlet sett ser det ut til å være relativt stor variasjon mellom norske skoler i hvor stor grad rektor tar lederansvaret for utviklingen av det profesjonelle samarbeidet. Funn fra felles nasjonalt tilsyn 2014–2017 viser at en god del skoler har ledere som kvalitetssikrer arbeidet med læreplaner og opplæringens innhold i samarbeid med det pedagogiske personalet. Disse har også et personale som opplever at ledelsens oppfølging styrker opplæringen og samhandlingen på skolen. Tilsynet viser imidlertid også at mange skoleledere mangler gode modeller for pedagogisk ledelse, og dermed ikke greier å skape slike prosesser på sine skoler.[16]

Rektor har et ansvar for at skolen jevnlig utfører skolebasert vurdering. For at skolene skal være lærende organisasjoner, gjennomføre endring og iverksette nødvendige tiltak for å øke elevenes måloppnåelse, er det viktig at disse skolebaserte vurderingene gjennomføres på en god måte. Over 90 prosent av skolelederne oppgir i nasjonal spørring at de gjennomfører skolebasert vurdering hvert tredje år eller oftere. Majoriteten gir også uttrykk for at de i stor grad har tilstrekkelig kompetanse til å behandle og analysere resulta-

[13] OECD (2014b)
[14] Dahl mfl. (2012)
[15] Kjærnsli og Jensen (red.) (2016)
[16] Gjerustad og Waagene (2015)

tene fra den skolebaserte vurderingen. Svarene peker imidlertid også på at en ikke ubetydelig andel rektorer opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse. Dette gjelder særlig i grunnskolen. Bare omtrent halvparten av skolelederne oppgir at de iverksetter tiltak dersom den skolebaserte vurderingen viser at det er behov for endringer.[17]

En lignende variasjon ser man også i rapporteringer fra den skolebaserte kompetanseutviklingen i *Ungdomstrinn i utvikling*. Noen ledere er aktive i å lede arbeidet med endringer og forbedringer, både hos enkeltlærere og i kollegiet som helhet. Andre viser liten grad av systematikk og målrettethet i sin ledelse, med det resultat at lærernes læring blir lite koordinert og oftere individualisert og fragmentert.[18]

Det er også stor variasjon mellom skoler når det gjelder hvordan informasjon om elevresultater brukes i skoleutvikling. Ikke alle har kapasitet eller kompetanse til å nyttiggjøre seg resultatene fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i skolenes kvalitetsarbeid.[19]

4.1.3 Skoleeiere

Begrepet «skoleeier» omfatter både kommuner og fylkeskommuner og eiere av friskoler og private grunnskoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Det store flertall av norske elever går i offentlig skole. Slik vil det også være i fremtiden. Samtidig gir friskoleloven den enkelte familie mulighet til å velge alternative skoler. Det er i dag godkjent rundt 240 grunnskoler og 90 videregående skoler etter friskoleloven. Friskolene mottar offentlig støtte og har lovfestede krav til innhold og kvalitet. Det øverste ansvarlige organet ved den enkelte friskole er skolens styre.

Flere organisasjoner har uttrykt at skoleeierbegrepet ikke nødvendigvis er dekkende for rollen det politiske og administrative nivået i kommuner og fylkeskommuner har. Samtidig blir begrepet brukt i opplæringsloven og andre styrende dokument. I denne meldingen brukes skoleeier når omtalen gjelder kommuner, fylkeskommune og eiere av private skoler. I hovedsak brukes «lokale myndigheter» om kommuner og fylkeskommuner.

Kommuner og fylkeskommuner har ulike forutsetninger, og dermed ulikt utgangspunkt for hvordan de kan etablere en styring av skolene som legger godt til rette for kvalitetsutvikling. Disse forutsetningene kan handle om geografi, demografi, kompetanse, kapasitet, ressurser og organisering.

Evalueringen av Kunnskapsløftet pekte på at reformen har bidratt til å gi grunnopplæringen et løft, men at mange små kommuner og skoler har opplevd reformen som krevende å realisere. Sett fra fylkesmannsembetenes ståsted har mange kommuner tatt et sterkere grep om skoleeierrollen og ansvaret for skolene i sin kommune. Men fylkesmannen opplever også at det er forskjeller mellom kommunene. Disse forskjellene er først og fremst knyttet til kommunenes størrelse, men også til organisering. Små kommuner er i mange tilfeller sårbare med tanke på både økonomi og kompetanse. Noen av dem kompenserer for dette gjennom etablerte nettverk for samarbeid på kommune- og skolenivå.[20]

Forskjellene mellom kommunene kan også komme direkte til uttrykk i elevenes resultater. Som det fremgår i kapittel 2 fant en studie basert på nasjonale prøver og eksamen vesentlige forskjeller mellom skolenes bidrag til elevenes læring.[21] På småskoletrinnet oppnådde elever på de beste skolene om lag to skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene, og skoleforskjellene økte fra 2010 til 2015. På mellomtrinnet og ungdomstrinnet oppnådde elever på de beste skolene om lag ett skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene. Generelt er det slik at elevresultatene på nasjonale prøver er bedre i større kommuner. Men samtidig finner forskerne at kommuner med tilnærmet samme størrelse og med tilnærmet lik befolkningssammensetning oppnår til dels svært ulike resultater.[22]

Lokale skolemyndigheter har et helhetlig ansvar for kvalitetsutvikling i alle sine skoler. Gode skoleeiere legger til rette for at skolene jobber systematisk og kunnskapsbasert innad i egen organisasjon på en måte som ivaretar lærernes profesjonelle fellesskap.

Forskningen på skoleeierskap viser at kommuner som lykkes og får gode resultater, jobber på en måte som staten ikke kan regulere seg frem til. Statlige myndigheter kan legge til rette, men arbeidet må skje lokalt. Skoleeiere som lykkes, kjennetegnes av en aktiv dialog fra klasserom til kommunestyre. De kjennetegnes av politiske myndigheter med engasjement og ambisjoner for utvikling av skolen. De kjennetegnes også av en aktiv skoleadministrasjon som er et koordine-

[17] Gjerustad og Waagene (2015)
[18] Postholm mfl. (2013)
[19] Aasen mfl. (2012)
[20] Aasen mfl. (2012)
[21] Steffensen mfl. (2017)
[22] Bonesrønning mfl. (2012)

rende ledd med innsikt og kompetanse. De bidrar til skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling gjennom å delegere ansvar og sikre at alle kjenner sine ansvarsområder.[23] Gode skoleeiere setter i gang prosesser der kommuner og skoler sammen bruker informasjon om elevresultater og læringsmiljø til å lage strategier for videre utvikling.

Gode skoleeiere har møtearenaer og møteformer som støtter opp om produktive prosesser. På slike velfungerende møtearenaer er dialog og praktisk utprøving grunnleggende prinsipper for å skape kunnskapsutvikling, både innenfor og på tvers av hierarkiske nivåer i kommunen. Det bidrar til åpenhet og tillit. Det bidrar også til kontrollmekanismer som får vesentlig høyere legitimitet gjennom hele organisasjonen enn kontroll for kontrollens skyld. [24]

I et slikt system for profesjonelt samarbeid kan profesjonsfellesskapene på den enkelte skole få rom til å utvikle kjernen av arbeidsoppgavene – elevens læring. Samtidig skjer dette innenfor de rammene lokale myndigheter og staten har fastsatt for skolens oppdrag. Det stiller krav til en felles forståelse av roller og ansvar i det lokale samarbeidet om skolen, og en felles forståelse av hvilke forventninger som knytter seg til de ulike rollene i samarbeidet.

Evalueringen av Kunnskapsløftet pekte på at svake forbindelseslinjer mellom skoleeier og skole, og mellom skoleledelse og lærernes pedagogiske praksis, var en av forklaringene på hvorfor noen skoleeiere lyktes dårligere enn andre. Mange lærere og skoleledere opplevde i liten grad at nivået over støttet opp om og fulgte med på det pedagogiske arbeidet. De fleste opplevde at skoleeierne i liten grad bidro til å utvikle den kompetansen skolen trengte. Unntaket var rektorer ved store skoler i store kommuner. Disse opplevde at skoleeieren bidro positivt til å utvikle den kompetansen skolen trengte for å gjennomføre reformen.[25]

Ser man mer konkret på forskjeller i hvordan skoleeierne arbeider med kvalitetsutvikling, svarer et klart flertall at de bruker kvalitetsvurderingene i den årlige tilstandsrapporten til å iverksette tiltak for å styrke kvaliteten på opplæringen. Men 14 prosent av skoleeierne svarer at denne rapporten bare er en beskrivelse av tilstanden, og at den ikke følges opp med spesielle tiltak.[26] Disse funnene støtter opp om vurderingen av at det er til dels store forskjeller i hvordan kommunene utøver sitt eierskap, og hvordan de følger opp sitt ansvar for utviklingen av elevenes opplæringstilbud.

I evalueringen av Kunnskapsløftet sies det at nasjonale myndigheter opererer med et utydelig skoleeierbegrep. Senere forskning viser også at det i mange kommuner er uklart hvem som er den reelle skoleeieren.[27] Mange steder kan det se ut som om det politiske nivået er fraværende, både i kontrollsammenheng og som bestiller av relevant informasjon fra det administrative nivået, og direkte fra skolene. Et utydelig skoleeierbegrep kan dermed bidra til at ikke alle kommuner lykkes med å etablere gode systemer for kvalitetsutvikling.

4.2 Videre utvikling av det profesjonelle samarbeidet i skolen

Departementet ønsker å legge til rette for at alle norske skoler fortsetter å utvikle et profesjonsfellesskap på den enkelte skole med særlig vekt på elevenes trivsel, lærelyst og læring. Lokale skolemyndigheter har det overordnede ansvaret for dette arbeidet, mens det er skolelederne, i samarbeid med lærerne, som må etablere og utvikle det profesjonelle samarbeidet på den enkelte skole. Arbeid med kvalitet som virkelig påvirker det som skjer i klasserommet, kan ikke gjennomføres fra sentralt hold. Statens viktigste oppgave er å være tydelig på forventningene til det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet og legge til rette for at skoler og skoleeiere i større grad blir i stand til å utvikle seg.

4.2.1 Lærerrollen

Lærernes og skoleledernes profesjonelle skjønn er utgangspunktet for møtet med elevene. Elevens læring påvirkes i stor grad av kvaliteten på det som skjer i dette møtet.

I faglitteraturen har det vært diskutert om lærere er en profesjon i klassisk forstand. Profesjoner kjennetegnes ved at de bygger på et teoretisk og metodisk kunnskapsgrunnlag ervervet gjennom høyere utdanning, at de har et handlingsrom for profesjonell skjønnsutøvelse, og at de har et spesielt ansvar gitt deres samfunnsmandat.[28]

Læreryrket har hatt noen særtrekk som kan forhindre profesjonaliseringsprosesser. Eksem-

[23] Jøsendal og Langfjæran (2009)
[24] Burns og Köster (red.) (2016)
[25] Aasen mfl. (2012)
[26] Gjerustad og Waagene (2015)
[27] Jøsendal og Langfjæran (2009)
[28] Dahl mfl. (2016)

Figur 4.5

pelvis har lærere hatt en relativ frihet fra både kollegialt og administrativt innsyn i undervisningssituasjonen.[29] Sammenligner man lærernes utøvelse av yrkesrollen med andre profesjoner, ser man at lærernes kunnskapstradisjon i noe mindre grad har satt lærerne i stand til å utvikle sin fagligh-het. Lærerne ønsker å lære, men de har hatt begrenset tilgang på kompetanseutvikling. De har også hatt lite støtte til å dra nytte av forskningsbasert kunnskap om skole og undervisning, og ansvaret for oppdatering og videre læring er i stor grad overlatt til den enkelte lærer. Det er muntlige, kollegiale råd som er den viktigste kunnskapskilden.[30]

Den dominerende tendensen i dag er likevel at lærere omtales som en profesjon. Innføringen av mastergradsutdanning for lærere og kompetansekravene for å undervise i sentrale fag i skolen kan sees som en tydeliggjøring av de rammene staten mener må ligge rundt lærerprofesjonen. Vi ser også eksempler på at lærerprofesjonen selv har tatt initiativ til å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag, blant annet gjennom utviklingen av lærerprofesjonens egen etiske plattform og formidling av utdanningsforskning gjennom nettsteder tilgjengelig for alle. Disse initiativene er eksempler på hvordan profesjonen selv har bidratt til en profesjonalisering av lærerrollen, i samspill med de nasjonale initiativene.

Profesjonelt arbeid er skjønnsbasert. Det å være profesjonell handler om å kunne anvende generell, faglig kunnskap, samt å foreta etiske vurderinger i enkelttilfeller. I sitt daglige virke utøver lærere mye skjønn. Alle undervisningssituasjoner er kontekstavhengige, og det vil alltid oppstå uforutsigbare situasjoner. Kvaliteten på lærernes skjønnsutøvelse har derfor avgjørende betydning for elevenes læring. En avgjørende faktor for den videre profesjonaliseringen av lærerrollen er at det legges til rette for at lærernes skjønnsmessige vurderinger utvikles i undersøkende og reflekterende praksisfellesskap. Det må bygge på en felles kunnskapsbase og en felles forståelse av deres profesjonsetiske ansvar. [31]

Rapporten om lærerrollen trekker frem to forhold ved lærerprofesjonen som må styrkes for å legge mer til rette for bedre profesjonelle beslutninger. For det første må lærernes kunnskapsgrunnlag styrkes. For det andre må det legges større vekt på de profesjonelle fellesskapene. Ulike former for tilbakemeldinger på det arbeidet lærerne legger ned i klasserommet er avgjørende for å styrke de profesjonelle beslutningene. Den enkelte lærers evne til å utøve profesjonelt skjønn avhenger av at lærerprofesjonen kontinuerlig arbeider med å forbedre praksisen i klasserommet.[32]

Vi har stadig mer forskning på og kunnskap om effektiv undervisning, hvordan elevene lærer, og om elevresultater. Rapporten om lærerrollen slår derfor fast at vi i dag har et annet og bedre grunnlag for en videre utvikling av profesjonell skjønnsutøvelse enn tidligere. Et konkret eksempel på et tema vi har mer kunnskap om er formativ vurdering. Formativ vurdering finner sted i samspillet mellom elever og lærer. Det er godt dokumentert at formativ vurdering er læringsfremmende og bidrar mye til elevens læringsutbytte i alle fag.[33]

Lærernes egne undersøkelser og vurdering av deres egne og kollegaers praksis kan ikke være låst til forskningsresultater og andre eksterne kunnskapskilder. Det vil være å underkjenne behovet for skjønn og refleksjon, og at det ikke alltid finnes en fasit for hva som fungerer best i en gitt undervisningssituasjon.[34] Evidens kan ikke gi enkle pedagogiske løsninger, men er et godt grunnlag for faglig fundert problemløsning og utvikling i skolen.

At skjønnsmessige vurderinger er avgjørende for god utøvelse av lærerrollen, betyr imidlertid ikke at undervisningen blir bedre når den enkelte lærer kan undervise slik han eller hun ønsker, uavhengig av hva forskningen sier, eller hva som er lærerkollegiets felles vurderinger. Skoleledel-

[29] Dahl mfl. (2016)
[30] Jensen (2007)
[31] Børte og Lillejord (2017)
[32] Dahl mfl. (2016)
[33] Nasjonalt kompetansemiljø i vurdering (2012), OECD (2005a)
[34] Hargreaves og Fullan (2012)

sen har en særlig viktig rolle for å følge opp den enkelte lærers profesjonsutøvelse. Utøvelse av profesjonelt skjønn skjer både individuelt og i fellesskap med andre, men lærere utvikler sin faglige, pedagogiske, etiske og didaktiske dømmekraft gjennom refleksjon over egen praksis, og i diskusjon og samhandling med kollegaer og skoleledere.

Forskningen er tydelig på at samarbeid som påvirker og endrer lærernes praksis i klasserommet har betydning for elevenes trivsel og læringsutbytte. Individuelle profesjonelle beslutninger kan være preget av skjevheter, og profesjonsutøvere kan basere sine beslutninger på intuisjon som er feilaktig. Et profesjonelt fellesskap som tar et kollektivt ansvar for alle elevenes trivsel og læring, er avgjørende for å sikre at opplæringstilbudet er likeverdig og ivaretar alle elevers forutsetninger.[35] I yrkesopplæringen i den videregående opplæringen må dette fellesskapet også utvikles utover skolens rammer. Mulighetene for samarbeid med virksomheter utenfor skolen må inngå som en naturlig del av profesjonsutviklingen, og i det kunnskapsgrunnlaget som de profesjonelle beslutningene bygger på.

Profesjonelt skjønn hviler derfor på kunnskap og på profesjonsfellesskap. Gode skjønnsmessige vurderinger betinger en lærerprofesjon som i fellesskap finner frem til den undervisningspraksisen som har størst betydning for elevenes utvikling og læring.

Departementets vurderinger

Det er lærere og skoleledere selv som må sitte i førersetet for den videre profesjonaliseringen av lærerrollen. Staten verken skal eller kan gripe for tungt inn i det som foregår i klasserommet. Men staten kan legge til rette for god dialog mellom alle nivåene om god kvalitet på opplæringen, og bidra til et felles kunnskapsgrunnlag og drøftinger rundt spørsmål som etiske dilemmaer og bruk av ressurser.

Staten har i de siste årene brukt sitt virkemiddelapparat for å støtte sterkere opp under utviklingen av lærernes profesjonelle skjønn og de profesjonelle fellesskapene. *Lærerløftet* forbedrer forutsetningene for en videre profesjonalisering av lærerrollen, blant annet gjennom innføring av mastergrad som hovedmodell. Lærerutdanning på mastergradsnivå gir studentene større innsikt i forsknings- og utviklingsarbeid og vitenskapelig metode, og vil styrke lærernes grunnlag for læring i arbeidslivet. Lærerens grunnutdanning er avgjørende for å etablere et grunnlag for videre læring og kunnskapsutvikling. Teknikkene for læring og kunnskapssøk som man tilegner seg gjennom utdanningen, er dem man benytter seg av når man kommer ut i arbeid.[36]

Lærerløftet har også stilt flere krav til lærerrollen. Karakterkravene på lærerutdanningen er hevet, det er innført strengere kompetansekrav for undervisning i grunnskolen, og det er iverksatt en omfattende videreutdanningsordning for lærere. Dette har også betydning for den videre utviklingen av lærerrollen.

Departementet har også satt i gang en prøveordning med lærerspesialister for lærere som ønsker å bidra til å utvikle den kollektive kompetansen og praksisen ved sin egen skole. Det er også utviklet et skreddersydd videreutdanningstilbud for denne funksjonen. Lærerspesialistutdanningen skal ikke bare gi spesialisering i fagdidaktikk, men også kompetanse i å forske og reflektere rundt egen undervisning og lede utviklingsprosesser blant kollegaer på egen skole eller i kommunen. Utdanningstilbudene er innrettet slik at de skal bidra til å skape profesjonsfellesskap mellom lærerne som deltar og gjøre dem i stand til å styrke profesjonsfellesskapet på egen skole.

KS og Kunnskapsdepartementet samarbeider om veiledningsordningen for nyutdannede lærere. Denne er blitt godt mottatt i både skoler og barnehager, men må videreutvikles slik at flere nyutdannede lærere får god veiledning. Departementet vil i samarbeid med partene, Pedagogstudentene og Nettverket for veiledning av nyutdannede lærere utvikle nasjonale rammer for en veiledningsordning for nyutdannede lærere. Rammene skal ivareta at alle nytilsatte får veiledning, og bidra til en større grad av likeverdighet i tilbudene. De nasjonale rammene skal gi rom for lokale tilpasninger.

Disse to tiltakene vil også bidra til en profesjonalisering av lærerrollen, og få betydning for den videre utviklingen.

I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning–Forståelse* varslet departementet at læreplanverket skal fornyes. Det utarbeides en ny generell del av læreplanen, og læreplanene for fagene skal fornyes. Det skal legges vekt på bedre sammenheng mellom læreplaner i de ulike fagene, og mellom den nye generelle delen og læreplanene for fag. I meldingen beskrives utfordringen med at dagens læreplaner er preget av stofftrengsel. Målet med fagfornyelsen er at skoler og lærere skal få et

[35] Dahl mfl. (2016)

[36] Jensen (2008)

læreplanverk som er mindre omfangsrikt og som gir mer rom for dybdelæring.

Samtidig er målet at læreplanverket skal gi bedre støtte og retning i skolehverdagen. Det skal blant annet utvikles læreplaner med tydeligere progresjon, læreplanene skal ha en omtale av vurdering, og de skal gi tydeligere retning for lærernes valg av innhold. Det skal også vurderes å innføre kompetansemål på flere trinn. Parallelt med videreutviklingen av læreplaner for fag skal det også utvikles nye veiledninger.

Det er utarbeidet en strategi for fagfornyelsen som legger opp til en bred involvering av relevante aktører. Lærerprofesjonen vil være sentral i både utarbeidelsen og implementeringen av læreplanverket. Arbeidet med implementeringen vil kreve mye oppmerksomhet av skolene og de enkelte lærerkollegiene, ikke bare for å få god kunnskap om intensjon og innhold i læreplanverket, men også for å videreutvikle sin profesjonsutøvelse som følge av endringene.

For at det nye læreplanverket skal bidra til å utvikle kvaliteten på undervisningen, vil det være en forutsetning at lærerkollegiet sammen legger til rette for at det kan skje faktiske endringer i den enkelte lærers virke i klasserommet. Det er departementets klare ambisjon at lærerprofesjonen som helhet benytter arbeidet med og implementeringen av det nye læreplanverket i sin egen profesjonsutviklingsprosess.

Departementet vil

- fortsatt støtte arbeidet med økt profesjonalisering av lærerrollen gjennom innføringen av mastergradsutdanningen, videreutdanningssatsingen og prøveordningen med lærerspesialister
- utvikle nasjonale rammer for veiledningsordningen for nyutdannede lærere

4.2.2 Ledelse av skolen

Skoleledelsen kan bestå av en enkelt rektor eller en større skoleledelse, med rektor som øverste leder. De samlede forventingene til rektorer er store og det kan være en utfordring å møte alle. Rektor er ansvarlig ovenfor skoleeier for skolens økonomi og måloppnåelse. I mange tilfeller er rektor den som har det praktiske ansvaret for at elevenes rettigheter skal oppfylles. Samtidig skal rektor være personalleder, både for det administrative og for det profesjonelle fellesskapet. Særlig på små skoler, der rektor er alene i skoleledelsen, kan summen av oppgaver bli stor.

En av skolelederens viktigste oppgaver er å legge til rette for å skape samarbeid i egen organisasjon. Det innebærer blant annet å være opptatt av det faglige arbeidet som lærere utfører i klasserommet, gi rom for prøving og feiling internt i organisasjonen, og gjennom dette legge til rette for innovasjon og utvikling.

Evalueringen av piloteringen av skolebasert kompetanseutvikling i satsingen *Ungdomstrinn i utvikling* viste at skolelederne som lyktes godt,

- evnet å utvikle felles mål sammen med lærerne
- satt prosjektet inn i en skoleutviklingssammenheng
- var innforstått med og forberedt på det prosessarbeidet som skulle skje etter kurset
- brukte en metodikk for å få læring mest mulig ut i klasserommene
- brukte tillitsvalgte som samarbeidspartnere
- ga lærerne konkrete arbeidsoppgaver
- var aktive i å følge opp lærernes arbeid mellom og etter samlingene
- brukte tilgjengelige ressurser for å skape tid og rom, slik at det ble muligheter for refleksjon rundt observert undervisning, erfaringsdeling og kollegaveiledning[37]

Skoleledernes kompetanse har stor betydning for i hvilken grad de lykkes med å lede skolen i tråd med det forskningen viser om betydningen av pedagogisk ledelse og samarbeid i organisasjonen. En internasjonal studie viser at skoleledere som benytter seg av kompetansetilbud, er mer effektive og engasjerte i sitt arbeid. Studien viser dessuten til at skoler i England med ledere som deltar i formelle kompetanseprogrammer, har raskere fremgang enn andre skoler. Anbefalingen fra rapporten er derfor at det bør legges til rette for å skape gode prosesser for å heve kvaliteten på skoleledelse, og at et slikt tiltak kan være å stille kompetansekrav.[38]

Det er skoleeierens ansvar å sørge for at skoleledere har den kompetansen de trenger. Opplæringsloven § 9-1 slår fast at rektor skal lede opplæringen, være kjent med den daglige virksomheten og arbeide for å videreutvikle skolen. Loven setter også som krav at den som skal tilsettes som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper.

Loven stiller ikke konkrete krav til hva slags kompetanse dette er. I andre land stilles det formelle kompetansekrav til rektorer. Sverige og Finland har også lederutdanning for rektorer. I

[37] Postholm mfl. (2013)
[38] Mourshed mfl. (2010)

Figur 4.6

Sverige ble «rektorsutbildningen» obligatorisk for alle nytilsatte rektorer fra og med 2010. Utdanningen tar tre år og gir 30 studiepoeng. I Finland er det et krav om at alle som tilsettes som rektor, skal ha bestått det såkalte «examination in educational administration». Denne utdanningen gir 15 studiepoeng. I tillegg har Finland flere lederutdanningstilbud til rektorer etter at de er tilsatt, for både nytilsatte og mer erfarne rektorer. Disse tilbudene er frivillige.

Mange norske rektorer har i dag formell utdanning i organisasjon og ledelse – både gjennom den statlige rektorutdanningen og fra andre studietilbud. Andelen norske rektorer som har formell lederkompetanse, er på nivå med det internasjonale snittet i TALIS. Ifølge den årlige spørringen til Skole-Norge har 80 prosent av rektorene en eller annen form for formell utdanning i organisasjon og ledelse. Nesten 40 prosent har 60 studiepoeng på disse fagområdene, og nesten 90 prosent har en form for etterutdanning uavhengig av studiepoeng. Dette tyder på at rektorer er opptatt av å heve sin egen kompetanse. Likevel er det, totalt sett, fortsatt mange rektorer som mangler formell utdanning i organisasjon og ledelse.[39] For å bidra til å styrke skoleledere kompetanse har staten siden 2009 finansiert et tilbud om rektorutdanning til skoleledere. Fra høsten 2015 ble tilbudet videreført for en ny femårsperiode.

Rektorutdanningen bidrar til å gi skoleledere kompetanse innenfor et bredt spekter av områder:

- elevenes læringsprosesser – ansvar for elevenes læringsresultater og læringsmiljø, og for å legge til rette for gode læringsprosesser på skolen
- styring og administrasjon – å forvalte samfunnsoppdraget, herunder ansvar for å ha god intern administrasjon, styring og kontroll av skolens virksomhet
- samarbeid og organisasjonsbygging – å bygge fellesskap, herunder profesjonsfellesskap, arbeidsmiljø, samarbeid og organisasjonskultur, også som en del av en større helhet
- utvikling og endring – ansvar for utvikling og endring av organisasjonen i takt med endringer internt og eksternt
- lederrollen – tydelige, demokratiske, selvstendige, trygge og modige ledere[40]

Den nasjonale rektorutdanningen har fått gode tilbakemeldinger, og evalueringen viser at økt lederkompetanse indirekte har bidratt til å styrke kvaliteten på mange norske skoler. De som har deltatt i rektorutdanningen, vurderer i betydelig større grad lærernes arbeid enn skoleledere som ikke har deltatt. I tillegg er det vanligere for rektorer som har gjennomført rektorutdanning, å ha etablert en faglig utviklingsplan for skolen. Dette tyder på at deltakelse i skoleledelsesprogrammer fører til en sterkere undervisningsorientert ledelse.[41]

Det er imidlertid forskjeller mellom hvilke skoleeiere som sender sine skoleledere på rektorutdanning, og hvem som ikke gjør det. Utdanningsdirektoratet har uttrykt bekymring over at de kommunene som har størst utfordringer med læringsmiljøet og læringsresultater, er de samme kommunene som i minst grad satser på statlige kompetanseutviklingstiltak for skoleledere.[42]

Erfaringer fra mange land viser at skoleledere, som andre yrkesgrupper, har et kontinuerlig behov for å utvikle kompetansen og ferdighetene sine, også i samspill med kollegaer. OECD peker på behovet for en kontinuerlig kompetanseutvikling for skoleledere gjennom etterutdanningstiltak, og betydningen av pedagogisk ledelse som tema i skolelederutdanning.[43] *Benchlearning-samarbeidet* i regi av Utdanningsdirektoratet og det svenske Skolverket er et eksempel på et slikt tilbud, og erfaringene så langt er gode. Samarbeidet legger til rette for faglig påfyll, erfaringsdeling og felles refleksjon i nettverk. Som i rektorprogrammet legges det stor vekt på å skape sammenheng mellom det faglige innholdet og ferdighetsutvikling med relevans for deltakernes daglige arbeid.

---

39 Gjerustad og Waagene (2015)

40 Rammeverk for rektorutdanningen, Utdanningsdirektoratet

41 Dahler-Hybertsen mfl. (2014)

42 Utdanningsdirektoratet (2014)

43 OECD (2014a)

Evalueringen viser samlet sett at programmet bidrar til økt engasjement, motivasjon og trygghet til å gjøre endringer i egen skole, inkludert endring av egen ledelsespraksis.[44]

Departementets vurdering

Det profesjonelle samarbeidet på skolene betinger god ledelse. For å sikre at alle skoler ledes på en god måte mener departementet at det er grunn til å tydeliggjøre statens forventninger til rektors kompetanse. Departementet foreslår derfor å sende ut til høring et lovforslag om å gi kommunen en plikt til å tilby videreutdanning til nytilsatte rektorer innen tre år etter tilsetting.

Et krav til kommunen om å tilby videreutdanning vil være et tydelig signal fra staten om betydningen av kompetanse for rektorer, og vil etablere en nasjonal minstestandard for kommunens satsing på deres kompetanse. God skoleledelse er en sentral forutsetning for å gi mer handlingsrom til kvalitetsutvikling lokalt. Uten en skoleledelse som er i stand til å lede utviklingsarbeidet, er det mindre sannsynlig at skolene vil være i stand til å omsette ny kunnskap til bedre undervisningspraksis, bedre klasseledelse og bedre læringsmiljø. Senere tiltak og reformer som skal iverksettes i sektoren vil også avhenge av skoleledelsens kompetanse i å lede utviklingsarbeid i det profesjonelle fellesskapet på skolen.

Gjennom å stille krav til kommunen om å tilby videreutdanning innen tre år fra tilsetting får kommunen handlingsrom til å kunne rekruttere rektorer med ulik kompetanse. Et krav til kompetanse ved tilsetting vil innskrenke kommunens handlingsrom, og legge begrensninger på rekrutteringen av gode lederemner med en annen bakgrunn enn formell rektorutdanning. Det vil også kunne virke demotiverende for dyktige mellomledere uten formell kompetanse som ønsker å søke stilling som rektor.

Skoleeierne har et overordnet ansvar for alle skoleledere i sin organisasjon. Rektor er ikke alene om å utøve ledelse i skolen. På mange skoler har kommunen etablert lederteam, som under ledelse av rektor fordeler oppgaver og sammen leder skolens virksomhet. Undersøkelser viser at 67 prosent av barneskolene, 91 prosent av ungdomsskolene og alle de videregående skolene har mellomledere. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommuner og skoleslag når det gjelder organisering, og stor variasjon i hvilke ansvarsområder og arbeidsoppgaver disse mellomlederne har.[45]

Departementet mener at statens støtte til kompetanseutvikling for skoleledere bør rette seg mot rektor som skolens øverste leder. Dette sikrer at nasjonale kompetanseutviklingstiltak treffer likt uavhengig av skolestørrelse og organisering. KS er i gang med et arbeid for å utvikle et modulbasert utviklingsprogram for mellomledere i grunnskole og videregående opplæring som lanseres i 2018. Departementet vil også støtte dette arbeidet økonomisk.

En plikt til å tilby videreutdanning vil være et bidrag til å heve den generelle kompetansen til skoleledere over hele landet. Men den vil ikke ivareta behovet for en systematisk kompetanseutvikling for alle rektorer. Departementet vil derfor prøve ut et modulbasert kompetanseutviklingstilbud for alle rektorer som har fullført den nasjonale rektorutdanningen eller tilsvarende utdanning.

Innholdet skal bygge videre på innholdet i rektorutdanningen og utgjøre en fordypning i sentrale utfordringer. Aktuelle temaer for disse modulene kan være arbeid med tidlig innsats og tilpasset opplæring, innføring av fornyede læreplaner i fag, arbeid mot mobbing, utvikling av lederteam på skolen, og ledelse av profesjonsfellesskapet på den enkelte skole.

Departementet vil

- sende ut til høring et lovforslag om å innføre en plikt for skoleeiere til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer
- videreføre dagens rektorutdanning slik at skoleeiere kan oppfylle plikten
- prøve ut modulbasert videreutdanning for erfarne skoleledere
- støtte KS i utviklingen av et program for mellomledere i grunnopplæringen

4.2.3 Skoleeierskap

Å utvikle norsk skole gjennom å stimulere til sterkere profesjonelle fellesskap krever lokale skolemyndigheter som forvalter sitt ansvar for skolen på en god måte. Gode eiere har klare forventninger til skolen, og legger også til rette for at lærere og skoleledere sammen kan utvikle samarbeid som har elevenes læring som sitt hovedmål. Gode skoleeiere involverer også elever, foreldre, lærere og skoleledere i beslutningsprosessene om mål og ressursdisponeringer for å fremme elevenes læring.

[44] Aas og Roald (2016)

[45] Rambøll (2016b)

Erfaringene fra statlige tiltak viser at sektoren i de senere årene har hatt en økende oppmerksomhet på betydningen av samarbeid for å utvikle den enkelte lærers praksis i klasserommet. Departementets vurdering er at skolesektoren i dag er bedre rustet til å bruke det handlingsrommet som Kunnskapsløftet la opp til. Det betinger imidlertid at staten også setter klarere rammer for hvordan skoleeiere skal utøve sin rolle.

Opplæringsloven er det mest sentrale virkemiddelet nasjonale myndigheter har for at elevene skal få et likeverdig opplæringstilbud. I Meld. St. 14 (2014–2015) om kommunereformen melder regjeringen at den ønsker å redusere detaljstyring og gi større kommuner mer makt og myndighet. Detaljert styring gjennom lovverk eller rammestyring bør bare benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn. Meldingen om kommunereformen varsler en gjennomgang av opplæringsloven. Det står også at departementet skal vurdere lovverket for å se på om det gir nødvendig lokal handlefrihet.

Dagens opplæringslov med tilhørende forskrift innebærer en relativ omfangsrik og detaljert regulering. Gjennom årene har det i tillegg blitt utviklet betydelig tolkningspraksis knyttet til de enkelte bestemmelsene i lov og forskrift. Statlig tilsyn, klagebehandling og annen kontakt med skoleeiere og skoler viser til dels store avvik fra regelverket. Dette gjelder uavhengig av kommune- og skolestørrelse, og i alle deler av landet. Utdanningsdirektoratet finner også ulikheter i og usikkerhet om kvaliteten på tolkningspraksisen som er utviklet. Dette var også utgangspunktet for prosjektet *Regelverk i praksis*, som setter søkelyset på forvaltningens formidling av regelverket og hvordan tolkningen faktisk utøves blant skoleeiere over hele landet.[46]

En totalgjennomgang av regelverket på opplæringsområdet ble sist gjort av Smith-utvalget i NOU 1995: 18. Denne utredningen og de etterfølgende lovproposisjonene ligger til grunn for dagens opplæringslov. Siden den gang er loven og forskriftene endret en rekke ganger, i snitt mer enn én gang per år. Enkelte endringer har gitt kommuner større handlingsrom, men mange endringer har gitt kommunene nye plikter, eller en mer detaljert regulering.

Endringene er kommet til i tråd med skiftende prioriteringer og problembeskrivelser. Felles for mange av disse endringene er at de har hatt ulike politiske og faglige utgangspunkt, og dermed også ulike tilnærminger til hvordan ansvaret for å oppfylle krav plasseres, og på hvilket detaljeringsnivå bestemmelsene er beskrevet. Det kan derfor diskuteres om endringene har greid å ivareta sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene.

Det er også gjennomført flere reformer og tiltak som til en viss grad har endret forutsetningene og begrunnelsene for dagens lov. Innføringen av Kunnskapsløftet medførte en rekke endringer i skolens innhold, struktur og organisering, og ga større handlingsrom for kommuner til å organisere opplæringen og styre bruken av ressursene i tråd med lokale behov.

Fornyelsen av læreplanene som ble varslet i Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse,* vil også kunne få betydning for de rammefaktorene loven regulerer.

Den overordnede tenkningen om styring og lokalt handlingsrom i denne meldingen bidrar også til å aktualisere et behov for en gjennomgang. Blant annet vil en desentralisert ordning for kompetanseutvikling, innføring av en plikt til tidlig innsats, og en styrket oppfølgingsordning rettet mot kommuner med svake resultater aktualisere behovet for å se lovens reguleringer i sammenheng.

Samlet sett fremstår det derfor som et riktig grep å gjøre en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven. Målet for arbeidet er et regelverk som ivaretar nasjonale mål, men som samtidig sikrer at kommunene og fylkeskommunene har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. Regelverket må i tillegg tydeliggjøre roller og ansvar mellom de ulike aktørene.

Et bedre system for profesjonelt samarbeid tilsier også et behov for økt samarbeid på tvers av skoler og kommuner. Evalueringen av skoleeierprogrammet *Den gode skoleeier* fremhever betydningen av samarbeid på tvers av kommunene som et viktig bidrag til kompetanseutvikling i den enkelte kommune.[47] Rapporten om lærerrollen fremhever i tillegg samarbeid mellom profesjonsfellesskapene på skolene i kommunen og utover kommunegrensene som viktige forutsetninger for profesjonsutviklingen i sektoren.

Også OECD peker på nettverk mellom lokale skolemyndigheter som en mekanisme som kan bidra til samarbeid på tvers, og til å stimulere til nye løsninger på lokale problemer.[48] I de siste årene har flere land, blant annet Nederland og New Zealand, stimulert til å danne nettverk mellom skoler eller skoleeiere.[49] De samme erfarin-

[46] Utdanningsdirektoratet (2017)

[47] Rambøll/BI (2016)

[48] OECD (2016d)

gene finner vi også mange steder i Norge, der aktive skoleeiere, skoleledere og lærere har etablert lokale nettverk for å styrke samhandling og felles læring. Det er de kompetanseutviklingstiltakene som blir iverksatt lokalt gjennom felles skolering, faggrupper og nettverksgrupper på tvers av skolene og kommunene, som har fungert best.[50]

Nettverk mellom kommuner og/eller skoler er imidlertid i seg selv ikke en garanti for kvalitetsutvikling. De samme prinsippene gjelder i dette arbeidet som i generell kvalitetsutvikling i skolene. Gode nettverk kjennetegnes av et forpliktende samarbeid mellom partene, av særlig vekt på kjerneoppgavene i skolen, og av konkrete mål for arbeidet i nettverkene. Slike prosesser kan ikke staten regulere seg frem til. De må vokse frem i et system for profesjonelt samarbeid mellom skoleeiere og skoler som setter søkelyset på elevenes læring som det overordnede målet med samarbeidet.

Statlige samiske skoler

Staten eier i dag to videregående skoler, Samisk videregående skole i Karasjok (SVS) og Samisk videregående skole og reindriftsskole i Kautokeino (SVSRS). Disse to skolene er organisert som én virksomhet under ett felles styre. Styret er oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og har medlemmer fra blant annet Sametinget, vertskommunene og Finnmark fylkeskommune. Skolene har et bredt studietilbud, innenfor både studiespesialisering og yrkesfag.

Staten eier videre en grunnskole, Sameskolen for Midt-Norge i Hattfjelldal kommune. Denne skolen har som primæroppgave å tilby fjernundervisning i sørsamisk språk. Skolen gir også tilbud om språksamlinger for de samme elevene. Skolen har ikke egne faste elever.

I tillegg til de ordinære sektormålene er det særskilte formål for den statlige driften av de samiske skolene at de skal holde oppe og videreutvikle samisk identitet, språk og kultur, og at opplæringen følger Kunnskapsløftet – samisk.

De statlige samiske videregående skolene skårer lavt på indikatorer på hvor mye skoler bidrar til elevenes læring, og sannsynlighet for å fullføre og bestå. De ligger på samme nivå som flere videregående skoler i Finnmark.[51] Det er satt i gang tiltak for å bedre elevenes læringsmiljø med særlig vekt på trivsel og læringsutbytte. Dette omfatter også arbeid for økt gjennomføring og for å motvirke frafall. Skolene har utfordringer med rekruttering av lærere som har kombinasjonen undervisningskompetanse i videregående opplæring og samisk som morsmål. Det er også et udekket behov for samiskspråklige læremidler.

For å fremme kvalitetsutvikling i de samiske skolene er det viktig at de deltar i den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling som er foreslått i meldingen, se kapittel 8. Gjennom deltakelse i de regionale nettverkene vil disse skolene kunne inngå i et profesjonelt samarbeid og delta i kompetanseutviklingstiltak som kan bidra til å styrke arbeidet i deres egen organisasjon. De samiske skolene vil delta i samarbeidsforum sammen med lokale myndigheter med tilsvarende skoleslag.

Departementets vurdering

Departementet mener at lokale skolemyndigheter vil lykkes bedre hvis staten har tydelige mål og samtidig fjerner uhensiktsmessige krav til aktivitet og prosess. For å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen vil departementet kombinere tydelige krav og mål med lokal handlefrihet, som gir mulighet til å jobbe på en måte som er tilpasset lokale behov. Dette er også begrunnet i en erkjennelse av at de store nasjonale kompetansesatsingene ikke alltid blir presise nok til å ivareta disse lokale behovene, og til en viss grad også fratar lokale skoleeiere ansvar og handlingsrom for kvalitetsutvikling i sin egen organisasjon.

For å sikre handlingsrom for det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling er det behov for å foreta en gjennomgang av dagens regelverk og beskrivelser av roller og ansvar. Departementet ønsker et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen. Regelverket må samtidig sikre at kommunene og fylkeskommunene har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. Det er også en målsetting at regelverket i mindre grad brukes som politisk styringsverktøy.

Departementet vil derfor oppnevne et offentlig utvalg som skal gjennomgå opplæringsloven med forskrifter, og vurdere på hvilke områder og etter hvilke prinsipper staten bør regulere kommunenes handlingsrom. Målet er å tydeliggjøre ansvaret for de ulike nivåene, fjerne unødvendig detaljstyring og ivareta skoleeiernes handlingsrom for å sikre måloppnåelse med utgangspunkt i lokale forutsetninger.

---

[49] The Institute for Education Leadership (2013)
[50] Aasen mfl. (2012)
[51] Falch mfl. (2009)

Departementet mener det er viktig å støtte kompetanseutviklingsprogrammer for kommuner og fylkeskommuner. Målet er å bidra til at lokale myndigheter utvikler kompetanse og kapasitet til å ivareta ansvaret de har for barn og unges opplæring.

Nasjonale myndigheter samarbeider med og støtter nettverk mellom fylkeskommunene. Fylkeskommunalt kvalitetsnettverk (FKK) består av to representanter fra ledelsen i hver fylkeskommune. Målet med nettverket er å realisere bedre gjennomføring og økt kvalitet i grunnopplæringen, gjennom samarbeid og erfaringsdeling på tvers av fylkeskommunene. Fylkeskommunene har definert syv innsatsområder for nettverkets videre arbeid. Innsatsområdene fanger viktige dimensjoner innen styring, kvalitetsarbeid og profesjonelle fellesskap, og er i tillegg forankret i sentrale utdanningspolitiske føringer.

Staten har også vært bidragsyter til KS' skoleeierprogram *Den gode skoleeier*. Evalueringen av skoleeierprogrammet viser at deltakere på tvers av fylker og regioner opplever at programmet holder god kvalitet. Erfaringen er imidlertid at flere fylker ønsker å se barnehage og skole mer i sammenheng og har innlemmet barnehage i programmet. KS har derfor videreutviklet rammeverket for «Den gode skoleeier» til også å omfatte barnehage.

I lys av nyere forskning på utenforskap og gjennomføring av utdanningsløpet, ser KS også behovet for å legge bedre til rette for en tverrfaglig tilnærming til kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for barn og unge. Tjenester som skolehelsetjeneste, kulturskoler, barnevern og PPT vil derfor også omfattes. Det nye programmet heter *ABSOLUTT* (Ansvar for Barnehage, Skole og Oppvekst: Læring, Utvikling, Trivsel og Tilhørighet). Departementet er opptatt av å styrke det tverrsektorielle arbeidet i kommunene med særlig oppmerksomhet på tidlig innsats, og vil fortsette å støtte programmet.

I evalueringen av skoleeierprogrammet fremheves betydningen av samarbeid på tvers av kommunene som et viktig bidrag til kompetanseutvikling. Rapporten om lærerrollen fremhever også samarbeid mellom profesjonsfellesskapene på skolene i kommunen og utover kommunegrensene som viktige forutsetninger for profesjonsutviklingen.

Departementet vil derfor stimulere skoleeiere til å arbeide i nettverk på tvers av kommuner og skoler. Departementet mener de regionale samarbeidsforumene i den desentraliserte ordningen som er foreslått i meldingen vil kunne stimulere til slikt samarbeid. Departementet vil støtte dette arbeidet gjennom å legge til rette for at embetene etablerer faste samarbeidsforum i alle regioner som kan bidra til å utvikle profesjonelle nettverk mellom kommuner over hele landet.

Departementet vil

- oppnevne et offentlig utvalg som skal gjennomføre en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven
- videreføre støtten til KS' skole- og oppvekstprogram for økt kompetanse i kommuner og fylkeskommuner.

5 Tidlig ute og tett på – forutsetninger for læring

Figur 5.1

Regjeringen ønsker at alle barn skal oppleve en trygg skolehverdag preget av nysgjerrighet og mestringsfølelse, sammen med kompetente lærere. Når barn starter på skolen, har de aller fleste av dem erfaring fra barnehagen, der de allerede har fått øvelse i å bygge vennskap og kjenne lærelyst. I overgangen fra barnehagen til skolen skal barnet møte en forberedt skole, klar til å bygge videre på det grunnlaget barnehagen har gitt.

Et overordnet prinsipp for skolen er at alle elever skal ha tilpasset opplæring. Det betyr at all opplæring skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger, inkludert elever med stort læringspotensial og elever med behov for spesialundervisning. Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer også at elever i størst mulig grad skal inkluderes i den ordinære undervisningen.

For å lykkes med tilpasset opplæring gjennom hele opplæringsløpet er tidlig innsats avgjørende. Læring er en selvforsterkende prosess. Dersom det ikke settes i verk tiltak tidlig i opplæringsløpet kommer forskjellene i læringsutbytte mellom elevene til å forsterke seg og bli større.[1] Det kommer igjen til å gi utslag i forskjeller i tilknytningen til arbeidslivet, helse og andre livsområder. Barnehagedeltakelse kan for eksempel gi en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst, men størrelsen avhenger av kvaliteten på barnehagetilbudet og at sårbare barn går i barnehagen.[2] Kostnadene ved

[1] Ehrhardt mfl. (2013)

ikke å lykkes med tidlig innsats er tilsvarende store.

De internasjonale undersøkelsene viser at norske elever gjør det bedre i lesing, matematikk og naturfag etter innføringen av Kunnskapsløftet, særlig i starten av grunnskolen. TIMSS-undersøkelsen viser at elever på 5. trinn gjør det bedre i matematikk enn jevnaldrende elever i de andre nordiske landene, og er blant de beste i Europa. Det har vært en reduksjon i andelen elever på 4. trinn som skårer på de laveste trinnene i matematikk. Samtidig er det mellom 15 og 20 prosent av elevene som går ut av grunnskolen med så svake kompetanser og ferdigheter at de vil ha problemer med å klare seg i videre utdanning og arbeidsliv. Det tilsvarer om lag 10 000 elever i hvert eneste årskull. Det er dermed fortsatt behov for å forsterke barnehagenes og skolenes arbeid med tidlig innsats.

5.1 Tidlig innsats i barnehagen og skolen

Tidlig innsats innebærer at barnehagene og skolene setter i verk tiltak for barn og elever med en gang det er behov, når som helst i barnehage- og skoleløpet. Det er likevel god grunn til å legge særlig vekt på de første årene fordi tiltak tidlig i opplæringsløpet har høyere effekt på elevenes læring og personlige utvikling enn tiltak senere i opplæringsløpet.[3] Forskning viser samtidig at læring foregår i et samspill mellom kognitive og sosiale og emosjonelle ferdigheter.[4] Sosiale og emosjonelle ferdigheter som utholdenhet, det å håndtere egne følelser, nysgjerrighet og det å takle motgang spiller altså en stor rolle for elevenes læring.[5]

Tidlig innsats må derfor ligge til grunn for barnehagen og skolens arbeid på alle områder – enten det gjelder det pedagogiske arbeidet, læringsmiljøet eller barnas og elevenes sosiale og emosjonelle ferdigheter. Det helhetlige arbeidet er vist i figur 5.2.

Inndeling av elever i grunnskolen i egne klasser etter faglige interesser eller forutsetninger øker læringsforskjellene, særlig ved at andelen elever med svake prestasjoner øker.[6] Pedagogiske virkemidler innenfor ordinær undervisning har større effekter på elevenes læring enn å etablere permanente nivåbaserte elevgrupper. Mye tyder på at ordinær undervisning som har høy kvalitet, også reduserer behovet for spesialundervisning.

Barnehagen og skolen skal derfor tilpasse det ordinære tilbudet til alle barn og unge. Det betyr at skolen må sørge for et godt og trygt læringsmiljø, bidra til at elevene opplever å mestre skolearbeidet, og legge til rette for at de kan lære.

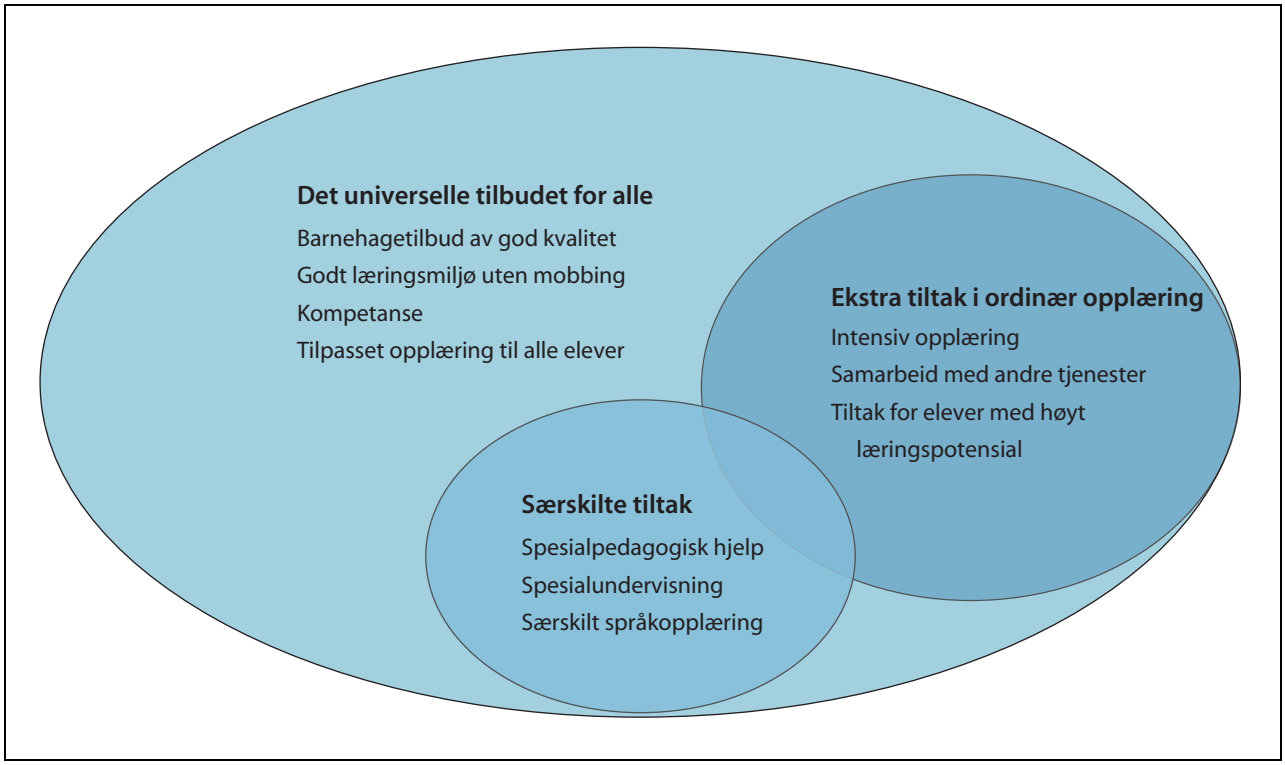
Det ordinære opplæringstilbudet i skolen bidrar til tidlig innsats gjennom å virke forebyggende for elever som har ulike former for risiko – enten de er knyttet til selve undervisningen eller forhold utenfor undervisningen. Forskning tyder på at de skolene som bidrar til mest læring for elevene løfter alle elevgrupper, uavhengig av faglig utgangspunkt, foreldrenes utdanningsbakgrunn og uavhengig av om elevene har innvandringsbakgrunn eller ikke.[7]

En del elever vil møte på utfordringer som krever ekstra tiltak, men som kan håndteres innenfor den ordinære opplæringen. Effekten av slike tiltak er også klart størst dersom de iverksettes tidlig i elevenes opplæringsløp.[8] Det er en sterk sammenheng mellom elevenes utgangspunkt fra grunnskolen og sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring.[9] For ungdommer og unge voksne tyder forskning på at tiltak rettet mot sosiale og emosjonelle ferdigheter har større effekter enn tiltak som bare er rettet mot skolefaglige ferdigheter. Særlig har tiltak som er forankret i arbeidslivet stor effekt på læringen til elever på dette nivået.

Skolen må derfor være i stand til å gi ekstra tiltak for elever som henger etter eller står i fare for å bli hengende etter progresjonen i ordinær undervisning. Ettersom forskjellene i læring mellom elever forsterker seg og blir større utover i opplæringsløpet, er det avgjørende at tiltak settes inn så tidlig som mulig. Et tiltak som har vist seg å ha god effekt for elever med svake ferdigheter, er undervisning i små grupper for en periode, særlig dersom undervisningen er basert på strukturerte programmer.[10]

Skolen må også være i stand til å støtte elever som har personlige, sosiale eller emosjonelle vansker knyttet til opplæringen. Skolen skal gi elever sosialpedagogisk rådgivning, men også ha gode rutiner for samarbeid med hjelpeapparatet utenfor

2 van Huizen mfl. (2016)
3 Heckmann (2008)
4 Pellegrino og Hilton (2012), OECD (2013)
5 Backer-Grøndahl og Nærde (2015), Birch og Ladd (1997), Heckman og Kautz (2013), Durlak mfl. (2011)
6 Leuven og Rønning (2011), Hattie (2009)
7 Steffensen mfl. (2017)
8 Ehrhardt mfl. (2013)
9 Falch mfl. (2010), Utdanningsdirektoratet (2016a)
10 Fryer (2016)



Figur 5.2 Tidlig innsats som prinsipp for barnehagen og skolen

skolen. Flerfaglig samarbeid mellom skolen, helsetjenesten og barnevernstjenesten kan være krevende på grunn av ulike regelverk, tradisjoner og oppfatninger i de ulike sektorene.[11]

Noen elever har behov for særskilte tiltak – også utenfor ordinær opplæring. Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Tilsvarende har barn under opplæringspliktig alder, uavhengig av om de går i barnehage, rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. En del elever skal ha spesialundervisning i hele grunnskolen, men samtidig bør spesialundervisningen sette flere elever i stand til å følge ordinær undervisning. For de elevene som av ulike grunner bør ha spesialundervisning i hele eller deler av grunnskolen er det viktig at tilbudene i minst mulig grad er segregerte. Prinsippet om inkludering bør, så langt det er mulig, ligge til grunn for all spesialundervisning.

5.2 Det ordinære tilbudet for alle barn og unge

Kjerneoppgavene for skolen er å sørge for et godt og trygt læringsmiljø, bidra til at elevene opplever å mestre skolearbeidet, og legge til rette for at de kan lære. Det universelle arbeidet omfatter alle elever til enhver tid, og fungerer som forebygging mot mer omfattende enkelttiltak. Riktig kompetanse og formålsrettet bruk av ressurser, et godt læringsmiljø og et barnehagetilbud av god kvalitet er viktige elementer i tidlig innsats for alle barn og elever.

5.2.1 Barnehagetilbud av god kvalitet

Hva som skjer i barnehagen, er viktig både for barnas hverdag her og nå og for deres trivsel og tilpasning senere i livet. I dag går nesten alle barn i barnehagen: 90 prosent av alle barn mellom ett og fem år går i barnehagen, mens andelen blant fire- og femåringene er hele 97 prosent. Barnehager av god kvalitet virker positivt på barnas sosiale kompetanse, språkutvikling og læring. Slike ferdigheter er viktige når barna er små fordi det gir bedre forutsetninger for å delta i meningsfull lek, læring og utforskning i samspill med andre barn og voksne.[12]

Nobelprisvinner James Heckman viser også til at de forskjellene som eksisterer blant barn allerede i barnehagen, vil forsterke seg i skolealde-

[11] Hildrum og Nybøen (2016)

[12] Nordahl og Hansen (red.) (2015)

ren.[13] Dette betyr at jo senere det settes inn tiltak, jo mindre effektive vil slike tiltak trolig være.

Deltakelse i barnehage kan i seg selv se ut til å være med på å kompensere for forskjeller basert på familiebakgrunn. For barn fra lavinntektsfamilier kan det å starte tidlig i barnehagen være med på å bedre språk- og matematikkferdighetene i 1. klasse.[14] På lengre sikt kan barnehagedeltakelse gi positive effekter på barns utdanningsnivå og arbeidstilknytning i voksen alder.[15]

Å tilby gratis kjernetid i barnehagen for barn med innvandrerbakgrunn har også vist positive effekter i form av bedre avgangskarakterer i skolen, spesielt for jenter.[16] Et barnehagetilbud av god kvalitet kan bidra til at barn som får lite språkstimulering på norsk hjemme, likevel utvikler et godt nok ordforråd og god begrepsforståelse på norsk før skolestart.[17]

Effekten av barnehagen som arena for tidlig innsats avhenger i stor grad av kvaliteten på tilbudet i barnehagen. Vi vet at det aller viktigste er barnehagens prosesskvalitet. Prosesskvalitet kan forstås som kvaliteten på det som foregår i barnehagen. Særlig viktig er kvaliteten på samspillet mellom barn og voksne. Samspillet mellom barna har også stor betydning for barnas trivsel og utvikling. Overordnet viser studier at barn som går i barnehager med høy prosesskvalitet, har bedre språklig, kognitiv og sosial utvikling, de starter skolen bedre forberedt og klarer seg noe bedre på skolen sammenlignet med barn som opplever lavere prosesskvalitet.[18] Gode barnehager bidrar også til nysgjerrighet og motivasjon, og til barns utvikling av et positivt syn på seg selv og sine fremtidsmuligheter.[19]

Staten kan vanskelig påvirke prosesskvaliteten i barnehagen direkte, utover å tilrettelegge og bidra med verktøy og støttemateriell som barnehagene kan benytte i kvalitetsarbeidet. Det er gjennom refleksjonsprosesser der hele personalet utfordrer hverandre om sin pedagogiske praksis, at barnehagen kan bli bedre til det som teller aller mest: de voksnes relasjon til barna og samspillet barna imellom.

Staten kan påvirke prosesskvaliteten i barnehagen gjennom å bedre strukturkvaliteten, slik som krav til kompetanse og bemanning. Høyere strukturkvalitet fører ikke automatisk til økt prosesskvalitet, men den øker sannsynligheten for det. Utdanning og kompetanse er blant de mest effektive tiltakene for kvalitet i barnehagen som staten kan påvirke direkte. Fra 2013 til 2016 har andelen ansatte i grunnbemanningen med barnehagelærerutdanning økt fra 33,5 til 37 prosent, mens andelen med fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget økte fra 16,5 til 20 prosent.

Regjeringen har lagt til rette for at kompetansen i barnehagen kan økes ytterligere. Antall studieplasser innenfor ordningen med arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) har økt fra om lag 140 plasser i 2013 til nesten 700 plasser i 2016. Videre planlegges det i løpet av 2017 for om lag 3400 plasser i ulike kompetansetiltak i barnehagen, en økning fra om lag 2000 plasser i 2013.

I 2017 bruker regjeringen nesten 400 mill. kroner for å fremme kvalitet i barnehagen: hoveddelen av dette er ulike kompetansetiltak. Det er mer enn en dobling av bevilgningen fra 2013. Alle grupper ansatte i barnehagen er omfattet av tiltakene. Blant annet har assistenter mulighet til å ta fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget eller barnehagelærerutdanning, og styrerne har mulighet til å ta videreutdanning i ledelse.

Like viktig som kompetanse og utdanning er tydelige krav til innholdet i barnehagen. Utkast til ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver har vært ute til høring. Rammeplanen skal etter planen fastsettes våren 2017 og gjøres gjeldende fra det barnehageåret som starter høsten 2017. Den nye rammeplanen skal være forskningsbasert, tilpasset dagens barnehagesektor og møte fremtidens behov. Rammeplanen skal også være et tydeligere styringsdokument med klare plikter for å gi alle barn et godt og tilrettelagt barnehagetilbud.

For å sikre at de barna som trenger det mest, går i barnehagen, har regjeringen innført to moderasjonsordninger for familier med lav inntekt: et nasjonalt minstekrav om at ingen familier skal betale mer enn seks prosent av den samlede inntekten for en barnehageplass, og gratis kjernetid for tre-, fire- og femåringer. Disse ordningene bidrar til å gjøre barnehagen tilgjengelig for flere barnefamilier. I statsbudsjettet for 2017 er det i tillegg bevilget 20 mill. kroner til et forsøk med gratis barnehage og skolefritidsordning (SFO) for familier med lav inntekt.

Oppsummert har regjeringen gjennomført en betydelig satsing på kvalitet og tilgjengelighet i barnehagen. Et barnehagetilbud av god kvalitet er tidlig innsats for alle barn, og spesielt for barn

[13] Heckman (2008)
[14] Drange og Havnes (2015)
[15] Havnes og Mogstad (2009)
[16] Drange og Telle (2011), Drange (2016)
[17] Bråten mfl. (2014)
[18] Zachrisson mfl. (2010)
[19] Christoffersen mfl. (2014)

som av ulike grunner trenger særlig støtte og omsorg.

Departementets vurderinger

Regjeringen mener det er nødvendig å legge til rette for en ytterligere styrking av barnehagekvaliteten for å lykkes med barnehagen som en arena for tidlig innsats.

Det er barnehageeierens ansvar at personalet har den rette kompetansen, men gjennom kompetansetiltak kan departementet påvirke utviklingen av kvaliteten i ønsket retning. Regjeringen vil i løpet av 2017 legge frem en revidert versjon av strategien *Kompetanse for framtidens barnehage (2014–2020)*. Hensikten er blant annet å gi barnehagelærerne og fagarbeiderne bedre mulighet for faglig oppdatering i tråd med ny rammeplan.

NOU 2012: 1 *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene* anbefalte å innføre en bemanningsnorm i barnehagen der det normalt skal være én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. Nok voksne er nødvendig for å kunne ivareta et sikkerhetsmessig og pedagogisk forsvarlig tilbud i barnehagen, for eksempel ved lek ute eller på turer. Flere voksne per barn vil i tillegg kunne sikre at de voksne fanger opp barnas ulike behov for støtte og hjelp på et tidligst mulig tidspunkt. Departementet vil i løpet av våren 2017 sende ut til høring et forslag om bemanningsnorm. Regjeringen har som ambisjon at forslaget skal tre i kraft innen 2020.

Regjeringens politikk er at barn og unges utbytte av utdanningen forutsetter kompetente ansatte. Barnehagen er en del av utdanningsløpet, og det er viktig å ha høye ambisjoner for kompetansenivået til de ansatte som arbeider med de minste barna. Regjeringen har som ambisjon å øke kompetansekravene i barnehagene, slik at flere av de ansatte må være barnehagelærere. I statsbudsjettet for 2017 er det bevilget 172 mill. kroner til et øremerket tilskudd som skal øke antall barnehagelærere. Bevilgningen ble gitt med halvårseffekt for 2017. Helårseffekten utgjør om lag 415 mill. kroner. I Innst. 14S (2016-2017) viser flertallet i familie- og kulturkomiteen til at dette er et skritt på veien i retning av en ny barnehagelærernorm.

Pedagognormen er i dag en minimumsnorm som sier at det skal være minimum én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år, og per 14-18 barn når barna er over tre år og den daglige oppholdstiden for barna er over seks timer. I 2016 oppfylte 74 prosent av barnehagene pedagognormen, en økning fra 55 prosent i 2014. Utviklingen går derfor raskt i riktig retning. Det vil i løpet av 2017 bli sendt ut til høring et forslag om at pedagognormen skjerpes opp til det Stortinget har bevilget midler til. Ikrafttredelse vil bli nærmere omtalt i høringsnotatet. Regjeringen har som ambisjon å skjerpe kompetansekravene ytterligere, men dette må vurderes i lys av utviklingen i antall barnehagelærere som blir utdannet og som blir i yrket. Et eventuelt forslag om skjerpede kompetansekrav vil vurderes i de årlige budsjettprosessene.

En viktig fase i barns liv er overgangen mellom barnehage og skole. Forskning viser at denne overgangen kan ha betydning for hvordan barna klarer seg videre i skoleløpet. En god overgang der barna blir godt inkludert tidlig i skoleløpet, kan redusere frafall i videregående skole og øke barnas aktive deltakelse videre i utdanningsløpet.[20] Dagens barnehagelov og opplæringslov har ingen uttrykkelige bestemmelser om skoleeierens eller barnehageeierens ansvar for å tilrettelegge for et godt samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole. Som varslet i Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen* vil departementet gjennomgå regelverket knyttet til overgangen fra barnehage til skole og vurdere å lovfeste en samarbeidsplikt for skoleeiere og barnehageeiere.

Departementet vil

- sende ut til høring lovforslag om bemanningsnorm i barnehagene. Regjeringen har som ambisjon å øke kompetansekravene til de ansatte i barnehagene og vil skjerpe pedagognormen
- revidere strategien *Kompetanse for framtidens barnehage* i løpet av 2017

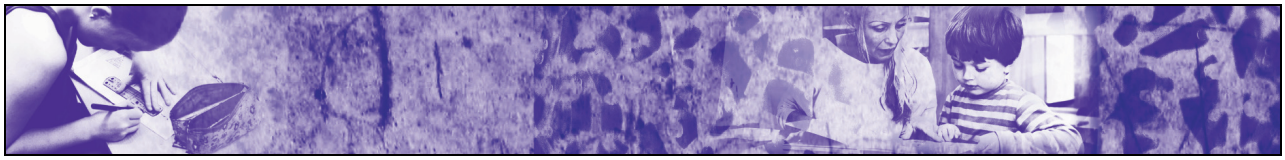
5.2.2 Et godt læringsmiljø uten mobbing

Barnehagen skal tilby et omsorgs- og læringsmiljø som er til barns beste, på samme måte som skolen skal sørge for et godt og trygt lærings- og skolemiljø og bidra til at elevene opplever å mestre skolearbeidet.

Barnehagens omsorgs- og læringsmiljø skal fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd.[21] Ikke alle barn opplever et trygt og godt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen. Nyere undersøkelser viser at det forekom-

[20] Lillejord mfl. (2015b)

[21] Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver



Figur 5.3

mer mobbing, plaging, erting og utestengning fra leken.[22]

Skolen skal, ifølge opplæringsloven, «aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør». Med læringsmiljø menes gjerne de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel. Arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt læringsmiljø består av en rekke faktorer, som vennskap, gode relasjoner mellom elever og mellom lærer og elev, lærerens evne til god klasseledelse, skole–hjem-samarbeid, det fysiske miljøet på skolen og kultur for læring blant elevene.[23]

At elevene opplever å ha et godt og inkluderende læringsmiljø, er ett av de tre overordnede målene for skolen.[24] Undersøkelser peker i retning av at elevene får bedre læringsresultater når de har et læringsmiljø med lite mobbing, god faglig støtte, et godt forhold til lærerne og høy grad av trivsel.[25] Et godt læringsmiljø kan fremme vennskap, trivsel og helse, og virke forebyggende mot mobbing. Det kan videre fremme god psykisk helse og motvirke at elever utvikler psykiske plager.

Mye tyder også på at et godt læringsmiljø virker utjevnende. Skoler der elevene har høy indre motivasjon og gjennomgående høy innsats, har til felles at foreldrenes utdanning betyr mindre for elevenes prestasjonsutvikling, sammenlignet med skoler som mangler en slik læringskultur.

Å bygge et trygt og godt læringsmiljø er også helt avgjørende for at den enkelte skole evner å forebygge og håndtere mobbing. Det er en utfordring som mange skoler ikke klarer å håndtere. I følge Elevundersøkelsen fra høsten 2016, er det 6,3 prosent av elevene som oppgir at de blir mobbet 2–3 ganger i måneden eller oftere av medelever, av noen voksne på skolen eller digitalt. I rene tall betyr det at mer enn 50 000 elever blir utsatt for mobbing på skolen. Omfanget av mobbing er høyest på barneskolen, lavest på videregående skoler.

Samtidig er det store forskjeller mellom skoler og mellom kommuner. Noen har jobbet systematisk og kunnskapsbasert med skolemiljøet gjennom mange år og opplever lite mobbing, andre steder er situasjonen den motsatte. Elevundersøkelsene gjennom flere år dokumenterer at mange skoler sliter med mobbetall som er mer enn dobbelt så høye som landsgjennomsnittet. En del kommuner opplever dette i flere av skolene sine.

Departementets vurderinger:

For å møte utfordringene med mobbing har regjeringen det siste året utformet og fått vedtatt en ny politikk som skal sette kommunene, med barnehager og skoler, bedre i stand til å forebygge og håndtere mobbing. Regjeringen har gjort fire hovedgrep. For det første styrket tidlig innsats ved at arbeidet mot mobbing skal starte allerede i barnehagene. For det andre styrking av kompetansen om mobbing i både kommuner, skoler og barnehager. For det tredje at barn som blir utsatt for mobbing og deres familier skal sikres bedre støtte og veiledning. Og for det fjerde at regelverket forbedres på flere punkter.

Djupedalutvalget understreker at arbeidet for et godt psykososialt miljø er helt avgjørende for å forebygge mobbing.[26] Selv om utvalget ikke hadde barnehagen som en del av sitt mandat, peker utredningen likevel på at barnehagen er en viktig arena der barn tidlig tilegner seg sosial kompetanse. Utvalget mener derfor at arbeidet med det psykososiale miljøet i barnehagen og i grunnopplæringen må ses i sammenheng.

Departementet er enig i denne vurderingen. De nye tiltakene som nå gjennomføres for å forebygge og håndtere mobbing, inkluderer derfor

[22] Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen* som refererer til: Sandvik mfl. 2014, Evertsen mfl. 2015, Engvik mfl. 2014, Brandslistuen mfl. 2015, Lund mfl.2015 og Bratterud mfl. 2012.

[23] Utdanningsdirektoratet (2016b)

[24] De to andre sektormålene for grunnopplæringen er: at elever skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse, og at flere elever og lærlinger skal gjennomføre videregående opplæring

[25] Wiborg mfl. (2011)

[26] NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*

barnehagene. I forslaget til ny rammeplan om barnehagens innhold og oppgaver er det systematiske arbeidet for å fremme barnas evne til å bygge og videreføre gode relasjoner og fellesskap fremholdt som vesentlig for arbeidet med å forebygge mobbing.

Våren 2016 la regjeringen frem Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen*. Meldingen varslet tiltak som skal bidra til å styrke kvaliteten på barnehagetilbudet. I behandlingen av meldingen ba Stortinget blant annet regjeringen om å fremme forslag om en egen lovhjemmel om et trygt omsorgs- og læringsmiljø i barnehageloven. Regjeringen vil følge opp dette anmodningsvedtaket på egnet måte.

Erfaringer fra mobbesaker viser at mange kommuner, skoler og barnehager mangler nødvendig kompetanse til å forebygge og håndtere mobbing. Regjeringen har derfor lansert en kompetansepakke med målrettede og differensierte tiltak som skal være best mulig tilpasset situasjonen den enkelte kommune befinner seg i. Denne kompetansesatsingen er utformet slik at de kommunene som har de største mobbeutfordringene, skal få bistand først, og disse kommunene skal også få mer støtte og veiledning enn andre. Tidlig innsats-perspektivet er vektlagt ved at kommuner som sliter med høye mobbetall i skolene, også skal få tilbud om kompetanseheving i barnehagene – som et forebyggende tiltak.

Det er en alvorlig utfordring at mange barn, unge og deres familier sliter med å komme seg videre etter å ha opplevd alvorlige mobbesaker. Det kan ofte hemme skolearbeidet over lang tid. Regjeringen har lagt stor vekt på at barn som blir utsatt for mobbing og deres familier skal få bedre støtte til og veiledning i hvordan de konkrete sakene kan løses og hvem de kan henvende seg til. Regjeringen vil derfor styrke både Barneombudets og fylkesmannens kapasitet til å bistå barn som mobbes.

For at regelverket skal være et mer effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer, har regjeringen foreslått nye regler om skolemiljø i opplæringsloven. Endringene styrker rettighetene til elever som blir mobbet, og deres foreldre. Forslagene til endringer skal behandles i Stortinget våren 2017.

Departementet vil

- videreføre kompetansepakken for å forebygge og håndtere mobbing i skole og barnehage
- sikre bedre støtte og veiledning til barn som blir utsatt for mobbing og deres familier ved å styrke kapasiteten til barneombudet
- styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foreldre
- at elever enklere skal få prøvd saker av fylkesmannen, og at skoleeiere kan få dagbøter dersom ikke læringsmiljøet ivaretas
- prøve ut et modulbasert tilbud om videreutdanning for skoleledere, der forebygging og håndtering av mobbing er tema for modulen som utvikles først

5.2.3 Tilpasset opplæring og tidlig innsats i ordinær undervisning

En grunnleggende forutsetning for å lykkes med tidlig innsats er at skolen skal prioritere læring tidlig i opplæringsløpet. I Reform 97 skulle opplæringen på småskoletrinnet (1.–4. trinn) bygge på både barnehagens og skolens tradisjoner. Lærerne skulle legge vekt på læring gjennom lek og aldersblandede aktiviteter og organisere opplæringen etter tema med elementer hentet fra skolefagene. Opplæring i skolefag skulle gradvis bli innført gjennom småskoletrinnet. Både allmennlærere og førskolelærere var kvalifisert for å arbeide i 1. klasse, og med videreutdanning kunne førskolelærere arbeide på hele småskoletrinnet.[27]

Evalueringen av reformen konkluderte med at omfanget av systematisk opplæring i lesing, skriving og regning var forholdsvis lavt, særlig på småskoletrinnet. Det var mange skifter mellom temaer og ofte uklart hva som var hensikten med de ulike aktivitetene.[28]

Med Kunnskapsløftet ble grunnleggende ferdigheter integrert i læreplanene for alle fag. Nå skulle arbeidet med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter starte på 1. trinn. Timetallet på 1.–4. trinn ble utvidet for å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, og det ble innført nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk på 5. trinn.[29]

Prinsippene for læreplanverket for Kunnskapsløftet har siden ligget fast. Staten har på ulike måter styrket skolenes kapasitet til tidlig å arbeide med grunnleggende ferdigheter og kompetanse i skolefagene, for eksempel gjennom å innføre kartleggingsprøver på 1.–3. trinn.

Staten har også spesialisert lærerutdanningene etter trinn i grunnopplæringen, satt stren-

[27] St.meld. nr. 29 (1994–95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan*

[28] Klette (2003)

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

gere krav til lærernes formelle kompetanse i undervisningsfagene og innført lærerutdanninger på mastergradsnivå. Til sammen kan disse tiltakene sies å bygge opp under en sterkere spesialisering mot både skolefag og skoleslag.

Åtte av ti lærere som underviser i norsk på småskoletrinnet, har fordypning i faget. Dette gjelder også tre av fire lærere som underviser i matematikk på dette trinnet.[30] Dette gir skolen et godt utgangspunkt for å styrke den tidlige innsatsen rettet mot elever med særskilte utfordringer, og for å bidra til at flere elever utvikler kompetanse på høyt nivå også senere i skoleløpet.

Å undervise på de laveste trinnene krever en annen kompetanse enn å undervise på de øverste trinnene i grunnskolen. Lærerne som er i kontakt med elevene, må ha den riktige kompetansen til å avdekke utfordringer, og kunnskapen til å handle. Elevene på de laveste trinnene har færre ulike lærere enn elevene på de høyere trinnene, og kontaktlærerrollen er derfor særlig viktig.

Et viktig grep regjeringen har gjort er å vektlegge begynneropplæring i ny grunnskolelærerutdanning. Alle kandidater som uteksamineres fra GLU 1 – 7, skal ha inngående kunnskap om begynneropplæring og grunnleggende ferdigheter og være i stand til å iverksette tidlig innsats og sikre progresjon i elevens utvikling av grunnleggende ferdigheter og fagkompetanse. Utdanningen skal vektlegge kontaktlærerrollen, og alle fag skal omfatte begynneropplæring.

Studenter som velger begynneropplæring som mastergradsfag, skal bli eksperter i begynneropplæring i lesing, skriving og regning. Alle kandidatene som uteksamineres fra denne utdanningen, skal ha inngående kunnskap om begynneropplæring, grunnleggende ferdigheter, vurderings- og kartleggingsverktøy, klasseledelse og vurdering av elevers læring og hva som fremmer læring i fagene.

Opptak til disse utdanningene starter fra høsten 2017. De første lærerne fullfører GLU 1 – 7 i 2022, men vi vil få kandidater med mastergradsfordypning i begynneropplæring før dette. Noen av dagens studenter vil søke overgang til ny utdanning noe som kan bety at vi kan få et økende antall med denne mastergradsutdanningen ut i skolen fra 2019.

Rekrutteringen til GLU 1–7 har imidlertid lenge vært lavere enn til de andre lærerutdanningene. Dette er vist som forholdet mellom andel ledige studieplasser i GLU 1–7 og i GLU 5–10 i figur 5.4. Hvert år, med unntak av i 2013, har om lag én av fire plasser stått ledige.

Lærertetthet er en annen faktor som kan påvirke muligheten til å gi tilpasset opplæring. Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene i lovverket skal kunne oppfylles.[31] Dette er særlig spesifisert for de fire laveste trinnene, der den tilpassede opplæringen skal innebære særskilt høy lærertetthet i norsk, samisk og matematikk, og særlig rettes mot elever med svake ferdigheter i lesing og skriving.

Høy lærertetthet er i seg selv ikke tilstrekkelig for å gi tilpasset opplæring. Fordi ekstra lærere er et kostbart tiltak, bør effekten av flere lærer være betydelig. Studier SSB har gått gjennom tyder imidlertid på at effektene av ekstra lærere ofte er beskjeden.[32] Opp til et visst ressursnivå er det en sammenheng mellom ressursbruk og resultater, men når denne terskelverdien er nådd, gir ikke nye ressurser automatisk bedre resultater. For eksempel fant den foreløpige evalueringen av prøveordningen med økt lærertetthet på ungdomstrinnet ingen tegn til effekt på elevenes læringsutbytte i de skolene som deltok i ordningen.[33] Det finnes studier som finner at økt lærertetthet kan ha positiv betydning for noen elevgrupper, som elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn og for de yngste elevene.[34] Det mest avgjørende synes likevel å være hvordan skolene bruker ekstra ressurser.

Norge er det landet som i gjennomsnitt har færrest elever per lærer i hele skoleløpet i OECD.[35] Lærertettheten har vært stabil over lang tid, selv om det også er store forskjeller mellom kommunene i ressursbruk. Det er lite som tyder på at forskjeller i ressursbruk er en sentral forklaring på forskjeller i læringsutbytte i norsk skole, og det er heller ikke mye som tyder på at vesentlig høyere ressursnivå generelt vil gi bedre resultater.[36] Studier viser tvert imot at det er vesentlige effektivitetsforskjeller mellom norske skoler.[37] Det betyr at noen skoler oppnår bedre læringsutbytte enn andre skoler med tilsvarende klassestørrelse og utgiftsnivå.

---

30 Tall fra skoleåret 2013–2014. Lagerstrøm mfl. (2014)

31 Opplæringsloven §13-10

32 Kirkebøen mfl. (2016)

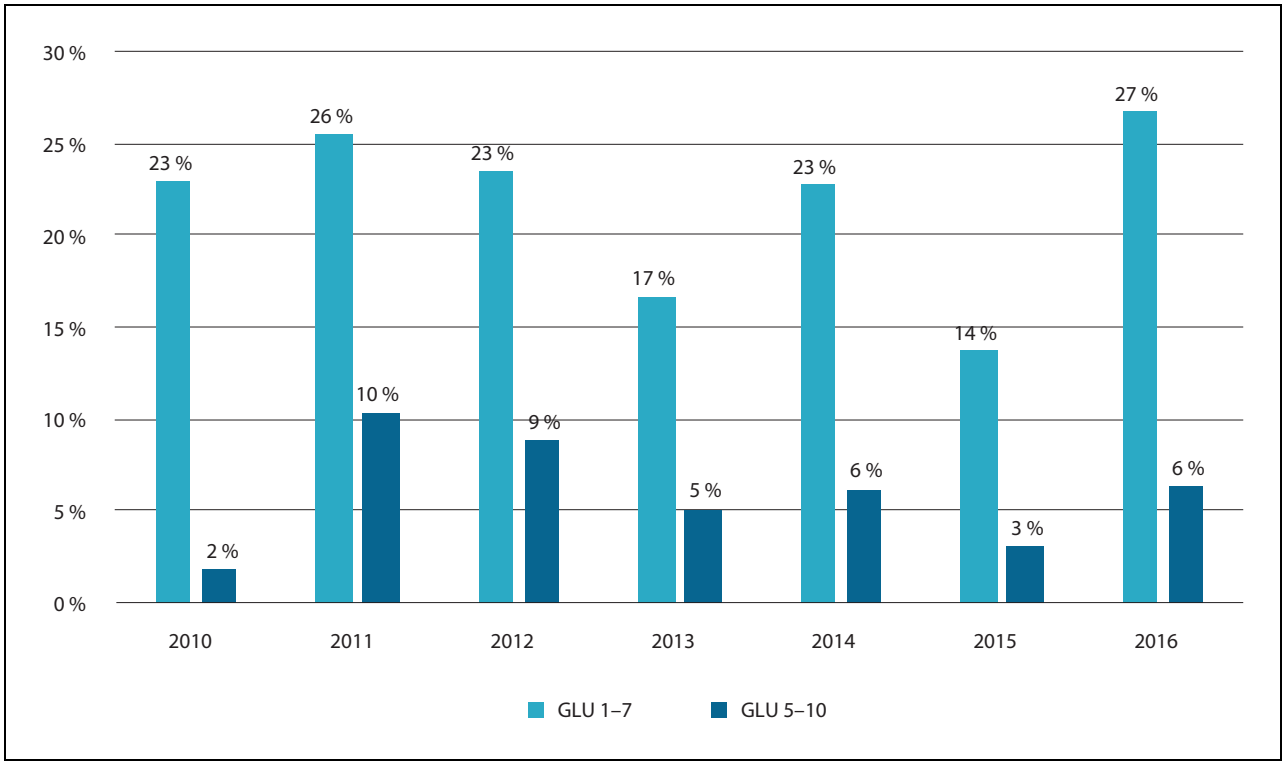
33 Kirkebøen mfl. (2016)

34 Hattie (2009), Woessmann (2007)

35 OECD (2016a)

36 Sutherland mfl. (2007) og Borge og Naper (2005)

37 Borge og Naper (2005), Sutherland mfl. (2007), Agasisti og Zoido (2015)



Figur 5.4 Andel ledige studieplasser sammenlignet med planlagte plasser

Departementets vurdering

Departementet mener at de viktigste forutsetningene for tilpasset opplæring og tidlig innsats er god kompetanse på alle nivåer i skolesystemet, og at skolene og kommunene bruker ressursene sine godt.

Særlig vil vektleggingen av begynneropplæring i grunnskolelærerutdanningen 1–7 bidra til å styrke arbeidet med tidlig innsats og tilpasset opplæring i skolen. Den nye mastergradsutdanningen vil føre til at mange skoler om få år har eksperter på feltet. Disse lærerne kan bli en ressurs for å bedre begynneropplæringen i skolene de jobber på. Regjeringens ambisjon er at det skal finnes nok lærere som er eksperter på begynneropplæring til å gi alle barn en god start på skoleløpet. Rekrutteringen til GLU 1–7 har imidlertid vært en utfordring siden innføringen av de nye grunnskolelærerutdanningene. Det betyr at det ikke utdannes nok lærere med denne kompetansen og at kommunene kan få problemer med å rekruttere lærerne de trenger. Departementet vil støtte lokale initiativ til samarbeid for å øke rekrutteringen til GLU 1–7.

Profesjonelt samarbeid for kvalitetsutvikling på skolene er nødvendig for at ekstra ressurser skal gi bedre læring for elevene. Departementet prioriterer en rekke tiltak knyttet til å utvikle det profesjonelle samarbeidet i skolen, blant annet mer lokal kompetanseutvikling. Regjeringen har styrket arbeidet med lesing, skriving og regning gjennom *Realfagsstrategien* og *Språkløyper*. I tråd med prinsippet om tidlig innsats retter begge strategiene seg mot både barnehage og skole.

I *Språkløyper* vil det blant annet bli utviklet en kompetansepakke som omhandler bruk av skolebibliotek i arbeid med lesing på barnetrinnet. Kravet til å være en trygg leser og til å forstå meningen med ulike tekster er økende innenfor alle yrker, men også for generell deltakelse i samfunnet. Å mestre lesing av ulike tekster er med på å gi elevene et godt grunnlag for å mestre skolefag og til å gå videre i utdanningløpet.

Leselyst kommer ikke av seg selv, men må stimuleres. Det er gitt midler til lesestimuleringstiltak gjennom *Språkløyper* og departementet vil også vurdere å styrke arbeid med leselysttiltak gjennom en egen tilskuddsordning der en del av midlene skal brukes til å styrke skolebibliotekenes arbeid.

Elever skal ha tilgang til skolebibliotek gjennom hele grunnopplæringen. Ansvaret for og utviklingen av tilbudet til elevene ligger hos kommunene. I forskrift til opplæringsloven gis det også klare føringer for at bibliotekene skal være

Boks 5.1 Skolebibliotek

Skolebibliotekets rolle er å være støttespiller for elevenes læring, både faglig og sosialt. Biblioteket har fagutdannet bibliotekar i 90 prosent stilling, og er åpent fra klokken åtte til én time etter skoleslutt.

Biblioteket har et godt utvalg av skjønnlitteratur og faglitteratur, både som hjelp til lesetrening og som støttelitteratur i fag. Fra lettlestbøker og bøker uten tekst, til litteratur for voksne og bøker på fremmedspråkene som elevene lærer. Skolen mottar noen ungdomsbøker fra Norsk kulturfond, alle andre bokinnkjøp dekkes av skolens budsjett.

Å lære nye begreper og øke ordforrådet prioriteres, spesielt siden skolen har en stor elevgruppe med foreldre som ikke har norsk som morsmål. Det arrangeres lesegrupper i biblioteket fire dager i uka for å gi enkeltelever støtte og tid til lesing. Grupper på fem-seks elever får da spesiell oppfølging og veiledning av bibliotekaren i en måneds tid.

Den andre viktige funksjonen til skolebiblioteket er å hjelpe elevene å finne, bruke og vurdere informasjon på nett og i bøker. Den store tilgangen til informasjon innebærer også krav til analyse, kildekritikk og kvalitetsvurdering, noe eleven ofte har behov for hjelp til utover det læreren kan gi i timene.

En siste viktig funksjon for biblioteket er at det fungerer som et sted for sosial trening og samtale. Bibliotekaren er for mange av elevene en av få andre voksne de snakker norsk med utenfor klasserommet.

tilgjengelige og særskilt tilrettelagt for elevene slik at de blir aktivt brukt i opplæringen i skolen.

Departementet mener skolebibliotekene har og fortsatt skal ha en viktig rolle i elevenes opplæring. Skolebibliotek som brukes aktivt i den pedagogiske virksomheten gjør elevene til bedre lesere og bidrar til viktig kunnskap om informasjonshenting og behandling av kilder. Skolebibliotekene kan også benyttes til møter mellom elever på ulike trinn, og mellom elever og foreldre. Skolebibliotekene er en arena der elevene kan lære og være aktive på andre måter enn i tradisjonelle skoletimer.

Departementet vil også vurdere hvordan personalet på SFO – der mange barn tilbringer en stor del av dagen – kan styrke sin kompetanse til å bidra til at barn får gode leseopplevelser.

Departementet har bedt Utdanningsdirektoratet sette i gang en evaluering av SFO, inkludert tilbudet for elever med særskilte behov på 5.–7. trinn.[38] Evalueringen er ventet å være ferdig i slutten av 2018. Departementet vil ta sikte på å følge opp resultatene i en melding til Stortinget når evalueringen er ferdig.

Departementet mener at det også er vesentlig å få mer kunnskap om hvordan lærerressurser kan brukes for å gi mer læring for elevene. Departementet har satt i gang forskningsprosjektet LÆREEFFEKT, som undersøker effekten av ulike modeller for bruk av ekstra lærerressurser på 1.–4. trinn i grunnskolen. *Program for bedre gjennomføring* prøver ut ulike modeller for intensiv opplæring i matematikk på ungdomstrinnet og videregående opplæring og modeller for samarbeid om læringsmiljø for elevens læringsutbytte.

Selv om lærertettheten har vært stabil på nasjonalt nivå over en svært lang periode, er det forskjeller lokalt, også når det gjelder hvordan klassene organiseres. Departementet har derfor initiert en undersøkelse for å finne ut hvordan skolene i praksis organiserer timene, med særlig vekt på de laveste trinnene i skolen. Til sammen vil disse studiene gi et enda bedre grunnlag for å vurdere effekten av forskjellige modeller for bruk av ekstra ressurser på ulike trinn i grunnopplæringen.

Departementet vil

- støtte lokale initiativ til samarbeid for å øke antall søkere til GLU 1–7
- spre kunnskap fra pågående forskningsprosjekter om hvordan ekstra lærerressurser kan bidra til mer læring for elevene
- sørge for et bedre kunnskapsgrunnlag om antallet elever per lærer i skolen, og sette i gang en kartlegging av klassestørrelse

[38] Dokument 8:114 S (2015–2016), Innst. 69 S (2016–2017)

5.3 Ekstra tiltak i ordinær opplæring

Når skolen oppdager at elever har utfordringer, enten med undervisningen eller med forhold utenfor undervisningen, må skolen ha rutiner på plass for å følge elevene raskt opp. Dette er viktig for å hindre at utfordringer får utvikle seg til de blir mer alvorlige.

5.3.1 Plikt til intensiv opplæring

Elever som strever med fag tidlig i utdanningsløpet, får ofte problemer med å hente seg inn igjen. Dersom skolen ikke jobber tilstrekkelig med faglige ferdigheter i de første årene, kan dette få store konsekvenser for elevenes videre skolegang. Det er en sterk sammenheng mellom elevenes faglige utgangspunkt fra grunnskolen og sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. Særlig gjelder dette matematikkferdigheter.[39]

Dagens regelverk gir lokale skolemyndigheter og den enkelte skole et stort handlingsrom når det gjelder hvordan de skal følge opp elevene. Skolen plikter å vurdere og eventuelt gjøre endringer eller prøve ut forskjellige tiltak innenfor den ordinære opplæringen dersom elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er imidlertid store variasjoner mellom hvordan og i hvilken grad de tilpasser opplæringen til den enkelte elev, og hvor raskt de setter inn nødvendige tiltak.

Flere forskningsprosjekter dokumenterer at 1:1-undervisning eller undervisning i svært små grupper, organisert som intensiv opplæring i en kortere periode, i tillegg til undervisning i ordinær klasse, synes å være den mest effektive måten for elevene å komme tilbake til forventet progresjon, og oppleve mestring.[40] Særlig gjelder dette dersom undervisningen er basert på definerte undervisningsopplegg.[41]

Undervisning i små grupper bør likevel ikke pågå for lenge for den enkelte elev. Elever lærer av hverandre gjennom samhandling i klassen. I egne grupper for elever med svake faglige ferdigheter vil slike medelev-effekter nødvendigvis bli svakere. Det er også slik at forventninger til læring i seg selv påvirker læringsutbyttet.[42] I egne grupper vil forventningene til læring for elever med svake faglige ferdigheter fort bli lavere, og slik skape en selvoppfyllende profeti.

Departementets vurderinger

Departementet mener at det er behov for en sterkere lovregulering av den faglige støtten elevene får i starten av grunnskolen. Departementet vil derfor konkretisere forventningene til hvordan skoleeiere skal jobbe med tidlig innsats på de laveste trinnene i skolen, ved å innføre en plikt til å gi intensiv opplæring på 1.–4. trinn for elever som strever med lesing, skriving eller regning. Departementet vil sende lovforslaget ut til høring. Plikten blir nærmere beskrevet i lovforslaget.

Det overordnede målet er at elevene på et tidlig tidspunkt skal få den støtten de trenger, slik at de kan oppleve mestring i den ordinære opplæringen. Det skal bli kortere vei og tid fra en utfordring oppdages, til at skolen setter inn tiltak for å hjelpe eleven. Flest mulig elever skal nå kompetansemålene i læreplanen innen avslutningen av opplæringen på 4. trinn. Departementet mener at målgruppen og tidspunktet for når plikten inntrer derfor bør defineres av elevenes fremgang og progresjon sammenlignet med disse målene.

Elever som trenger avvik fra kompetansemålene, eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal fortsatt få spesialundervisning. Elever som får spesialundervisning, skal alltid ha enkeltvedtak på grunnlag av sakkyndig vurdering.

Den intensive opplæringen skiller seg fra spesialundervisning ved at den ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling. Tiltaket blir dermed et lavterskeltilbud og veien til hjelp blir kortere. Selv om lokale skolemyndigheter er ansvarlige for å sikre at skolene gjennomfører den intensive opplæringen, vil det i det enkelte tilfelle være skolen som er nærmest til å vurdere hvilke enkeltelever som vil ha nytte av en kortvarig intensiv opplæring.

Intensiv opplæring betyr at læringstrykket skal være høyt både i den enkelte undervisningsøkten og i en viss periode, og at opplæringen skal være tilpasset utfordringene til den eleven det gjelder. Noen kommuner har i dag egne team som følger opp elever som strever, mens andre kommuner setter inn ekstra lærere på skolene. Konkrete eksempler på metoder som kan brukes for elever som strever med leseopptrening og elever som regnes å være i risikosonen for å utvikle lese- og skrivevansker, er trening på bokstav-lyd forbindelser, lesing og skriving av ord og sammenhengende tekst og vokabular.[43]

---

39 Utdanningsdirektoratet (2016a)

40 Slavin mfl. (2009)

41 Torgesen mfl. (2010), Saine mfl. (2011), Brinchmann mfl. (2016)

42 Rosenthal og Rubin (1978), Li (2016)

Lærerne og skolene kjenner ulike metoder for intensiv opplæring, og de kjenner forutsetningene de vil fungere under. Tilbudet bør bygge på forskningsbasert kunnskap om hva som gir mest læring for elevene, men det konkrete undervisningsopplegget vil alltid måtte bygge på profesjonelt skjønn.

Departementet vil følge implementeringen av plikten tett og vil invitere til samarbeid med fylkesmennene og andre relevante parter. For at tiltaket skal ha ønsket effekt, er det avgjørende at kommunen, skoleledere og lærerkollegiene har en felles forståelse av hvordan plikten skal følges opp. Når plikten til tidlig innsats nå blir mer håndfast kan det gjøre det lettere for foreldre og foresatte å etterspørre hvilke tiltak skolen gjennomfører for elever som strever. Tidlig innsats og bruken av intensiv opplæring kan også være et aktuelt tema for tilsyn.

Tilbudet om intensiv opplæring kan gjennomføres både innenfor og utenfor den ordinære undervisningen. Samtidig skal tilbudet om intensiv opplæring ikke føre til at elevene organiseres i permanente nivåbaserte elevgrupper. Det innebærer at lovbestemmelsen om organisering i klasser derfor ligger fast, jf. § 8-2. Den intensive opplæringen skal ikke bryte med kravet om at «til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør».

Departementet mener at det er viktig at kunnskap om hvordan intensiv opplæring best kan gi mer læring for elevene spres. Departementet legger til grunn at tidlig innsats og intensiv opplæring vil være sentrale temaer i den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen, jf. kapittel 7.

Forskningsprosjektet LÆREEFFEKT, som undersøker effekten av ulike modeller for bruk av ekstra lærerressurser på 1.–4. trinn i grunnskolen bidrar til ny relevant kunnskap på området, og departementet vil sikre at denne kunnskapen blir tilgjengelig.

I statsbudsjettet for 2017 er det vedtatt å øke bevilgningen til økt lærertetthet på 1.–4.trinn med 460 mill. kroner for å styrke kommunenes arbeid med tidlig innsats. Den samlede bevilgningen er med dette på 1,3 mrd. kroner. Midlene skal benyttes til lærerårsverk, og vil sette kommunene i stand til å kunne oppfylle plikten til å gi elever tilbud om intensiv opplæring på 1.–4. trinn. Departementets vurdering er at tilskuddet har gitt kommunene rom for å følge opp elever tettere.

Departementet vil

- sende ut til høring lovforslag om at skoleeier skal få plikt til å tilby intensiv opplæring i regning, skriving og lesing på 1.–4. trinn for elever som ikke har forventet progresjon
- videreføre tilskuddsordningen for økt lærertetthet på 1.–4. trinn
- spre kunnskap fra pågående forskningsprosjekter om hvordan intensiv opplæring kan organiseres for å bidra til mer læring for elevene

5.3.2 Plikt til tverretatlig samarbeid

Årsakene til at elever ikke har faglig fremgang på skolen, kan være mange og sammensatte, og psykisk helse er en viktig faktor. 42 prosent av elevene som ikke fullfører videregående opplæring, sier at den viktigste årsaken var forhold utenfor skolen, og en femtedel av disse igjen forklarer frafallet med psykiske problemer.[44] 15–20 prosent av barn og unge mellom tre og 18 år har psykiske plager som angst, depresjon og atferdsforstyrrelser.[45] Psykiske vansker vil ofte gå ut over elevens læring, men mangelfull mestring i skolen kan også gi opphav til psykiske vansker. Elever som presterer på et godt faglig nivå, kan også ha utfordringer knyttet til psykisk helse.

I mange tilfeller vil det kreve kompetanse fra ulike yrkesgrupper for å få satt sammen et opplegg som er godt tilpasset eleven. At barn og unge i liten grad oppsøker hjelp på egen hånd dersom de strever, taler for å etablere gode systemer rundt elevene som sikrer rask og koordinert oppfølging.

På skolenivå kan tiltak handle om mindre tilpasninger i opplæringssituasjonen og egne rutiner i skole–hjem-samarbeidet for enkelte elever. For tjenestene utenfor skolen kan tiltak handle om rådgivning, støtte og veiledning fra helsetjenestene og barnevernet til elever og deres familier. Det kan også være mer omfattende tiltak, som avlastning og omsorgsovertakelse i barnevernet og terapi og andre former for behandling i kommune- og spesialisthelsetjenesten.

I tillegg til lærere finnes det et lag av andre fagpersoner og yrkesgrupper i og rundt skolen. Skolen skal gi elever sosialpedagogisk rådgivning om personlige, sosiale og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen. Den sosialpedagogiske rådgivningen skal også formidle kontakt med hjelpeapparatet utenfor skolen ved behov.

---

43 Saine mfl. (2011) Wolff (2011, 2016)

44 Holen og Waagene (2014)

45 Folkehelseinstituttet (2015)

Boks 5.2 Lærertetthet og læringseffekt: LÆREEFFEKT

LÆREEFFEKT er en forskningssatsing som skal gi ny kunnskap om effektene av ulike måter å øke lærertettheten på 1.–4. trinn på og belyse hvordan slike effekter oppstår. To intervensjonsstudier undersøker effektene av bestemte arbeidsmetoder og måter å organisere elevene på som er mulig med flere lærere. Prosjektene vil også se nærmere på hvilken effekt flere lærere har for elevenes læringsmiljø og undersøke hva som skjer i klasserommet når flere lærere settes inn og/eller elevgrupper tas ut i egne grupper.

«Two Teachers»: økt handlingsrom for tilpasset leseopplæring

Two Teachers undersøker om systematisk arbeid med skolebasert kompetanseutvikling og implementering av forskningsbaserte undervisningstiltak fører til at lærerne blir bedre til å utnytte at de er flere lærere i klasserommet, og om elevene dermed lærer mer og trives bedre i klassen. Prosjektet undersøker også om økt lærertetthet og arbeidet med å utvikle lærernes kompetanse knyttet til lese- og skriveopplæringen påvirker lærernes mestringsforventning og undervisningspraksis.

Two Teachers er en randomisert studie av elever i 300 klasser på 150 skoler, og på hver skole er det en tiltaksklasse og en kontrollklasse. Deltakerskolene får midler til å ansette en ekstra lærer i lese- og skriveopplæringen, og denne lærerressursen vil følge tiltaksklassen fra 1. til 4. trinn. Skolene deles tilfeldig opp i tre grupper som avgjør om (1) skolene kun får en ekstra lærer, om (2) lærerne også skal arbeide systematisk med kompetanseutvikling i lese- og skriveopplæringen, og om (3) skolene i tillegg får føringer for hvordan den ekstra lærerressursen skal brukes i undervisningen.

«1+1-prosjektet»: Smågruppeundervisning i matematikk for elever på barnetrinnet

1+1-prosjektet skal over fire skoleår undersøke hva som skjer med elevenes matematikkferdigheter dersom de får en ekstralærer i faget som brukes til å gi elever undervisning i smågrupper. For å undersøke om smågruppeundervisning i matematikk øker elevenes ferdigheter i faget, gjennomføres en randomisert studie der 160 deltakerskoler fordeles tilfeldig i to like store grupper – en forsøksgruppe og en sammenligningsgruppe. Skolene i forsøksgruppen får ressurser til å ansette en ekstra lærer, som skal brukes til å gjennomføre smågruppeundervisning i matematikk på bestemte trinn i barneskolen, mens skolene i sammenligningsgruppen fortsetter som før.

Alle deltakende skoler vil gjennomføre prøver i matematikk i begynnelsen og mot slutten av hvert skoleår, slik at studien kan følge elevenes utvikling i matematikk. Ved å sammenligne matematikkferdighetene til elevene i forsøksgruppen med sammenligningsgruppen, vil prosjektet undersøke effektene av smågruppeundervisning i matematikk på elevenes læringsutbytte.

Det finnes om lag 1700 ansatte fordelt på om lag 2900 skoler som arbeider med sosialpedagogisk rådgivning i grunnskolen. Når det gjelder skolehelsetjenesten, er det på landsbasis i gjennomsnitt 1,75 årsverk helsesøstre per 1000 elever i barneskolen.[46]

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal hjelpe barnehagen og skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet og opplæringen for barn og elever med særlige behov. Dette betyr at PPT skal støtte barnehagene og skolene i deres arbeid med å realisere tidlig innsats, forebygging og god faglig og sosial utvikling.

Behovet for flerfaglighet og samarbeid på tvers er bredt omtalt i offentlige dokumenter,[47] og støttes av skoleledere. [48] Det har flere steder blitt pekt på at det er behov for en styrking av laget rundt eleven, i betydningen andre fagpersoner, og at mangelen på dette kan svekke det flerfaglige

[46] Helsedirektoratet (2016)

[47] Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen — Mestring og muligheter* og Meld. St.26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*

[48] Gjerustad og Waagene (2016)

arbeidet. Lang saksbehandlingstid i PPT har lenge vært påpekt som en utfordring.[49]

For at et flerfaglig samarbeid skal fungere, er det ikke nok at det er flere faggrupper til stede. De ulike fagpersonene må samarbeide målrettet. Studier peker på at det er stor variasjon i hvordan og hvor godt kommunene og skolene utnytter det eksisterende handlingsrommet for denne type samarbeid. Lærere samarbeider hovedsakelig med andre pedagoger. Samarbeidet med sosialfaglige ressurser i skolen er svært personavhengig, og samarbeidet med skolehelsetjenesten er for svakt.[50]

Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste* viser til at mange barn og unge med utfordringer av ulike slag ikke får den hjelpen og oppfølgingen de burde hatt, og som de har rett på. Meldingen peker på at behovene må avdekkes på et så tidlig tidspunkt som mulig dersom barn og unge skal få den hjelpen de trenger. Da er det viktig at de ulike kommunale tjenestene arbeider godt sammen, slik at de er lett tilgjengelige og godt samordnet.

Departementets vurderinger

Et helhetlig og flerfaglig perspektiv på tidlig innsats forutsetter samarbeid mellom etater og samordning mellom tjenestene som har i oppgave å ivareta barn og unge. Det er kommunene som har ansvaret for barn og unges oppvekstsvilkår og dermed for å samordne støtte fra barnevern, helsestasjon og andre kommunale tjenester.

Fullføring av skolen har i seg selv en rekke positive effekter på barn og unges livssjanser. Tjenestetilbud fra sektorer utenfor skolen bør derfor i mange sammenhenger innrettes mot å øke sannsynligheten for at elevene fullfører opplæringen. Det kan være en utfordring.

En god kommunal ledelse evner å utnytte potensialet i kommunens samlede flerfaglige kompetanse. Fra statens side er det en tydelig forventning om at kommunene arbeider aktivt med dette som mål. I tillegg vil bedre utnyttelse av flerfaglige ressurser kunne bidra til at lærerne kan konsentrere seg om sin kjerneoppgave, nemlig undervisning.

Loven om kommunale helse- og omsorgstjenester pålegger primærhelsetjenestene å samarbeide med skolen dersom skolen ønsker det. Barnevernloven pålegger barneverntjenesten å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer dersom det kan bidra til å løse barneverntjenestens oppgaver. Skolen har ikke en tilsvarende plikt.

Departementet mener at det er utfordring at skolens ansvar for samarbeid ikke speiler det ansvaret andre kommunale tjenester har for å samarbeide med skolen. For det første er det en prinsipiell utfordring at skolens ansvar ikke er regulert i lov, men i forskrift. En annen utfordring er at forskriften legger ansvaret for tverretatlig dialog og samarbeid til «personalet i skolen», ikke til skolen som virksomhet. En tredje utfordring at skolens ansvar er regulert i forskriftens regler om retten til nødvendig rådgivning, som innebærer at plikten først inntrer der eleven ber om det.

Normalt vil ikke skolen ha kompetanse til å vurdere elevens behov for tiltak som går utover tilpasning av skolemiljøet og av opplæringstilbudet. Skolen vil imidlertid ha kompetanse til å vurdere om det er grunn til å være bekymret for en elev, og om det er behov for støtte fra andre tjenester for å avklare elevens behov. Skolen er den tjenestearenaen der de fleste barn oppholder seg oftest og over lengst tid. Dette tilsier at skolen er en i posisjon til å tidlig oppdage behov hos elevene.

Departementet vil derfor foreslå en lovendring som gir skolen en plikt til å samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av elever med personlige, sosiale og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen.

Samarbeid på tvers av faggrupper og etater kan lovfestes, men det er innsatsen i den enkelte kommune som gir resultater, gjennom kultur for deling og profesjonelt samarbeid. Departementet ønsker å bidra til å spre kunnskap om hvordan flerfaglig samarbeid best kan gjennomføres. Departementet har initiert flere forskningsprosjekter som vil gi mer kunnskap om hvordan flerfaglig samarbeid kan gjennomføres. Prosjektet *Et lag rundt eleven* ser blant annet på forutsetninger for å lykkes med bruk av flerfaglig kompetanse.

Departementet har besluttet å videreføre *Et lag rundt eleven* i tre nye år. To forskningsmiljøer får tilbud om å utvikle, prøve ut og evaluere effekten av tiltak med mål om bedre læringsmiljø og tettere oppfølging av elever. Det ene tiltaket skal undersøke samhandling mellom skole og skolehelsetjeneste. Det andre handler om et systematisk opplegg for ledelse og organisering og gjennomføring av flerfaglig samarbeid i skolen.

Prosjekter under *Program for bedre gjennomføring* bidrar med kunnskap om relevante problemstillinger på de høyere klassetrinnene. I tillegg er

---

[49] For eksempel: Innst. 50 S (2011–12) og NOU 2012:1 *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene.* Enstemmig Innst. 390 S (2010–2011) fra Stortingets kontroll og konstitusjonskomite.

[50] Borg mfl. (2015)

Boks 5.3 Haugesund kommune: Stafettloggen

Bedre tverrfaglig innsats (BTI-modellen) er en samarbeidsmodell utviklet i Danmark i et samarbeid mellom kommuner, regioner og organisasjoner. Bedre tverrfaglig innsats innebærer at aktører fra ulike fagområder skal kommunisere, koordinere og samarbeide i et gitt og kjent system.

I 2011 fikk Helsedirektoratet tillatelse til å tilpasse modellen til norske forhold og knytte den opp mot satsingen fra 2009 *Fra bekymring til handling*. Haugesund kommune har siden 2012 deltatt i dette pilotprosjektet. Modellen består av en samhandlingsstruktur, handlingsveiledere og verktøyet *Stafettloggen*. Den skal bidra til tidlig innsats, samordnede tjenester og foreldreinvolvering. Samtlige tjenester som retter seg mot barn og unge, organisasjonene og kommunalt foreldreutvalg er involvert.

Handlingsveilederen beskriver hva enhver skal foreta seg fra en bekymring oppstår. Gjennom handlingsveilederen og Stafettloggen oppnår kommunen:

- å ha en fast felles samarbeidsform med kjente rutiner, roller og redskaper
- å ha ett sted der man kan orientere seg om hva som samlet sett er avtalt med hensyn til å koordinere den tverrfaglige innsatsen
- at det på ethvert tidspunkt i forløpet er én aktør som har initiativplikten og ansvaret for å følge opp innsatsen

Stafettloggen er et redskap for å dokumentere det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet samtidig som det er et redskap til bruk i dialogen med familien. Verktøyet sikrer at tiltak spisses og er et godt hjelpemiddel også i arbeidet med tilpasset opplæring. Loggen vil sikre enklere samhandling og informasjonsflyt mellom foreldre, barn og faggrupper i kommunen og hindre oppfølgingsbrudd ved alle overganger. Og den vil følge barnet/eleven gjennom barnehage /skoleløpet, dersom den ikke avsluttes, og sikre god informasjonsflyt ved alle overganger.

Haugesund kommune har tatt i bruk *Stafettloggen* i samtlige skoler og barnehager samt hjelpetjenestene. Kommunen har så langt svært positive erfaringer og ser effekten av å spisse tiltak og aktivt involvere alle parter. Haugesund vil også samle sine erfaringer i en inspirasjonsperm for andre norske kommuner.

Boks 5.4 0–24-samarbeidet

Kunnskapsdepartementet har etablert et forpliktende samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om utsatte barn og unge under 24 år. *0–24-samarbeidet* skal avdekke felles utfordringer og fremme felles tiltak og strategier for bedre oppfølging av utsatte barn og unge.

Det overordnende målet for samarbeidet er at færre faller utenfor ved at flere gjennomfører videregående opplæring og kommer i arbeid.

På etatssiden er Utdanningsdirektoratet, Nav, Bufetat, Helsedirektoratet og Imdi med. Udir koordinerer og leder arbeidet med programmet i direktoratene, mens Kunnskapsdepartementet leder og koordinerer arbeidet på departementsnivå.

Direktoratene har operasjonalisert en rekke mål innenfor følgende målområder:

- effektmål om en styrket samhandling i kommunene om utsatte barn og unge og økt gjennomføring i videregående opplæring
- resultatmål med blant annet mål om en organisering av egne virksomheter for en styrket og varig samhandlingskultur mellom direktoratene
- prosessmål som er knyttet til gjennomføring av tiltakene og systematikk i samarbeidet

I alt 25 tiltak skal følges opp i perioden 2015–2020. Tiltakene er fordelt på områdene regelverkskonflikter, samordning av tilskuddsforvaltning, språkvansker og språkopplæring, asylsøkere og utvikling av direktoratenes organiserings- og samhandlingspraksis.

departementenes *0–24*–satsing et middel for å bedre det flerfaglige samarbeidet.

Departementet vil

- sende ut til høring lovforslag om en plikt for skoler til å samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av elever
- spre kunnskap fra pågående forskningsprosjekter om hvordan flerfaglig samarbeid kan bidra til å støtte elevers opplæringsløp

5.4 Særskilte tiltak i og utenfor det ordinære tilbudet

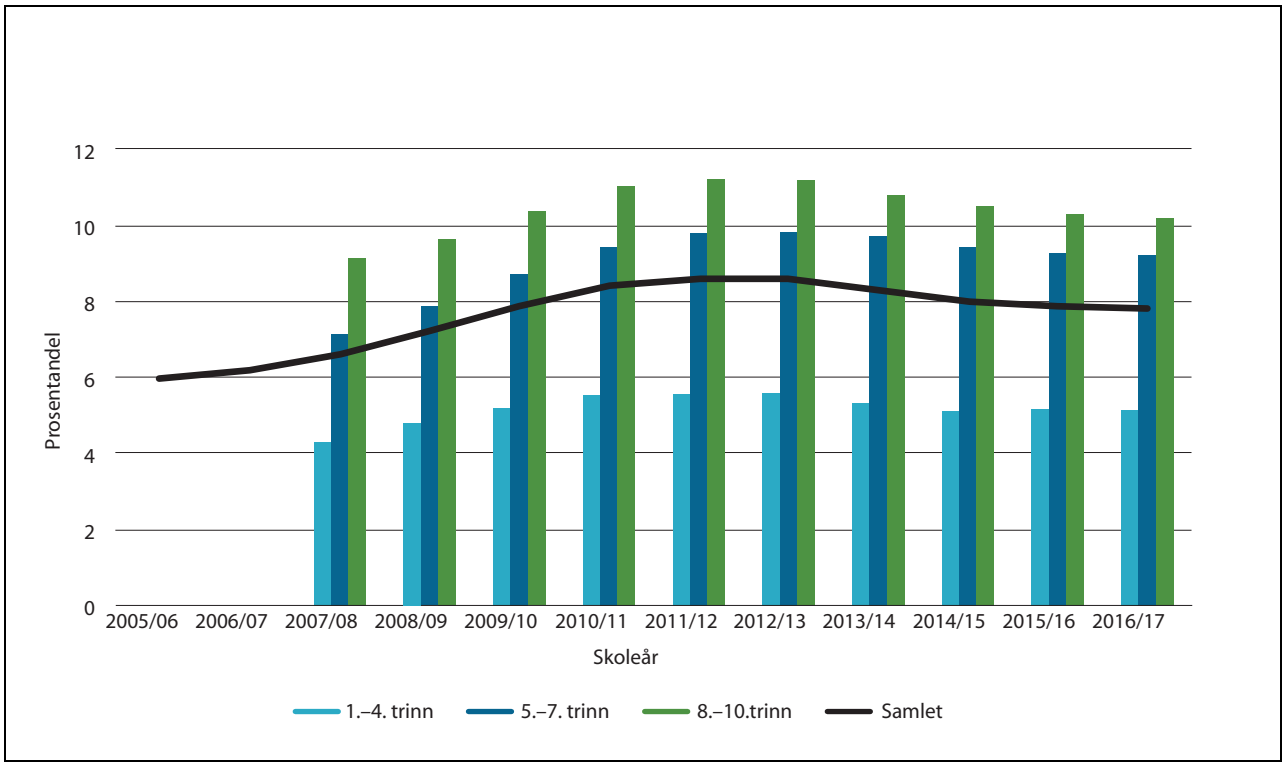
Alle barn og unge skal ha et inkluderende og likeverdig opplæringstilbud. Det er en grunnleggende oppgave for skolesystemet å sørge for at spesialundervisningen er av høy kvalitet, og at de som vil ha nytte av spesialundervisning, fanges opp raskt. Mye tyder på at om lag 20 prosent av barna i skolen trenger ekstra hjelp eller tilrettelegging for å lykkes med det skolefaglige, sosial kompetanse eller med begge deler.[51] En viss andel av disse barna vil ha rett til spesialundervisning for en periode, eller i hele utdanningsløpet.

Det kan være flere årsaker til at elever ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Blant annet vil behovet for spesialundervisning ofte henge sammen med skolenes evne til å tilrettelegge innenfor rammen av den ordinære tilpassede undervisningen. Selv om en del elever vil ha behov for spesialundervisning gjennom hele grunnopplæringen, bør målet for mange elever være at spesialundervisningstiltak skal hjelpe dem til å følge ordinær undervisning.

Andelen elever med vedtak om spesialundervisning øker gjennom skoleløpet, og er nærmere tre ganger så høy på de øverste trinnene i grunnskolen sammenlignet med de laveste trinnene, vist i figur 5.5. Den høye andelen elever med spesialundervisningsvedtak på de øverste trinnene kan tyde på at læringsutfordringer som oppstår tidlig, i for stor grad får utvikle og forsterke seg. Det kan også tyde på at avstanden mellom elevenes forutsetninger og kravene som stilles til elevenes læringsutbytte, øker.

Departementet har satt i gang et større arbeid for å finne ut hvordan skolesystemet bedre kan gjennomføre særskilte tiltak i og utenfor ordinær opplæring. En egen ekspertgruppe skal både

[51] Borg mfl. (2014) som refererer til Bachmann og Haug (2006), Nordahl og Haustätter (2009) og NOU 2009:18



Figur 5.5 Prosentandel elever med vedtak om spesialundervisning i grunnskolen

Kilde: GSI

belyse utfordringer som barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter i praksis, og foreslå tiltak som skal forbedre kvaliteten på det tilbudet de får. Departementet vil allerede nå legge ned en grunnstein for dette arbeidet gjennom å iverksette tiltak for å sikre at skolene har personale med spesialpedagogisk kompetanse som kan avdekke behov og sette i gang de riktige tiltakene. Disse tiltakene beskrives nærmere i de følgende underkapitlene.

5.4.1 Barnehage

Frem til 2011 fikk kommunene et øremerket tilskudd for å tilrettelegge for barn med funksjonsnedsettelser i barnehagen. Dette tilskuddet kom i tillegg til retten til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven. I 2011 ble barnehagesektoren rammefinansiert, og det øremerkede tilskuddet ble overført til kommunene. Mye kan tyde på at barn som tidligere fikk ekstra ressurser gjennom de statlige øremerkede midlene, i dag i større grad får tilbud om spesialpedagogisk hjelp. At det er en klart større andel barn med mild funksjonsnedsettelse som mottar spesialpedagogisk hjelp i 2016, støtter dette.

I 2016 ble bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen endret og flyttet fra opplæringsloven til barnehageloven. Etter lovendringen skal det i vurderingen av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp tas hensyn til barnets miljø og den konteksten barnet er i. Grunnen til dette er at årsakene til barnets utfordringer og løsningen på dem vanligvis finnes i barnets omgivelser. Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, skal inkludering.

5.4.2 Styrket kunnskapsgrunnlag for bedre inkludering

Alle nivåene i utdanningssystemet skal ha kompetanse og kapasitet til å tidlig finne ut hvilke barn og elever som vil ha nytte av vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, og kompetanse til å sørge for at det pedagogiske tilbudet holder høy kvalitet. Det finnes for lite kunnskap om og kjennskap til gode eksempler på lokal praksis for hjelp, støtte og inkludering.

Systemet for spesialundervisning inneholder flere komplekse problemstillinger. For eksempel er det store forskjeller mellom kommunene i Norge i hvor stor andel av elevene som har vedtak om spesialundervisning, og i hvilken organisatorisk form de mottar den. Studier tyder på at kvaliteten på det tilbudet de får er dårligere enn det tilbudet som blir gitt til andre elever. SPEED-prosjektet, som studerer innholdet i og utbyttet av spesialundervisningen, finner data som indikerer både at det er elever som har behov for spesialundervisning, men som ikke får det, og elever som får spesialundervisning, men som ville hatt bedre utbytte av ordinær undervisning.[52]

Det er grunn til å tro at noen elever som i dag har vedtak om spesialundervisning kunne ha hatt et bedre utbytte av andre former for støtte. Det er flere elever som har vedtak om spesialundervisning sent i skoleløpet enn tidlig, og det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder hvor stor andel elever som har vedtak. Det er behov for mer kunnskap om hvordan kommuner som lykkes, jobber for å identifisere barn og unge som har utbytte av spesialpedagogisk hjelp og vedtak om spesialundervisning. Det er også behov for kunnskap om og eksempler på kvalitativt gode tilbud.

Departementets vurdering

Inkludering er et grunnleggende prinsipp i norsk utdanningspolitikk og en sentral målsetting i det internasjonale utdanningssamarbeidet. Likevel vet vi at det er utfordringer knyttet til segregering av barn og unge med behov for ekstra hjelp, spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Barnehagen og skolen skal gi alle barn og unge et tilpasset og tilrettelagt tilbud. Det er imidlertid forskjeller i tilbudet fra kommune til kommune, og det er grunn til å tro at mange barn får et tilbud som ikke er godt nok.

Departementet har derfor satt ned en ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Gruppen som skal jobbe raskt og praksisnært. Ekspertgruppens arbeid markerer starten på et større arbeid med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisningen i barnehage og skole. Barn og unges stemmer skal høres, og ekspertgruppen skal legge til rette for møteplasser og involvering av relevante parter.

Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter et grunnlag for å velge de

[52] SPEED står for «The function of special education». Prosjektet er et samarbeid mellom Høgskolen i Hedmark (HiHm) og Høgskulen i Volda (HVO)

best egnede inkluderende virkemidlene og tiltakene.

Parallelt med ekspertgruppen deltar departementet i det EU-finansierte prosjektet *Financing Policies for Inclusive Education Systems*. En grundig studie av finansieringen av inkluderende opplæring vil gi økt kunnskap om hvilken påvirkning finansieringssystemet har på inkludering i skolen. Resultatene vil gi innspill til videre politikkutvikling.

En del av elevene som har vedtak om spesialundervisning, har nedsatt funksjonsevne. NOU 2016: 17 *På lik linje* har analysert og vurdert hvilke endringer som er nødvendige for å sikre oppfyllelsen av grunnleggende rettigheter til mennesker med utviklingshemning. Utvalget mener det må arbeides for en mer likeverdig opplæring og økt inkludering og foreslår tiltak på disse områdene. De peker også på behov for økt kompetanse i opplæringssektoren. Departementet vil vurdere forslagene til tiltak og ser dette i sammenheng med arbeidet til ekspertgruppen.

Det er også behov for mer kunnskap om hvordan det statlige virkemiddelapparatet kan brukes på best mulig måte. Statped, som er den statlige spesialpedagogiske tjenesten for kommuner og fylkeskommuner, skal samarbeide med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), som er en kommunal tjeneste. Departementet mener at det er rom for å utnytte den samlede kompetansen og kapasiteten på området bedre og mer systematisk, og vil derfor sette i gang et prosjekt for å utvikle nye samhandlingsmodeller mellom Statped, fylkesmannsembetene og kommunene/fylkeskommunene. Prosjektet skal gå over to barnehage- og skoleår og styrke innsatsen med tilpasset opplæring og inkludering i skole og barnehage, og blant annet belyse hvordan det statlige virkemiddelapparatet bedre kan støtte inkluderingsarbeidet lokalt.

Departementet vil

- følge opp arbeidet til ekspertgruppen som skal vurdere tilbudet til barn og unge som har behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole. Det overordnede målet er at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, får et spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole
- prøve ut modeller for bedre utnyttelse av det statlige virkemiddelapparatet rettet mot spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning og inkluderingsarbeidet lokalt

5.4.3 Krav til ressurser i spesialpedagogikk

For at innholdet i spesialundervisningen skal være av høy kvalitet må de som skal stå for opplæringen, være godt kjent med hva som fremmer læring for ulike elever. Det er en klar sammenheng mellom elevers prestasjonsnivå og lærerens forventninger til dem. Forskning tyder på at det ofte er lavere forventninger til elever som er definert til å prestere svakere, enn til andre elever. Dette kan være en medvirkende årsak til at elever som får vedtak om spesialundervisning, forblir der ut utdanningsløpet.[53] Det er ikke gjort store studier av effekten av spesialpedagogisk kompetanse i Norge, men en mindre studie viser at når elever får spesialundervisning av en spesialpedagog, øker elevens aktivitetsnivå og potensial for læring.[54]

Dette betyr at det kan være en utfordring hvis elever med vedtak om spesialundervisning får opplæring av personer uten formell spesialpedagogisk kompetanse. I en undersøkelse fra 2014 hadde under halvparten av dem som ga spesialundervisning i grunnskolen i utvalget formell spesialpedagogisk kompetanse.[55] Dette omfatter både lærere uten studiepoeng i spesialpedagogikk og assistenter.

Bruken av assistenter i skolen har økt siden starten av 2000-tallet. Det er i utgangspunktet de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen.[56] Personal som ikke er ansatt i undervisningsstilling kan ikke ha selvstendig ansvar for opplæringen, verken ordinær opplæring eller spesialundervisning.[57] De kan imidlertid hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Da er det skolen som er ansvarlig, og som i det enkelte tilfelle skal vurdere hva som er nødvendig veiledning, basert på utdanningsbakgrunn og hvilke oppgaver den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ivareta.[58]

---

53 Jussim og Harber (2005), Rosenthal og Rubin (1978), Tenenbaum og Ruck (2007)

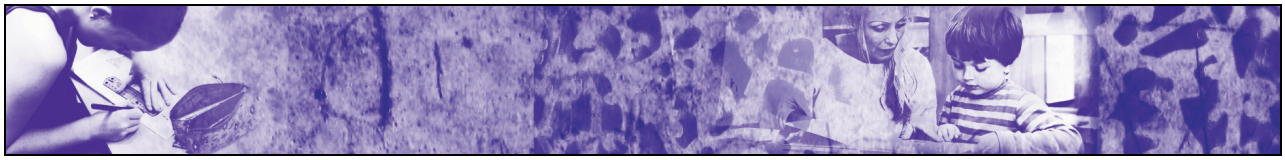
54 Haug (2014)

55 Haug (2014b)

56 Opplæringsloven. §§ 10-1 og 10-2 og kap. 14 i forskrift

57 Opplæringsloven §10-11

58 Prop. 129 L (2012–2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervising m.m.)*



Figur 5.6

Departementets vurdering

Kompetanse er et viktig bidrag til høyere kvalitet i spesialundervisningen. Derfor vil departementet vurdere å innføre et krav om at alle kommuner må sørge for at alle skoler på barnetrinnet har ansatte med faglig fordypning i spesialpedagogikk for å følge opp behovet for tidlig innsats.

For at det skal være mulig å oppfylle et slikt krav må det finnes tilbud om kompetanseutvikling. I dag finnes det ikke et eget tilbud om videreutdanning for lærere i spesialpedagogikk i *Kompetanse for kvalitet*. Departementet vil vurdere å opprette et eget tilbud for lærere som ønsker denne kompetansen i tillegg til lærerutdanningen. Departementet vil diskutere hva som skal være innholdet i et slikt tilbud med involverte parter.

Spesialpedagogisk kompetanse på alle skoler kan føre til at den reelle målgruppen for spesialundervisning vil identifiseres bedre, og til at kvaliteten på i opplæringen blir bedre.

Ansatte med spesialpedagogisk kompetanse kan gi veiledning til lærere og annet personale som hjelper til i spesialundervisningen på skolene. Tiltaket vil også gjøre skolene bedre i stand til å gi tilpasset opplæring og mer målrettet tidlig innsats i ordinær undervisning.

Departementet vil

- vurdere å innføre krav om at skolene på barnetrinnet skal ha tilstrekkelig tilgjengelige ressurser med faglig fordypning i spesialpedagogikk
- vurdere å opprette et videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk

5.4.4 Tidlig innsats for minoritetsspråklige barn og unge

Det vil alltid være barn og unge i skolen med kort botid i Norge. For denne gruppen er det særlig viktig med tidlig innsats, slik at de kan lære seg norsk språk og få et godt utgangspunkt for videre utdanning og deltakelse i samfunnet.

For minoritetsspråklige barn under skolepliktig alder er det viktig at barnehagen kan støtte barnas utvikling i norsk språk for å gi et best mulig grunnlag før skolestart. Tidlig barnehagestart virker forebyggende og gir lavere sannsynlighet for behov for språktiltak i skolen. Minoritetsspråklige barn går i mindre grad i barnehage enn øvrige barn, særlig i ett- til to-årsalderen. Vi vet at tilegnelsen av andre språk enn morsmålet går lettere i yngre alder, så tiltak for å øke barnehagedeltakelsen og god støtte til læring av norsk som andrespråk er viktig for denne gruppen, enten barnet er født i Norge eller selv er innvandret.

I Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen* foreslo regjeringen at ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver skal tydeliggjøre hva det innebærer å støtte barns språkutvikling før skolestart. I tillegg ble det foreslått at rammeplanen skal bli tydeligere når det gjelder barnehagens ansvar for å sikre at barn med et annet morsmål enn norsk får god oppfølging i utviklingen av norsk som andrespråk. Stortinget sluttet seg til forslagene, og departementet har fulgt opp dette i utkast til ny rammeplan som har vært ute til høring. Ny rammeplan skal etter planen tre i kraft høsten 2017.

Særskilt språkopplæring er et tiltak som er viktig for tidlig innsats. Elever i grunnopplæringen som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Den overordnede målsettingen i regelverket er at elevene raskt skal tilegne seg norskferdigheter. I skoleåret 2016–17 har om lag sju prosent av elevene i grunnskolen, totalt 45 272 elever, vedtak om særskilt språkopplæring.

Opplæringen skal være tilpasset den enkeltes språklige og skolefaglige bakgrunn. Lærere i skolen kan ha behov for økt kompetanse for å kunne gi et godt opplæringstilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.[59] Evalueringer viser at en forholdsvis liten andel av lærerne som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring, har formalkompetanse til å undervise målgrup-

[59] NOU 2010: 7, NOU 2011: 14, Taguma mfl. (2009), Lødding (2015), Bachmann mfl. (2015)

pen.[60] Dette kan bety at kvaliteten på tilbudet elevene mottar er for dårlig, og at det tar lengre tid før de lærer seg norsk.

Det er særlig viktig at skolen ivaretar barn og unge som kommer til landet som asylsøkere og flyktninger. Hvis vi ikke lykkes med å gi disse barna god opplæring, kan kostnadene for samfunnet bli store.[61] Forskerne peker på fire overordnede faktorer som er sentrale for at skolen skal kunne tilrettelegge best mulig for at mindreårige flyktninger får en god opplæring: De mener at det er viktig at barna begynner i utdanning raskt etter ankomst, at de gis en tilstrekkelig språkopplæring, inkludert morsmålsopplæring eller tospråklig opplæring, at skolen tar hensyn til at asylsøkere i større grad har psykiske vansker, og tilrettelegger for oppfølging, og at skolen må gjøre en innsats for å inkludere asylsøkerne i det sosiale fellesskapet og styrke skole-hjem samarbeidet som er ekstra utfordrende for denne gruppen. Kunnskapsdepartementet vurderer hvordan disse funnene kan følges opp med tiltak på kort og lang sikt.

Departementets vurdering

Minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehage har steget mye i de senere årene. Barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige barn er imidlertid lavere enn for ikke-minoritetsspråklige barn, og de begynner senere i barnehage. En del foreldre kjenner ikke godt nok til hva barnehage er, hvilken forskjell den kan gjøre for senere skolegang, hvilke tilbud som finnes, hvordan de skal søke om barnehageplass og hvilke moderasjoner i foreldrebetalingen familien har rett til. Departementet er derfor opptatt av at kommunene driver et aktivt rekrutterings- og informasjonsarbeid mot familier der barnet ikke går i barnehage.

Departementet mener videre at personalets kompetanse er avgjørende for at barnehager og skoler skal kunne ivareta behovet for tidlig innsats for barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn.

I Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring* varslet regjeringen at den tar sikte på å lovfeste et krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen. Stortinget sluttet seg til dette, og departementet følger opp på egnet måte.

Når elever med et annet morsmål enn norsk eller samisk ikke har gode nok ferdigheter i norsk, er det viktig at skolene raskt setter inn særskilt språkopplæring. Nasjonale tilsyn viser imidlertid at det er utfordringer med skoleeiers etterlevelse av elevenes rettigheter til særskilt språkopplæring. Mange skoler har for eksempel ikke gode nok rutiner for å vurdere og fatte vedtak. Departementet vil derfor se nærmere på hvordan regelverksetterlevelsen hos skoleeiere kan bedres og arbeide for at skoleeiere skal få bedre kompetanse til å oppfylle minoritetsspråklige elevers rettigheter og behov.

Kompetanse hos skoler, barnehager og lærere er også viktig og departementet har gjennomført flere tiltak for å styrke den. *Kompetanse for mangfold* er en femårig satsing som ble satt i gang i 2013. Målet med satsingen er at ansatte i barnehager og skoler skal være i stand til å støtte barn, elever og voksne med minoritetsbakgrunn på en måte som fører til at disse i størst mulig grad fullfører og består utdanningsløpet. Videreutdanning i andrespråkspedagogikk er en del av strategien *Kompetanse for kvalitet*. Dette har vært et populært tilbud med mange søkere. Kunnskapsdepartementet økte antall tilbud i andrespråkspedagogikk fra to til seks tilbud høsten 2016.

Barn på asylmottak er en sårbar gruppe barn, som har behov for god oppfølging. Et barnehagetilbud av god kvalitet kan være særlig viktig. Barn i asylmottak har ikke rett til barnehageplass, men vertskommunetilskuddet gir mulighet for heltidsplass for alle fire- og femåringer uansett status for asylsøknaden og gratis kjernetid for to- og treåringer som har fått opphold. Dette gir asylbarn, som i utgangspunktet befinner seg i en vanskelig livssituasjon, bedre muligheter til økt trivsel og positiv utvikling. Det fører også til at barn, som etter søknadsbehandling får opphold i Norge, kan lære seg norsk raskt og starte integreringen i det norske samfunnet tidligere.

Det økte antallet flyktninger og asylsøkere i 2015 førte til at regjeringen satte i gang fylkesvise kompetansehevingstiltak for skoleledere, lærere og andre som arbeider med opplæring av barn og unge asylsøkere og flyktninger. Disse kursene har fått gode tilbakemeldinger og vil bli videreført i 2017 i kommuner der det er behov. I dette arbeidet vil fylkesmennene samarbeide med aktuelle fagmiljøer.

Elever som kommer til landet underveis i skoleløpet, står overfor flere utfordringer. De skal ta igjen eventuell tapt skolegang og lære seg norsk. Noen sliter også med traumer etter krig og tid på flukt. Tidlig innsats for å sikre at nyankomne elever får et godt opplæringstilbud, og raskt kan delta i ordinær opplæring, blir derfor vesentlig. For mange unge får mangelfull opplæring, noe

[60] Rambøll (2016c)
[61] Berg mfl. (2016)

som kan føre til svake norskferdigheter, dårlig læringsutbytte og dårlig inkludering i skolen og i samfunnet for øvrig. De samfunnsøkonomiske konsekvensene av dette er store. Departementet vil sette i gang en prosess for å styrke kunnskapsgrunnlaget om hva som er de mest effektive tiltakene for å lykkes bedre med opplæringstilbudet til nyankomne.

For å styrke tidlig innsats rettet mot minoritetsspråklige barn med svake norskferdigheter vil regjeringen vurdere å støtte bruk av sommerskole til nyankomne elever. Foreldrene til nyankomne elever vil ofte ha begrensede muligheter til å tilby sine barn sommerferieaktiviteter, som også kan bidra til utviklingen av norsk språk. Departementet vil derfor vurdere et søknadsbasert tilskudd slik at kommunene kan opprette tilbud om sommerskole spesielt tilpasset denne elevgruppen. Frivillige organisasjoner vil kunne spille en viktig rolle i dette arbeidet.

Alle elever i grunnskolen har rett til leksehjelp, og kommunen har en tilsvarende plikt. Ordningen er fleksibel, og en del av den kommunale handlefriheten består i å avgjøre hvem som skal tilby leksehjelpen, og hvordan den skal organiseres. Departementet vil oppfordre kommunene til å vurdere hvordan leksehjelp kan brukes i den tidlige innsatsen for minoritetsspråklige elever generelt og nyankomne elever spesielt.

Departementet vil

- bidra til at kommuner og fylkeskommuner har kompetanse til å oppfylle minoritetsspråklige elevers rettigheter og behov
- vurdere en tilskuddsordning for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å tilby sommerskole

5.5 Elever med stort læringspotensial

I september 2016 la Jøsendalutvalget frem sin utredning NOU 2016: 14 *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial*. Utvalgets mandat var å vurdere forutsetninger og foreslå konkrete tiltak for at flere elever skal prestere på høyt og avansert nivå i grunnopplæringen og for at høyt presterende elever skal få et bedre skoletilbud. [62] Det ble lagt til grunn at tilpasset opplæring også gjelder for elever som presterer på høyt faglig nivå, for elever som har spesielle talenter, og for elever som har potensial til å nå de høyeste faglige nivåene.

Utvalget tar utgangspunkt i tre sentrale utfordringer de mener må vektlegges i arbeidet med å gi elever med stort læringspotensial bedre læringsbetingelser:

- Dagens grunnopplæring gir ikke elever med stort læringspotensial en tilpasset opplæring som gjør det mulig for dem å realisere sitt læringspotensial.
- Skolene utnytter ikke handlingsrommet for pedagogisk og organisatorisk differensiering.
- Utdanningssystemet nasjonalt og lokalt har behov for et felles kunnskapsgrunnlag for å iverksette forbedringstiltak på kort og lang sikt.

Utvalget presenterer i alt 19 tiltak. De viktigste tiltakene for elevgruppen er tidlig identifisering, anerkjennelse og pedagogisk og organisatorisk differensiering.

Kunnskapssenter for utdanning skrev en forskningsoppsummering på vegne av utvalget, og rapporten trekker frem behovet for mer kunnskap om elevene.[63] Forskningsoppsummeringen viser til fire sentrale forutsetninger som må være til stede for å kunne imøtekomme lærings- og utviklingsbehovet til elever med stort læringspotensial på en god måte: anerkjennelse av at elever med stort læringspotensial trenger oppfølging, tverrinstitusjonelt samarbeid, tilpasset opplæring og fleksibel infrastruktur.

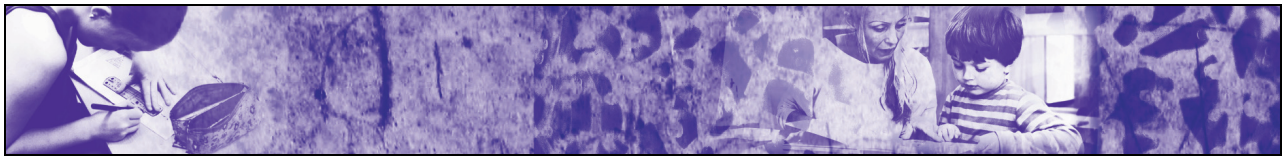
Når det gjelder regelverket, konkluderer utvalget med at gjeldende regelverk gir handlingsrom for å gi elever med stort læringspotensial god, tilpasset opplæring, og foreslår verken å stramme inn eller utvide det eksisterende handlingsrommet. De viser til at regelverket åpner for fremskutt skolestart, for å hoppe over klassetrinn, forsering av fag og omdisponering av inntil 25 prosent av timene i et fag for enkeltelever.

Utfordringen er ifølge utvalget at regelverket er lite tilgjengelig. Varierende grad av kjennskap til handlingsrommet fører til ulik praksis, noe som igjen medfører at mange elever med stort læringspotensial ikke får et godt, tilpasset opplæringstilbud.

Utvalget anbefaler at opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats justeres for å tydeliggjøre at bestemmelsen også gjelder elever med stort læringspotensial. Nærmere bestemt

[62] For nærmere beskrivelse av elever med stort læringspotensial og elever med ekstraordinært læringspotensial, se s. 18–19 i NOU 2016: 14 *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial*

[63] Børte mfl. (2016)



Figur 5.7

foreslår utvalget å lovfeste at opplæringen skal tilpasses slik at den enkelte «får utviklet og utnytta læringspotensialet sitt». Videre anbefaler de at handlingsrommet i dagens regelverk tydeliggjøres, og at progresjonsbeskrivelser i veiledninger til læreplaner for fag på høyt og avansert nivå skal ivaretas i den fagfornyelsen som beskrives i Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning– Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*.

Når det gjelder kompetanse og undervisningspraksis, har utvalget anbefalinger til alle nivåer i utdanningssystemet. For eksempel anbefaler de at skoleeiere tar ansvar for at skole og PPT har kompetanse i og ressurser til å identifisere elever med stort læringspotensial og tilpasse opplæringen for dem. Utvalget peker også på et behov for mer forskning på læreres kunnskaper om og holdninger til elever med stort læringspotensial.

Om høringen

Det kom inn om lag 90 høringsuttalelser. Det er bred enighet blant høringsinstansene om at utvalgets analyser og beskrivelser stemmer overens med praksis og erfaringer fra sektoren. Flere understreker at elever med stort læringspotensial ikke må skilles ut som en egen elevgruppe, og at alle elever har behov for faglig og sosial utvikling.

Generelt er det stor grad av støtte til utvalgets forslag til tiltak. De aller fleste støtter at det er behov for mer kunnskap om og kompetanse i hvordan skolen kan tilpasse opplæringen for denne elevgruppen. Det er imidlertid skepsis til å pålegge PPT flere oppgaver uten at det tilkommer ekstra ressurser. Flere peker på at det er behov for mer forskning, og at det er viktig at forskningen gjennomføres i tett samarbeid med lærerutdanningene og skolene.

Det er bred støtte til at det er behov for å tydeliggjøre regelverket og handlingsrommet. Mange av høringsinstansene påpeker at uklart regelverk kan være til hinder for god tilpasning. Flere peker særlig på reglene for omdisponering av timer i fag og reglene for nivådifferensiering som vanskelige.

Høringsinstansene er enige i at prinsippet om tilpasset opplæring gjelder alle elever, men er delt i synet på behovet for justering av opplæringsloven § 1-3. De fleste støtter forslaget, men flere påpeker også at en justering ikke vil være tilstrekkelig for å gi elever med stort læringspotensial en bedre skolehverdag. Andre mener det er viktig å beholde et mer helhetlig syn på alle elevers læring og utvikling, og at det kan være uheldig å skille ut enkelte elevgrupper. Utdanningsforbundet og KS er opptatt av at tilpasset opplæring gjelder alle elever, og mener at det er viktig at loven er tydelig på det. De anbefaler ikke en endring av § 1-3.

Departementets vurderinger

Tilpasset opplæring og en inkluderende skole gjelder alle elever, og det er viktig at ikke ulike elevgrupper og deres behov settes opp mot hverandre. Kunnskap om elevenes behov, deres måte å lære på og kompetanse til å tilpasse opplæringen vil bidra til en bedre læringssituasjon for alle elever.

Departementet mener at en reell endring for elever med stort læringspotensial først og fremst er avhengig av anerkjennelse av og økt kunnskap om elevgruppen og kompetanse til å differensiere undervisningen gjennom for eksempel dybdelæring og berikelse. I den varslede fagfornyelsen vil departementet ivareta beskrivelser av kompetanse på høyt og avansert nivå. Departementet vil også bidra til at det utvikles digitale læringsressurser for elever med stort læringspotensial, slik at disse kan brukes som verktøy for dybdelæring i undervisningen.

Utvalgets utredning og høringssvarene peker i retning av at handlingsrommet i det eksisterende regelverket i stor grad er tilstrekkelig for å imøtekomme elevenes behov gjennom pedagogisk og organisatorisk differensiering. Samtidig viser utvalget og høringssvarene til utfordringer med forståelse og etterlevelse av regelverket. Departementet er enig i at lokale skolemyndigheters og skolenes handlingsrom må uttrykkes gjennom forståelige regler.

Fylkesmannen har ansvar for å veilede skoleeiere etter opplæringsloven og friskoleloven, og skal også gi veiledning til elever og foreldre. Det er derfor viktig at embetene har god oversikt over regelverket. Departementet vil fortsette arbeidet

med vekt på regelverksforståelse og kompetanseutvikling, gjennom oppfølging av *RefLex* og *Regelverk i praksis* og ved å vurdere behov for justering av eksisterende veiledere og rundskriv.

Utvalget peker på et behov for økt bevissthet knyttet til forståelsen av § 1-3. Dagens bestemmelse slår fast at opplæringen skal tilpasses «den enkelte». Etter departementets vurdering har bestemmelsen til hensikt å omfatte alle elever, uavhengig av faglig nivå. Innspill til utvalget og fra høringsinstansene viser imidlertid at det kan være behov for en klargjøring. I tillegg til arbeid med å bedre regelverksforståelsen, kan bestemmelsen bli vurdert av utvalget som skal se på opplæringsloven, jf. kapittel 4.

Departementet er enig i utvalgets vurdering av at det er behov for kunnskap om hvordan elever i denne gruppen kan identifiseres på en god måte. For å bidra til økt kunnskap om elever med stort læringspotensial og elever med ekstraordinært læringspotensial, vil departementet vurdere å utvikle en e-læringsmodul for skole og PPT. Departementet mener imidlertid at kommunene selv må vurdere hvilke behov de har og legge til rette for økt kunnskap og kompetanse med utgangspunkt i dette.

Utvalget anbefaler at nasjonale myndigheter sørger for at tilpasset opplæring for elever med stort læringspotensial inkluderes som tema i videreutdanning for lærere. Departementet mener at kompetanse om elever med stort læringspotensial skal inkluderes i videreutdanningstilbudene der det er naturlig, og vil tydeliggjøre dette for videreutdanningstilbyderne.

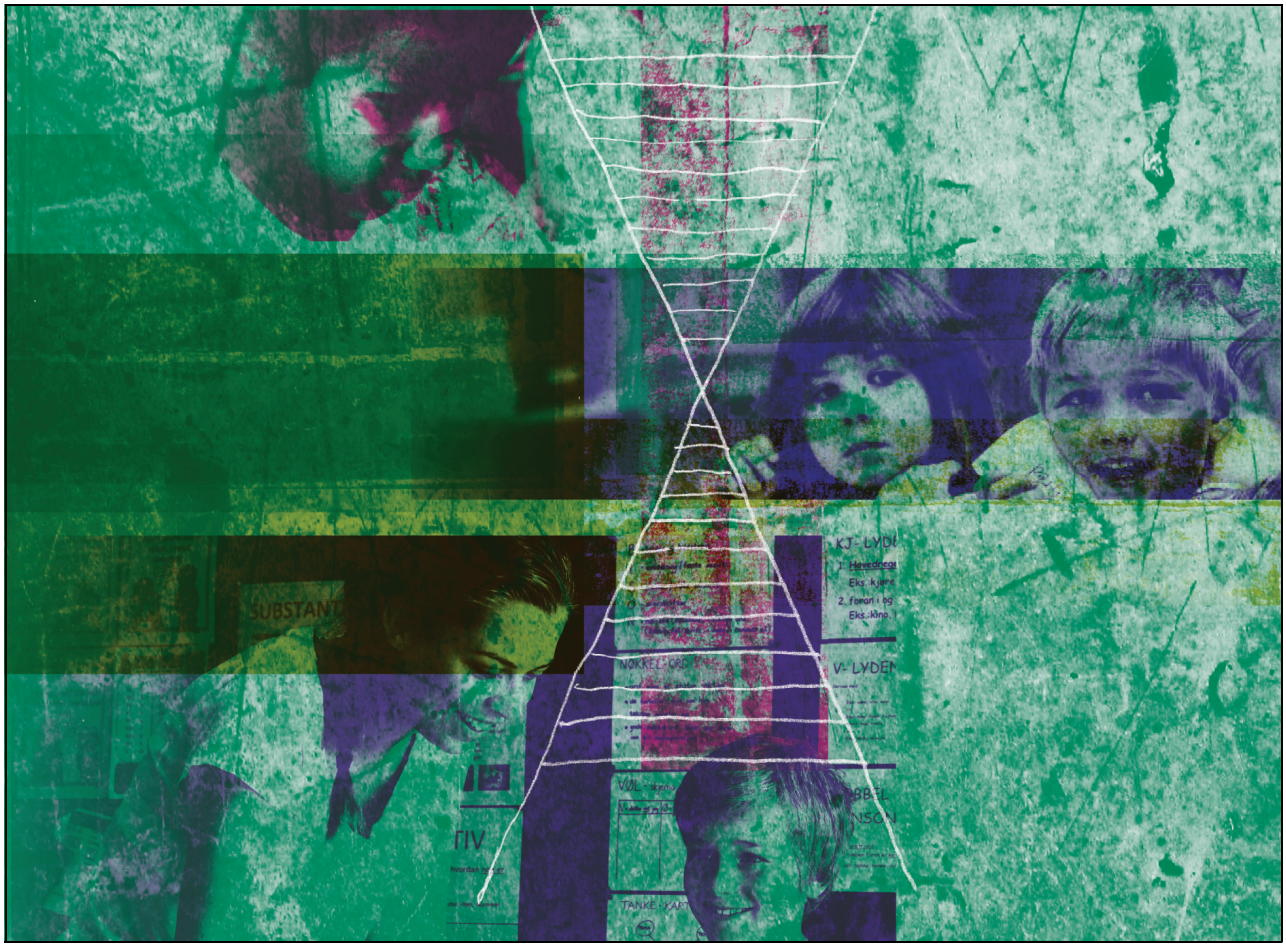
Utvalget peker på at det er behov for mer forskning på elever med stort læringspotensial og på undervisningspraksis. Departementet støtter at det er behov for forskning på denne elevgruppen i norsk sammenheng. Samtidig finnes det mye kunnskap om hva som fremmer læring. Departementet vil vurdere hvordan eksisterende kunnskap og forskning kan formidles til sektoren på en hensiktsmessig måte.

Departementet støtter utvalgets anbefaling av at elever med stort læringspotensial bør inkluderes i nasjonale satsinger og veiledningsmateriell. For eksempel er elevgruppen inkludert i både realfagsstrategien *Tett på realfag* og lese- og skrivesatsingen *Språkløyper*. Departementet vil be Utdanningsdirektoratet vurdere behov for ytterligere presiseringer i eksisterende satsinger og veiledningsmateriell. Departementet vil fortsette å bruke kunnskapene og forslagene i NOU-en aktivt i videre arbeid.

Departementet vil

- klargjøre bestemmelsen om tilpasset opplæring i opplæringsloven
- vurdere å utvikle en e-læringsmodul for skoler og PPT, slik at lærere og ansatte i PPT kan øke sin kompetanse i å tilpasse opplæringen for denne elevgruppen
- bidra til at det utvikles digitale læringsressurser for elever med stort læringspotensial, som kan brukes som verktøy for dybdelæring i undervisningen

6 Kvalitetsvurdering



Figur 6.1

Å sørge for høy kvalitet i opplæringen er en av de viktigste oppgavene for lærere, skoleledere, lokale og nasjonale myndigheter. For å kunne sette konkrete mål, og utforme en strategi for hvordan disse målene skal nås, er det viktig å få kunnskap om elevenes læring og utvikling.

Det viktigste utviklingsarbeidet skjer hver dag i skolen, der læreren må gjøre selvstendige vurderinger og gi tilbakemeldinger for å bidra til elevenes læring og utvikling. Læreren må ha et kunnskapsgrunnlag for å planlegge, gjennomføre og vurdere undervisningen slik at elevene får et godt læringsutbytte. Utover at elevene har krav på sluttvurdering og underveisvurdering regulerer ikke opplæringsloven hvilke former for vurdering lærerne skal gjennomføre. Lekseprøver, ukeslutt-prøver og heldagsprøver er en del av skolens virksomhet, uten at det er en del av kvalitetsvurderingssystemet på nasjonalt nivå.

I 1988 konkluderte en internasjonal ekspertgruppe med at staten hadde lite informasjon om sentrale sider ved elevenes opplæringstilbud, for eksempel om lærerressursene, organisering av opplæringen og læringsutbyttet.[1] Staten hadde dermed begrenset kunnskap om hvordan statlige tiltak for å styrke elevenes opplæring faktisk fungerte, eller om elevenes rettigheter ble ivaretatt.

Systemet for kvalitetsvurdering i skolen har vokst frem gradvis. I løpet av 1990-tallet ble det satt krav til skolens vurdering av sin egen virk-

[1] OECD (1989)

somhet. Det ble innført et krav om at skoler kontinuerlig skal vurdere om organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå skolens mål. Det ble også satt i gang ulike forskningsbaserte evalueringer av reformer og tiltak. Staten opprettet et statistikksystem for grunnskolen som kartla lærerressurser, organisering og andre forhold som belyste hvordan bestemmelser i regelverket, for eksempel retten til spesialundervisning, ble ivaretatt.[2]

Det var først i forbindelse med Kunnskapsløftet at staten i 2003 innførte et helhetlig system for kvalitetsvurdering. Da var det et bredt politisk flertall som stilte seg bak behovet for et vurderingssystem. Formålet med kvalitetsvurderingssystemet var å legge til rette for prosesser for å forbedre opplæringen gjennom å gi nasjonale og lokale skolemyndigheter tilgang på informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring og læringsmiljø. Det ble lagt vekt på åpenhet om resultatene for å synliggjøre de ulike aktørenes ansvar, og for å sikre at elevenes rettigheter ble oppfylt. Før innføringen av kvalitetsvurderingssystemet var det liten grad av systematikk i kommunenes og statens vurdering av kvaliteten på opplæringen.

I behandlingen av Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* skriver Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at det er viktig å videreutvikle systemet slik at skolenes og skoleeiernes evne til å bruke kunnskapen styrkes.[3]

6.1 Kvalitetsvurderingssystemet

Dette kapitlet beskriver kvalitetsvurderingssystemet for skole og lærebedrift. Barnehagen, kommunen og nasjonale myndigheter har etablert tilsvarende rutiner og systematikk for å øke kvaliteten i barnehager med systemet *Kvalitet i barnehagen* (KIB). KIB skal bidra med et kunnskapsgrunnlag og kvalitetsvurderingsvektøy til støtte for barnehagenes, eiernes og lokale myndigheters arbeid med kvalitetsutvikling.

6.1.1 Kvalitetsvurderingssystemets formål

Kvalitetsvurderingssystemet består av et kunnskapsgrunnlag, verktøy, rutiner og tiltak. Det viktigste med kvalitetsvurderingssystemet er at det skal skape prosesser for å forbedre opplæringen. Dette kan illustreres med en sirkel, figur 6.2, der hvert trinn er en del av prosessen: innhente informasjon, etablere et kunnskapsgrunnlag, identifisere utfordringer og sette mål for hva man vil oppnå, og planlegge og gjennomføre tiltak.

Gjennom å gi kunnskap om læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø skal kvalitetsvurderingssystemet legge et godt grunnlag for å analysere utfordringer, sette mål og prioritere tiltak for å forbedre opplæringen. Dette er også viktig for å skape en kultur som setter elevenes læring og utvikling på dagsorden på alle nivåer i utdanningssystemet.

Å utvikle et profesjonsfellesskap og endre praksis forutsetter involvering og dialog innad på den enkelte skole og mellom de ulike nivåene i systemet. Det er derfor lagt vekt på å utvikle lærernes, skoleledernes og skoleeiernes evne til å ta i bruk denne kunnskapen til målrettede utviklingsprosesser. Departementet har prioritert veiledning om hvordan kunnskapen fra de ulike prøveformene, nasjonale prøver, kartleggingsprøver, karakterstøttende og læringsstøttende prøver, kan benyttes på skolene og av lærerne.

Kvalitetsvurderingssystemet er også viktig for nasjonal styring. Kunnskap om elevenes faglige utbytte og læringsmiljøet har vært en svært viktig del av grunnlaget for debatten om hvilke nasjonale strategier og tiltak som kan bidra til at elevene lærer mer. Alle de store nasjonale utviklingstiltakene i de siste ti årene har bygget på et nasjonalt og internasjonalt kunnskapsgrunnlag, der informasjon fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet har vært viktig.

6.1.2 Bruken av kvalitetsvurderingssystemet

Kvalitetsvurderingssystemet skal bidra til å styrke lærerens kunnskap om eleven. Læreren skal bruke kunnskapsgrunnlaget til å planlegge, gjennomføre og vurdere undervisningen slik at elevene får et godt læringsutbytte.

Rammeplanene for lærerutdanningene slår fast at utdanningen skal sørge for at lærere skal kunne bruke informasjon og data fra forskjellige kvalitetsutviklingssystemer til å tilpasse opplæringen på en måte som er læringsfremmende for eleven. Lærere skal forholde seg kritisk til nasjonal og internasjonal forskning og anvende denne kunnskapen der den er relevant. Som profesjonsutøver skal læreren på en analytisk måte skille relevant fra irrelevant, og lærerne skal forstå hva ulike verktøy og tester betyr i en profesjonell sammenheng.

---

[2] St.meld. nr.37 (1990–1991) *Organisering og styring av utdanningssektoren*, St.meld. nr. 47 (1995–1996) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem* og St.meld. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål*

[3] Innst. 432 S (2012–2013)

Figur 6.2 Kvalitetsutvikling i skole og lærebedrift

Rektor har ansvaret for at skolen jevnlig gjennomfører en skolebasert/virksomhetsbasert vurdering. Dette innebærer å vurdere organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen i skolen, og i hvilken grad disse faktorene bidrar til elevenes måloppnåelse i læreplanen. Kunnskapsgrunnlaget fra kvalitetsvurderingssystemet skal bidra til utvikling på den enkelte skole. Rektor skal også formidle viktig informasjon til og samarbeide med lokale myndigheter, og sørge for at lærere arbeider sammen om å bedre undervisningspraksisen.

Kommuner og fylkeskommuner skal arbeide med å forbedre opplæringen sammen med skoleledere og lærerne, og har det overordnede ansvaret for å sikre at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt. Som del av oppfølgingsansvaret er de pålagt å utarbeide en årlig tilstandsrapport. Tilstandsrapporten skal som et minimum omhandle elevens læringsmiljø, læringsresultater og frafall. Formålet med rapporten er å gi et godt grunnlag for drøftingene i kommunestyret og fylkestinget om tiltak som skal bidra til å utvikle kvaliteten på opplæringstilbudet. Informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet skal også brukes av nasjonale myndigheter. Evalueringer, internasjonale og nasjonale undersøkelser, og forskning, bidrar i arbeidet med å utforme politikk og iverksette tiltak som bidrar til bedre undervisningspraksis og økt læringsutbytte.

6.1.3 Kilder til informasjon

Skolens mandat og oppgaver er gitt i opplæringsloven, med formålsparagrafen, generell del av læreplanen, prinsipper for opplæringen og læreplanene for fag. Dette setter rammene for arbeidet med kvalitetsvurdering i skolen. For at lærere, skoleledere og skoleeiere skal kunne oppfylle kravene til vurdering av opplæringstilbudet, er det nødvendig med god kunnskap om elevens læringsutbytte og læringsmiljø.

Noen undersøkelser om læringsmiljø, læringsutbytte og gjennomføring av opplæringen er obligatoriske. I tillegg tilbyr nasjonale myndigheter ulike undersøkelser og prøver som er frivillige. Sammen med lokal informasjon gir dette skoler, kommuner og fylkeskommuner grunnlag for å vurdere kvaliteten på sitt opplæringstilbud. Det er ikke alle informasjonskildene som skal brukes på alle nivåer. PISA er for eksempel egnet til å gi informasjon om elevenes læring og trivsel på nasjonalt nivå, mens resultater fra karakterstøttende prøver er et verktøy for utvikling i profesjonsfellesskapet.

Boks 6.1 IKO-modellen

IKO-modellen (identifisering, kartlegging, oppfølging) er et eksempel på hvordan lokale myndigheter kan utvikle gode systemer for å hjelpe og følge opp elevene. Modellen er et viktig tiltak i Akershus fylkeskommunes strategiplan for frafallsforebygging.

Formålet med modellen er å bidra til at skolene er organisert på en måte som sikrer at risikoelever blir identifisert tidlig, at skolen får god kjennskap til elevens situasjon, og at elevene får tett oppfølging både underveis og i etterkant. Modellen tar utgangspunkt i at forebygging av frafall forutsetter at skoleledelsen og skoleeieren er involvert og etablerer rutiner for å følge opp elever som ikke har godt nok utbytte av opplæringen.

Skoler som bruker IKO-modellen, forebygger frafall i et fastsatt årshjul. For at skolene skal komme raskt i gang med målrettede tiltak, er det nødvendig med systematiske og sammenhengende rutiner for oppfølgingen av elevene som står i fare for å avslutte opplæringen. Skolene skal etablere rutiner som sørger for at elever med faglige utfordringer får tidlig hjelp, og det bør jevnlig gjøres evalueringer for å fange opp de elevene som får utfordringer underveis i skoleåret.

Akershus fylkeskommunes erfaringer med IKO-modellen er også utgangspunktet for et prosjekt i Kunnskapsdepartementets satsing *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Formålet er å produsere kunnskap om det frafallsforebyggende arbeidet i skolesektoren. Fra skoleåret 2016–2017 skal derfor Akershus, Hedmark, Oppland, Nord-Trøndelag og Aust-Agder prøve ut IKO-modellen i halvparten av sine videregående skoler. Forskere fra Høgskolen i Oslo og Akershus skal evaluere implementering og effekten av modellen for å se om det kan bidra til at færre elever faller fra under opplæringen. Prosjektet varer i tre år, og avsluttes i 2019.

Kilder til informasjon

De forskjellige aktørene i grunnopplæringen har ulike behov for informasjon, og systemet er tilpasset slik at informasjonen de trenger er lett tilgjengelig.

Elev- og lærlingundersøkelsen gir informasjon om hvordan skolen ivaretar viktige deler av sitt brede mandat. Elevundersøkelsen er obligatorisk på 7. og 10. trinn, og på Vg1. Skolene velger selv om de vil gjennomføre undersøkelsen på flere trinn. Lærlingundersøkelsen gjennomføres det tredje semesteret i læretiden. Undersøkelsene gir informasjon om elevenes og lærlingenes trivsel, motivasjon, læring, og om elevvurdering og veiledning, arbeidsmiljø og elevmedvirkning. Dette gir et grunnlag for å vurdere skolenes og lærebedriftenes sosiale og faglige læringsmiljø, elevenes og lærlingenes faglige motivasjon, deres medvirkning og opplevelse av kvaliteten på undervisningen.

Internasjonale undersøkelser gir informasjon om norske elevers kunnskapsnivå, ferdigheter, holdninger, læringsmiljø, interesser og verdier.

For eksempel gir PISA informasjon om 15-årige elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. PISA-undersøkelsen gir også informasjon om mange sentrale temaer knyttet til læringsmiljø, slik som arbeidsro, forholdet til læreren, følelsen av tilhørighet til skolen og mobbing. Undersøkelsen gir også informasjon om elevers interesser, holdninger til og oppfatninger av undervisningen. Resultatene kan sammenlignes på tvers av tid og land.

TIMSS gir informasjon om elevenes kompetanse i matematikk og naturfag. Gjennom spørreskjemaer til elever, foresatte, lærere og rektorer samles det i tillegg inn informasjon om elevenes hjemmebakgrunn, elevenes motivasjon og holdninger, lærernes utdanning, undervisningskvalitet og skolemiljø. Basert på data fra spørreskjemaene kan forskerne undersøke sammenhengen mellom skolemiljøet og elevenes faglige prestasjoner i matematikk og naturfag.

CIVIC/ICCS gir kunnskap om demokratisk beredskap og engasjement hos norske elever i videregående skole. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge elevenes kunnskap om demokratiske verdier og politiske systemer, deres forståelse av og kompetanse til å anvende demokratiske prinsipper og deres samfunnsengasjement. Disse to undersøkelsene gir viktig kunnskap om hvordan grunnopplæringen ivaretar sentrale deler av formålet: å bidra til at elevene utvikler verdier og holdninger som er viktig for aktiv samfunnsdeltakelse og medborgerskap. De internasjonale

Tabell 6.1 Kilder til informasjon i kvalitetsvurderingssystemet

	Formål	Obligatorisk/frivillig
Brukerundersøkelser	– å gi informasjon om læring og trivsel på skolen – gir informasjon for utvikling av læringsmiljøet	Obligatorisk: – Elev- og Lærlingundersøkelsen Frivillig: – Foreldre-, Lærebedrift- og Lærerundersøkelsene
– Nasjonale prøver	– gi informasjon om elevenes ferdigheter i lesing, regning og engelsk – danne grunnlaget for underveisvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolesystemet	Obligatorisk: – lesing og regning på 5., 8. og 9. trinn – engelsk på 5. og 8. trinn
– Eksamen	– beskrive den enkeltes kompetansenivå	Obligatorisk: – på 10. trinn trekk i en sentral gitt skriftlig og en lokal gitt muntlig – på videregående er det trekk i alle trinn
– Læringsstøttende prøver	– gi læringsfremmede tilbakemeldinger til elever på alle nivåer – støtte til underveisvurdering	Frivillig: – i grunnskolen tilbys det i lesing, regning og digitale ferdigheter – i videregående opplæring utarbeider Utdanningsdirektoratet prøver i lesing, regning og engelsk for Vg1
– Karakterstøttende prøver	– bidra til å se underveis- og sluttvurdering i sammenheng – gir mulighet til å sammenligne gruppens resultater med et nasjonalt nivå	Frivillig: – tilbys i naturfag og samfunnsfag for hele ungdomstrinnet
– Kartleggingsprøver	– finne elevene som trenger ekstra hjelp i ferdigheter og fag	Obligatorisk: – lesing på 1., 2. og 3. trinn – regning på 2. trinn Frivillig: – regning på 1. og 3. trinn – engelsk på 3. trinn – digitale ferdigheter på 4. trinn
– Internasjonale undersøkelser	– vurdere norske elevers kompetanse sammenlignet med andre land – gi informasjon om utvikling over tid	Frivillig: – PISA (matematikk, naturfag og lesing) – TIMSS (matematikk og naturfag) – PIRLS (leseforståelse) – ICILS (digital kompetanse) – CIVIC/ICCS (demokrati og engasjement)
– Tilsyn	– å avdekke og korrigere brudd på regelverket	Obligatorisk: – kommunene utarbeider en årlig tilstandsrapport om tilstanden i skolene

undersøkelsene bidrar dermed til et bedre og helhetlig kunnskapsgrunnlag når det gjelder norske elevers læring.

Nasjonale prøver gir informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk. I grunnskolen er prøvene obligatoriske for elever på 5. og 8. trinn. For elever på 9. trinn er det obligatorisk med nasjonale prøver i lesing og regning. Fra 2015 har nasjonale prøver blitt utformet slik at det er mulig å analysere utviklingen i resultatene over tid.[4] Formålet med prøvene er å kartlegge elevenes ferdigheter og gi informasjon til elever, lærere, skoleledere, foresatte, lokale og nasjonale myndigheter. Informasjonen kan danne grunnlaget for diskusjon om tiltak som er egnet til å forbedre opplæringen. Nasjonale myndigheter har utarbeidet veiledninger til lærere og skoleledere om oppfølging av resultatene. Det har også blitt utviklet analyseverktøy for å bidra til at både lærerne, skoleledere og skoleeiere på en mer effektiv måte kan identifisere elevenes faglige utfordringer.

Kartleggingsprøvene har som formål å identifisere de elevene som har størst faglige utfordringer, og som derfor trenger ekstra hjelp i løpet av de første skoleårene. Disse består av både frivillige og obligatoriske prøver, og gir kun informasjon om elever som ligger under og rundt bekymringsgrensen.[5] Kartleggingsprøver i lesing og regning var tidligere obligatorisk i Vg1, men fra 2015 ble de omgjort til frivillige læringsstøttende prøver. Kartleggingsprøvene skiller seg fra de nasjonale prøvene blant annet ved at formålet er å identifisere elever som har særlige utfordringer. Resultatene fra disse prøvene gir også en indikasjon på om eleven trenger hjelp fra andre yrkesgrupper. De gir ikke informasjon som sier noe om de andre elevenes prestasjoner, bortsett fra at de ikke er blant dem med de største utfordringene.

De frivillige læringsstøttende og karakterstøttende prøvene skal bidra til en bedre vurderingspraksis, og skal sammen med kartleggingsprøvene legge et grunnlag for å gi en god underveisvurdering. Det er utviklet læringsstøttende prøver i grunnskolen i lesing, regning og digitale ferdigheter, og i regning og lesing på Vg1. Karakterstøttende prøver tilbys i naturfag og samfunnsfag, og kan brukes på hele ungdomstrinnet. Disse prøvene er eksempler på deler av kvalitetsvurderingssystemet som kun er ment som informasjon til lærere og lærerkollegier.

I fylkesmannens tilsyn sjekkes regelverksetterlevelsen hos skoleeier og skoleleder, og tilsynsrapporten inngår i kunnskapsgrunnlaget i kvalitetsvurderingssystemet. Funn fra tilsyn er en viktig kilde til informasjon for kommunen, fylkeskommunen og nasjonale myndigheter. I forbindelse med felles nasjonalt tilsyn 2014–2017 er det også gjennomført veiledningsaktiviteter for å gjøre skoleeiere og skoleledere bedre i stand til å

[4] I 2014 ble regning og engelsk endret slik at det er mulig å se endring over tid. I 2016 ble det gjort endring i lesing, og dette innebærer at det fra 2017 også er mulig å se endring over tid i lesing

[5] Bekymringsgrensen er basert på de 20 prosent svakeste på landsbasis

Boks 6.2 Ståstedsanalysen

Ståstedsanalysen er et refleksjons- og prosessverktøy og et hjelpemiddel for skolebasert vurdering. Formålet med analysen er å skape en felles refleksjon over skolens praksis og hvilke områder skolen skal prioritere i sitt utviklingsarbeid. Det finnes én versjon for grunnskolen og én for videregående.

Arbeidet med ståstedsanalysen kan deles i tre faser:

1. Innhente informasjon: I første fase blir det samlet inn informasjon om skolens ressurser, elevenes læringsmiljø og læringsresultater fra Skoleporten. Det er også mulig å inkludere lokal informasjon.
2. Etablere et kunnskapsgrunnlag og vurdere kvaliteten: I den andre fasen skal personalet i skolen foreta en undersøkelse som består av påstander om skolens praksis, blant annet knyttet til temaer som kompetanse og motivasjon, tilpasset opplæring og vurdering, og læringsmiljø. Deretter skal personalet drøfte skolens praksis basert på denne undersøkelsen og informasjon samlet inn fra den første fasen.
3. Sette mål og planlegge: I den tredje fasen legger ledelsen opp til en prosess der personalet ser informasjon og innholdet fra de to foregående fasene i sammenheng, og for å få en solid forankring av konklusjonene og valg av utviklingsområder i skolen.

følge opp kravene i regelverket. Egenvurderingsverktøyet *RefLex* gir skoler og skoleeiere anledning til å vurdere sin egen regeletterlevelse, enten i forbindelse med tilsyn eller som ledd i sitt utviklingsarbeid.

Skoleporten.no inneholder informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet, og er en tjeneste som kan brukes av skoler og skoleeiere for å få informasjon om grunnopplæringen i Norge. I tillegg til enkelte nøkkeltall, som antall elever og lærerressurser, gir nettstedet informasjon om læringsmiljø, elevenes læringsutbytte og gjennomføring. Statistikk om gjennomføring og overgang til arbeidslivet gir også informasjon om elevenes utbytte av opplæringen.

Skoleporten tilbyr også en mal for kommunenes tilstandsrapport som henter data om elever og undervisningspersonale, læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring. Data fra Skoleporten kan også bidra til skoleutvikling gjennom Ståstedsanalysen.

6.2 Departementets vurdering av kvalitetsvurderingssystemet

I Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens (KUF) innstilling til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* blir regjeringen bedt om å vurdere en gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet.[6]

Kvalitetsvurderingssystemets viktigste formål er å gi kunnskap som er nyttig for alle lærere, skoler og skoleeiere. I de prosessene som kvalitetsvurderingssystemet legger til rette for kan lærere, skoleledere og skoleeiere i fellesskap identifisere utfordringer og finne løsninger. Derfor er det behov for et system for informasjon som dekker alle skoler og skoleeiere, og ikke bare et nasjonalt utvalg.

Departementet mener dagens kvalitetsvurderingssystem bidrar til at det er mulig å vurdere sentrale sider av skolens brede formål, og til å skape gode prosesser for kvalitetsutvikling i opplæringen. Felles kunnskap gir grunnlag for dialog på den enkelte skole og mellom nivåene i grunnopplæringen, til å sette felles mål og prioriteringer til elevenes beste. Det er viktig at elever og foreldre får en aktiv rolle i å bestemme hvordan informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet bør følges opp, og at systemet bidrar til å skape en god dialog med foresatte og elever om elevens læringsutbytte og utvikling i skolen.

Departementet mener at hovedtrekkene i kvalitetsvurderingssystemet bør bestå slik som det er i dag, men vil vurdere om det er behov for justeringer som følge av fagfornyelsen, jf. Meld. St. 28.

Kvalitetsvurderingssystemet har vært i stadig utvikling siden 2004. Staten har sammen med utdanningssektoren jobbet systematisk for å få et bedre og mer helhetlig kunnskapsgrunnlag.[7] Blant annet har tidligere obligatoriske kartleggingsprøver i Vg1 blitt frivillige læringsstøttende prøver.

Det har også vært viktig å skape en felles forståelse av innholdet i systemet og for verdien av gode prosesser for kvalitetsutvikling.[8] Kvalitetsvurderingssystemet inneholder mange kilder til informasjon, og det kan være utfordrende å omsette informasjon til tiltak som har som mål å endre praksis.[9] Derfor har det vært viktig å øke kunnskapen om den informasjonen som systemet inneholder, og om hvordan den bør brukes. Det er mye som tyder på at både kunnskapsgrunnlaget og utviklingsprosessene er blitt bedre og mer målrettet, og at systemet er mer helhetlig enn tidligere.[10] Lærerrolleutvalget skriver blant annet at kvalitetsvurderingssystemet i første omgang ble oppfattet som et system for å kontrollere hva lærerne og skolene gjorde, men at verktøyene i systemet over tid har blitt et viktig hjelpemiddel for lærerne i undervisning og utvikling.[11]

I utviklingen av systemet har det blitt lagt vekt på at kunnskapen kan brukes som grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen. Det er bygget på at lærerne i fellesskap kan bruke informasjonen i utviklingen av sin pedagogiske praksis. Det profesjonelle handlingsrommet er avgjørende for kvalitetsutvikling. Kvalitetssirkelen fremhever at kunnskap må brukes i kontekst. Det er ingen universell oppskrift på hva som fører til god læring for hver enkelt elev.

Skoleeieren og skoleledere må skape en felles forståelse av hvilke utfordringer som avdekkes, uttrykke klare forventninger og ta ansvar for at skolen på denne bakgrunn setter seg ambisiøse, men realistiske mål. Skoleeiere som ivaretar sitt ansvar, bruker informasjon om læringsmiljø, læringsutbytte og gjennomføring i styringen av skolene og som grunnlag for kvalitetsutvikling. Gode skoleeiere forventer og følger opp at kunnskap er grunnlaget for utviklingstiltak på den enkelte skole. Gode skoleledere legger til rette for

6 Innst. 19 S (2016–2017)

7 Utdanningsdirektoratet (2012)

8 OECD (2010)

9 Roald (2010)

10 Aasen mfl. (2012)

11 Dahl mfl. (2016)

et profesjonelt fellesskap som sammen vurderer hvilke utfordringer skolen har, og hvordan opplæringen kan bli bedre.

Kvalitetsvurderingssystemet har blitt et viktig verktøy for lærere, skoleledere og skoleeiere i deres arbeid med å forbedre opplæringstilbudet. I de siste årene har blant annet mange kommuner jobbet mer målrettet med å vurdere kvaliteten i opplæringen, og med å jobbe systematisk med lokale utviklingsmål. Flere kommuner drøfter jevnlig resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og Elevundersøkelsen. Skoleeiere og skoler bruker også i større grad resultater som grunnlag for skoleutvikling, og mener at den årlige tilstandsrapporten har bidratt til kvalitetsutvikling på det lokale nivået.[12] Informasjonen blir også brukt til diskusjoner mellom kommuner og fylkeskommuner om hvordan grunnskolen kan bidra til elevenes gjennomføring i videregående opplæring.

Informasjon om elevenes resultater har også bidratt til flere nasjonale strategier på viktige områder i opplæringen. Informasjon om elevenes psykososiale læringsmiljø har i mange år vært et viktig grunnlag for nasjonale tiltak for å bedre elevenes læringsmiljø. I løpet av de siste 15 årene har det for eksempel vært større satsinger på realfag og lesing i skolen, og de siste resultatene i TIMSS og PISA fra 2015 kan tyde på at norske elever har gjort fremgang i barneskolen på disse områdene.[13]

Ulike typer kvalitetsvurderingssystemer i skolen har blitt kritisert for at for stor vekt på elevenes resultater på et avgrenset sett av kunnskaper og ferdigheter, kan føre til uønsket målforskyvning i opplæringen.[14] Det kan innebære at noen ferdigheter eller fag prioriteres foran andre, men også at skoler eller skoleeiere driver opplæring for at elever skal prestere godt på tester. Internasjonal forskning viser at skoler og lokale skolemyndigheter kan legge uforholdsmessig mye vekt på indikatorer som måles.[15] For eksempel er det i USA observert en del negative konsekvenser når prøver og undersøkelser er forbundet med økonomiske insentiver eller sanksjoner for lærere og lokale skolemyndigheter. Det norske kvalitetsvurderingssystemet er imidlertid ikke lagt opp som i en del andre land der resultatene på en prøve eller av en undersøkelse kan få store konsekvenser for skolens økonomi, lærernes lønn eller elevenes fremtidsutsikter. Dette minsker risikoen for uønsket målforskyvning. Samtidig kan offentliggjøring av resultater også i Norge føre til at noen skoler eller kommuner blir fremstilt som bedre eller dårligere enn andre. Tilgangen til et bredt utvalg informasjonskilder i kvalitetsvurderingssystemet er imidlertid med på å gi et mer nyansert bilde av elevens læring.

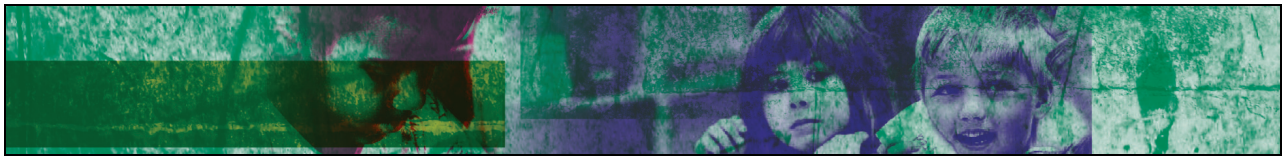
Kvalitetsvurderingssystemet kan brukes til å påvirke skolene og skoleeiere i ønsket retning, og dette er også noe av formålet med systemet. Nasjonale prøver er innført fordi det er en høyt prioritert mål at elevene har gode lese- og regneferdigheter. Å kunne lese og regne godt er avgjørende for læring og utvikling i alle fag, og for å vise sin faglige kompetanse. Lesing og regning er integrert i alle læreplanene, og de nasjonale prøvene har oppgaver fra mange ulike fagområder. De nasjonale prøvene gir viktig og nødvendig kunnskap om hvordan elevenes lese- og regneferdigheter utvikler seg frem til og med 9. trinn i grunnskolen. Departementet ser på disse grunnleggende ferdighetene som avgjørende for både læring, videre utdanning og aktiv deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

En annen kritikk som til tider rettes mot bruken av nasjonale prøver og undersøkelser, er at den kan gi skoler insentiver til å frita svakere elever fra å delta. Elever som får spesialundervisning eller enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, kan få fritak fra å delta i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser. Det har blitt hevdet at noen skoler ikke følger regelverket for fritak, i den hensikt å bedre skolenes resultater. Det har derfor blitt utarbeidet en veileder til skoler og skoleeier for å sikre gode og felles rutiner for fritak.

Evalueringer av kvalitetsvurderingssystemet viser at det er stor variasjon i hvordan skoler og kommuner forstår og tolker resultater, og hvordan informasjonen brukes til å utvikle kvaliteten i opplæringen.[16] Det kan være utfordrende, spesielt for mindre kommuner, å opparbeide tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utvikle gode vurderingssystemer. Departementet mener derfor at det er viktig å styrke kompetansen i å bruke informasjonen fra systemet. Dette er en forutsetning for å skape gode prosesser for kvalitetsutvikling.

Det er ikke bare nasjonale prøver og undersøkelser som skal gi kunnskap om i hvilken grad skolen evner å ivareta sitt brede mandat. Prøver og undersøkelser kan heller ikke fortelle alt om kvaliteten i norsk skole. Imidlertid måler eksamen, nasjonale prøver, Elevundersøkelsen og

[12] Rambøll (2013)
[13] Kjærnsli og Jensen (red.) (2016)
[14] Lerner og Tetlock (1999)
[15] Hamilton mfl. (2012), Dee mfl. (2013), Jennings og Sohn (2014)
[16] Aasen mfl. (2012)



Figur 6.3

Lærlingundersøkelsen viktige og grunnleggende deler av læreplanverket. Internasjonale undersøkelser, slik som PISA og CIVIC/ICCS, gir også informasjon om norske elevers ferdigheter og kunnskaper, trivsel, holdninger og verdier.

Nasjonale og internasjonale prøver og undersøkelser har vært kritisert for å være tidkrevende. Prøvene utgjør i seg selv imidlertid en svært liten del av skoletiden. For eksempel bruker elevene 15 timer på nasjonale prøver og kartleggingsprøver gjennom 13 år på skolen. PISA og TIMSS gjennomføres ikke hvert år, men henholdsvis hvert tredje og hvert fjerde år. I de årene undersøkelsene blir gjennomført deltar under ti prosent av elevene.[17] Undersøkelsene er basert på et representativt utvalg. Det betyr at resultatene for utvalget blir tilnærmet likt de resultatene som man ville ha fått dersom alle elever hadde blitt undersøkt. Selv om kun en liten andel norske elever deltar, gir undersøkelsene bred og solid informasjon om norske elevers kunnskaper og ferdigheter. Mange skoler bruker i tillegg tid til forberedelser og etterarbeid, men dette vil ofte være positivt for elevens læring.

Med unntak av eksamen er all informasjonen om elevenes læringsutbytte i kvalitetsvurderingssystemet til bruk underveis i elevenes læringsprosesser. Det gir lærerne et sikrere grunnlag for vurdering av elevenes faglige utbytte og et bedre utgangspunkt for å tilrettelegge opplæringen for den enkelte elev.

I 2016 kom det to rapporter om skolebidragsindikatorer for grunnskolen og videregående opplæring.[18] Hensikten med skolebidragsindikatorer er å få informasjon om hvor mye den enkelte skole, kommune eller fylkeskommune har bidratt til elevenes læring. Dette er viktig informasjon for både sentrale og lokale utdanningsmyndigheter, og for den enkelte skole. Skolebidragsindikatorene kan dermed bidra som grunnlag for arbeidet med å utvikle kvaliteten på opplæringen, og være et verdifullt supplement til informasjon om resultater fra nasjonale prøver og eksamen.

Det er i dag bred enighet om at norsk grunnopplæring skal være kunnskapsbasert. Et større lokalt handlingsrom fører til at staten har behov for kunnskap og tilsyn for å sikre at rettighetene til elevene blir ivaretatt.

Den faglige kompetansen elevene skal utvikle, er beskrevet i kompetansemålene i de enkelte fag. I det daglige arbeidet vil elevenes faglige og sosiale kompetanse utvikles parallelt. Det er likevel kun elevens faglige kompetanse som skal legges til grunn når den enkelte elevs kompetanse i fag skal vurderes. Det er et viktig prinsipp at skolen ikke formulerer individuelle mål for elevenes personlighet, holdninger eller preferanser.

Departementet mener at nasjonal informasjon må suppleres med lokal informasjon. Nasjonale myndigheter bør ikke sette en øvre grense for antall undersøkelser på lokalt nivå, men det bør gjøres grundige vurderinger av hvilke behov man har, i tillegg til den informasjonen som ligger i kvalitetsvurderingssystemet. Dette må i tillegg balanseres mot det profesjonelle skjønnet som lærerne utøver når de vurderer elevenes utbytte av opplæringen. Prøver og undersøkelser får først en verdi i sammenheng med de prosessene som gjennomføres av elever, lærere, skoler, lokale og nasjonale myndigheter for å bedre opplæringen. Informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet må behandles systematisk og ses i sammenheng med andre verktøy, rutiner og tiltak.

Departementet vil

- videreføre hovedtrekkene i dagens system for kvalitetsvurdering, men vurdere behovet for enkelte justeringer som følger av fagfornyelsen
- styrke kompetansen til skoler, kommuner og fylkeskommuner i å forstå og bruke data og informasjon for kvalitetsutvikling
- vurdere om den modulbaserte videreutdanningen for skoleledere skal ha en egen modul om kvalitetsvurderingssystemet

[17] I 2015 var det omtrent 9 prosent av de norske elevene som gikk i 10. trinn som deltok i PISA, og det var omtrent 7 prosent av elevene på hvert trinn i fjerde, femte, åttende og niende som deltok i TIMSS

[18] Steffensen mfl. (2017), Falch mfl. (2016)

7 Rekruttering og formell kompetanse

Figur 7.1

Et viktig premiss i denne meldingen er at statens virkemiddelapparat skal støtte opp om lokale myndigheters ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Å sørge for at skolen har kvalifiserte lærere og skoleledere, er en forutsetning for at lokale myndigheter skal kunne ivareta ansvaret sitt for kvalitetsutvikling i skolen på en god måte. Det innebærer å jobbe aktivt med rekruttering til læreryrket og lærerutdanningen og å bidra til at ansatte uten formelle kvalifikasjoner får mulighet til å ta en utdanning. Kommuner og fylkeskommuner skal som skoleeiere sikre at lærerne på en skole samlet sett har en kompetanse som dekker alle skolens fag. Som arbeidsgiver skal skoleeiere også ha gode systemer for oppfølging og veiledning av nyansatte.

Nasjonale myndigheter fastsetter krav til kompetanse for tilsetting i skolen og kompetansekrav for undervisning. Staten setter også overordnede rammer for lærerutdanningene og bidrar til kompetanseutvikling gjennom det nasjonale tilbudet om videreutdanning. Regjeringen har innført flere stipendordninger som skal stimulere flere ansatte i skolen til å ta en lærerutdanning. Med *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen* har regjeringen forsterket grunnmuren i norsk skole, gjennom å styrke læreres og skolelederes formelle kompetanse. Formell kompetanse er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for at lagarbeidet på skolen skal fungere godt, og for at elevene skal lære mer.

Lærere har, som andre yrkesgrupper, behov for kompetanseutvikling, både faglig, fagdidaktisk og pedagogisk. Ikke for at alle lærere skal følge en oppskrift eller en bestemt metode, men for at de skal kunne ta forsknings- og erfaringsbaserte valg i klasserommet til det beste for eleven. Departementet mener at denne utviklingen skjer best i profesjonelle samarbeid mellom lærere og skoleledere.

7.1 Kvalitet i lærerutdanningene

I strategien *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen* varslet regjeringen innføring av mastergradsutdanning som hovedmodell for norsk lærerutdanning. Mastergradsutdanning vil gi studentene bedre faglig, fagdidaktisk og pedagogisk kompetanse, noe som igjen vil styrke elevenes læringsutbytte. Mastergradsutdanning gir også større innsikt i forsknings- og utviklingsarbeid og vitenskapelig metode, og bedre evne til å analysere og reflektere over egen praksis. Mastergradsoppgavene skal bidra til å integrere teori og praksis og gjøre utdanningen mer relevant for skolens behov.

I juni 2016 fastsatte departementet nye rammeplaner for grunnskolelærerutdanninger på mastergradsnivå. Utdanningene er rettet mot henholdsvis trinn 1–7 og 5–10 i skolen. Mastergradsfordypningen skal gi kompetanse i fag, i det å undervise i fag og i å lede enkeltelever og grupper i læringssituasjonen. Forskriftene fremhever at utdanningen skal integrere disse elementene. Studentene velger fordypning der pedagogikk, fag og fagdidaktikk inngår med ulik vekt. Utdanning rettet mot trinn 1–7 gir flere undervisningsfag og solid kompetanse i begynneropplæring. Utdanning rettet mot trinn 5–10 gir færre undervisningsfag, men større faglig fordypning. Begge utdanninger vektlegger overgangen mellom nivåene i utdanningsløpet, fra barnehage til videregående opplæring. Antallet dager med veiledet praksis er økt fra 100 til 110. I tillegg kommer observasjonspraksis og eventuelt kontakt med praksisskolen i arbeidet med masteroppgaven. Kunnskap om religion, livssyn og etikk, samlet i en modul tilsvarende 15 studiepoeng, skal bidra til å styrke lærerkompetansen i et flerkulturelt og flerreligiøst samfunn. Alle som uteksamineres fra utdanningen, skal ha profesjonsfaglig digital kompetanse.

Det tas opp studenter til mastergradsutdanningene fra høsten 2017. Noen universiteter og høyskoler har allerede uteksaminert studenter med mastergrad i grunnskolelærerutdanning etter lokale ordninger. Erfaringene fra de lokale ordningene er at studentene velger mastergradsarbeider som er praksisrelevante.

Alle lærere må ha solid kompetanse i arbeidet med elevenes grunnleggende ferdigheter. Det forutsetter gode forkunnskaper i blant annet norsk og matematikk. Derfor er det viktig at også studenter som ikke selv skal studere disse fagene, har dokumentert gode forkunnskaper. Fra 2005 og fremover ble det innført krav om 35 skolepoeng og karakteren tre i norsk og i matematikk fra videregående skole for opptak til lærerutdanningene. Fra høsten 2016 ble karakterkravet i matematikk skjerpet fra tre til fire for grunnskolelærer og lektorutdanning. Bestått programfag i matematikk kvalifiserer også til opptak. Søkere som hadde karakteren tre i faget, men tilfredsstilte øvrige opptakskrav, fikk tilbud om et forkurs det første året det nye karakterkravet i matematikk gjaldt. Gjennom forkurset klarte 156 søkere kravet. Ordningen videreføres i 2017.

Lærerutdanningene skal ha høye faglige ambisjoner på vegne av studentene. Gode studenter vil også stille høyere krav til utdanningene. Det er en dokumentert sammenheng mellom gode inntakskarakterer og studenters evne til å gjennomføre utdanningen.[1] Med flere sterke søkere blir frafallet mindre, noe som på lengre sikt vil bidra til at det uteksamineres flere lærere. Økte krav for å komme inn på utdanningen vil også kunne bidra til å heve læreryrkets status.

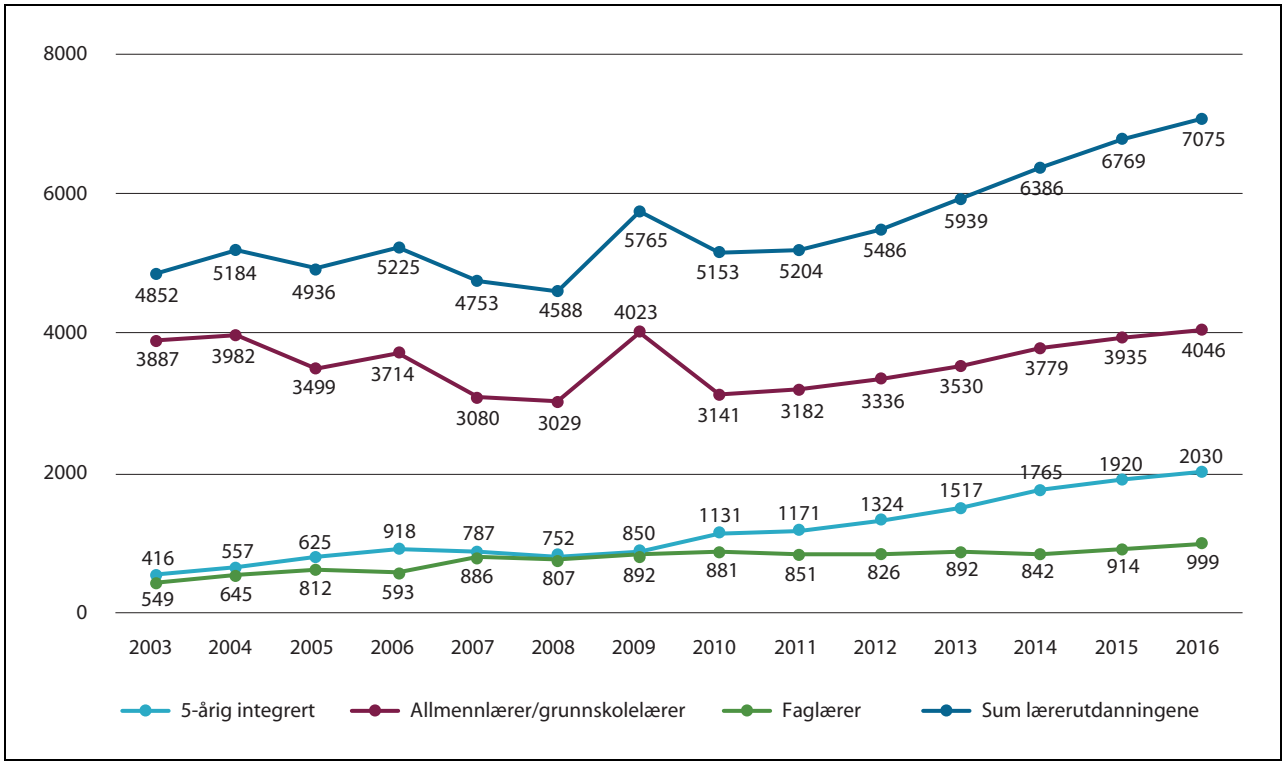
Departementet har i dialog med lærerutdanningsmiljøer, skolemyndigheter og interesseorganisasjoner iverksatt et strategiarbeid for barnehagelærer- og lærerutdanningene. Strategien omfatter både barnehagelærer- og lærerutdanningene. Målet er å finne gode tiltak som bidrar til å styrke kvaliteten i lærerutdanningene. Strategien har et langsiktig perspektiv og vil bli lansert i løpet av 2017. Strategien skal blant annet bidra til at gode partnerskap mellom lærerutdanningene og skoler og barnehager. Strategien vil også omtale veiledningsordningen for nyutdannede og rekruttering av både ansatte og studenter til lærerutdanningene.

7.1.1 Rekruttering til lærerutdanningene

I de siste årene har det vært en økning i rekrutteringen til lærerutdanningene, vist i figur 7.2.

Fordi det har blitt tildelt flere studieplasser til grunnskolelærer- og lektorutdanningene nasjo-

[1] Hovdhaugen mfl. (2013)



Figur 7.2 Antall førstevalgssøkere til lærerutdanningene 2003–2016

Kilde: Gnist

nalt, er det likevel ledig kapasitet i utdanningene. En av fire studieplasser blir ikke fylt opp i grunnskolelærerutdanningen rettet mot barnetrinnet, mens en av ti står ledige i GLU 5–10.

Ansvaret for rekruttering til lærerutdanningene må deles av lærerutdanningene selv, lokale og nasjonale myndigheter og organisasjoner. Nasjonale myndigheter kan bidra til å synliggjøre at samfunnet trenger og verdsetter lærernes kompetanse, og vurdere økonomiske virkemidler der det er særskilte behov for flere lærere, som i Nord-Norge.

Kommuner og fylkeskommuner har som arbeidsgivere både ansvar for at flere skal ønske å bli lærere, og for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Selv om det er mange søkere til lærerutdanningene, er det stort behov for kvalifiserte lærere mange steder i landet. De fylkene som har høyest andel ukvalifiserte grunnskolelærere, er Akershus, Oslo og Finnmark. I videregående opplæring skiller Rogaland, Møre og Romsdal og Oslo seg ut med en relativt høy andel lærere uten lærerutdanning.[2]

Situasjonen for rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket i Nord-Norge gir særlig grunn til bekymring. I denne landsdelen var under 40 prosent av studieplassene i GLU 1–7 fylt opp i 2016, som vist i figur 7.3.

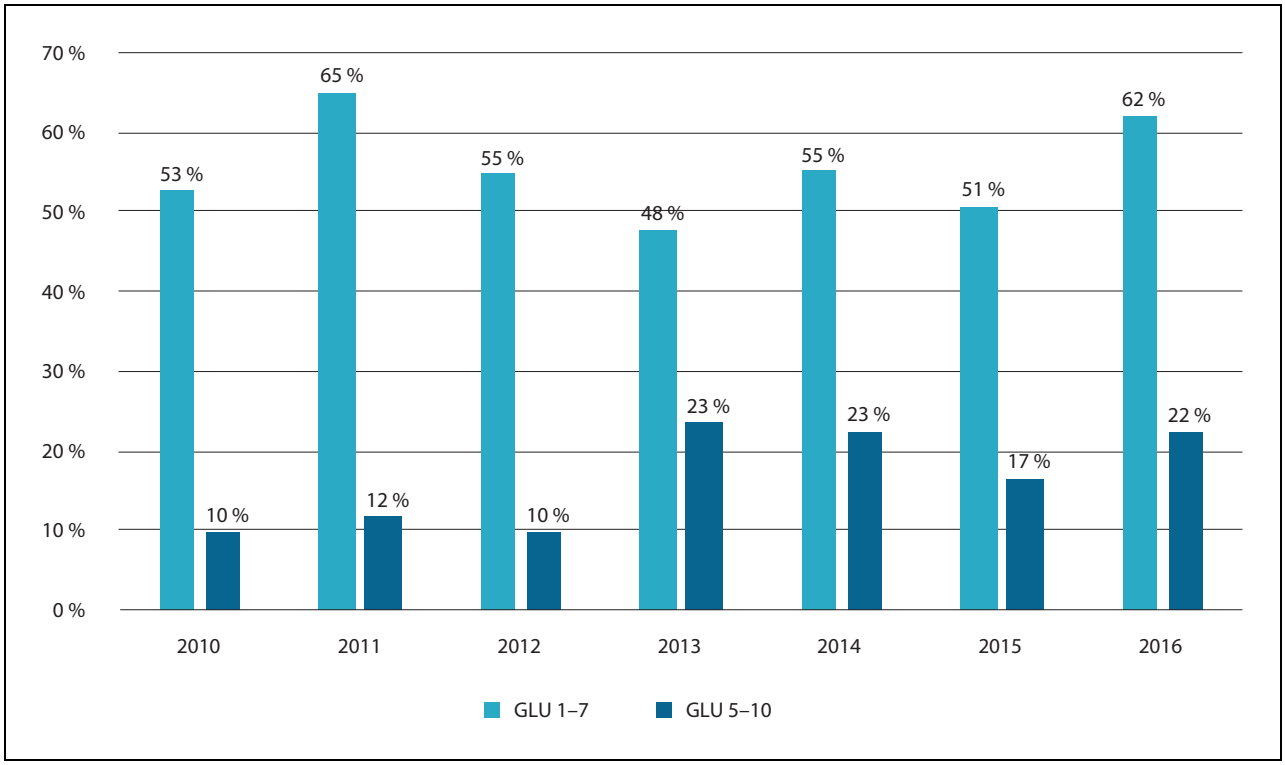
Kunnskapsdepartementet er i dialog med universitetene i Nord-Norge og andre relevante aktører om mulige rekrutteringstiltak. Universitetsskoler, fleksible studiemodeller og samarbeid med videregående skoler om intensivkurs i matematikk og norsk er noen tiltak som universitetene kan ta i bruk. Vel så viktig som å jobbe med rekruttering til utdanningene er det at læreryrket fremstår som attraktivt, med stor samfunnsmessig betydning og gode betingelser for yrkesutøvelse.

Det vil være et stort behov for flere yrkesfaglærere i årene fremover. Særlig kan det bli mangel på lærere i bygg- og anleggsfag, elektrofag og teknikk og industriell produksjon.[3] Statistisk sentralbyrås fremskrivninger av fremtidig behov for arbeidskraft viser at det vil oppstå mangel på fagarbeidere i disse fagene frem mot 2030, noe som betyr at utdanningssektoren må rekruttere lærere fra bransjer med mangel på arbeidskraft.

Rekrutteringen av yrkesfaglærere følger et annet mønster enn rekrutteringen av andre lærere. Søkere til yrkesfaglærerutdanningene har ofte flere år i arbeidslivet bak seg. Å skifte yrke

[2] Tall fra KOSTRA. KOSTRA bruker tall fra slutten av skoleåret og inkluderer vikarbruk og mindre stillinger.

[3] Grande mfl. (2014)



Figur 7.3 Andel ledige studieplasser sammenlignet med planlagte, Nord-Norge

Kilde: Kunnskapsdepartementet

eller å motivere fagarbeidere i fast jobb til å ta en yrkesfaglærerutdanning kan være krevende. For fagarbeidere i mange bransjer er det stor avstand mellom fagarbeiderlønn og lærerlønn, og for flere er det en økonomisk utfordring å ta en lærerutdanning. Regjeringen har derfor innført et eget rekrutteringsstipend for fagarbeidere og andre med relevant utdanning som ønsker å bli yrkesfaglærere.

7.2 Kompetansekrav for tilsetting og undervisning

Opplæringsloven inneholder to typer kompetansekrav: krav for tilsetting og krav om at lærere må ha relevant kompetanse i undervisningsfagene.

Kravet til tilsetting innebærer at ansatte i undervisningsstillinger må ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse.

Fra 2014 ble det innført kompetansekrav for undervisning i tillegg til tilsetting. Lærere som underviser i engelsk, matematikk, norsk, norsk tegnspråk og samisk på barnetrinnet, må ha 30 studiepoeng i fagene. På ungdomstrinnet kreves det 60 studiepoeng for å undervise i disse fagene. For å undervise i øvrige fag på ungdomstrinnet kreves 30 studiepoeng.[4]

Lærere som oppfylte tilsettingskravene før 1. januar 2014, får en tidsbegrenset dispensasjon fra kravene, frem til 1. august 2025. Innen da må skoleeierne sikre at de kan oppfylle kompetansekravene. Det er skoleeierne som har ansvaret for å vurdere hva slags utdanning som er relevant for å undervise i det aktuelle faget på det aktuelle trinnet.

Som figur 7.4 viser, er det mange lærere som ikke har en fordypning tilsvarende 30 studiepoeng i de fagene de underviser i. Bare en liten andel har en fordypning på minst 60 studiepoeng. Det er i engelsk og de praktiske og estetiske fagene at det er størst andel lærere som har få eller ingen studiepoeng.

Opplæringsloven § 10-8 slår fast at skoleeierne har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Skoleeierne skal ha et system som gir ansatte i skolen anledning til nødvendig kompetanseutvikling for å kunne utvide og fornye sin faglige og pedagogiske kompetanse. For å kunne planlegge kompetanseutvikling på lengre sikt må kompetansebehovet i skolen kartlegges lokalt og nasjonalt.

Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) gir informasjon om kompetansebehov i sentrale fag.

[4] Med unntak for valgfag, arbeidslivsfag og utdanningsvalg

Boks 7.1 Teach First

Teach First er en toårig lærer- og ledelsesutdanning. Utdanningen er etablert som et samarbeid mellom Utdanningsetaten i Oslo kommune, Statoil, Universitetet i Oslo og Teach First UK.

Tanken er at klasserommet er en av de beste og mest praksisnære arenaene for å utvikle gode ledere. Programmet er rettet mot noen få utvalgte som kan undervise i matematikk og naturfag på de mest utfordrende skolene i Oslo.

Det første året handler om å lære studentene å lede undervisningen i klasserom. I løpet av året vil de oppnå formell lærerkompetanse gjennom praktisk-pedagogisk utdanning ved Universitetet i Oslo. Dette er en viktig og obligatorisk del av programmet. Det andre året styrkes lederkompetansen gjennom samlinger i regi av Statoil.

Kommuner, fylkeskommuner og institusjoner med lærerutdanning må selv vurdere hvordan Teach First eller elementer som nettverksbygging kan brukes i rekrutteringen av lærere, og for å beholde dem i yrket.

Fra og med høsten 2015 har kommuner registrert antall lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for undervisning i engelsk, matematikk, norsk, norsk tegnspråk og samisk. Informasjonen er et nødvendig grunnlag for at departementet skal kunne dimensjonere videreutdanningstilbudene i disse fagene, og for at både nasjonale og lokale myndigheter skal kunne følge utviklingen i hvor mange lærere som oppfyller kompetansekravene.

For å undervise i videregående skole kreves det at lærerne har minst 60 studiepoeng som er relevante for faget de underviser i. En undersøkelse gjennomført av NIFU i 2007 viste at lærerne hadde høy formell kompetanse, både fagkompetanse og pedagogisk kompetanse. Samtidig svarte et klart flertall at de hadde et «stort behov» for kompetanseheving i pedagogisk bruk av IKT og i å undervise elever med spesielle læringsbehov og i tilpasset opplæring.[5] For å få en mer oppdatert oversikt over kompetansen til lærere i videregående skole har departementet satt i gang en kartlegging som skal være ferdig i 2018.

Departementets vurdering

Lærernes formelle kompetanse er én av flere byggesteiner i den norske skolen. Departementet mener at det er et godt prinsipp at alle lærere skal ha fordypning i de fagene de underviser i. Det betyr at både nasjonale og lokale myndigheter må sikre at ingen av skolens fag nedprioriteres, verken i grunnutdanning eller i individuell og kollektiv kompetanseutvikling.

Det er særlig i fag som ikke har kompetansekrav at det er størst andel lærere som ikke har fordypning.[6] Unntaket er engelsk der det stilles kompetansekrav, men bare 48 prosent av lærerne oppfyller kravet. Lærerens fagkunnskap har betydning for elevenes læringsutbytte.[7] Derfor har regjeringen i Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* varslet en vurdering av om det skal innføres kompetansekrav for nye lærere i flere fag enn det som gjelder i dag.

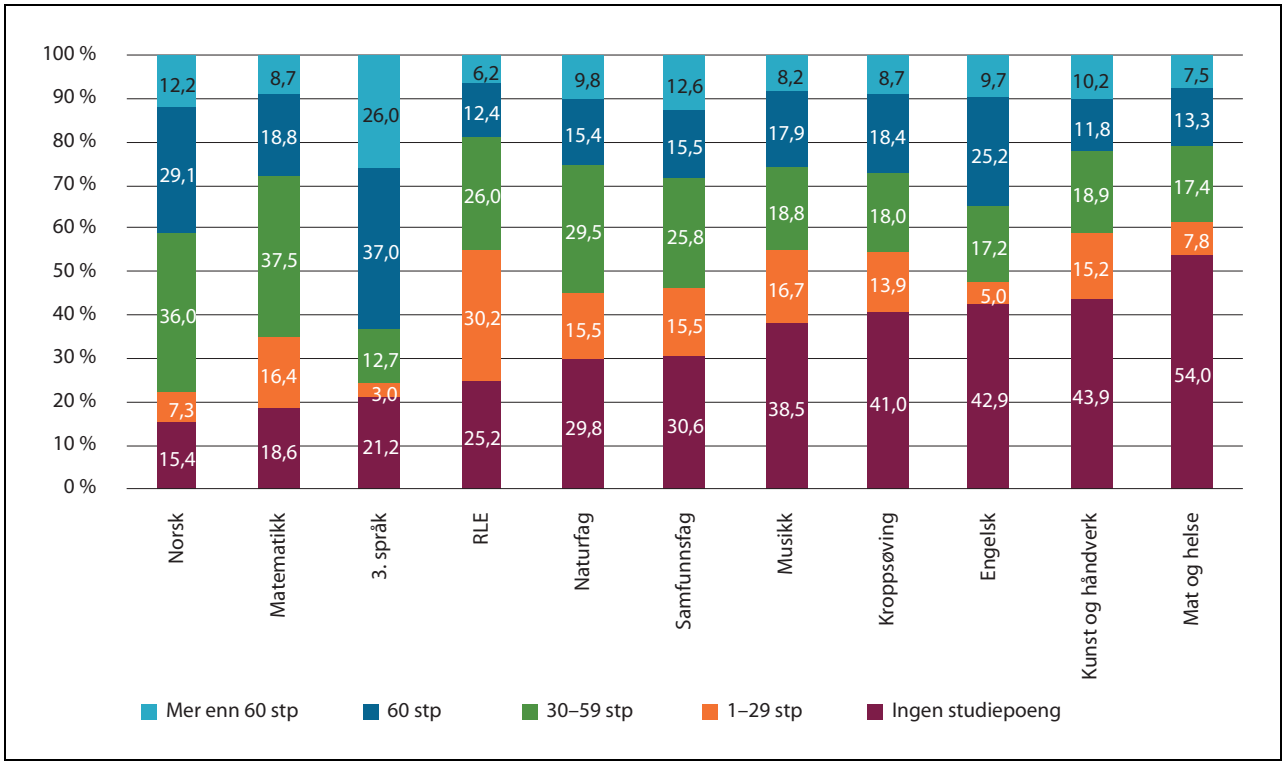
Departementet mener at det er viktig at kommuner og fylkeskommuner får tid og rom til å oppfylle kompetansekravene. Regjeringens satsing på videreutdanning skal bidra til det. Når mange lærere skal ta videreutdanning hvert år, er det viktig å vurdere tiltak som reduserer reisetid og opphold langt fra hjemmet. I samarbeid med partene har departementet derfor lagt til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan inngå samarbeidsavtaler med universiteter og høyskoler om regionale videreutdanningstilbud. Målet er at innholdet skal være tilpasset lokale behov, bygge profesjonelle fellesskap på skolene ved at flere deltar samtidig og at lærerne som deltar, får kortere reisetid. Lærere kan også velge nettbaserte videreutdanningstilbud som ikke har fysiske samlinger.

Kommuner og fylkeskommuner er forpliktet til å ha planer for kompetanseutvikling for sine ansatte. Alle kommuner skal ha en plan for hvordan de, innen 1. august 2025, skal oppfylle kompetansekravene. Forutsigbarhet er viktig for arbeidstakeren og skolen, samtidig som det er sannsynlig at det vil skje noen utskiftninger i personalet i løpet av ti år. Det betyr at planene må være fleksible. Informasjon fra GSI utgjør et viktig grunnlag for arbeidet med lokale kompetanse-

[5] Turmo og Aamodt (2007)

[6] Lagerstrøm mfl. (2014)

[7] Nordenbo mfl. (2008)



Figur 7.4 Antall studiepoeng eller tilsvarende hos lærere som underviser i faget i grunnskolen

Kilde: Lagerstrøm mfl. 2014

utviklingsplaner og planer for videreutdanning. Departementet vil bruke tallene som grunnlag for å gi Stortinget oppdateringer om utviklingen i antall lærere som oppfyller kompetansekravene i de årlige budsjettene.

7.3 Videreutdanning og kvalifisering

Departementet vil opprettholde satsingen på videreutdanning for lærere og skoleledere. *Kompetanse for kvalitet* skal bidra til god faglig og pedagogisk kvalitet i grunnopplæringen for å styrke elevenes læring, slik at de er godt rustet for livslang læring, for fremtidig arbeidsliv og for aktiv deltakelse i samfunnet.

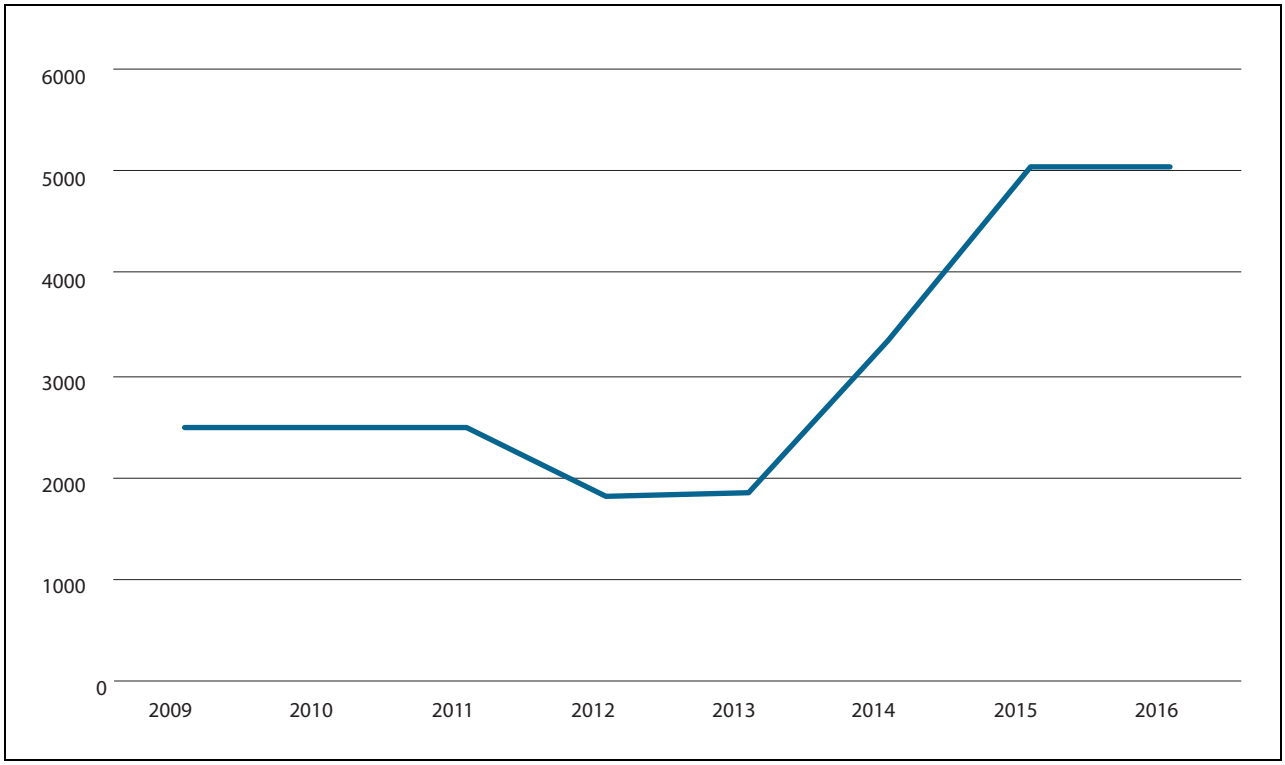
Fra og med 2013 har satsingen blitt trappet opp. I de siste to årene har over 5000 lærere fått tilbud om videreutdanning årlig, vist i figur 7.5, og antall søkere er høyt. Regjeringen har økt den andelen staten dekker for lærernes deltakelse og har innført en stipendordning der lærere selv kan avgjøre om de ønsker en godtgjørelse for å ta studiepoeng, eller ønsker å kjøpe seg tid til å studere. Staten finansierer i tillegg utviklingen av studietilbudene som er opprettet spesielt for strategien, og tilbyr et visst antall finansierte studieplasser.

I budsjettforliket for statsbudsjettet 2017 bevilget Stortinget mer midler til videreutdanning, slik at flere lærere skal få tilbud om plass. Regjeringen vil sørge for at det utvikles tilbud om videreutdanning i profesjonsfaglig digital kompetanse, og at flere lærere skal kunne ta videreutdanning i praktisk-estetiske fag. Videreutdanning for skoleledere er et relevant og viktig virkemiddel i arbeidet for å håndtere og forebygge mobbing i skolen, og dette temaet vil være en del av den nye modulbaserte videreutdanningen for skoleledere.

I 2015 ble KS, arbeidstakerorganisasjonene, NRLU[8] og Kunnskapsdepartementet enige om en ny strategi for videreutdanning. Partene er enige om at videreutdanningen skal være av god kvalitet og være relevant for deltakerne og for skolen. Universiteter og høyskoler skal sikre at tilbudene om videreutdanning, i likhet med grunnutdanningen, er forskningsbaserte, og at innholdet er oppdatert når det kommer nye satsingsområder, eller det skjer større endringer av innholdet i skolen.

Den nye strategien viderefører hovedelementene i den videreutdanningssatsingen som har pågått siden 2009, men legger mer vekt på viktige forutsetninger for vellykket kompetanseutvikling:

8 Nasjonalt råd for lærerutdanningene



Figur 7.5 Antall videreutdanningsplasser 2009–2016

Kilde: Utdanningsdirektoratet

- Strategien har et langsiktig perspektiv, og skal gjelde for ti år fremover. Det betyr at skoleledere, kommuner og fylkeskommuner kan planlegge fremover, og at universiteter og høyskoler kan dimensjonere sine tilbud og disponere ressurser på lengre sikt.
- Nasjonale myndigheter skal legge til rette for fleksibilitet, slik at partene lokalt kan definere behov for kompetanseutvikling og utvikle lokale og regionale tilbud. Fylkesmennene i til sammen åtte fylker har så langt fått i oppdrag å sørge for regionale tilbud der det er behov.
- Organiseringen av videreutdanningssatsingen skal bidra til å utvikle skolene som profesjonelle felleskap gjennom å stimulere til skole- og kollegabasert videreutdanning og til deling av kunnskap i kollegiet.

Nasjonale myndigheter styrer innholdet i videreutdanningstilbudene gjennom kravspesifikasjoner. Det stilles blant annet krav om at tilbudene skal ha arbeidskrav som medfører kunnskapsdeling i eget kollegium, oppgaver knyttet til pedagogisk bruk av IKT, og krav til at tilpasset opplæring skal være en integrert del av arbeidsmåtene i fagene. Nasjonale myndigheter styrer innholdet i videreutdanningstilbudene strammere enn i grunnutdanningene, og kravene til innhold blir et signal om hvilken kompetanse det er viktig at lærere har.

Utdanningsdirektoratet skal jevnlig vurdere tiltak for å sikre kvaliteten i de tilbudene som gis. Den årlige deltakerundersøkelsen gir verdifull informasjon om hvordan lærerne opplever relevans og kvalitet i videreutdanningene. Deltakerne er gjennomgående fornøyd med studiene: I årets undersøkelse svarte 91 prosent av deltakerne at kvaliteten på studiene var god eller svært god. 86 prosent av deltakerne oppgir at de har hatt stor nytte av studiene i sin undervisningshverdag, og 67 prosent mener at de generelt har forbedret sin undervisningspraksis, og at elevene deres får et bedre faglig utbytte. Deltakerne mener imidlertid at de i liten grad har fått opplæring i pedagogisk bruk av IKT.[9]

Lærere i videregående skole er en av målgruppene i videreutdanningssatsingen, men de er underrepresentert blant deltakerne. Det kan være flere årsaker til det, for eksempel at tilbudene i liten grad er tilpasset lærere på disse trinnene, men også at lærere i videregående skole trenger andre former for kompetanseutvikling enn videreutdanning som gir studiepoeng. Departementet har bestilt en kartlegging av kompetansen til

[9] Gjerustad og Næss (2016)

Boks 7.2 Finansieringsordningen i Kompetanse for kvalitet

Vikarordningen: Grunnsatsen for vikarkostnader er 640 000 kroner. For matematikk og naturfag er det statlige tilskuddet 75 prosent av grunnsatsen, mens tilskuddet er 60 prosent for øvrige fag. For øvrige fag dekker skoleeieren 15 prosent. De resterende 25 prosentene er lærerens bidrag i form av bruk av egen tid.

Stipendordningen: Stipendordningen for lærere skal redusere behovet for vikarer og samtidig øke fleksibiliteten og valgmuligheten for den enkelte lærer. Gjennom stipendordningen får lærere inntil 100 000 kroner for å gjennomføre inntil 30 studiepoeng.

Staten finansierer studieplassene i både vikar- og stipendordningen, mens skoleeieren dekker kostnader til reise, opphold, læremidler og lignende. Staten finansierer utgiftene til studieplasser for rektorutdanningene.

lærere i videregående skole som vil gi mer kunnskap om dette. I mellomtiden er det, som et resultat av *Yrkesfaglærerløftet – for fremtidens fagarbeidere*, allerede startet opp et arbeid for å gi et bedre videreutdanningstilbud til yrkesfaglærere, som kanskje er den lærergruppen i videregående opplæring som har færrest muligheter for å få dekket sine kompetansebehov.

Departementets vurdering

Departementet vil, i samarbeid med partene, fortsette satsingen på videreutdanning for lærere. *Kompetanse for kvalitet* er en godt fungerende satsing, og lærerne som deltar gir positive tilbakemeldinger om innholdet i tilbudene. De siste årene har det vært en kraftig økning i antall videreutdanningsplasser. Å legge vekt på økt bruk av regionale tilbud, på kollektiv deltakelse fra den enkelte skole og kommune og på mer fleksibilitet har fungert godt i denne perioden. I tiden fremover vil det være viktig å legge til rette for at universiteter og høyskoler jobber videre med å styrke kvaliteten på tilbudene.

Satsingens omfang har økt betydelig i de siste årene. En viktig grunn er at skoleeierne skal kunne oppfylle kravene til kompetanse for undervisning innen 2025. Engelsk, matematikk, norsk, norsk tegnspråk og samisk skal være særlig prioritert i strategiperioden. Til tross for at videreutdanningstilbud i disse fagene vil bruke en høy andel av kapasiteten, skal *Kompetanse for kvalitet* bidra til å styrke kompetansen i alle undervisningsfag i grunnskolen. Fra høsten 2017 blir det derfor opprettet nye studier i samfunnsfag, KRLE og fremmedspråk.

Videreutdanningsstrategien skal bidra til mer langsiktighet for alle parter. Læreres kompetansebehov vil likevel endre seg over tid. Læreplaner endres, nye undervisningsfag og kompetansemål kan komme til, andre kan forsvinne. Fremfor alt er samfunnet hele tiden i endring. Videreutdanningssatsingen må være fleksibel nok til å tilpasse seg dette.

Departementet registrerer at mange lærere som tar videreutdanning i *Kompetanse for kvalitet* tar studier som ikke bidrar til økt kompetanse i et undervisningsfag, eller som ikke er knyttet til et nasjonalt satsingsområde. Samtidig er det mange lærere som mangler formell kompetanse i de fagene de underviser i. I praktiske og estetiske fag er det særlig mange lærere som underviser i faget uten fordypning, uten at dette gjenspeiles i hvor mange lærere som tar videreutdanning. For at flere skal få mulighet til å ta videreutdanning i disse fagene, har departementet satt av en egen pott til lærere som ønsker videreutdanning i praktiske og estetiske fag.

Et tett og godt samarbeid mellom universiteter og høyskoler og lokale og nasjonale myndigheter er svært viktig for at videreutdanningstilbudene skal være tilpasset skolens behov. Det er først og fremst universitetene og høyskolene selv som har ansvar for å ha tilstrekkelig og oppdatert kompetanse, men departementet vil vurdere å bidra på noen områder. Deltakerundersøkelsen tyder for eksempel på at institusjonene ikke vektlegger pedagogisk bruk av IKT nok i videreutdanningstilbudene, selv om det er spesifisert i kravspesifikasjonen.

Regjeringen vil i løpet av 2017 legge frem en strategi for IKT i skolen. Et mål for strategien vil være å øke både universiteters og høyskolers og læreres profesjonsfaglige digitale kompetanse. For at skolene skal kunne gi elevene god opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter, og for at lærerutdanningene skal gi studentene relevant kompetanse, er det behov for tiltak som parallelt styrker kompetansen ved lærerutdanningsinstitusjonene og i grunnopplæringen. I løpet av 2017

skal det utvikles et videreutdanningstilbud for lærere og en videreutdanning i lærerspesialistordningen. Prosessen med å utvikle utdanningstilbudet skal også øke lærerutdanningsinstitusjonenes profesjonsfaglige digitale kompetanse, slik at kvaliteten i lærerutdanningen og i øvrige videreutdanningstilbud for lærere styrkes.

7.3.1 Yrkesfaglærerløftet

Høsten 2016 lanserte regjeringen *Yrkesfaglærerløftet – for fremtidens fagarbeidere.* Det overordnede målet er å bedre kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen. Ved å øke rekrutteringen av fagarbeidere med relevant kompetanse til læreryrket, bidra til at yrkesfaglærere får delta i gode etter- og videreutdanningstilbud og sørge for et godt samarbeid med arbeidslivet, vil elevene få en relevant opplæring med høy kvalitet.

Et hovedgrep i strategien er å utvikle et godt tilbud om etter- og videreutdanning for denne lærergruppen. Lærere som underviser i programfagene på yrkesfag, har en krevende rolle. Disse lærerne skal utdanne elevene til et yrke, drive opplæring i grunnleggende ferdigheter, men også forberede en svært variert gruppe elever på å være arbeidstakere. Erfaringene fra arbeidslivet må oppdateres og videreutvikles fordi det arbeidslivet de skal forberede elevene til, endres hele tiden. Arbeidet med å utvikle nye tilbud startet opp i 2016, og i budsjettet for 2017 har regjeringen bevilget 30 mill. kroner for at flere yrkesfaglærere skal kunne delta i etter- og videreutdanning.

Fra 2017 starter det opp til sammen 18 tilbud på fem ulike læresteder. Temaer for etter- og videreutdanningen er: pedagogiske metoder og yrkesdidaktikk, elevkunnskap og veiledning og yrkesfaglig kompetanse – i bredde og dybde. For å sikre at disse tilbudene møter faktiske behov hos lærere og skoler, ble det stilt som krav at universiteter og høyskoler som søkte om å opprette tilbud, allerede hadde inngått samarbeid med én eller flere fylkeskommuner. Dette skal være en varig ordning, og for årene fremover skal enda flere fylkeskommuner og lærere få muligheten til å oppdatere sin kompetanse. Departementet vil se utviklingen av disse tilbudene i sammenheng med den desentraliserte ordningen.

For å gi flere fagarbeidere mulighet til å velge en karriere som yrkesfaglærer tilbyr Høgskolen i Oslo og Akershus desentralisert treårig yrkesfaglærerutdanning. For å nå lærerstudenter i andre deler av landet har høyskolen tilbudt utdanningen samlingsbasert og fleksibelt i fylker i andre deler av landet.

7.3.2 Stipendordning for ansatte i skolen uten godkjent lærerutdanning

Vi vet at det å ha en lærer med godkjent lærerutdanning har betydning for elevenes læring. Gode lærere med oppdatert fagkunnskap gir relevant og praktisk opplæring, og kvalifiserte lærere er gode rollemodeller og motiverer elevene til å fullføre utdanningen.

For å stimulere til at flere personer som er ansatt i undervisningsstillinger uten formell lærerutdanning, skal ta en lærerutdanning, har staten innført et utdanningsstipend. Siden høsten 2015 har 1700 ansatte i skolen begynt på en lærerutdanning med støtte fra utdanningsstipendet.

Det finnes også en stipendordning for at morsmålslærere og tospråklige lærere uten formell kompetanse for undervisning i skolen kan få stipend for å gjennomføre utdanning som fører frem til godkjent formell kompetanse.

7.3.3 Ansatte i undervisningsstillinger uten formelle kvalifikasjoner

For ansatte i skolen som ikke har fullført et fagbrev eller en bachelor-/mastergrad finnes det i dag ingen spesielle ordninger for kvalifisering. NIFU har gjennomført en kartlegging av denne gruppen og hva som kan motivere dem til å ta en lærerutdanning og bli værende i læreryrket.[10] I grunnskolen har omtrent seks prosent undervisning som sin hovedoppgave uten å ha lærerutdanning, og i videregående er det et sted mellom fem og seks prosent.

Ansatte i undervisningsstillinger uten formelle kvalifikasjoner har særlig tre fellestrekk: alder, utdanningsbakgrunn og stillingsprosent. De er vesentlig yngre enn sine kollegaer, noe som kan tyde på at mange fortsatt ikke har valgt et yrke, eller at de fortsatt planlegger å begynne på en utdanning. Fire av ti har begynt på en lærerutdanning uten å fullføre, noe som betyr at mange i det minste har vurdert en lærerutdanning som aktuelt en gang i tiden. I grunnskolen har mellom 20 og 40 prosent av disse ansatte full stilling, 70 prosent av lærerne med lærerutdanning har full stilling. Siden mange med små stillinger er relativt unge, er det grunn til å tro at de er i ferd med å ta en utdanning.

Det er et mål for regjeringen at alle som underviser i skolen, skal ha en godkjent lærerutdanning. I tillegg til faglig og pedagogisk trygghet vil

[10] Sjaastad mfl. (2016)

Figur 7.6

en lærerutdanning også kunne føre til mer stabile arbeidsforhold og høyere lønn for den enkelte. Kartleggingen viser at det finnes noen tiltak som er enkle å gjennomføre, men som kan ha god effekt: blant annet at informasjon om fleksible løsninger, som for eksempel lærerutdanning på deltid, bør være mer tilgjengelig. Departementet vil vurdere muligheten og behovet for enda mer fleksible løsninger for lærerutdanning for ansatte i skolen. For eksempel kan moduler i lærerutdanningen og arbeidsplassbasert utdanning være interessante løsninger å utvikle videre.

7.3.4 Videreutdanning for differensiering av arbeidsoppgaver

Det er bred enighet om at lærere, som andre profesjonsutøvere, skal delta i et profesjonsfellesskap. Slike fellesskap er en betingelse for å kunne utvikle sin egen undervisningspraksis gjennom hele yrkeskarrieren. Lærerrollen øker i kompleksitet, og det kan gjøre det mer nødvendig at lærere kan innta ulike roller i profesjonsfellesskapene. Ekspertgruppen om lærerrollen viser til at lærerrollen allerede er differensiert på fag og trinn. Gruppen skriver videre at det kan være en fordel for undervisningen med enda mer differensiering. Ulike former for spesialistkompetanse vil kunne bidra positivt til profesjons- og skoleutviklingen.[11]

For at flere lærere og skoleledere skal velge å bli i yrket, og samtidig utvikle seg, kan det være en fordel at de kan tre inn i og ut av ulike roller. I dag finnes det allerede flere videreutdanninger for lærere som ønsker å utvide sine oppgaver, men bli værende i klasserommet.

Videreutdanning for lærerspesialister

Kunnskapsdepartementet startet i 2015 en prøveordning med lærerspesialister, et tiltak som er forankret i *Lærerløftet*. 37 skoleeiere har ansatt totalt 205 lærere i et toårig engasjement som lærerspesialist i realfag eller norsk i skoleårene 2015–2016 og 2016–2017. Det har vært stor interesse for ordningen, og regjeringen vil derfor forlenge og videreutvikle den. I perioden 2017 til 2019 kan ordningen omfatte flere typer faglige spesialiseringer, og fra 2017 kommer det 300 nye lærerspesialister. Formålet med lærerspesialistordningen er at dyktige lærere skal ha en faglig karrierevei og profesjonell videreutvikling samtidig som de underviser. Funksjonen som lærerspesialist innebærer blant annet å bidra til utvikling av den kollektive kompetansen og kollektiv praksis på egen skole.

I forbindelse med piloteringen av ordningen med lærerspesialist i skolen piloteres også videreutdanningstilbud for lærerspesialister fra høsten 2016. Tilbudene omfatter i første omgang 45 studieplasser. Fra 2017 skal lærerspesialistutdanningene utvides med 45 nye studieplasser.

Veilederutdanning

Veiledning av nyutdannede lærere kan bidra til en god overgang fra utdanning til yrke, til å gjøre lærerne trygge og til å sikre et godt grunnlag for kompetanseutvikling i yrket.[12] I Norge ble det etablert en veiledningsordning allerede i 2003. Kunnskapsdepartementet og KS inngikk i februar i 2009 en intensjonsavtale om veiledning av nytilsatte, nyutdannede pedagoger i barnehagen og skolen. Avtalen fra 2014 mellom departementet og KS om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnopplæringen inneholder også et punkt om veiledningsordningen. Ordningen er godt mottatt, og en kartlegging fra 2014 blant skoleeiere og skoleledere viser at ni av ti skoler og åtte av ti barnehager i Norge med nytilsatte, nyutdannede lærere har en veiledningsordning.[13] I 2016 sier seks av ti av de spurte at de mottar eller tidligere har mottatt veiledning.[14]

Kunnskapsdepartementet finansierer 200 studieplasser til videreutdanning for veiledere. For å sikre et felles utgangspunkt for utdanningene ble det ved innføringen i 2010 utarbeidet veiledende rammer for utdanningenes læringsutbytte, innhold og organisering. Ifølge Rambøll mener delta-

[11] Dahl mfl. (2016)

[12] OECD (2005b), OECD (2016c)

[13] Rambøll (2014)

[14] Rambøll (2016a)

kerne at veiledningen er bedre når veilederen har relevant kompetanse.

Departementet vil i samarbeid med partene, Pedagogstudentene og Nettverket for veiledning av nyutdannede lærere utvikle nasjonale rammer for en veiledningsordning for nyutdannede lærere. Rammene skal ivareta at alle nytilsatte får veiledning, og bidra til en større grad av likeverdighet i tilbudene. De nasjonale rammene skal gi rom for lokale tilpasninger.

8 Kompetanseutvikling i skolen

Figur 8.1

Kompetanseutvikling er et av de viktigste virkemidlene staten har for å støtte opp under arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. Det er også et viktig virkemiddel for at lærerprofesjonen skal kunne utøve profesjonelt skjønn og utvikle profesjonen videre.

I dette kapitlet vil departementet beskrive et skifte i hvordan nasjonale myndigheter skal bidra til kompetanseutvikling i skolen. Målet er at alle skoler, kommuner og fylkeskommuner, gjennom samarbeid med universiteter og høyskoler, skal ta ansvar for og ha handlingsrom til å drive kvalitetsutvikling lokalt. Samtidig skal nasjonale myndigheter stille krav til at lokale skolemyndigheter jobber systematisk for å bedre elevenes læringsmiljø og læringsutbytte i alle fag. Departementet vil bidra til tilgang på ressurser, i form av kunnskap og finansiering, og til å bygge opp kapasitet og kompetanse til å ta i bruk ressursene.

Når dette skiftet er gjennomført, kan vi se for oss at alle kommuner i et fylke skal delta i godt fungerende samarbeidsforumer sammen med det lokale universitetet eller høyskolen. Fylkesmannsembetene legger til rette for effektive og målrettede samarbeid, der representanter for kommunen, skoler, lærere og lærerutdanningene analyserer, prioriterer og planlegger kompetanseutviklingstiltak for en lengre periode. Tiltakene som gjennomføres er skolebaserte og dekker et bredt spekter av skolens samfunnsmandat. Samtidig deltar noen større skoler i regionen i et forskningsprosjekt for å finne ut hvilken effekt ulike former for intensiv

Boks 8.1 Kvalitets- og kompetanseutvikling

Kvalitetsutvikling i skolen omfatter mange aktiviteter. Det kan for eksempel være samarbeid om bedre vurderingspraksis, analyse av informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet, eller systematisk arbeid med klasseledelse. Kompetanseutvikling for lærere, skoleledere og skoleeiere er et smalere begrep som beskriver en aktivitet som kan inngå i kvalitetsutviklingen. Kompetanseutvikling blir ofte delt inn i etter- og videreutdanning. Begrepet «videreutdanning» blir brukt om utdanning som gir studiepoeng, mens etterutdanning er kompetanseutvikling som ikke gir studiepoeng. Dette kapitlet beskriver kompetanseutvikling i form av etterutdanning, mens videreutdanning er tema for kapittel 6.

opplæring har på resultater i nasjonale prøver i lesing. Én eller flere kommuner i regionen som har hatt svake resultater over tid, får hjelp og støtte for eksempel gjennom Veilederkorpset.

Ny modell for kompetanseutvikling i skolen

Den viktigste kvalitetsutviklingen i skolen skjer lokalt, og statlige virkemidler skal støtte opp om kommuners og fylkeskommuners kapasitet til å ta ansvar for å utvikle sine skoler. I dag kan det imidlertid hevdes at styringen av de statlige utviklingsmidlene er relativt sentralisert. Etter innføringen av Kunnskapsløftet har sentraliseringen på mange måter vært nødvendig for å kunne bygge opp videreutdanningssatsingen, kvalitetsvurderingssystemet og satsinger på grunnleggende ferdigheter. Nå, ti år senere, finnes det imidlertid flere tungtveiende grunner til å innføre et mer desentralisert system for kompetanseutvikling: Nasjonale kompetansesatsinger gir ikke nok rom for lokal tilpasning og kommuner og fylkeskommuner har ulik kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i skolen.

For å styrke lokalt ansvar og lokalt eierskap til kompetanseutvikling skal fire prinsipper ligge til grunn for en ny modell:

1. Kommuner og fylkeskommuner har hovedansvaret for kvalitetsutvikling i skolen. Dette ansvaret ble tydeliggjort gjennom Kunnskapsløftet, basert på en tanke om at det er kommunene og fylkeskommunene som er best posisjonert til å drive frem god utvikling i sine skoler. Mye tyder imidlertid på at de i varierende grad har tatt dette ansvaret, og at de i varierende grad hadde de nødvendige forutsetningene for å drive kvalitetsutviklingsarbeid.

Erfaringer fra ulike nasjonale satsinger i de siste årene har imidlertid vist at de forutsetningene som lå til grunn for Kunnskapsløftet, i større grad er oppfylt nå enn da reformen ble innført. Skoler og lokale skolemyndigheter har for eksempel mer erfaring med bruk av elevresultater som grunnlag for kvalitetsutvikling, og det er utviklet bedre samarbeid med universiteter og høyskoler. Sektoren har også mer erfaring med skolebasert kompetanseutvikling.

2. Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste at kommunene mente at de hadde fått *mindre* handlingsrom til tross for intensjonene om at de skulle få *mer*.[1] Særlig store kommuner mente at de ikke hadde fått delegert det ansvaret og handlingsrommet som ble annonsert med reformen. Større handlingsrom til å planlegge kompetanseutvikling er nødvendig for at kommunene, ikke staten, skal kunne innta rollen som drivkraft for kvalitetsutvikling. Det forutsetter at nasjonale myndigheter ikke detaljstyrer hvordan tiltak gjennomføres. I den nye modellen for kompetanseutvikling skal beslutningen om innhold i og organisering av kompetansetiltak tas på lokalt nivå. Skolebasert eller kollektiv kompetanseutvikling, der flere lærere fra samme skole deltar, påvirker praksisen i større grad enn individuelle tiltak og korte kurs. Slike former for kompetanseutvikling bør planlegges lokalt for best mulig tilpasning til lokale behov.

Mer handlingsrom betyr også at kommuner og fylkeskommuner vil få mer styring på implementeringen av tiltak. Implementeringsfasen er avgjørende for at tiltak i skolen skal bli vellykket. Blant annet viser en nyere kunnskapsoversikt over forebygging av frafall i videregående opplæring at det er en klar sammenheng mellom kvalitet i gjennomføringen av tiltak og effekten. Rapporten anbefaler at skoleeiere og skoleledere har særlig oppmerksomhet på implementeringskvalitet, og videre at de tilpasser implementeringen av tiltak til lokale forhold.[2]

3. Det statlige virkemiddelapparatet skal være differensiert. Norske kommuner og fylkeskommuner har ikke lik kapasitet til å drive kvalitetsutvikling. Derfor skal det statlige virkemiddelapparatet i større grad brukes mer differensiert. Departe-

[1] Aasen mfl. (2012)
[2] Lillejord mfl. (2015a)

mentet foreslår å etablere en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen. Det ligger fast at ansvaret for kvalitets- og kompetanseutvikling ligger hos lokale myndigheter, men kommuner og fylkeskommuner som ikke får til ønsket utvikling på egen hånd skal få støtte og oppfølging fra staten.

4. *Kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert.*

Det er universiteter og høyskoler som skal levere innholdet i kompetanseutviklingstiltakene som kommuner og skoler gjennomfører med bruk av statlige midler. Institusjonen må ha tett samarbeid med lokale skolemyndigheter og de profesjonelle fellesskapene på skolene for at innholdet i tiltakene skal være relevant der kompetanse skal brukes.

Basert på disse fire prinsippene vil departementet vil innføre en ny modell for kompetanseutvikling i skolen. Nasjonale myndigheter skal ha en tydelig rolle som pådriver og tilrettelegger, men det er kommuner og fylkeskommuner som skal stå for gjennomføringen av tiltak, i samarbeid med universiteter og høyskoler. Modellen består av tre ordninger:

- En *desentralisert ordning*, som skal bidra til at alle kommuner gjennomfører tiltak for kompetanseutvikling, gjennom at statlige midler kanaliseres til kommunene. Innenfor nasjonale mål definerer og prioriterer kommunene selv hva de trenger, i samarbeid med universiteter og høyskoler. På lengre sikt skal fylkeskommunene omfattes av ordningen.
- En *oppfølgingsordning,* der kommuner og fylkeskommuner som over tid har svake resultater på sentrale områder i opplæringen, får tilbud om statlig støtte og veiledning.
- En *innovasjonsordning,* som skal gi mer forskningsbasert kunnskap om skolen. Staten setter krav til evaluering og kvalitet, mens lokale skolemyndigheter og forskningsmiljøer i samarbeid utvikler tiltakene som de vil prøve ut.

Departementet ønsker å legge til rette for et system som kan bli stående over lang tid, uten at det stadig må suppleres med nye, nasjonale kompetansesatsinger. Hensikten er at systemet skal være mer forutsigbart og langsiktig for både kommuner og universiteter og høyskoler. For å få til en slik utvikling er det nødvendig å gjennomføre grundige evalueringer av hvordan modellen fungerer, og hva det kan være nødvendig å endre på.

I statsbudsjettet for 2017 bevilges det om lag 200 mill. kroner til den nye modellen for kompetanseutvikling. I årene som kommer, skal midler fra nasjonale kompetansesatsinger som avsluttes, fases inn i modellen, fortrinnsvis den desentraliserte ordningen.[3] Frem mot 2020 vil anslagsvis ytterligere 300–400 mill. kroner gjøres tilgjengelig på denne måten.

Når den desentraliserte ordningen innføres i 2017, er det i første omgang kommuner som deltar i ordningen. Departementet vil vurdere når midlene er av den størrelsen at også fylkeskommunene skal delta. Da må ordningen også gjenspeile at arbeidslivet har en viktig rolle som tilbyder av kompetanse for lærere i fag- og yrkesopplæringen.

Departementet ønsker at den desentraliserte ordningen skal være første steg mot at staten overfører kompetanseutviklingsmidlene direkte til lokale myndigheter. Det er kommunene og fylkeskommunene som er hovedansvarlig for kompetanseutvikling i sine skoler, og systemene nasjonale myndigheter lager bør støtte opp om dette ansvaret.

Departementet har varslet en revidering av kompetansestrategien for barnehagen i Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen*. I arbeidet med revideringen vil departementet vurdere innretningen av de barnehagebaserte kompetansetiltakene i lys av den desentraliserte ordningen. Departementet vil også vurdere om eksisterende midler fra de nasjonale satsingene på barnehageområdet skal overføres til den desentraliserte ordningen.

Departementet vil

- innføre en ny modell for kompetanseutvikling i skolen, der bruken av midler er tilpasset lokale behov, kapasitet og kompetanse
- på bakgrunn av evalueringen av modellen vurdere om midlene i den desentraliserte ordningen kan fordeles som et øremerket tilskudd til kommuner og fylkeskommuner

8.1 Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i alle kommuner

Norske lærere deltar mer i kompetanseutvikling enn andre sysselsatte i Norge.[4] Totalt har 87 prosent av lærerne deltatt i minst én etter- og videreutdanningsaktivitet i det siste året. De fleste kommuner og fylkeskommuner har egne tiltak for

[3] Videreutdanningssatsingen vil ikke bli berørt
[4] SSB (2016)

Boks 8.2 Forum for skule- og barnehageutvikling i Sogn og Fjordane

I 1997 ble Forum for skule- og barnehageutvikling utviklet i Sogn og Fjordane. Fylket er delt inn i fire barnehage- og skoleregioner, og kommunalsjefene som leder hver av disse regionene, møter i samarbeidsforumet sammen med fylkeskommunen, Høgskulen i Sogn og Fjordane, KS, Skolelederforbundet, Utdanningsforbundet og fylkesmannen.

Forumet er ikke et beslutningsorgan, men et system for samordning av virkemidler og politikkutforming. Det bygger på en lang tradisjon og en struktur for tette dialoger mellom sentrale aktører i skolesektoren i fylket. Gjennom forumet er det skapt en arena der den nasjonale utdanningspolitikken blir ivaretatt på kommunenes premisser, i tråd med lokale utfordringer og behov. Samarbeidet omfatter blant annet etter- og videreutdanning av lærere, generelle utdanningspolitiske utfordringer og utviklingstiltak i felles regi.

Studier viser at det gjennom dette forpliktende samarbeidet er opprettet et ansvarssystem for utdanning som omfatter alle involverte i utdanningssektoren i fylket. Arbeidet i samarbeidsforumet innebærer også tydelig mobilisering og ansvarliggjøring av kommunene, og etablering av et omfattende system for etter- og videreutdanning i skole og barnehage.

Kilde: Lærande Regionar i Norge – eit PRAKUT-prosjekt

kompetanseheving av ansatte. I tillegg har nasjonale myndigheter siden innføringen av Kunnskapsløftet gjennomført rundt 30 omfattende kompetanseutviklingstiltak rettet mot hele skolesektoren, opptil 85 hvis mindre tiltak telles med. Ansvaret for barnehageområdet ble overført til Kunnskapsdepartementet i 2006 som et ledd i å fremme bedre helhet og sammenheng i utdanningen. Det støtter kommunens helhetlige arbeid for å sikre gode utviklings- og læringsvilkår. Flere av de nasjonale satsingene har derfor omfattet både barnehage og skole. Satsingenes hovedelement har ofte vært økning av lærernes kompetanse. I all hovedsak har universiteter og høyskoler, og særlig lærerutdanningsinstitusjonene, vært leverandører av innholdet i tiltakene.

Selv om en svært stor andel lærere i Norge altså deltar i kompetanseutvikling, bruker de mindre tid på det enn lærere i andre land. Norske lærere har i gjennomsnitt brukt 3,5 dager på kurs og samlinger i året, mens gjennomsnittet i OECD er 8,5 dager. Dette kan tyde på at lærere i Norge i større grad deltar på kortere kurs og ikke i langsiktige tiltak.[5]

Det bør være et mål at lærere og skoler skal delta mer i langsiktige kompetansetiltak som involverer hele skolen. Forskning på kompetanseutvikling tyder på at gode tiltak må være langsiktige, skolebaserte og ha et relativt stort omfang for å føre til endring. God kompetanseutvikling er forankret på skolenivå, og bidrar til å videreutvikle et profesjonelt læringsfellesskap blant lærere og skoleledere.[6]

For å skape den forankringen som er nødvendig ønsker departementet at beslutninger og prioriteringer om kompetanseutvikling skal flyttes nærmere dem som skal gjennomføre tiltaket. Samtidig er ikke dette grepet nok i seg selv. De følgende avsnittene vil beskrive erfaringer fra og utfordringer med noen av de største kompetansetiltakene staten har gjennomført i skolen, i årene etter at Kunnskapsløftet ble innført. Disse satsingene er valgt ut fordi de til sammen viser utfordringer med ulike former for organisering. Gjennomgangen viser at lokalt handlingsrom, tid til implementering, god kommunikasjon om mål og innhold i tiltaket og involvering av lærere og skoleledere i beslutningsprosesser er viktige faktorer for at kvalitetsutviklingsarbeidet skal bli vellykket.

Ønsket om å overføre beslutningsmyndighet og ansvar for bruken av statlige kompetanseutviklingsmidler til lokale utdanningsmyndigheter er ikke nytt i norsk utdanningspolitikk. Den foreløpig siste gangen dette ønsket kom tydelig til uttrykk, var i satsingen *Kompetanse for utvikling (2005–2008),* der staten tildelte totalt 1,4 mrd. kroner som støtte til skoleeiere. Hensikten var nettopp å sikre at midler til kompetanseheving i skolen var tilpasset lokale behov.

Denne organiseringen var ikke uten utfordringer. Evalueringen viste at strategien ikke førte til noen særlig økning i deltakelse i kompetansetiltak. Det var delvis fordi kommunene brukte mid-

[5] Caspersen mfl. (2014)

[6] Hattie (2009), Yoon mfl. (2007), Blank og de las Alas (2009)

ler på tiltak som ikke kunne regnes som opplæring, men også fordi det ble brukt mer ressurser på å forhandle frem tilbud for de enkelte kommunene. Forskerne som gjennomførte evalueringen, stilte spørsmål ved om det var rimelig å forvente at skoleeierne skulle ta det ansvaret de fikk, og påpekte at strategiene forutsatte at de tok en rolle som det ikke var opplagt at alle kommuner hadde kapasitet og evne til.

Til tross for noen utfordringer mente forskerne likevel at det sentrale grepet i *Kompetanse for utvikling*, som var å tildele midlene direkte til skoleeierne, førte til bedre samarbeid mellom skoleeiere og høyskoler, mer relevante og praksisnære tiltak og mer bevisst og systematisk arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleeiernivå.[7] Disse positive resultatene fikk imidlertid liten tid til å virke. Innretningen på midlene ble endret da departementet og partene undertegnet en ny strategi for kompetanseutvikling i 2009. Det ble lagt mer vekt på videreutdanning, og tilbudsutviklingen ble mer sentralisert.

Erfaringer fra Sverige viser også at desentralisering ikke er risikofritt. Svenske elever presterte lenge under OECD-gjennomsnittet i alle ferdigheter og fag som blir målt i PISA.[8] OECD peker på desentraliseringsreformene i landet i 1990-årene som en mulig forklaringsfaktor.[9] Reformen ble iverksatt på kort tid, og mange kommuner opplevde store forandringer med liten tid til kapasitetsbygging og omstilling. En annen utfordring var mangel på ansvarliggjøring og klart definerte roller.

Kunnskapsløftet – fra ord til handling (2005–2009) var et statlig program som skulle styrke skolesektorens evne til å utvikle skolene i tråd med målene i Kunnskapsløftet. Hovedvirkemiddelet i satsingen var å gi støtte til skoleutviklingsprosjekter basert på et samarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer. Evalueringen viste at støtten fra de eksterne miljøene i beskjeden grad dreide seg om eller førte til endringer i undervisningen. Også her var mangel på tid til gjennomføring en viktig faktor for virkningen av tiltaket. Prosjektene ble gjennomført over en periode på to–tre år, noe forskerne mente var for kort tid til å skape endring. Imidlertid fant de at de fleste skolene økte sin evne til å drive utviklingsarbeid.[10]

En kompetansesatsing som bar preg av sentralisering i stedet for desentralisering, var *Ny GIV* (2010–2013). Tiltaket var i hovedsak styrt direkte fra nasjonale myndigheter. Lærerskoleringen var sentralt drevet og ga tydelige retningslinjer for hvem som skulle delta, og hvordan skoleringen skulle følges opp lokalt mellom samlingene. Lærerne som deltok skulle videreformidle kunnskapen til egen skole og bringe nye undervisningsmetoder inn i undervisningen. Evalueringen tyder imidlertid på at dette skjedde i svært varierende grad. Mange lærere videreførte sin vanlige undervisningspraksis, bare med mindre elevgrupper. *Ny GIV* ble godt mottatt blant elever, lærere og skoleledere, men evalueringene av tiltaket tyder på at det ikke fantes en felles forståelse av hvordan det skulle gjennomføres. Selv med klare retningslinjer fra departementet ble målgruppen for tiltaket definert ulikt lokalt, og det samme ble begrepet «intensivopplæring».

En av de viktigste årsakene til at tiltak i offentlig sektor ikke har forventet effekt, er nettopp at tiltaket ikke blir gjennomført som planlagt.[11] Det er ennå for tidlig å si noe om *Ny GIVs* effekt på gjennomføringen, men Statistisk sentralbyrå har sett på effekter på andre resultatmål, som tidligere er vist å henge sammen med fullføring av videregående opplæring. Foreløpig kan det se ut til at tiltaket ikke har hatt effekt på karakterer eller gjennomstrømning underveis i utdanningsløpet, med unntak av i Stavanger. Her ble elevene valgt ut etter en definert grense, mens det andre steder ble brukt mer skjønn i utvelgelsen av elever, og tiltaket ble altså ikke implementert som forutsatt.

Ungdomstrinn i utvikling (UiU) er, sammen med videreutdanningssatsingen, det største nasjonale kompetansetiltaket departementet har gjennomført i de siste årene. Satsingen kombinerer elementer av sentral og desentralisert styring. Kompetanseutviklingen er skolebasert, og kommunene kan velge mellom noen temaområder, mens partene sentralt har fastsatt hovedprioriteringer, organisering og gjennomføring. Midtveisevalueringen antyder at forankringen hos lærerne er varierende, og det samme er implementeringen. Samtidig er det mange lærere som slutter opp om satsingen, og mener den vil bli vellykket.[12] Foreløpig er det likevel vanskelig å spore endringer i hvordan elevene opplever undervisningen, eller i elevenes skoleresultat.[13] Elevun-

---

7 Hagen og Nyen (2009)
8 I 2015 har Sveriges PISA-resultater forbedret seg
9 OECD (2015)
10 Blossing mfl. (2010)
11 Winter (1994)
12 Markussen mfl. (2015)
13 Wendelborg og Caspersen (2016)

Boks 8.3 Desentralisert kompetanseutvikling i barnehage og helse- og omsorgstjenestene

Andre sektorer benytter seg også av ulike former for desentralisert styring av kompetanseutviklingsmidler. I 2016 bevilget staten om lag 90 mill. kroner til barnehagebaserte kompetansetiltak som involverer hele personalet og skal bidra til å utvikle barnehagen som lærende organisasjon. Disse midlene er det fylkesmannen som forvalter. I første delrapport av evalueringen av kompetansestrategien for barnehagene fremheves fylkesmannens viktige rolle, på grunn av embetenes kjennskap til barnehagene i deres eget fylke og til lokale behov.[1] Som koordinator i regionale nettverk har fylkesmannen derfor et godt utgangspunkt for å prioritere kompetanseutviklingstiltak og temaområder.

De kommunale helse- og omsorgstjenestene har *Kompetanseløftet 2015* (K2015). Et av virkemidlene i kompetanseplanen er at kommunene kan søke fylkesmannen om tilskudd til å utdanne samt videre- og etterutdanne personell. Underveisrapporten viser blant annet at kommunene mener at de har nytte av K2015, og at K2015 ser ut til å anspore kommunene til å ta i bruk egne midler til etter- og videreutdanning.[2] Helsedepartementet bruker fylkesmannen som koordinator for deler av sitt kompetansearbeid. I den foreløpige evalueringen av K2015 sier rådgiverne hos fylkesmannen at de oppfatter at den regionale koordineringen av tilskuddet medfører at midlene tilpasses lokale behov, fordi embetene kjenner kommunene.

[1] Haugset mfl. (2016)
[2] Helgesen mfl. (2014)

dersøkelsen viser at det har skjedd en positiv endring i andelen elever som synes undervisningen er praktisk og variert – men det gjelder alle skoler på ungdomstrinnet også dem som ikke har vært med i *UiU*.[14]

På samme måte som i *UiU* finner vi indikasjoner på at mange skoler har jobbet godt med å utvikle en kultur for samarbeid i satsingen *FYR – Fellesfag, yrkesretting og relevans.*[15] Her er det lærere i programfag og lærere i fellesfag på yrkesfaglige studieretninger som samarbeider. Tilbakemeldinger tyder også på at nettverkssamarbeidet på tvers av skoler har gitt gode bidrag.

Til tross for åpenbare utfordringer viser evalueringer og erfaringer fra alle disse tiltakene, særlig *UiU*, at sektoren nå er bedre i stand til å ta det ansvaret som ligger i desentralisert kompetanseutvikling, enn det kommunene var for ti år siden. Det er opprettet gode samarbeidsrelasjoner med universiteter og høyskoler, mange kommuner har et mer bevisst forhold til sine egne behov, og skolebasert kompetanseutvikling har vist seg å fungere bra. Videreutdanning for lærere og skoleledere har resultert i et stort kompetanseløft, og strukturreformen har lagt til rette for større fagmiljøer i lærerutdanningene. Universiteter og høyskoler har økt sin egen kompetanse til å drive skoleutvikling og blitt mer praksisnære som følge av samarbeid med skoler og kommuner i de ulike satsingene. Lærerorganisasjonene har i de siste årene tatt ansvar for utvikling av sin egen profesjon, en utvikling denne meldingen skal bygge på og støtte opp under.

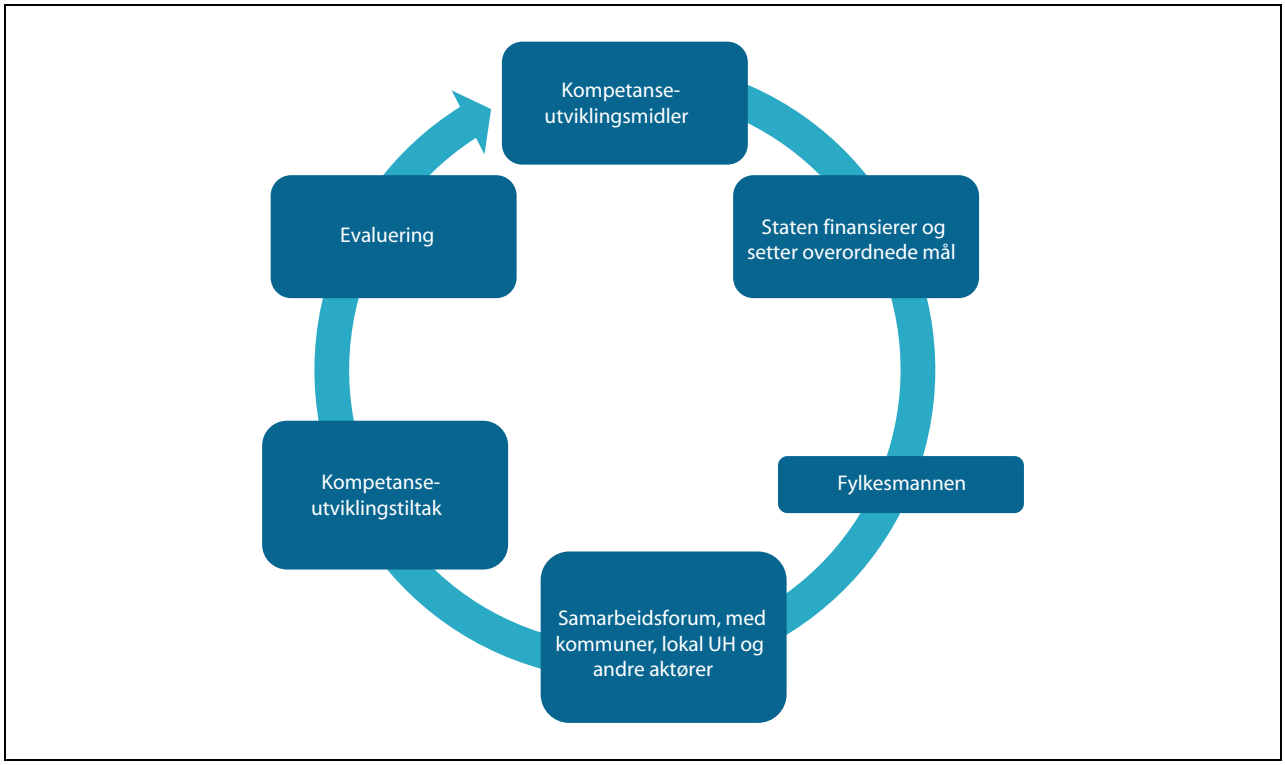
[14] Caspersen og Wendelborg (2016)
[15] Gjerustad mfl. (2016)

Departementets vurdering

Departementet mener at evalueringene av de satsingene som er gjengitt over, viser tre hovedutfordringer med nasjonale kompetansetiltak:

- Når tiltak planlegges og settes i gang på nasjonalt nivå, blir ikke tiltakene godt nok tilpasset lokale behov. Det skapes heller ikke tilstrekkelig forankring.
- Det tas ikke nok hensyn til at implementering er krevende og tar tid.
- Informasjon om tiltak må gjennom mange ledd før den når dem som skal gjennomføre tiltakene.

De nasjonale satsingene som er gjennomført i de siste årene, er godt begrunnet, men de er ulikt bygget opp og har ulike temaer. Det er ofte forventet at skolen skal arbeide med flere satsinger samtidig. For en kommune, en fylkeskommune eller en skole kan det være vanskelig å se sammenhengen mellom satsingene og å prioritere hva det er viktig å delta på. Tiltakene kan ha vært godt planlagt, godt mottatt og ha ført til positiv utvikling, men de har ikke vært kraftige eller omfattende nok til å skape



Figur 8.2 Den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling

reell og varig endring i den måten kommuner, skoler og lærere jobber på. For noen kommuner vil målene i nasjonale tiltak kunne gå på tvers av eller fortrenge lokale tiltak. Mange kan også oppleve at satsinger tar slutt akkurat idet implementeringen har startet og forankring er oppnådd lokalt.

På bakgrunn av denne problembeskrivelsen ønsker departementet å innføre en desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen. For å få til det skal departementet dreie bruken av de statlige midlene bort fra nasjonale satsinger på etterutdanning, der ansvar for utvikling og organisering ligger på sentralt nivå.

Kommunene skal i større grad definere og prioritere hva de trenger å gjennomføre, i samarbeid med universiteter og høyskoler. Når de lokale myndighetene tar disse beslutningene, vil tiltakene møte lokale utfordringer mer treffsikkert. Departementet mener også at ordningen vil sikre lokal forankring gjennom at alle aktører må bli enige om hvilke utfordringer de har, og hvordan de kan løses.

Kommuner og skoler og universiteter og høyskoler vil få en felles arena, som styrker samarbeidet. Kommuner og skoler får tilgang til forskningsbasert kunnskap, mens universiteter og høyskoler kan få mer langsiktig og forutsigbar kontakt med skolen.

Statens rolle i den nye ordningen vil i hovedsak være å bidra til finansiering, sette overordnede rammer og premisser for statlig støtte, være i dialog med aktørene i sektoren om kvaliteten på tilbudene og å sørge for evaluering.

Organisering i samarbeidsforumer

Hovedelementene i den desentraliserte ordningen er illustrert i figur 8.2.

Sammenlignet med tidligere forsøk på desentralisering, er den største endringen i den desentraliserte ordningen at midlene i første omgang ikke blir utbetalt til den enkelte kommune. I stedet skal kommunene delta i samarbeidsforumer og i fellesskap bli enige om hvordan de statlige midlene skal brukes, og hvilke tiltak som skal prioriteres.

Departementet mener denne organiseringen representerer en vesentlig merverdi for alle aktører. I *Kompetanse for utvikling* ble midlene utbetalt direkte til kommunene som et øremerket tilskudd. Dette ga stor frihet, men også manglende retning for innhold og prioritering. Når kommuner sammen skal prioritere hvilke tiltak som skal gjennomføres, og hvem som skal delta, betyr det at bruken av midlene blir kvalitetssikret. Kommuner kan lære av hverandre i samarbeidsforumene,

noe som vil bygge kapasitet og evne til å analysere egne kompetansebehov og til å drive målrettet utvikling. Den enkelte kommune vil ikke bruke ressurser til å forhandle med universiteter eller høyskoler.

Departementet ønsker at regional stat i form av fylkesmannsembetene skal få i oppgave å forvalte midlene, drive samarbeidsforumene fremover, og sørge for at arbeidet resulterer i aktivitet på skolene. Dette er ikke en ny rolle for embetene, de opptrer allerede i dag som veiledere i arbeidet med kompetanseutviklingstiltak. Embetene har også alltid hatt en viktig pådriver- og koordineringsrolle for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagesektoren. I tilfeller der kommunene ikke kan bli enige om bruk og prioritering av midler, kan fylkesmannen ta en endelig beslutning om hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Når nasjonale satsinger gradvis skal fases ut, medfører det et stort ansvar for kommunene, og mange må gjennom en fase med kapasitetsbygging for å kunne analysere og prioritere mellom sine egne behov. Det er mange små kommuner i Norge, og det kan særlig være en risiko for at små kommuner ikke har nok ressurser til å bygge opp denne kapasiteten. Fylkesmannens rolle som rådgiver og pådriver vil være særlig viktig for disse.

I mange norske regioner og fylkeskommuner finnes det allerede gode nettverk, forumer eller samarbeidsråd. Fylkesmannen skal ha frihet til å tilpasse samarbeidet etter hva som allerede finnes i regionen eller fylket. Private skoleeiere kan inkluderes i kompetansenettverkene lokalt med de samme premissene som kommunene.

For at de tiltakene som gjennomføres, skal bli vellykkede, er det avgjørende at universiteter og høyskoler er med på å diskutere kompetansebehov, gir råd om aktuelle tiltak og leverer innholdet i tiltakene. Midlene skal brukes på en måte som styrker samarbeidet mellom universiteter og høyskoler og skolen. Det betyr imidlertid ikke at kommunene må bruke sitt lokale universitet som leverandør av innhold i tiltakene. Andre institusjoner kan være mer aktuelle samarbeidspartnere for å møte kommunenes behov.

I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* går det frem at Kunnskapsdepartementet vil vurdere «større folkevalgte regioners ansvar og rolle med hensyn til å veilede og medvirke til kvalitetsutviklingstiltak i grunnopplæringen, inkludert ansvar for prosjektmidler på dette området». I opplæringsloven står det at fylkeskommunen etter oppdrag fra departementet kan rettlede i og medvirke til kvalitetsutvikling som blant annet kan gi god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring. Et argument som taler for en organisering der fylkeskommunene administrerer midlene, er behovet for økt samarbeid og samordning mellom kommuner og fylkeskommuner om gjennomføring i videregående skole.

Det er imidlertid kommunene som er hovedansvarlige for kompetanseutvikling i sine skoler, og de systemene nasjonale myndigheter lager, bør støtte opp om dette ansvaret. På lengre sikt er det et mål at midlene skal overføres direkte til kommuner og fylkeskommune, som et øremerket tilskudd. Departementet mener at regional stat/fylkesmannen, gjennom sin kjennskap til variasjon og kompetanse hos kommunene i fylket, vil være den aktøren som har best forutsetninger for å fylle en koordinerende rolle frem til målet om full desentralisering eventuelt kan realiseres. Hvis fylkeskommunene skulle fått en tydeligere rolle i kompetanseutvikling i kommunene, ville det kunne føre til uklare ansvarslinjer og svekke det samlede skoleeieransvaret i kommunene. Fylkeskommunene vil også på lengre sikt selv motta tilskudd til kompetanseutvikling gjennom ordningen. Skulle de i tillegg ha ansvar for midler til kommunene, kunne det ha medført en utfordrende dobbeltrolle.

Mål for bruken av kompetanseutviklingsmidlene

En viktig lærdom fra reformprosesser i andre land er at nasjonale myndigheter må prioritere noen få og tydelige mål slik at skolene kan prioritere sin innsats.[16] Ekspertutvalget om lærerrollen understreker det samme.[17] Departementet vil derfor sette noen overordnede mål for bruken av midlene i den desentraliserte ordningen. Målene skal bidra til å gi retning for kompetansetiltakene, men samtidig være så fleksible at midlene ikke får karakter av å være nasjonale satsinger på regionalt nivå. Departementet mener at sektormålene for skolen vil være en god ramme for bruken av midlene. Sektormålene vedtas av Stortinget i statsbudsjettet:

- Elevene skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø
- Elevene skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse
- Flere elever og lærlinger skal gjennomføre videregående opplæring

[16] OECD (2011)
[17] Dahl mfl. (2016)

Sektormålene kan i prinsippet endres hvert år, men i praksis har de vært svært stabile. Målene som gjelder for 2017 har, med mindre endringer, vært de samme siden 2010 Det betyr at kommuner og universiteter og høyskoler kan planlegge langsiktig. Samtidig er det mulig å gjøre politiske prioriteringer og endre sektormålene i møte med store utfordringer.

Hvilke kompetansetiltak som kan bidra til å nå sektormålene, kan og skal tolkes bredt. Hvilke fag og fagområder som prioriteres i kompetanseutviklingen, vil variere fra kommune til kommune. Det er positivt dersom det fører til at de statlige kompetanseutviklingsmidlene dekker et bredere område av skolens samfunnsmandat enn det som er tilfellet i dag.

Kommunal medfinansiering

Opplæringsloven § 10-8 slår fast at det er skoleeieren som har det helhetlige ansvaret for kompetanseutvikling i sine skoler. Det er imidlertid vanlig at nasjonale myndigheter bidrar på særlig viktige områder. Dette bidraget skal være et supplement til kommunenes egne midler, men erfaringer fra tidligere statlige satsinger viser at det er en risiko for at bevilgninger fra staten kan fortrenge kommunenes bruk av egne midler.

For at kompetanseutviklingstiltak i skolen skal trekke i samme retning, er det nødvendig å se kommunenes og statens midler i sammenheng. Det er allerede praksis med egenbetaling for kommunene i mange statlige tiltak, særlig i form av indirekte kostnader. Departementet mener derfor at det statlige tilskuddet må følges av et krav om kommunal medfinansiering, der de kommunene som ønsker å motta midler, selv må bidra med 30 prosent av det statlige tilskuddet. Kommuner som i dag ikke bruker midler til kompetanseutvikling, kan ikke sies å oppfylle det ansvaret de er pålagt gjennom loven. Kravet er derfor ikke først og fremst et pålegg om å bruke mer midler, men en mekanisme for at midler fra nasjonale og lokale myndigheter skal bidra til samme mål. Det skal også bidra til at de statlige midlene ikke skal fortrenge de kommunale. Da ville det totalt sett ikke blitt mer penger til kompetanseutvikling.

Ulempen med et krav om medfinansiering er at kommuner med dårlig økonomi kan ønske å nedprioritere kompetanseutvikling for sine ansatte. I Sverige har for eksempel krav til medfinansiering vært den viktigste årsaken til at kommuner ikke deltar i kvalitetsutviklingstiltak i skolen. Evalueringen av den svenske modellen antyder at dette hovedsakelig skyldes at kravene varierte fra satsing til satsing, noe som gjorde det vanskelig for kommunene å planlegge. I stedet for å legge vekk kravet har det svenske Skolverket derfor bestemt at kravet skal være tydeliggjort i hver enkelt satsing og være mer forutsigbart.[18] Kunnskapsdepartementet har lagt vekt på at kravet om medfinansiering i den desentraliserte ordningen skal være nettopp forutsigbart og felles for alle kommuner.

Departementet vil

- innføre den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling, slik at statlige kompetansemidler i større grad skal være tilpasset lokale behov

8.1.1 Lærerprofesjonens rolle i den nye modellen for kompetanseutvikling

Lærere skal ikke bare være deltakere i de tiltakene som settes i gang i den nye modellen for kompetanseutvikling. Departementet mener at profesjonen, både skoleledere og lærere, skal ha en aktiv rolle i å definere behov og vurdere hvilke kompetansetiltak som skal gjennomføres i kommuner og fylkeskommuner. I den nye rammeplanen for grunnskolelærerutdanningene er denne delen av lærerrollen tydelig. Det er et mål at:

> *Utdanningen skal kvalifisere studenten til å videreutvikle skolen som en institusjon for danning og læring i et demokratisk og mangfoldig samfunn.*

Læreren skal altså gjennom utdanningen sin være forberedt på å bidra til kvalitetsutvikling i skolen. Denne tankegangen bør være ledende for alt arbeid i skolen. Å involvere profesjonen i beslutninger gir et bedre grunnlag for å avgjøre hvilke tiltak det er behov for i den enkelte kommune og på den enkelte skole. Det betyr også at forankringen blir bedre og potensialet for endring større. Slik involvering synes å ha vært avgjørende for den suksessrike omleggingen av skolesystemet i Ontario i Canada.[19]

For å lykkes med den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling er det en forutsetning at lærerprofesjonen har eierskap til tiltakene. Departementet mener derfor at de bør delta i samarbeidsforumene som skal avgjøre bruken av midler. For at kompetanseutvikling skal bidra til

[18] Skolverket (2015)
[19] OECD (2011)

Boks 8.4 Oppsummering av den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling

- Departementet fastsetter overordnede, nasjonale rammer for innholdet i kompetanseutviklingstiltakene, basert på sektormålene. Føringene skal ikke være knyttet til bestemte fag eller fagområder.
- Midlene fordeles etter antall årsverk i kommunene i fylket, og tildeles kommuner og universiteter og høyskoler som bidrar i kompetanseutviklingen, via regional stat/fylkesmannsembetene.
- Regional stat/fylkesmannen skal legge til rette for samarbeid mellom lokale skolemyndigheter og universitet og høyskoler, og legge til rette for langsiktig arbeid i lokale samarbeidsforumer.
- Det er samarbeidsforumene som må bli enige om prioriteringer og hvilke prosjekter som skal gjennomføres, herunder valg av tematiske områder og konkret fordeling av midler. Samarbeidsforumene kan bli enige om flere områder dersom det er ulike behov i kommunene.
- Regional stat/fylkesmannen skal ha en tilretteleggerfunksjon for samarbeidsforumene. Hvis forumene ikke blir enige om prioriteringene, er det imidlertid fylkesmannen som tar den endelige beslutningen om hvilke prosjekter som skal gjennomføres.
- Samarbeidsforumene er ikke bundet til å bruke den lokale universitets- eller høyskoleinstitusjonen. De må imidlertid inngå et samarbeid med en UH-institusjon, eventuelt med støtte fra nasjonale sentre.
- For å motta midlene er det krav om at skoleeierne skal bidra med finansiering på 30 prosent av det statlige tilskuddet. Kommuner som av ulike grunner ikke ønsker å delta i dette utviklingsarbeidet vil ikke få tildelt midler.
- I 2017 omfatter ordningen kommuner. På lengre sikt skal ordningen også omfatte fylkeskommunene.
- Private skoler kan inkluderes i samarbeidsforumene lokalt.

endring, er det også viktig at lærere har tillit til de miljøene som skal bidra med innholdet i tiltakene, altså universiteter og høyskoler. Denne tilliten bygges best gjennom dialog og samarbeid.[20]

Departementet vil også følge opp vedtaket fra *International Summit on the Teaching Profession 2016*. Der ble delegasjonen fra Norge, Utdanningsforbundet og kunnskapsministeren, enige om å vurdere hvordan lærerprofesjonen kan ta en mer aktiv og ansvarlig rolle i å påvirke utvikling og implementering av kompetanseutviklingstiltak. Gjennom å ta dette ansvaret, vil lærerne kunne bidra til å utvikle sin egen profesjon og bygge sterke profesjonsfellesskap.

Departementet vil

- i samarbeid med partene vurdere hvordan lærerprofesjonen kan få større innflytelse på innholdet i kompetanseutviklingstiltak

[20] Blossing mfl. (2010)

8.2 Oppfølgingsordning

Nasjonale myndigheter uttrykker krav til lokale skolemyndigheter gjennom opplæringsloven med forskrifter. Det er et kjerneelement i god styring å sikre at alle aktører har kapasitet til å ta ansvaret de er pålagt. Kommuner og fylkeskommuner må også ha eierskap til og kunnskap om politiske mål og ha verktøy til å implementere dem.[21]

Veilederkorpset er et av tiltakene nasjonale myndigheter har satt i gang for å gi støtte til skoleeiere med svake resultater over tid. Målet er å øke deres kompetanse og kapasitet til å drive kontinuerlig kvalitetsutvikling. Tilbudet ble etablert som et prøveprosjekt i 2009, og har omfattet i overkant av 100 kommuner, fylkeskommuner og private skoler. I de siste årene har tilbudet gått ut til cirka ti skoleeiere hvert år. Utdanningsdirektoratet har definert et sett kriterier basert på elevresultater og læringsmiljø, og beskrevet mer generelle indikatorer på kvalitet. Disse benyttes av fylkesmennene i en skjønnsmessig vurdering, for at tilbudet om veiledning skal treffe de kommunene som har de største utfordringene. Det er likevel noen sko-

[21] Burns og Köster (red.) (2016)

Boks 8.5 Hva skjer når en kommune får støtte fra Veilederkorpset i dag?

Når en kommune har søkt og fått tilbud om veiledning fra Veilederkorpset starter arbeidet med å analysere status og identifisere utviklingsområder. Denne fasen handler i stor grad om å få et eksternt blikk på egen virksomhet, og tilgang til forskningsbasert kunnskap om hva som skal til for å skape utvikling.

I søknaden sin har kommunen beskrevet hvilke områder de vil prioritere å jobbe med. Nå blir de skolene som deltar i veiledningen, utfordret til å gjennomføre en ståstedsanalyse for felles refleksjon og valg av utviklingsområder. Noen av skolene gjennomfører også en ekstern skolevurdering med støtte fra veiledere og eksterne ressurspersoner. Veilederteamet støtter skolelederne i gjennomføring av analysene. I prosessen skapes det eierskap og forankring i personalet på skolene. Samtidig gjennomfører kommunen en analyse av det helhetlige arbeidet med kvalitetsutvikling i kommunen. Veilederteamet bidrar i gjennomføringen, og utfordrer både politikere og administrasjon basert på hva forskningen sier om godt skoleeierskap.

I disse prosessene velges noen prioriterte områder for kvalitetsutvikling i kommunen, og sammen med veilederne legges det en plan for utviklingsarbeidet. På skolenivå vil det handle om pedagogiske utviklingsområder skolen skal jobbe med, mens det for kommunen handler om hvordan man kan utvikle og kvalitetssikre dialog og samhandling mellom alle aktører i skolen.

leeiere som oppfyller kriteriene for å delta, men som av ulike grunner avslår.

I *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen* ble ordningen gjort mer kompensatorisk gjennom at innsatsen i sterkere grad skal rettes mot skoleeiere med særskilte utfordringer. Videre ble den perioden skoleeierne mottar hjelp fra Veilederkorpset i, forlenget. Evalueringen av tiltaket viste at mange deltakere mente at 1½ år ble for kort tid til å gjennomføre endring.

Kommuner og fylkeskommuner som har fått veiledning av Veilederkorpset, er fornøyde med ordningen.[22] Evalueringen viser en rekke gode resultater i form av praksisendringer og organisasjonsendringer. Veiledningen har også ført til økt bevissthet om kvalitetsutvikling i kommunen og styrket kompetanse for å gjennomføre utviklingstiltak.

Nasjonale myndigheter har også satt i gang et lignende tiltak for bedre læringsmiljø. Utdanningsdirektoratet har utviklet en kompetansepakke for å forebygge og håndtere mobbing. Kommuner som gjennom flere år har slitt med høye mobbetall får statlig finansiert støtte og veiledning for å styrke læringsmiljøet og redusere mobbing. Dette er en direkte oppfølging av *Læringsmiljøprosjektet,* som startet opp i 2013.

Noen land i Europa har gått lenger i å ansvarliggjøre og stille krav til kvalitet på den enkelte skole. Nederland har blant annet innført en kritisk grense for læringsutbytte i loven. Skoler som presterer under denne grensen, får to år til å forbedre seg. I tillegg får de tilbud om støtte fra et tiltak som ligner det norske Veilederkorpset. Hvis skolene ikke oppnår forbedring, blir de stengt. Evalueringen av det nederlandske tiltaket viser at de fleste skolene faktisk klarer å forbedre resultatene i løpet av en toårsperiode. Samtidig er det noen skoler som ikke får til en positiv utvikling, men snarere havner i en negativ læringsspiral. Det finnes imidlertid ikke klare årsaker til hvorfor tiltaket ikke virker for alle.[23]

Departementets vurdering

De fleste kommuner og fylkeskommuner har stor vilje til å satse på barnehage og skole, men mange oppnår likevel ikke de resultatene de ønsker. Det kan være mange grunner til at de ikke lykkes til tross for gode intensjoner, også grunner som ligger utenfor skolens kontroll og ansvarsområder. Konsekvensene av et opplæringstilbud som ikke er godt nok er store både for eleven og for samfunnet. Departementet mener derfor at uavhengig av årsakene er det nødvendig å sette inn kraftfulle, kompenserende tiltak.

Departementet mener at forskjellene i norsk skole tilsier at det er behov for å uttrykke tydeligere forventninger til resultater på sentrale områder i opplæringen. Det er også behov for å følge opp noen kommuner og fylkeskommuner mer målrettet på bakgrunn av lokale utfordringer.

[22] Dyrkorn mfl. (2013)

[23] van Twist mfl. (2013)

Gjennom å bruke et bredt sett med indikatorer vil departementet etablere en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen. Grensen skal brukes til å identifisere kommuner og fylkeskommuner som skal tilbys støtte og oppfølging. Veilederkorpset skal styrkes gjennom økt kapasitet og bredere tilnærming til utviklingsarbeidet, slik at flere kan få nytte av tiltaket.

Målet er at alle kommuner og fylkeskommuner skal oppnå tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til selv å analysere sin egen situasjon, og til å sette inn de riktige virkemidlene for å endre den, altså være i stand til å drive kvalitetsutvikling.

Hvilke kommuner og fylkeskommuner skal få oppfølging?

Departementet mener at de som har fått ansvaret for barn og unges opplæring, må oppfylle et helt grunnleggende krav: Barn og ungdom i norsk skole skal ha et trygt og godt læringsmiljø og oppnå et kunnskaps- og ferdighetsnivå som er godt nok til å kunne delta i arbeids- og samfunnsliv. Departementet vil derfor utvikle et indikatorsett som tydelig formidler en forventning til hvilke resultater kommuner og fylkeskommuner skal oppnå på sentrale områder. Forskjeller i elevresultater kan ofte forklares med sosial bakgrunn, men det skal være en del av kunnskapsgrunnlaget i arbeidet, ikke en forklaring på hvorfor det ikke er mulig å gjøre noe med forskjellene.

Indikatorsettet vil bestå av indikatorer for læringsmiljø, mobbing og læringsutbytte. Disse indikatorene vil være utgangspunkt for en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen.

Indikatorsettet vil ikke være lovregulert, men det vil være et verktøy for at fylkesmannsembetene skal kunne identifisere kommuner og fylkeskommuner som trenger veiledning og oppfølging. Alle kommuner og fylkeskommuner som havner under den nedre grensen skal få oppfølging. Fylkesmannen må gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvilke oppfølgingstiltak som er aktuelle. På denne måten kan Veilederkorpset og andre støttetiltak bli mer målrettet mot kommuner og fylkeskommuner som har de største utfordringene, fordi tiltakene settes inn der det er identifisert en risiko for at nasjonale målsettinger ikke er oppfylt. I dette arbeidet vil det være nødvendig at fylkesmennene finner en balanse mellom rollen som tilsynsmyndighet og veileder.

Departementet vil legge særlig vekt på å velge indikatorer som viser utfordringer nasjonale myndigheter kan være med på å løse med sine virkemidler. Det er imidlertid mange aspekter ved kvaliteten i skolen som ikke kan måles. Et indikatorsett vil være et uttrykk for noen sider av skolens oppgaver. Nasjonale myndigheter vil fortsette å bruke tilsyn for å sikre at lokale skolemyndigheter oppfyller krav i lov og forskrift som ikke dekkes av indikatorsettet.

Å innføre en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen, representerer en inngripen i det lokale handlingsrommet. Departementet mener imidlertid at ansvarliggjøring på noen få, sentrale områder er viktig for å gi retning i det desentraliserte norske systemet og sørge for et godt opplæringstilbud for alle. Et slikt indikatorsett vil bidra til større åpenhet om hvordan nasjonale myndigheter prioriterer midler. Det vil også gi kommuner et viktig grunnlag for evaluering av eget arbeid, og et utgangspunkt for å sette i gang tiltak på eget initiativ.

Når resultater eller kritikkverdige forhold blir synlige for resten av samfunnet, vil det alltid kunne tenkes å ha en negativ side. I Nederland har det for eksempel oppstått et fenomen som forskere kaller onde sirkler. Skoler som har havnet under grensen som er definert, men som klarer å forbedre resultatene sine, sliter likevel med å tiltrekke seg elever fordi skolen har fått et dårlig rykte. Det fører til dårligere økonomi, som igjen fører til dårlige vilkår for god undervisning. Slike effekter vil ikke være like aktuelle i Norge, der de fleste familier velger sin nærskole. Men det er mulig å tenke seg at det kan oppstå problemer med å tiltrekke seg gode ledere og lærekrefter for noen kommuner eller fylkeskommuner. Samtidig vil oppfølgingsprosessen sannsynligvis være givende og utviklende både for de ansatte og for hele det lokale skolesystemet. Departementet vil ikke legge opp til å lage rangeringer av hvilke kommuner og fylkeskommuner som identifiseres gjennom indikatorsettet, og vil følge utviklingen i bruken av resultatene.

En annen mulig konsekvens av en nedre grense kan være at skoler, kommuner og fylkeskommuner som i utgangspunktet ikke har behov for det, legger for mye vekt på arbeid med de indikatorene som definerer grensen. Dette har vi sett tendenser til etter innføringen av nasjonale prøver, der noen kommuner lager egne systemer for forberedelse og oppfølging. Gode indikatorer som gir et godt bilde av skolens helhetlige samfunnsoppdrag, og som inkluderer både læringsutbytte og læringsmiljø for elevene, blir avgjørende for at oppfølgingsordningen skal fungere godt. Oppfølgingsordningen, inkludert indikatorsettet, skal være godt kjent og forankret i sektor.

Figur 8.3

Oppfølgingstiltak

Oppfølgingsordningen vil gi staten en mulighet til å koordinere de ulike statlige virkemidlene for å kunne skreddersy tilbudet til den enkelte kommune eller fylkeskommune.

I statsbudsjettet for 2017 styrkes tildelingen til Veilederkorps for å kunne øke kapasiteten i ordningen. Det vil også bidra til at den statlige støtten til utvikling kan pågå over lengre tid, og være tettere på det lokale utviklingsarbeidet. Kommuner og fylkeskommuner som ligger under den nedre grensen for kvalitet vil få tilbud om Veilederkorps, hvis fylkesmannen mener at det er et godt svar på de utfordringene som er avdekket. Antallet som vil ha behov for veiledning vil variere, og hvis ikke kapasiteten i Veilederkorpset blir fylt opp, kan andre interesserte kommuner og fylkeskommuner søke om å få delta.

Tilbudet i Veilederkorpset skal utvides til å omfatte arbeid med skolefaglige områder, slik som klasseledelse, lokalt arbeid med læreplaner, fagdidaktisk og pedagogisk kompetanse. Denne kompetansen er det universiteter og høyskoler som kan bidra med, mens veilederteamet kan bidra til at innholdet er relevant for behovene i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Hvis elevenes læringsmiljø er en utfordring, kan kommuner og fylkeskommuner også få hjelp gjennom *Læringsmiljøprosjektet*.

Gjennom *Lærerløftet* tilbys årlig 5500 videreutdanningsplasser til lærere over hele landet som et viktig bidrag til kvalitetsutvikling i skolene. Rektorutdanningen bidrar til økt kompetanse for skoleledere. Gjennom samarbeidsforumene i den desentraliserte ordningen vil også fylkesmannsembetene få mulighet til å utvikle dialogen med alle kommuner om kvalitetsutvikling, og målrette sin støtte enda mer presist mot kommuner med store utfordringer.

Et tett samarbeid i overgangen mellom barnehage og skole er en forutsetning for å sikre tidlig innsats, og vil bidra til en helhetlig satsing på barn og unge i kommunen. Derfor vil kommuner som inkluderer barnehager i arbeidet med kvalitetsutvikling, prioriteres i oppfølgingsordningen. Departementet jobber på samme måte i satsingen mot mobbing, der skoler som sliter med høye mobbetall, også får tilbud om kompetanseheving i barnehagene.

Kommuner og fylkeskommuner som ikke oppnår tilfredsstillende resultater, vil ikke være forpliktet til å gjennomføre bestemte tiltak for å endre situasjonen. Tilbud om støtte fra Veilederkorpset vil ikke være obligatorisk, og lokale skolemyndigheter kan dermed avslå tilbudet. Departementet forventer imidlertid at de fleste vil se på kompetansen og ressursene i Veilederkorpset som et godt verktøy for støtte og veiledning.

Det er likevel en reell risiko for at noen kommuner eller fylkeskommuner kan havne under den nedre grensen flere ganger, uten å gjennomføre nødvendige tiltak. Departementet vil derfor evaluere ordningen. Evalueringen vil være utgangspunkt for å vurdere alternative tiltak, blant annet å gjøre Veilederkorpset obligatorisk. En plikt til deltakelse vil gi myndighetene en mulighet til å nå dem som i dag ikke søker støtte til kvalitetsutvikling til tross for svake elevresultater.

Departementet vil

- utvikle et indikatorsett som definerer en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen
- følge opp kommuner og fylkeskommuner som havner under grensen med tett støtte og veiledning
- styrke Veilederkorpset slik at flere kan få tilbud om støtte og veiledning, i et bredere spekter av temaer
- evaluere oppfølgingsordningen og på bakgrunn av evalueringen vurdere alternative tiltak, blant annet å gjøre Veilederkorpset obligatorisk

8.3 Innovasjonsordning

De fleste tiltakene utdanningsmyndighetene gjennomfører, blir evaluert. De mange evaluerings- og forskningsprosjektene gir til sammen et nyttig kunnskapsgrunnlag om skolen. Likevel er listen over evalueringer som kan si noe om effekten av tiltak kort.

Nasjonale tiltak settes ofte i gang som svar på et konkret problem, og tiden til planlegging kan være knapp. Det betyr at de sjelden blir utformet på en måte som er tilpasset effektevaluering. Det er også et begrenset antall miljøer som har kompetanse til å gjennomføre slike prosjekter. Mange evalueringer blir derfor en beskrivelse av situasjonen før, underveis og etter, en beskrivelse av hva som er gjort, og en kartlegging av subjektive vurderinger. Slike forsøk gir bare en del av det kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for god praksis- og politikkutvikling.

I de senere årene har imidlertid regjeringen besluttet at flere større utviklingsprosjekter skal organiseres og gjennomføres, slik at de gir kunnskap om effekten av tiltaket. Det betyr at tiltakene må planlegges og implementeres på en mer systematisk måte, og helst i samarbeid med forskere. Først må eksisterende kunnskap om effektive tiltak på feltet samles inn og systematiseres. Denne kunnskapsoversikten brukes til å utvikle en konkret modell for utprøving. Effekten måles fortrinnsvis gjennom såkalte randomiserte, kontrollerte studier der noen gjennomfører tiltaket, mens andre er kontrollgruppe. Effektevalueringen danner så grunnlaget for å ta en beslutning om å innføre tiltaket i større skala, for eksempel gjennom å endre regelverket for skolen eller utvikle tilbud om kompetanseutvikling.

I den siste tiden har departementet brukt denne fremgangsmåten på *LÆREEFFEKT,* som skal gi oss kunnskap om effekten av større lærertetthet, *Et lag rundt eleven,* som prøver ut ulike modeller for flere yrkesgrupper inn i skolen, og *Program for bedre gjennomføring,* der kommuner og forskere samarbeider om systematisk, forskningsbasert utvikling og utprøving av tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring.

Det finnes lignende ordninger i andre land. Den ordningen som ligner mest på den fremgangsmåten som er beskrevet over, er Education Endowment Foundation i England. Stiftelsen er uavhengig, men ble startet opp med en bevilgning på 125 mill. pund fra det britiske utdanningsdepartementet. Overskuddet investeres i prosjekter som skal øke elevenes læringsutbytte. Alle tiltak evalueres av forskningsmiljøer. De fleste tiltakene er randomiserte, kontrollerte studier.[24] Et annet eksempel er Investing in Education Fund i USA, som i 2016 fordeler over 100 mill. dollar til prosjekter som vil utvikle og spre gode modeller for å øke elevers læringsutbytte, og for å identifisere og dokumentere god praksis. Det amerikanske fondet er strengt regulert, blant annet med krav om at tiltakene skal være basert på evidensbasert forskning på hva som virker, og at effekten skal evalueres.[25]

Departementets vurdering

For å drive utviklingsarbeid og forbedre praksis trenger alle aktører mer forskningsbasert kunnskap som er relevant for arbeidet som pågår i skolen. For å realisere denne ambisjonen er det behov for mange forskjellige typer forskning. Samtidig mener departementet at det er behov for å få mer kunnskap om hva som er effekten av de tiltakene som iverksettes i skolen.

Departementet vil derfor innføre en innovasjonsordning der skoler, kommuner og fylkeskommuner, sammen med forskere, kan søke om midler til å prøve ut tiltak i skolen. Nærheten til klasserommet betyr at de som jobber i skolen, har et vel så godt utgangspunkt som nasjonale myndigheter for å utvikle tiltak som er treffsikre og effektive. Det er mange lærere som har erfaringsbasert kunnskap om god undervisning, og mange skoler som gjennomfører innovative prosjekter uten at informasjon om dette blir spredt til alle som kunne hatt nytte av det.

Det vil være opp til forskere og lokale myndigheter eller skoler å utforme innholdet i forsknings- og utviklingsprosjektene, innenfor noen overordnede tematiske rammer. Innovasjonsordningen vil sette høye krav til kvalitet i forskningsdesign og til at tiltakene er forankret i praksisfeltet. Tildelingen av midler vil derfor være konkurranseutsatt, og det er utelukkende den faglige kvaliteten på søknadene som vil være utslagsgivende for tildeling.

Departementet tar sikte på å inkludere barnehagesektoren i ordningen, i første omgang med et prosjekt fra 2018.

Departementet ønsker også at flere av de statlige evalueringene skal bli gjennomført på en måte som gir mer solid kunnskap om virkningen av tiltakene. Dette vil være i tråd med den nye utredningsinstruksen, som sier at staten i større grad bør bruke kunnskapsbaserte metoder for utforming av nye tiltak. Departementet mener at statlige midler til evalueringer i størst mulig grad skal kanaliseres inn i større forskningsprosjekter med overordnede tematiske rammer. Disse rammene bør imidlertid ikke være for stramme, men bør avgrense noen overordnede problemstillinger

[24] Education Endowment Foundation (2016)

[25] U.S. Departemtent of Education (2016)

Det er helt avgjørende at resultatene fra forskningen bidrar til å utvikle lærerprofesjonen, og at profesjonen selv både har tilgang til resultatene og kan bruke dem i sin praksis. Departementet vil derfor legge til rette for at kunnskap fra innovasjonsordningen kan spres og brukes. Det betyr at resultatene fra forskningen må formidles på en måte som er relevant for profesjonsutøverne. Når forskningsmiljøer gjennomfører prosjekter i skolen, øker også kunnskap om skolen som forskningsfelt. Lærerutdanningene vil få tilgang til praksisnær og oppdatert forskning, som styrker både grunnutdanningen, den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling og oppfølgingsordningen.

Departementet vil

- innføre en innovasjonsordning der forskere og lokale skolemyndigheter sammen kan søke om midler for å prøve ut og evaluere virkningen av tiltak i skolen

8.4 Universiteter, høyskoler og nasjonale sentre

Det er hovedsakelig lærerutdanninger ved universiteter og høyskoler som leverer innholdet i kompetanseutviklingstiltak til skolen. Nasjonale myndigheter stiller høye krav til institusjonenes innsats i ulike satsinger, samtidig som etter- og videreutdanning av lærere ikke er hovedoppgaven for universiteter og høyskoler. I tillegg til å stå for grunnutdanningen skal lærerutdanningsinstitusjonene gjennom en stor utviklingsoppgave når grunnskolelærerutdanningene blir mastergradsutdanninger, og ser man nærmere på tiltakene i *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen*, hviler nesten alle på norske lærerutdanningsinstitusjoner. Det samme gjelder tiltak i kompetansestrategien for barnehagen.

Det store trykket på institusjonene skaper utfordringer. Flere rapporter har i de siste årene pekt på utfordringer ved kvaliteten på grunnutdanningene for lærere, blant annet manglende relevans for praksisfeltet.[26] I tillegg gir institusjonene selv tilbakemeldinger om at det er vanskelig å skaffe og opprettholde den kapasiteten og de fagressursene som trengs for å møte de samlede forventningene i alle de nasjonale satsingene. Det kan være mange årsaker til disse utfordringene, men det kan være en medvirkende faktor at tidsavgrensede nasjonale tiltak på mange områder fortrenger langsiktig oppbygging av kompetansemiljøer i UH-sektoren.

Dette kan også bli fremtredende utfordringer når de samme institusjonene skal drive frem kvalitetsutvikling i den nye kompetansemodellen. Derfor er det viktig å legge til rette for et system som styrker muligheten for langsiktig planlegging. Det er også viktig å ta vare på den positive utviklingen som senere tids kompetanseutviklingstiltak har skapt, med bedre samarbeid mellom universiteter og høyskoler og kommuner og skoler. Følgegruppene for grunnskolelærerutdanningene peker også på en positiv utvikling i samhandlingen i senere år.[27]

Regjeringen har lagt frem en melding om kvalitet i høyere utdanning. Meldingen foreslår flere tiltak som skal gjøre det enklere for institusjonene å ta ansvar for å bygge og opprettholde en kultur for kvalitet i høyere utdanning. Det skal bli lettere å verdsette undervisningsaktivitet. Utdanningsfaglige fellesskap skal stimuleres, fremragende utdanningskvalitet skal løftes, og kunnskap om utdanningskvalitet skal bli mer tilgjengelig. Sammen med den nye kompetansemodellen og den nasjonale strategien for lærerutdanningene (nærmere omtalt i kapittel 7) vil kvalitetsmeldingen bidra til økt relevans og praksisnærhet i lærerutdanningene.

Departementets vurdering

For at kommuner og fylkeskommuner skal ha mulighet for å ta ansvar for kvalitetsutvikling og på lengre sikt bli mindre avhengig av at departementet legger føringer gjennom nasjonale satsinger, er det avgjørende at de har en samarbeidspartner som kan bidra til forskningsbasert kompetanseutvikling. Å bidra til mer og bedre samarbeid mellom lokale myndigheter og universiteter og høyskoler er et av hovedmålene med den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen.

For universiteter og høyskoler er det viktig at rammene for bruken av statlige kompetanseutviklingsmidler er langsiktige, slik at institusjonene kan bygge kapasitet til å drive kompetanseutvikling i skolen, også utover kortvarige satsinger. I dagens situasjon får fagmiljøene relativt sett kort tid til å planlegge og utvikle sin egen kompetanse før oppstart av statlige tiltak.

Departementet ønsker at den desentraliserte ordningen skal bidra til at kommunene jobber mer langsiktig med sine kompetansebehov. Dette

[26] NOKUT 2006, Finne mfl. (2014)

[27] Munthe mfl. (2015)

Figur 8.4

vil bidra til mer forutsigbare samarbeidsrelasjoner også for universiteter og høyskoler. Gjennom å delta i samarbeidsforumene får institusjonene mulighet til å få oversikt over lokale kompetansebehov over tid. Oversikten kan brukes til å bygge opp egen kapasitet og kompetanse på en måte som er i tråd med hva kommunene ønsker på kort og lang sikt. Kommunene, på sin side, kan justere sine planer etter kapasiteten i UH-sektoren.

Samtidig er det mulig å stimulere kapasitet og kompetanse i UH på andre måter. I 2014 ble det bevilget 50 mill. kroner til universiteter og høyskoler for å styrke institusjonenes langsiktige og strategiske evne til å håndtere regjeringens innsats på etter- og videreutdanning for lærere. Deler av denne bevilgningen skulle knyttes til satsingen på skolebasert kompetanseutvikling i virkeperioden til *Ungdomstrinn i utvikling*. Når satsingen fases ut i 2017, vil departementet vurdere en ny innramming av disse midlene, slik at de rettes mot å styrke universiteters og høyskolers kapasitet til å tilby kompetanseutvikling i tråd med skolenes behov.

Det kan alltid være fag og fagområder som er viktige for skolen, men der kompetansen i lærerutdanningsinstitusjonene ikke er tilstrekkelig høy. Det kan skyldes at fagfeltet er nytt, har fått større betydning i de siste årene, eller at det ikke har blitt prioritert inn i en utdanning som skal dekke et svært bredt samfunnsmandat. Departementet mener at det kan være hensiktsmessig at nasjonale myndigheter bidrar til at institusjonene kan øke sin kompetanse på noen utvalgte områder. I løpet av 2017 vil for eksempel departementet legge frem en IKT-strategi. Strategien skal blant annet bidra til å øke lærerutdanningenes profesjonsfaglige digitale kompetanse. Innovasjonsordningen vil også styrke den forskningsbaserte kompetansen på områder som er viktige for skolen.

Departementet vil

- legge frem en egen IKT-strategi som blant annet skal bidra til økt profesjonsfaglig digital kompetanse i lærerutdanningene
- vurdere å styrke andre viktige områder i lærerutdanningene når behov oppstår

Nasjonale sentre

De nasjonale sentrene skal styrke kvaliteten på opplæringen i ulike fag og ferdigheter. Sentrene ble opprettet på ulike tidspunkter - de første, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring og Lesesenteret, i 2003. Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning og Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet ble opprettet i 2013. I dag finnes det ti nasjonale sentre. Alle er organisert i henhold til universitets- og høyskoleloven § 1-4, fjerde ledd. Det betyr at et universitet eller en høyskole har ansvaret for driften, uten at institusjonens styre har ansvaret for den faglige virksomheten. Den faglig styringen og oppfølgingen er delegert fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet.[28] Læringsmiljøsenteret, som er opprettet med et eget styre, har større grad av faglig uavhengighet enn de andre sentrene.

Sentrene fikk felles mandat i 2010. Hensikten var å få en enhetlig rollebeskrivelse for de ulike sentrene, gi dem felles målgrupper og definere oppgavene deres. Kort oppsummert er sentrenes oppgaver delt inn i fire hovedområdene: rammeplan og læreplanrelatert virksomhet, fagdidaktisk virksomhet og kompetanseutvikling, dokumentasjon og analyse og kommunikasjon og samarbeid.

Rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra* omtaler organiseringen til sentrene som uegnet for permanente faglige oppgaver.[29] I tillegg til at den fører til organisatorisk og ressursmessig fragmentering hevder forfatterne at mulighetene for departementet og Utdanningsdirektoratet til å velge riktig virkemiddel til den enkelte oppgave reduseres.

Senter for samisk i opplæringa er i dag et ressurssenter spesielt rettet mot opplæringssystemet fra barnehage til høyere utdanning. Senteret er tilknyttet Samisk høgskole som en egen avdeling, men er per i dag ikke et nasjonalt senter. Senteret

[28] For Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet er den faglige styringen og oppfølgingen delegert til Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet fra Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

[29] Gjedrem og Fagernes (2016)

arbeider bredt for å fremme muntlig og skriftlig bruk av samisk i befolkningen. Senterets hovedområder er lese- og skriveopplæring og muntlig språkutvikling. NOU 2016: 18 *Hjertespråket* (Samisk språkutvalg) peker på behovet for et eget nasjonalt senter for opplæring i samisk språk og kultur.

Departementets vurdering

Departementet mener sentrene er et viktig bidrag til å styrke kvaliteten i barnehage og skole. I tiden fremover vil det være et stort behov for stabile og solide fagmiljø ved universiteter og høyskoler som kan bidra til å styrke koblingen mellom barnehager og skoler og lærerutdanningene. Fagdidaktisk og praksisnær kunnskap er avgjørende for at nasjonale myndigheter skal kunne utforme læreplaner og tiltak som er tilpasset hverdagen i skoler og barnehager. Og for at kvaliteten i lærerutdanningene skal være god. Tilsvarende vil mange skoler og barnehager ha behov for veiednings- og støttemateriell som kan gi økt kompetanse om hvordan lære- og rammeplaner kan tolkes og operasjonaliseres i praksis. De nasjonale sentrene har siden de ble opprettet bidratt til å ivareta disse oppgavene.

Meld. St. 28 varsler en fornyelse av lærerplaner i fag og at departementet vil sette i gang en prosess med å utarbeide nye veiledninger til læreplanene. Denne meldingen beskriver en ny modell for kompetanseutvikling i skolen. I planleggingen av disse prosessene har departementet gått gjennom hvilke oppgaver nasjonale myndigheter trenger faglig støtte til i tiden fremover.

Departementet mener det er behov for fagmiljø som kan:

- bidra til å heve kvaliteten i barnehager og skoler i hele landet gjennom å være en praksisnær pådriver for å utvikle fagdidaktikk
- bistå direktoratet i utviklingen av fritt tilgjengelig støtte- og veiledningsmateriell til rammeplanen og læreplanverket og bidra til at skoler og barnehager får økt kompetanse til å tolke og operasjonalisere rammeplanen og læreplanverket
- støtte lærerutdanningene i deres arbeid med kompetanseutvikling i sektoren

Departementet har vurdert om de nasjonale sentrene bør organiseres på en annen måte enn i dag. Tilhørigheten til universitetene og høyskolene og deres forskningsmiljøer er i dag viktig for hvordan sentrene løser sine oppgaver. Tilknytningen er sentral både for tilgang på relevant forskning og fagmiljøer, og også for nærhet til lærerutdanningen. Departementet mener at en sterkere tilknytting vil kunne gi enda bedre kvalitet og retning på oppgavene som departementet ønsker at fagmiljøene skal løse.

For at den nye kompetansemodellen skal fungere best mulig bør det finnes fagmiljø som kan bidra til praksisrettet og relevant innhold i kompetanseutviklingstiltakene, herunder fagmiljø som kan ivareta det samiske perspektivet. Særlig vil dette være viktig for universiteter og høyskoler som ikke selv har spisskompetanse på områdene skoleeierne og barnehageeiere etterspør.

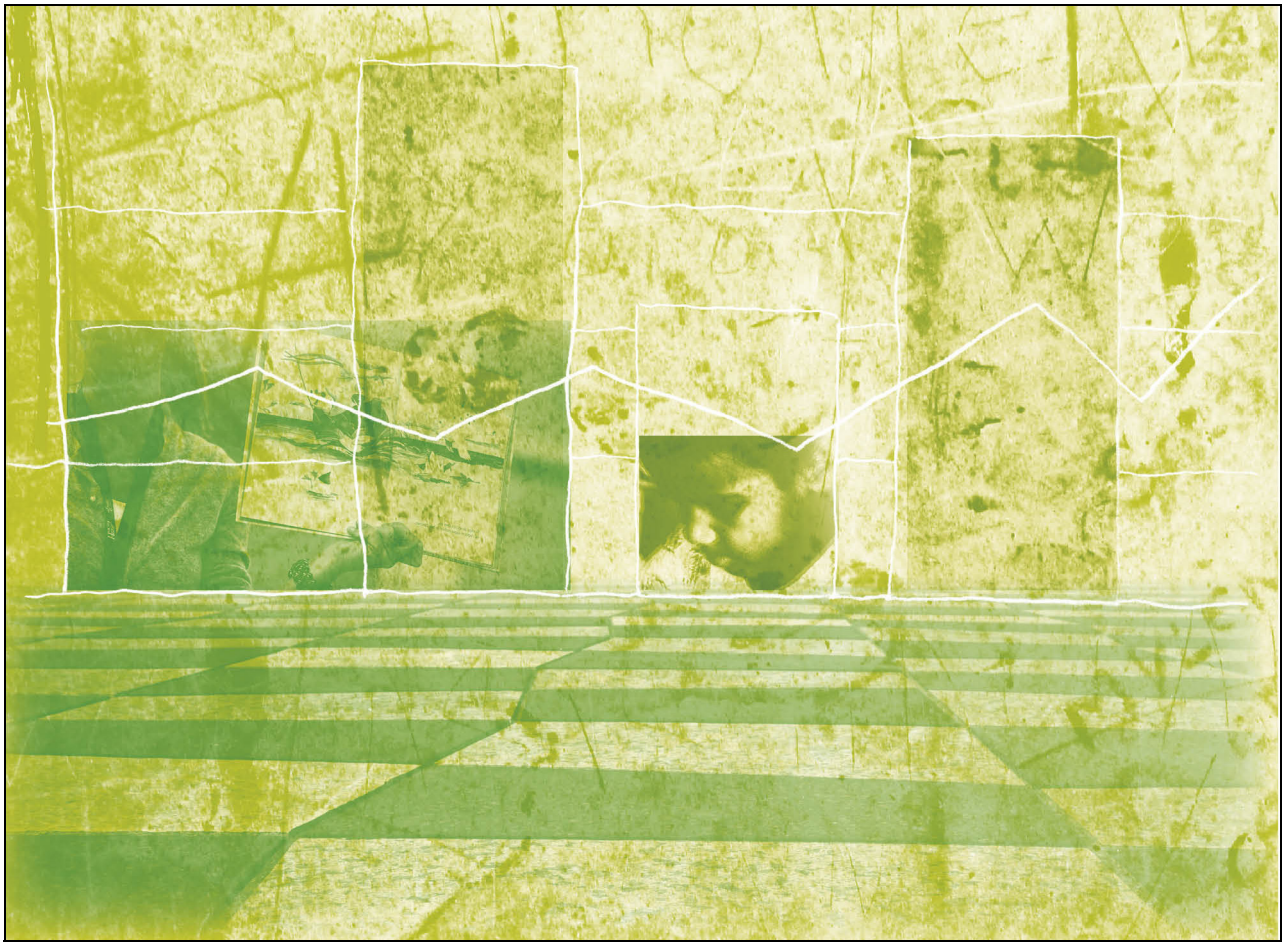
KD vil derfor ha dialog med vertsinstitusjonene og sentrene for å diskutere hvordan vertsinstitusjonene kan overta det faglige ansvaret for de nasjonale sentrene. Departementet vil også involvere de departementene som har særlige interesser i de ulike sentrene i denne prosessen, herunder Helse- og omsorgsdepartementet, som sammen med KD finansierer og gir oppgaver til Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet.

Innlemming av nasjonale sentre i vertsinstitusjonene vil gi samme organisatoriske rammer for disse og Senter for samisk i opplæringen. Departementet vil gå i nærmere dialog med Sametinget og Samisk høgskole om hvordan oppgavene til det samiske senteret kan harmoneres med oppgavene til de nasjonale sentrene. Departementet tar sikte på å gi senteret grunnfinansiering på lik linje med de andre nasjonale sentrene og kommer tilbake til dette i forbindelse med statsbudsjettet for.

Departementet vil

- ha dialog med vertsinstitusjonene og de nasjonale sentrene for å komme frem til hvordan vertsinstitusjonene kan overta det faglige ansvaret for sentrene.
- ha dialog med Sametinget, Samisk høgskole og Senter for samisk i opplæringen om oppgaver for det samiske senteret.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 9.1

Det er godt dokumentert at utdanning har positive samfunnsøkonomiske effekter. Tiltak som fører til at elevenes læringsutbytte øker, vil blant annet kunne føre til høyere økonomisk vekst og lavere offentlige utgifter til blant annet velferds- og trygdeordninger. Det er også godt dokumentert at utdanning har positive effekter på blant annet helse og omfanget av kriminalitet.[1]

Det er vanskelig å beregne akkurat hvor store disse effektene er, men studier antyder at vellykkede skolereformer kan ha betydelige effekter på fremtidig økonomisk vekst.[2] En norsk studie antyder at dersom andelen elever og lærlinger som fullfører og består videregående opplæring, øker fra 70 til 80 prosent, vil det innebære en kostnadsreduksjon for samfunnet på mellom 5,4 og 8,8 mrd. kroner for hvert elevkull. Det tilsvarer om lag 6000 flere elever som fullfører videregående opplæring innen fem år for hvert årskull.[3]

I meldingen presenterer regjeringen flere tiltak som vil medføre økte kostnader, også for kommunesektoren. Dersom disse tiltakene fører til at elevene lærer mer, er det god grunn til å forvente at de samfunnsøkonomiske gevinstene vil være langt høyere enn utgiftene knyttet til de ulike tiltakene.

1 Barth (2005)
2 Hanushek og Woessmann (2010)
3 Falck mfl. (2009)

Tidlig innsats for bedre læring

Departementet vil sende ut til høring et lovforslag om en plikt for skoleeierne til tidlig innsats. I statsbudsjettet for 2017 er det vedtatt å øke bevilgningen til økt lærertetthet på 1.–4. trinn med 460 mill. kroner for å styrke kommunenes arbeid med tidlig innsats. Den samlede bevilgningen er med dette 1,3 mrd. kroner. Midlene skal benyttes til lærerårsverk, og skal bidra til å støtte arbeidet med tidlig innsats. Etter departementets vurdering legger tilskuddet til rette for at kommunene kan følge opp den nye plikten til å tilby intensiv opplæring.

Departementet vil også sende ut til høring et lovforslag om en plikt for skolene til å samarbeide med relevante helse- og omsorgstjenester, barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av elever med personlige, sosiale og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen. Departementet mener at en regulering av skolens plikt til å samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av elever, ikke vil innebære økte kostnader for kommunene. En slik plikt vil regulere oppgaver og ansvarsområder kommunene allerede er pålagt. Hensikten er snarere å sørge for mer samarbeid mellom kommunale tjenester om disse oppgavene, og slik sett vil forslagene kunne føre til at kommunale ressurser brukes mer effektivt.

Som del av satsingen på tidlig innsats vil departementet vurdere å innføre krav om at skolene på barnetrinnet har tilstrekkelig tilgjengelige ressurser med faglig fordypning i spesialpedagogikk for å følge opp behovet for tidlig innsats

For å sette kommunene i stand til å oppfylle kompetansekravet vil departementet vurdere å opprette tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk. Departementet vil komme tilbake til innføringstakt for og omfang av tilbudet om videreutdanning i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Ny kompetansemodell for skolen

Departementet har i Prop. 1 S (2016–2017) foreslått en modell for kompetanseutvikling som differensierer tiltakene etter kommunenes behov og utviklingskapasitet, og består av tre ulike ordninger:

- En *desentralisert ordning*, som sikrer at alle kommuner regelmessig gjennomfører tiltak for kompetanseutvikling. Kommunene definerer og prioriterer hva de trenger, i samarbeid med universiteter og høyskoler. På lengre sikt skal fylkeskommunene også omfattes av ordningen.
- En *oppfølgingsordning,* der kommuner og fylkeskommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater får statlig støtte og veiledning.
- En *innovasjonsordning,* som skal gi mer forskningsbasert kunnskap om hva som fungerer i skolen.

I statsbudsjettet for 2017 bevilges det om lag 200 mill. kroner til kompetanseutvikling til ordningene i den nye kompetansemodellen. I tillegg skal midler fra nasjonale kompetansesatsinger som avsluttes de kommende årene, fases inn i modellen. Frem mot 2020 vil anslagsvis ytterligere 300–400 mill. kroner gjøres tilgjengelig på denne måten. Departementet vil evaluere ordningene i modellen, for eventuelt å justere modellen ved behov. På grunnlag av evalueringene vil det være viktig å vurdere om midlene som departementet planlegger å tilføre kompetansemodellen, er tilstrekkelig for å nå målene for grunnopplæringen.

For at kompetanseutviklingstiltak i skolen skal trekke i samme retning, er det nødvendig å se kommunenes og statens midler i sammenheng. Departementet mener derfor at det statlige tilskuddet må følges av et krav om kommunal medfinansiering, der de kommunene som ønsker å motta midler, selv må bidra med 30 prosent av det statlige tilskuddet. Kommuner som i dag ikke bruker midler til kompetanseutvikling, kan ikke sies å oppfylle det ansvaret de er pålagt gjennom loven. Kravet er derfor ikke først og fremst et pålegg om å bruke mer midler, men en mekanisme for at midler fra nasjonale og lokale myndigheter skal bidra til samme mål.

Videreutdanning for skoleledere

Departementet vil sende ut til høring et lovforslag om å innføre en plikt for skoleeiere til å tilby utdanning på 30 studiepoeng i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer. Departementet legger til grunn at den eksisterende bevilgningen til videreutdanning for rektorer og andre skoleledere setter kommunene i stand til å oppfylle denne nye plikten.

Departementet vil også prøve ut et modulbasert kompetanseutviklingstilbud for erfarne skoleledere innenfor budsjettrammen i 2017. Basert på utprøvingen kan det være aktuelt å utvide ordningen med flere moduler. Departementet vil eventuelt komme tilbake til innføringstakt og omfang av dette tilbudet om videreutdanning i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Kvalitetsvurdering

I etterkant av læreplanfornyelsen vil departementet vurdere enkelte justeringer av systemet for kvalitetsvurdering i skolen. Departementet vil komme tilbake til eventuelle kostnader knyttet til disse endringene i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 24. mars 2017 om Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen blir sendt Stortinget.

Litteratur:

Aas, M og Roald, K. (2016) *Forskningsbasert evaluering av Benchlearningprogrammet.* Oslo: UiO-Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Aasen, P., J. Møller, E. Rye, E. Ottesen, T. S. Prøitz og F. Hertzberg (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen.* Rapport 20/2012. Oslo: NIFU/UiO.

Agasisti, T. og P. Zoido (2015). *The efficiency of secondary schools in an international perspective: Preliminary results from Pisa 2012.* Education Working Paper No. 117. Paris: OECD.

Anderson, C., P. Johansson og N. Waldenström (2011). «Do you want your child to have a certified teacher?». *Economics of Education Review,* 30(1), 65–78.

Bachmann, K. og P. Haug (2006). *Forskning om tilpasset opplæring.* Forskningsrapport nr. 62, Volda: Høgskolen i Volda og Møreforskning.

Bachmann, K., B. G. Bergem, og A. Hervik (2015). *Grunnskoleopplæring til barn og unge som bor i asylmottak og omsorgssentre.* Rapport nr. 1516. Molde: Møreforskning.

Backer-Grøndahl, A. og A. Nærde (2015). «Den viktige og vanskelige selvreguleringen hos barn». *Tidsskrift for norsk psykologforening,* 52(6), 497–503.

Bakken, A. (2009). «Kan skolen kompensere for elevenes sosiale bakgrunn?». *Utdanning 2009 – læringsutbytte og kompetanse,* 79–100.

Bakken, A. og J. I. Elstad (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer.* Rapport nr. 7/12. Oslo: NOVA.

Bakken, A. og Ø. Seippel (2012). *Fremgangsrike skoler under Kunnskapsløftet.* Notat 10/2012. Oslo: NOVA.

Bakken, A. (2016). *Ungdata 2016. Nasjonale resultater.* NOVA Rapport 8/16.

Barth, E. (2005). «Den samfunnsmessige avkastningen av utdanning». *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse,* 168–190.

Berg, S. L., R. Bjørnstad, B. Gran. F. Kostøl, S. Sønsterudbråten og K. T. Kindt (2016). *Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger.* Rapport nr. 32-2016 Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse og Fafo.

Birch, S. H. og G.W. Ladd (1997). «The teacher–child relationship and children's early school adjustment». *Journal of School Psychology,* 35(1), 61–79.

Bjørkeng, B. og B. O. Lagerstrøm (2014). *Voksnes basisferdigheter – resultater fra PIACC.* Rapporter 2014/29. Oslo: SSB.

Blank, R. K. og N. de las Alas (2009). *Effects of Teacher Professional Development on Gains in Student Achievement.* Washington, D.C.: Council of Chief State School Officers.

Blossing, U., A. Hagen, T. Nyen, og Å. Söderström (2010). *Kunnskapsløftet – fra ord til handling: Sluttrapport fra evalueringen av et statlig program for skoleutvikling.* Oslo: Fafo og Karlstad Universitet.

Bonesrønning, H., J. M. V. Iversen og I. Pettersen (2012). *Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer.* SØF rapport 04/12. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Borg, E., I. Drange, K. Fossestøl og H. Jarning (2014). *Et lag rundt læreren. En kunnskapsoversikt.* AFI-rapport 8/2014. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Borg, E., H. Christensen, K. Fossestøl og Ø. Pålshaugen (2015). *Hva lærerne ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for satsing på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen.* AFI-rapport 6/2015. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Borge, L. og L.R. Naper (2005). *Efficiency potential and effieciency variation in norwegian lower secondary schools.* Working paper series No. 15/2005. Trondheim: NTNU.

Borge, L.E. og K.J. Sunnevåg (2006). *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren. Sluttrapport.* SØF-rapport nr. 07/06. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Brinchmann, E. I., H. N. Hjetland og S.-A. H. Lyster (2016). «Lexical Quality Matters: Effects of Word Knowledge Instruction on the Language and Literacy Skills of Third- and Fourth-Grade Poor Readers». *Reading Research Quarterly,* 51(2), 165–180.

Bråten, B., N. Drange, H. Haakestad og K. Telle (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport*. 2014: 44. Oslo: Fafo.

Burns, T. and F. Köster (red.) (2016). *Governing Education in a Complex World.* Eductational Research and Innovation. Paris: OECD Publishing.

Børte, K., S. Lillejord og L. Johansson (2016). *Evnerike elever og elever med stort læringspotensial: En forskningsoppsummering.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Børte, K. og S. Lillejord (2017). *Lærerutdanning som profesjonsutdanning – forutsetninger og prinsipper fra forskning.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Caspersen, J., P. O. Aamodt, N. Vibe og T. C. Carlsten (2014). *Kompetanse og praksis blant norske lærere. Resultater fra TALIS-undersøkelsen i 2013.* Oslo: NIFU.

Caspersen, J. og C. Wendelborg (2016). *Ungdomstrinn i utvikling- betydning for elevene? Sammenligning av deltakende og ikke-deltakende skoler på utvalgte tema fra Elevundersøkelsen skoleåret 2015/2016.* Notat 2016. NTNU: Samfunnsforskning.

Chetty, R., J. F. Friedman og J. E. Rockoff (2014). «Measuring the Impacts of Teachers 1: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates». *The American Economic Review,* 104(9), 2593–2632.

Christoffersen, M. N., A. K. Højen-Sørensen og L. Laugesen (2014). *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversikt.* 14:23. København: SFI – Det nationale forskningssenter for velfærd.

Dahl, T., T.Buland, S.Mordal og B.E.Aaslid (2012). *På de samme stier som før. Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen*. SINTEF Teknologi og Samfunn.

Dahl, T., B. Askling, K. Heggen, L. I. Kulbrandstad, T. Lauvdal, L. Qvortrup, K. G. Salvanes, K. Skagen, S. Skrøvset, F. W. Thue og S. Mausethagen (2016). *Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag.* Oslo: Fagbokforlaget.

Dahler-Hybertsen, I., B. Stensaker, R. A. Federici, M. S. Olsen, A. Solem og P. O. Aamodt (2014). *Ledet til endring. Nasjonal rektorutdanning i grunn- og videregående skole; endringer på skolene, måloppnåelse og anbefalinger*. Oslo: NIFU/ Trondheim: NTNU.

Darling-Hammond, L. (2000). «Teacher Quality and Students Achievement: A review of state policy evidence». *Education policy analysis archives,* 8(1), 1–44.

Darling-Hammond, L. og P. Youngs (2002). «Defining Highly Qualified Teachers: What does Scientifically-Based Research Actually Tell Us?». *Education Researcher*, 31(4), 13–25.

Darling-Hammond, L., R. C. Wei, A. Andree, N. Richardson og S. Orphanos (2009). *Professional Learning in the learning profession: A status report on teacher development in the United States and abroad*. Stanford Univeristy: National Staff Development Council.

Dee, T. S., Jacob, B., og N. L. Schwartz (2013). «The effect of NCLB on school resources and practices». *Education Evaluation and Policy Analysis,* 35, 252–279.

Drange N. og K. Telle. (2011). «Gratis kjernetid i barnehage: Effekt på skolekarakterene til barn frå innvandrerfamilier». *Utdanning* 2011, 39–56.

Drange, N., T. Havnes og A. M. J. Sandsør (2012). *Kindergarden for all: Long run effects of a universal intervention*. SSB Discussion Papers, Nr. 695. Oslo: SSB.

Drange, N. og T. Havnes, (2015). *Child care before age two and the development of language and numeracy. Evidence from a lottery.* Discussion Papers No. 808. Oslo: SSB.

Drange, N. (2016). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo. Rapport 1: Oppfølging av barna på tredje trinn.* Rapporter 2016/36. Oslo: SSB.

Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R. Taylor og K. Schellinger (2011). «The impact of enhancing students' social and emotional learning: a meta-analysis og school-based universal intervetnions». *Child Development,* 82(1), 405–432.

Dyrkorn, K., I. Gram, Ø. L. Nilsen, E. Ottesen og M. Aas (2013). *Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps: Sluttrapport.* Oslo: Rambøll, ILS og UiO.

Ehrhardt, J., N. Huntington, J.Molino, og W. Barbaresi (2013). «Special Education and Later Academic Achievement». *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics* 34(2), 111–119.

Education Endowement Foundation. «Education Endowment Foundation» 24.11.2016.

Falch., T., A. B. Johannessen og B. Strøm (2009). *Kostnader av frafall i videregående opplæring.* Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Falch, T., L. E. Borge, P. Lujala, O. H. Nyhus og B. Strøm (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring.* SØF-rapport nr. 03/10, Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Falch, T., S. Bensnes, og B. Strøm (2016). *Skolekvalitet i videregående opplæring.* SØF-rapport nr. 01/16. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Fjeldstad, D., R. Mikkelsen og J. Lauglo (2010). *Demokratisk beredskap. Kortrapport om norske ungdomsskolelevers prestasjoner og svar på spørsmål i den internasjonale demokratiundersøkelsen International Civic and Citizenship Education Study (ICCS 2009).* Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleforsking.

Finne, H., S. Mordal og T. M. Stene (2014). *Oppfatninger av studiekvalitet i lærerutdanningene 2013.* Trondheim: Sintef.

Folkehelseinstituttet (2015). *Folkehelserapporten – Helsetilstanden i Norge: Psykisk helse hos barn og unge.*

Fryer, R.G. (2016). *The production of human capital in developed countries: Evidence from 196 randomized experiments.* Working Paper 22130. Cambridge MA: National bureau of economic research.

Gjedrem S. og S. O. Fagernes (2016). *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren.* Rapport til Kunnskapsdepartementet.

Gjerustad, C. og E. Waagene (2015). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2015. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere.* Oslo: NIFU.

Gjerustad, C., R. A. Federici og E. Waagene (2016). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2016. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere.* Oslo: NIFU.

Gjerustad, C. og T. Næss (2016). *Deltakerundersøkelsen 2016. Resultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i skolen som har tatt videreutdanning innenfor strategien «Kompetanse for kvalitet».* Rapport 2016:28. Oslo: NIFU.

Goldin, C. og L. F. Katz (1997). *Why the United States Led in Education: Lessons from Secondary School Expansion, 1910 to 1940.* Working Paper No. 6144. Cambridge MA: National bureau of economic research.

Goldstein, H., Yang, M., Omar, R., Turner, R., og S. Thompson (2000). «Meta-analysis using multilevel models with an application to the study of class size effects». *Journal of the Royal Statistical Society: Series C (Applied Statistics),* 49(3), 399–412.

Grande S. Ø., R. H. Lyckander, J. Landro og K. Rokkones (2014). *Frem i lyset. En kartlegging av status og behov for lærerutdanning for yrkesfag.* Oslo: HiOA og NTNU

Grønlie, T. (2004). «Fra velferdskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans». *Historisk Tidsskrift*, 83, 633–649.

Hagen, A. og T. Nyen (2009). *Kompetanse– for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005 –2008»,* nr. 21. Oslo: Fafo.

Hamilton, L.S., B.M. Stecher, og K.Yuan (2012). «Standards-based accountability in the United States: Lessons learned and future directions». *Education Inquiry,* 3, 149–270.

Hanushek, E. og L. Woessmann (2010). *The High Cost of Low Educational Performance. The long-run economic impact of improving PISA outcomes.* Paris: OECD.

Hanushek, E.A. (2011). «The economic value of higher teacher quality». *Economics of Education Review*, 30, 466–479.

Hargreaves, A. og M. Fullan (2012). *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School.* London and New York: Routledge.

Hattie, J. (2009). *Visible Learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.* New York: Routledge.

Hattie, J. (2015). *What Works Best in Education: The Politics of Collaborative Expertise.* London: Pearson.

Haug, P. (2014a). «Spesialundervisning i praksis». Paideia *8/2014, 31–42.*

Haug, P. (2014b). «Er inkludering i skulen gjennomførleg?» I: S. Germeten (red.) *De utenfor. Forskning om spesialpedagogikk og spesialundervisning.* Bergen: Fagbokforlaget.

Haugset, A. S., T. Osmundsen, J. Caspersen, M. H. Haugum og B. Ljunggren (2016). *Følgeevaluering av strategien: Kompetanse for framtidens barnehage.* Steinkjer: Trøndelag forskning og utvikling.

Havnes, T. og M. Mogstad (2009). *No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes.* Discussion Paper, 582. Oslo: SSB.

Heckman, J. (2008). «Schools, Skills, and Synapses». *Economic Inquiry*, 46(3), 289–324.

Heckman, J. og T. Kautz (2013). Fostering and measuring skills: Interventions that improve character and cognition. Working Paper 19656. Cambridge MA: National bureau of economic research.

Helgesen, M. K., K. Johannessen, T. Kvinge, A. Skaålholt, A. Kårtein, D. S. Olsen og C. Å. Arnesen (2014). *Kompetanse og rekruttering i kommunale helse- og omsorgstjenester: Kompetanseløftets effekter i kommunene.* Notat 2014:110. Oslo: NIFU og NIBR.

Helsedirektoratet (2016). *Kartlegging av årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten* 10/2016.

Hildrum, A. og H. Nybøen (2016). *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0–24-samarbeidet.* Læringsnotat 2016. Oslo: Difi.

Hooghe, L. og G. Marks (2003). «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi Level Governance». *The American Political Science Review.* 97(2), 233–243.

Holen, S. og E. Waagene (2014). *Psykisk helse i skolen. Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant lærere skoleledere og skoleeiere.* Rapport 9/2014 Oslo: NIFU.

Homme, A. D. (2008). *Den kommunale skolen. Det lokale skolefeltet i historisk perspektiv.* Doktorgradsavhandling. Bergen: UiB.

Hovdhaugen, E., H. Høst, A. Skålholt, P. O. Aamodt, og S. Skule (2013). *Videregående opplæring- tilstrekkelig grunnlag for arbeid og videre studier?* Rapport: 2013-50. Oslo: NIFU.

Hughes, J. N. (2012). «Teacher-Student relationships and school adjustment: progress and remaining challenges». *Attachment and Human Development,* 14(3), 319–327.

Innst. 390 S (2010–2011). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen.*

Innst. 50 S (2011–2012). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om læring og fellesskap.*

Innst. S. nr. 432 (2012–2013) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om på rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen.*

Innst. 19 S (2016–2017). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet.*

Innst. 69 S (2016–2017). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Iselin Nybø og Abid Q. Raja om å endre skolefritidsordningen til en aktiv fritidsordning og styrke kvaliteten i tilbudet.*

Jennings, J og H. Sohn (2014). «Measure for Measure: How Proficiency-Based Accountability Systems Affect Inequality in Academic Achievement». Sociology of Education, 87, 125–141.?

Jensen, K. (2007). «The desire to learn: an analysis of knowledge-seeking practices among professionals». *Oxford Review of Education*, 33(4), 489–503.

Jensen, K (2008). «Nye utfordringer i kunnskapssamfunnet: Kunnskapsutvikling og faglig oppdatering hos lærere, sjukepleiere, dataingeniører og revisorer». *Bedre Skole,* 4: 2008, 54–57.

Jenssen, E. S. og S. Lillejord (2009). «Tilpasset opplæring: politisk drakamp om pedagogisk praksis». *Acta Didactica Norge*, 3(1), 1–15.

Jøsendal, J. S. og D. Langfjæran (2009). *Kom nærmere. Sluttrapport fra FoU-prosjektet. Hvordan lykkes som skoleeier.* Oslo: Pricewaterhouse Coopers.

Kirkebøen, L. J., A. Kotsadam og O. Raaum (2016). «Effekter av satsing på økt lærertetthet». *Økonomiske analyser,* 5/2016, 42–49.

Kjærnsli, M. og R. V. Olsen (red.) (2013). *Fortsatt en vei å gå. Norske elevers kompetanse i matematikk,naturfag og lesing i PISA 2012.* Oslo: Universitetsforlaget.

Kjærnsli, M. og F. Jensen (red.) (2016). *Stø kurs. Norske elevers kompetanse i naturfag, matematikk og lesing i PISA 2015.* Oslo: Universitetet i Oslo ILS.

Klette, K. (2003). «Lærernes klasseromsarbeid; Interaksjons- og arbeidsformer i norske klasserom etter Reform 97». I: Klette (red.) *Klasserommets praksisformer etter Reform 97.* Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt.

Kraft, M. A., W. M. Marinell og D. Yee (2016). «School organizational contexts, teacher turnover, and student achievement: Evidence

from panel data». *American Educational Research Journal*, 53(5), 1411–1499.

Lagerström, B.O., H. Moafi og M. K. Revold (2014). *Kompetanseprofil i grunnskolen. Hovedresultater 2013/2014.* Rapporter 2014/30. Oslo: SSB.

Leithtwood, K., K.S. Louis, S. Anderson og K. Wahlstrom (2004). *How leadership influences student learning. Learning from the Leadership Project.* New York: The Wallace Foundation.

Lerner, J. S. og P. E. Tetlock (1999). «Accounting for the effects of accountability». *Psychological Bulletin,* 125(3), 235–275.

Leuven, E. og M. Rønning (2011). *Classroom Grade Composition and Pupil Achievement.* IZA Discussion Paper No. 5922. SSB: Oslo.

Li, Z. (2016). «The magnitude og teacher expectation effects: Differences in students, teachers and contects». *International Journal of Learning, Teaching and Educational Research,* 15(2), 76–93.

Lillejord, S., K. Halvordsrud, E. Ruud, K. Morgan, T. Freyr, P. Ficher- Griffiths, O. J. Eikeland, T. E. Hauge, A. D. Homme og T. Manger (2015a). *Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Lillejord, S., K. Børte, K. Halvorsrud, E. Ruud, og T. Freyr (2015b). *Tiltak med positiv innvirkning på barns overgang fra barnehage til skole: En systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Lødding, B. (2015). *Mobilisering for mangfold. Kartlegging av kompetanse i barnehagesektor og grunnopplæring for barn, unge og voksne i første fase av satsingen Kompetanse for mangfold.* Rapport 4/2015. Oslo: NIFU.

Markussen, E., T. C. Carlsten, I. Seland og J. Sjaastad (2015). *Evaluering av virkemidlene i Ungdomstrinn i utvikling. Delrapport 2.* Oslo: NIFU.

Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – mestring og muligheter.*

Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet.*

Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen.*

Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse.*

Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag– Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet.*

Mourshed, M., C. Chijioke, og M. Barber (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better.* Brussel: McKinsey & Company.

Munthe, E. J. I. Solbakken, H. Hjetland, B. C. Hustad, T. Isaksen, H. M. Jahr, E. Maagerø, J. Rasmussen, T. Werler (2015). Grunnskulelærarutdanningane etter fem år. Status, utfordringar og vegar vidare. Følgegruppa for lærarutdanningsreforma: Rapport 5-2015. Stavanger: UiS.

Nasjonalt kompetansemiljø i vurdering (2012). *Teoretisk bakgrunnsdokument for arbeid med vurdering for læring på ungdomstrinnet. Rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2012–2017.* Oslo: Utdanningsdirektoratet.

NOKUT (2006). *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006.* Del 1: Hovedrapport. Oslo: NOKUT.

Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009). *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater.* Hamar: Høgskolen i Hedmark.

Nordahl. T., og O. Hansen (red.), R. Lekhal, H. D. Zachrisson, E. Solheim, T. Moser og M. B. Drugli (2015). *Barnehagen: betydningen av kvalitet i barnehagen.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Nordenbo, S., M. Larsen, N. Tiftikci, R. Wendt og S. Østergaard (2008). *Lærerkompetanse og elevers læring i barnehage og skole. Et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo.* København: Danmarks Pædagogsike Universitetsforlag og Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.

NOU 2009: 18 *Rett til læring.* Kunnskapsdepartementet.

NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring — Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.* Kunnskapsdepartementet.

NOU 2011: 14 *Bedre integrering — Mål, strategier, tiltak.* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2012: 1 *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene.* Kunnskapsdepartementet.

NOU 2015: 2 *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* Kunnskapsdepartementet.

NOU 2016: 14 *Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial.* Kunnskapsdepartementet.

OECD (1989). *Ekspertvurdering fra OECD. OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk.* Oslo: Aschehoug. Paris: OECD Publishing.

OECD (2005a) *Formative Assessment: Improving Learning in Secondary Classrooms.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2005b) *Teachers Matter- Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2010). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Norway.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2011). *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2013). *Leadership for 21st Century Learning.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2014a). *School improvement through strong leadership*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2014b). *TALIS 2013 Results. An International Perspective on Teaching and Learning.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016a). «Norway» I: *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2016b). *PISA 2015 results. Excellence and equity in education.* Volum 1. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016c). *Teacher Professionalism. Insights from TALIS 2013.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2016d). *What makes a School a Learning Organization?* Paris: OECD Publishing.

Pellegrino, J. W. og M. L. Hilton (2012). *Education for Life and Work: Developing Transferable Knowledge and Skills in the 21st Century.* Washington D.C.: The National Academies Press.

Postholm, M. B., T. Dahl, G. Engvik, H. Fjørtoft, E. J. Irgens, L. V.Sandvik og K. Wæge (2013). *En gavepakke til ungdomstrinnet? En undersøkelse av den skolebaserte kompetanseutviklingen på ungdomstrinnet i piloten 2012/2013.* Trondheim: NTNU Skole- og læringsforskning.

Rambøll (2013). *Evaluering av årlige tilstandsrapporter – Årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling.* Oslo: Rambøll.

Rambøll (2014). *Veiledningsordning for nytilsatte nyutdannede lærere og barnehagelærere- Resultater fra kartleggingen 2014.* Oslo: Rambøll.

Rambøll (2016a). *Evaluering av veiledningsordningen for nyutdannede pedagoger i barnehage og skole.* Oslo: Rambøll.

Rambøll (2016b). *Utvikling av mellomledere i grunn- og videregående opplæring.* Oslo: Rambøll.

Rambøll (2016c). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud.* Oslo: Rambøll.

Rambøll/BI (2016). *Evaluering av programmet «Den gode skoleeier».* Oslo: Rambøll.

Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Bergen: UiB.

Robinson, V., M. Hohepa og C. Lloyd (2009). *School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why. Best Evidence Synthesis Iteration*. New Zealand Ministry of Education.

Rosenthal, R. og D.B. Rubin (1978). «Interpersonal expectancy effects: The first 345 studies». *Behavioral and Brain Sciences,* 1(3), 377–386.

Sabol, T. J. og R. Pianta (2012). «Recent Trends in research on teacher-child relationships». *Attachment and Human Development*, 14(3), 213–231.

Saine, N. L., M. K. Lerkkanen, T. Ahonen, A. Tolvanen, og H. Lyytinen (2011). «Computer-Assisted Remedial Reading Intervention for School Beginners at Risk for Reading Disability». *Child development*, 82(3), 1013–1028.

Schuengel, C. (2012). «Teacher-student relationships as a developmental issue». *Attachment and Human Development,* 14(3), 329–336.

Sjaastad, J., T. C. Carlsten, S. Wollscheid, R. B. Reiling og R. A. Federici (2016). *Kartlegging av lærere uten formelle kvalifikasjoner.* Rapport 2016:15. Oslo: Nifu.

Skolverket (2015). *Bidrag til skolans utveckling: Fokus på: hur kommuner tar del av statsbidrag 2011 –2014.* Stockholm: Skolverket.

Slavin, R.E. (1989). «Class Size and Student Achievement: Small Effects of Small Classes». *Education Psychologist,* 24(1), 25–77.

Slavin, R.E., C. Lake, S. Davis, og N. Madden (2009). Effective programs for struggling readers: A best evidence synthesis. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.

SSB (2016). *Nøkkeltall for utdanning*. Oslo: SSB.

Steffensen, K. R. Ekren, O. O Zachrisen og L. J. Kirkebøen (2017). *Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen?* Rapporter 2017/2. Oslo: SSB.

St.meld. nr. 37 (1990–1991) *Organisering og styring i utdanningssektoren.*

St.meld. nr. 29 (1994–1995) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan.*

St.meld. nr. 47 (1995–1996) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem.*

St.meld. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål.*

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

Sutherland, D. R. Price, I. Joumard, C. Nicq (2007). *Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education*. OECD Economics Department Working Paper No. 546. Paris: OECD Publishing.

Taguma, M., C.Shewbridge, J.Huttova og N. Hoffman (2009) *Reviews of Migrant Education. Norway.* Paris: OECD Publishing.

The Institute for Education Leadership (2013). *The Ontario Leadership Framework*. Ontario: The Insitute for Education Leadership.

Torgesen, J. K., R. K. Wagner, C. A. Rashotte, J. Herron, og P. Lindamood (2010). «Computer-assisted instruction to prevent early reading difficulties in students at risk for dyslexia: Outcomes from two instructional approaches». *Annals of dyslexia*, 60(1), 40–56.

Turmo, A. og P. O. Aamodt (2007). *Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole*. Oslo: NIFU

U.S Department of Education (2016). «Investing in Innovation Fund». Hentet 24.11.2016. http://www2.ed.gov/programs/innovation/index.html.

Utdanningsdirektoratet (2012). Evalueringen av Kunnskapsløftet. 2006–2012. Utdanningsdirektoratets oppsummering av evalueringen.

Utdanningsdirektoratet (2014). *Notat oppdragsbrev nr. 1-14: Direktoratet bes å vurdere innføring av obligatorisk rektorutdanning for nytilsatte skoleledere*

Utdanningsdirektoratet (2016a). *Utdanningsspeilet 2016.*

Utdanningsdirektoratet (2016b). «Hva er et godt læringsmiljø?» Hentet 01.12.2016. https://www.udir.no/laring-og-trivsel/laringsmiljo/psykososialt-miljo/hva-er-et-godt-laringsmiljo/

Utdanningsdirektoratet (2017). *Prosjektrapport, Regelverk i praksis 2014 – 2016.*

van Huizen, T., L. Dumhs, og J. Plantenga (2016). *A Cost-Benefit Analysis of Universal Preschool Education. Report to the European Commission.* Utrecht: Utrecht University.

Van Twist, M., M. van der Steen, M. Kleiboer, J. Scherpenisse og H. Theisens (2013). *Coping with very Weak Primary Schools: Towards Smart Interventions in Dutch Education Policy.* OECD Education Papers. No. 98. Paris: OECD Publishing.

Wendelborg, C., M. Røe og J. Caspersen (2016). *Elevundersøkelsen 2015 – hovedrapporten.* Trondheim: NTNU: Samfunnsforskning.

Wendelborg, C. (2017). *Mobbing og arbeidsro i skolen: Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2016/17.* Rapport 2017. Trondheim: NTNU.

Wiborg, Ø., C. Å. Arnesen, J. B. Grøgaard, L. A.Støren og V. Opheim (2011). *Elevers prestasjonsutvikling – hvor mye betyr skolen og familien? Andre delrapport fra prosjektet «Ressurser og resultater»* Oslo: NIFU.

Winter S. (1994). *Implementering og effektivitet.* Viborg: Systime Academic. 1. utg, 5. opplag.

Woessmann, L. (2007). «International Evidence on Expenditures and Class Size: A Review». *Brookings Papers on Education Policy*, 245–272.

Woessmann, L. (2016). «The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement». *Journal of Economic Perspectives*, 30(3), 3–32.

Wolff, U. (2011). «Effects of a randomised reading intervention study: An application of structural equation modelling». *Dyslexia*, 17(4), 295–311.

Wolff, U. (2016). «Effects of a Randomized Reading Intervention Study Aimed at 9-Year-Olds: A 5-Year Follow-up». *Dyslexia*, 22(2) 85–100.

Yoon, K. S., T. Duncan, S. W. Y. Lee, B. Scarloss og K. L. Shapley (2007). *Reviewing the evidence on how teacher professional development affects student achievement.* Washington, DC: U.S. Department of Education.

Zachrisson, H. D., R. Lekhal og S. Schjølberg (2010). *Barnehage og psykisk helse hos sped- og småbarn.* I: Moe, I. V., Slinning, K. og M Bergum Hansen (red.) *Håndbok i sped- og småbarns psykiske helse.* Oslo: Gyldendal.

Øia, T. (2012). *Ung i Oslo 2012. Nøkkeltall.* Notat nr 7/12. Oslo: NOVA.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslags- og kapittelillustrasjoner:
Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Xpress AS – 03/2017

MILJØMERKET
241 570
Trykksak