Policy lab notat
En interessebasert skolehverdag



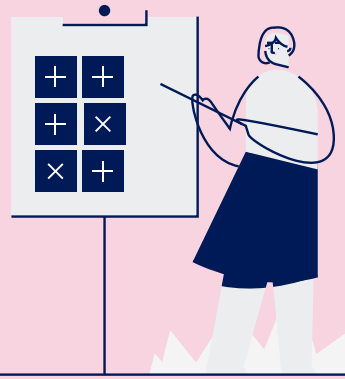
KS FoU

ComteBureau

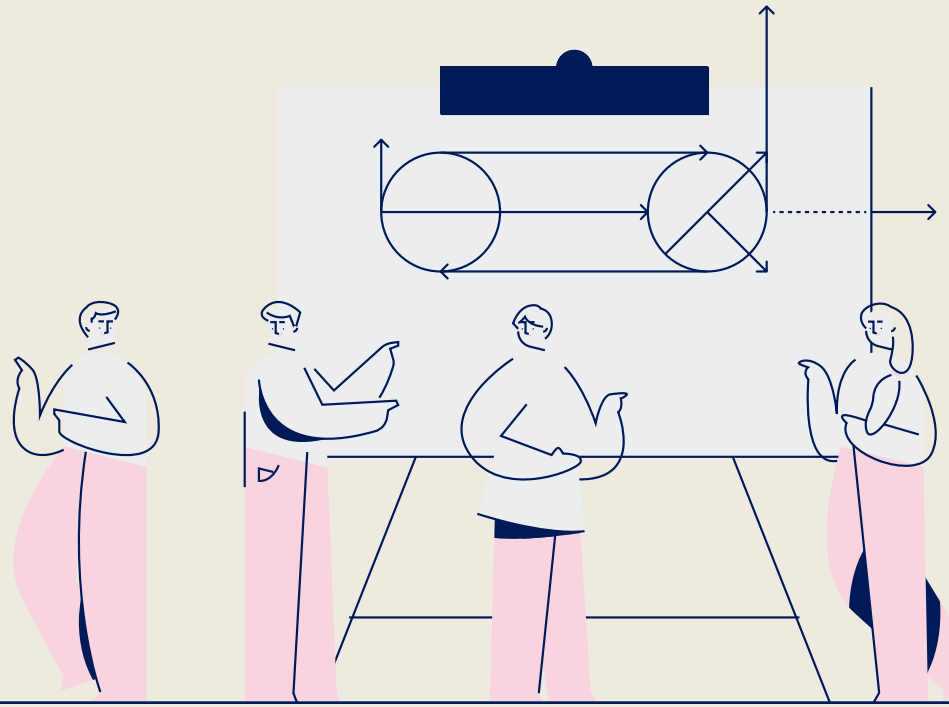
AGENDA KAUPANG

Innholdsfortegnelse

2 Bakgrunn for arbeidet
8 Problembildet
11 Hva vi ser når vi setter aktørenes behov og reguleringen i sammenheng
15 Regulatoriske utfordringer som begrenser en mer interessebasert skolehverdag
21 Kryssvirkningen: hvorfor utfordringene må ses samlet
23 Anbefalinger for videre arbeid
29 Avslutning



Bakgrunn for arbeidet



Bakgrunn for arbeidet

Denne rapporten oppsummerer hva policy lab-arbeidet knyttet til en interessebasert skolehverdag har avdekket om hvordan dagens reguleringer i skolen virker i praksis, og hvilke justeringer som kan gi kommuner, fylkeskommuner og skoler større handlingsrom til å møte elevenes faktiske behov. Rapporten er ment som et kunnskapsgrunnlag for videre dialog mellom KS og statlige myndigheter om hvordan styring og regelverk kan utvikles i lys av endrede behov i opplæringen.

Arbeidet er gjennomført som del av et FoU-prosjekt initiert av KS, med Våre unge Vestfold og Våre unge Larvik som sentrale samarbeidspartnere. Prosjektet har hatt som ambisjon å undersøke hvordan regelverk, styringssignaler og finansieringsordninger samlet sett påvirker muligheten til å utvikle mer relevante, sammenhengende og motiverende læringsløp for ungdom, særlig i overgangen mellom ungdomstrinn og videregående opplæring.

Rapporten bygger på praksisnær utforskning i kommuner og fylkeskommune, med bred involvering av elever, lærere, skoleledere, skoleeiere og representanter fra Våre unge Vestfold. Innsikten er utviklet gjennom arbeidsverksteder, dialogbaserte økter og praktiske utprøvinger i skolekontekst. Tilnærmingen har vært iterativ og utforskende, med mål om å identifisere regulatoriske mønstre som i praksis former eller begrenser handlingsrommet i skolen, snarere enn å evaluere enkelttiltak.

I tillegg har prosjektet hatt innledende dialog i etatssamarbeidet, for å teste problemforståelser og avklare hva som kan være relevant videre. Arbeidet har i denne fasen hatt hovedtyngde i kommune, fylkeskommune og skolefeltet. Mer systematisk involvering av statlige aktører er derfor definert som et neste steg, og ligger til grunn for anbefalingene i rapporten.

Denne rapporten inneholder:

- En tydelig kontekst for hvorfor arbeidet ble igangsatt
- En gjennomgang av sentrale regulatoriske utfordringer som ble identifisert gjennom arbeidet
- Konkrete anbefalinger for videre policyutforskning basert på erfaringene fra prosjektet

Rapporten kan leses selvstendig, men inngår i et samlet kunnskapsgrunnlag sammen med Rapport 1, som beskriver etablering og rigg for KS sin Policy lab.

Prosjektet er finansiert og ledet av KS, og gjennomført i samarbeid med Comte Bureau, Agenda Kaupang og Våre unge Vestfold. Rapporten er skrevet av Comte Bureau og Agenda Kaupang, i tett samarbeid med KS.
/ 2025

Metode, prosess og datagrunnlag

Arbeidet i policy lab-prosjektet er gjennomført som utforskende policyutvikling, med bruk av policy lab-metodikk og lavterskel eksperimentering. Formålet har vært å undersøke hvordan regelverk, vurderingsordninger og styringssignaler virker i praksis når vi tar utgangspunkt i elevenes interesser, og hvilke regulatoriske forhold som da blir begrensende eller åpner handlingsrom.

Datagrunnlaget er utviklet gjennom en serie policy lab-aktiviteter over tid, og bygger på følgende hovedformer for arbeid:

Policy lab-verksteder og arbeidsøkter

Prosjektet har gjennomført flere arbeidsverksteder med samlet bred deltakelse fra kommuner, fylkeskommune, ungdomsskoler, videregående skoler og Våre unge Vestfold. Totalt har over 90 deltakere bidratt i policy labene.

- 06.05.25 / Policy lab med KS praksisfellesskap for systeminnovasjon (“Alliansen”)
- 27.05.25 / Policy lab med arbeidsgruppen Våre unge Vestfold
- 03.09.25 / Policy lab med arbeidsgruppen Våre unge Vestfold
- 17.09.25 / Policy lab med 22 elever ved Brunla ungdomsskole
- 15.10.25 / Policy lab med 21 deltakere fra Holmestrand kommune, Larvik kommune, Vestfold fylkeskommune og videregående skoler, samt arbeidsgruppen Våre unge Vestfold
- 01.12.25 / Policy lab med rundt 30 deltakere, hovedsakelig lærere, skoleledere og kommunale ledere, samt arbeidsgruppen Våre unge Vestfold

Deltakerne representerte roller som lærere, rektorer, assisterende rektorer, avdelingsledere, kommunalsjefer, skolefaglige rådgivere og fylkeskommunale skoleeiere.

Vi har også hatt dialogmøter med Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge, Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning og KS strategisk råd for innovasjon og forskning.

Utforskende arbeidsformer

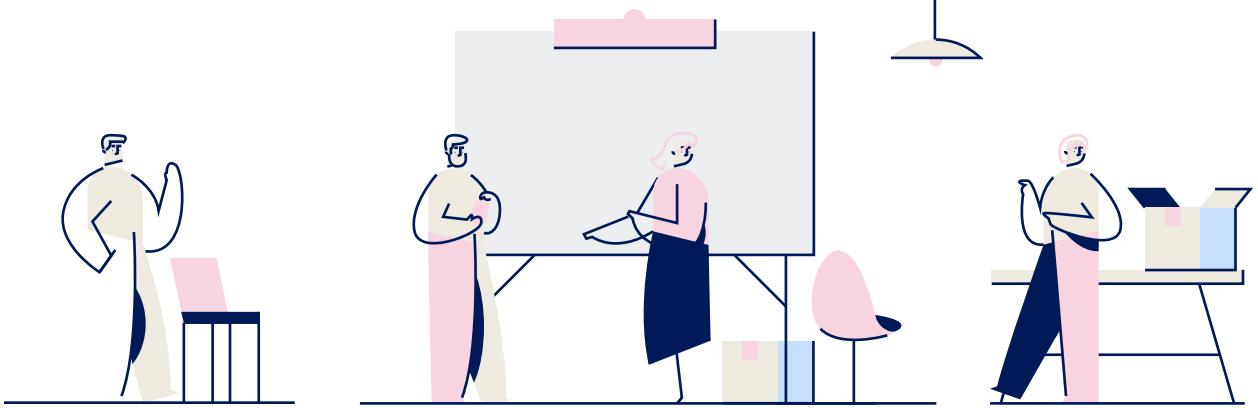
Arbeidet har bestått av strukturerte policy lab-øvelser som:

- “Hva hvis”-scenarier knyttet til interessebasert organisering av opplæring.
- Bordøvelser der deltakerne har testet hvordan regelverk og vurderingsordninger virker i praksis.
- Gjentagende utforsking av alternative organiseringsgrep, uten å ta stilling til ferdige løsninger.

Dette har gjort det mulig å identifisere hvordan regulatoriske virkemidler samvirker, og hvor friksjon oppstår mellom ambisjon og faktisk handlingsrom.

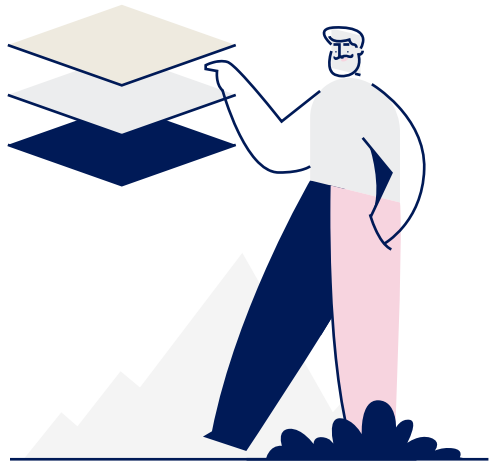
Avgrensning og gyldighet

Datagrunnlaget gir ikke statistisk representativ kunnskap om hele opplæringssektoren. Det gir derimot et solid og etterprøvbart grunnlag for å identifisere mønstre, friksjon og regulatoriske virkemåter som er relevante å utforske videre i dialog mellom kommunesektoren og staten.



Arbeid på mikro-, meso- og makronivå

Policy lab-arbeidet er gjennomført med en bevisst tilnærming der innsikt utvikles parallelt på flere nivåer i utdanningssystemet. Erfaringer fra elever, lærere, skoleledelse og skoleeiere har vært utforsket og diskutert samtidig, heller enn i separate og sekvensielle løp. Dette har gjort det mulig å se hvordan regulatoriske føringer virker i praksis, og hvordan utfordringer på ett nivå henger sammen med beslutninger og rammer på andre nivåer.



Arbeid på mikro-, meso- og makronivå

Mikronivå / elevers og læreres praksis

På mikronivå har arbeidet tatt utgangspunkt i elevers og læreres faktiske erfaringer fra skolehverdag og opplæringsløp. Dette inkluderer policy lab-arbeid med elever ved ungdomsskole, samt dialog og øvelser med lærere og skoleledere i både ungdomsskole og videregående opplæring.

Her har fokus vært på konkrete situasjoner: hvordan undervisning organiseres, hvordan vurdering oppleves, og hvordan elevenes interesser enten får eller ikke får plass innenfor gjeldende rammer. Dette nivået har vært avgjørende for å gjøre regulatoriske utfordringer konkrete og etterprøvbare.

Mesonivå / skoleeier og lokal styring

På mesonivå har arbeidet samlet skoleeiere, kommunale og fylkeskommunale ledere, rektorer og skolefaglige rådgivere i felles policy lab-verksteder. Særlig meso-workshopen 1. desember bidro til å synliggjøre hvordan regelverk, vurderingsordninger og styringssignaler tolkes og operasjonaliseres lokalt.

Dette nivået har vært sentralt for å forstå hvordan nasjonale føringer møter lokale prioriteringer, organisering, ressurser og ansvar, og hvordan dette påvirker muligheten til å utvikle mer fleksible og sammenhengende læringsløp.

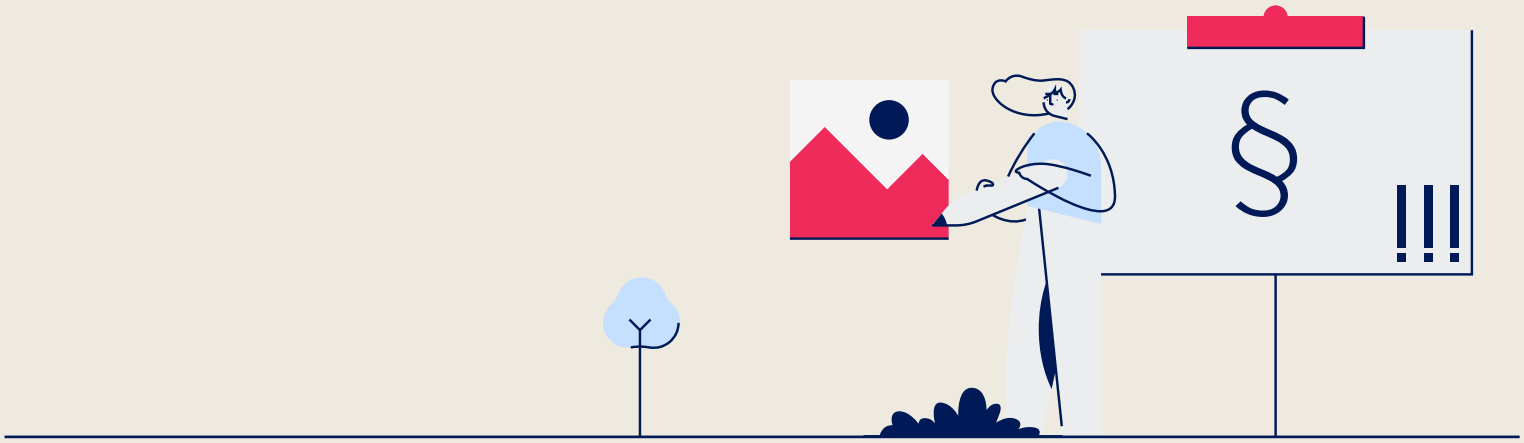
Makronivå / statlige rammer og videre policyutforskning

Arbeidet på makronivå har i denne fasen vært mer avgrenset. Prosjektet har hatt innledende dialoger i etablerte samarbeidsarenaer, blant annet gjennom etatssamarbeidet, for å teste problemforståelser og vurdere relevans for videre policyarbeid.

Mer systematisk involvering av statlige aktører er identifisert som et nødvendig neste steg. Erfaringene fra mikro- og mesonivå danner et konkret og erfaringsbasert grunnlag for videre utforskning av regelverk, styringssignaler og nasjonale vurderingsordninger i dialog med direktorater og departementer.

Samlet har denne flernivåtilnærmingen gjort det mulig å identifisere regulatoriske mønstre som ikke blir synlige gjennom ett enkelt perspektiv alene, men som oppstår i samspillet mellom praksis, lokal styring og nasjonale rammer.

Problembildet



Problembildet

De siste årene har det vært økende oppmerksomhet rundt elevers motivasjon, trivsel og tilknytning til skolen. Flere nasjonale undersøkelser peker i samme retning: Mange elever opplever skolehverdagen som lite relevant for egne interesser, styrker og framtidsplaner.

Ungdata viser over tid at et stort flertall av elever rapporterer at de kjeder seg på skolen. I nyere målinger oppgir om lag 7 av 10 elever på ungdomstrinnet og 3 av 4 elever i videregående opplæring at de opplever kjedsomhet i skolehverdagen. Dette er et vedvarende funn som peker mot utfordringer knyttet til relevans, motivasjon og opplevd mening i opplæringen. Slike erfaringer henger ofte sammen med lavere motivasjon, svakere opplevelse av mestring og økt risiko for at elever gradvis kobler seg fra skolearbeidet.

Samtidig viser Ungdata og Elevundersøkelsen at mange unge opplever stress, press og manglende sammenheng i skolehverdagen (1,2). Selv om årsakene til frafall og utenforskap er sammensatte, er det bred faglig enighet om at opplevd relevans og motivasjon i opplæringen har betydning for elevenes tilknytning til skole og læring. Over tid har dette bidratt til økt oppmerksomhet rundt behovet for mer fleksible og tilpassede læringsløp som i større grad tar utgangspunkt i elevenes interesser og forutsetninger.

Policy lab-arbeidet bygger videre på erfaringer fra satsingen Våre unge Vestfold, et regionalt initiativ der fylkeskommunen og kommunene i Vestfold over tid har arbeidet for å styrke unges tilknytning til utdanning og arbeid. Innenfor denne satsingen har flere kommuner gjennomført innovasjonsprosjekter for å utvikle mer sammenhengende og relevante opplæringsløp. Ett av disse er Våre unge Larvik, der kommunen, i samarbeid med fylkeskommunen og andre aktører, har arbeidet med mer praktisk rettede og fleksible opplæringsløp for unge som står i risiko for å falle utenfor.

Arbeidet i Våre unge Larvik har gitt konkrete erfaringer med hvordan økt praktisk relevans og fleksibilitet kan bidra til styrket motivasjon og mestring hos elever. Samtidig har arbeidet synliggjort regulatoriske utfordringer knyttet til blant annet vurderingsordninger, organisering, timefordeling, finansiering og ansvarsdeling. Erfaringene viser at slike utfordringer i liten grad handler om manglende vilje eller kompetanse lokalt, men om hvordan det samlede reguleringssystemet virker i praksis.

På denne bakgrunnen ble interessebasert skolehverdag brukt som inngang i policy lab-arbeidet. Inngangen bygger på erfaringer fra pågående innovasjonsprosjekter, og ble valgt som et utforskende grep for å samle ulike praksiser og ambisjoner innenfor en felles analytisk ramme. Formålet var å undersøke hvordan regelverk, vurderingsordninger og styringssignaler påvirker handlingsrommet når elevenes interesser brukes mer aktivt som utgangspunkt for læring.

I dette prosjektet forstås interessebasert skolehverdag som et pedagogisk og organisatorisk grep der elevenes interesser brukes mer aktivt som inngang til læring, innenfor gjeldende nasjonale mål for kompetanse, kvalitet og likeverd. Bruken av begrepet har hatt en analytisk funksjon i policy lab-arbeidet, og har gjort det mulig å utforske samspillet mellom regulering, styring og praksis uten å ta stilling til én bestemt pedagogisk modell eller organisatorisk løsning.

Erfaringene fra arbeidet viser at ambisjoner om mer relevante og sammenhengende læringsløp ofte møter begrensninger som oppstår i samspillet mellom ulike reguleringer, tolkninger og nivåer i styringssystemet. Det er dette gapet mellom lokale ambisjoner og regulatoriske rammer som har gjort policy lab-tilnærmingen relevant i dette arbeidet.

Policy lab-arbeidet har derfor hatt som formål å gjøre disse utfordringene tydeligere, mer konkrete og mer etterprøvbare. Målet har vært å identifisere hvilke deler av regelverk og styring det er særlig relevant å utforske videre, for å styrke handlingsrommet for mer relevante og sammenhengende opplæringsløp.

1. https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/ungdata
2. https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/elevundersokelsen/

Hva menes med regulatoriske virkemidler og regulatoriske utfordringer

I denne rapporten brukes begrepet regulatoriske virkemidler om de samlede rammene som styrer hvordan opplæringen organiseres og gjennomføres.

Dette omfatter blant annet:

- lover og forskrifter
- læreplaner og kompetansemål
- vurderings- og eksamensordninger
- finansieringsmodeller og tilskuddsordninger
- nasjonale føringer, veiledere og styringssignaler

Regulatoriske utfordringer oppstår når disse virkemidlene, hver for seg eller i kombinasjon, begrenser handlingsrommet på måter som ikke nødvendigvis er tilsiktet. I praksis viser dette seg ofte som friksjon mellom intensjon og gjennomføring: det man ønsker å få til lokalt, lar seg vanskelig realisere innenfor rammene slik de tolkes eller praktiseres.

Et sentralt poeng i dette prosjektet er at slike utfordringer sjelden kan knyttes til én paragraf eller én aktør. De oppstår i samspillet mellom nivåer, i tolkninger av regelverk, i grenseflater mellom ansvar og i møtet mellom pedagogiske ambisjoner og administrative krav.

Hvorfor dette arbeidet krevde en policy lab-tilnærming

Mange av de regulatoriske forholdene som påvirker muligheten for en mer interessebasert skolehverdag blir ikke tydelige gjennom regelverksgjennomgang eller overordnede utredninger alene. De trer først frem når reguleringer, styringssignaler og rammer settes i spill i konkrete situasjoner, og når erfaringer fra ulike nivåer holdes opp mot hverandre.

I dette arbeidet har policy lab-tilnærmingen vært brukt som et rammeverk for å utforske disse sammenhengene i praksis. Ikke for å erstatte eksisterende kunnskapsformer, men for å supplere dem med praksisnær innsikt om hvordan regulering faktisk virker, tolkes og kombineres i hverdagen. Tilnærmingen har gjort det mulig å arbeide eksplisitt med usikkerhet, teste forståelser underveis og gradvis spisse hvilke regulatoriske spørsmål som er mest relevante å gå videre med.

Arbeidet har hatt hovedtyngde på mikro- og mesonivå, gjennom involvering av elever, lærere, skoleledere, kommuner og fylkeskommunen. Her har vi undersøkt hvordan regelverk og styringslogikk påvirker handlingsrommet i praksis, og hvor det oppstår friksjon mellom ambisjoner, lokale behov og nasjonale rammer. Makronivået har i denne fasen i hovedsak vært til stede indirekte, gjennom analyse av regelverk, styringssignaler og føringer, samt drøftinger av hvordan disse slår ut i praksis.

Denne måten å arbeide på har gjort det mulig å synliggjøre mønstre i samspillet mellom nivåene, og å avdekke hvilke regulatoriske forhold som faktisk begrenser eller muliggjør endring. Samtidig har arbeidet tydeliggjort behovet for at videre policyutforskning skjer i tettere dialog med statlige aktører, nå som de mest sentrale problemstillingene er identifisert og konkretisert. Policy lab-tilnærmingen har dermed fungert både som en utforskende metode og som et grunnlag for å peke ut neste steg i arbeidet.

Hva vi ser når vi setter aktørenes behov og reguleringen i sammenheng

Hva vi ser når vi setter aktørenes behov og reguleringen i sammenheng

Gjennom innsiktsarbeidet beskriver elever, lærere og skoleledere et behov for større variasjon, mer sammenheng og bedre muligheter til å tilpasse læringen til det som faktisk engasjerer elevene. Mange forteller om en praksis der gode intensjoner brytes opp av strukturelle krav: kompetansemål som må krysses av, vurderingskrav som styrer arbeidsformene, og tid som må fordeles innenfor faste rammer.

Disse utfordringene forsterkes av stramme økonomiske rammer og høyt press på kommunale og fylkeskommunale tjenester. Når handlingsrommet allerede er begrenset av bemanning, økonomi og kapasitetsutfordringer, blir det vanskeligere å ta strukturelle grep som krever fleksibilitet, omstilling eller midlertidige løsninger. I slike situasjoner får regelverk, vurderingsordninger og styringssignaler større betydning for hvordan skolehverdagen faktisk organiseres, og rommet for lokal tilpasning blir i praksis mindre.

Når vi ser dette med et systemisk blikk

Basert på innsikter fra policy lab-verksteder, arbeidsøkter og bearbeiding av workshop-materiale, trer det frem gjennomgående mønstre i hvordan ulike aktører opplever og håndterer de samme utfordringene.

Når perspektivene ses i sammenheng, blir det synlig hvordan ambisjoner, styring og praksis trekker i ulike retninger på tvers av nivåer i systemet.

Det betyr at dagens utfordringer ikke skyldes manglende vilje eller kompetanse hos aktørene. De skyldes et rammeverk som trekker i en annen retning enn praksisfeltet forsøker å bevege seg.

Elever etterspør relevans, sammenheng og mulighet til fordypning, men møter en skoledag som er fragmentert i fag, timer og vurderingskrav.

Lærere ønsker å bruke sitt profesjonelle rom, men opplever at fleksibiliteten snevres inn av detaljerte mål, tidfestede krav og forventninger til dokumentasjon.

Skoleledere forsøker å skape helhet på tvers av fag og nivåer, men beskriver at slike grep ofte blir personavhengige og krevende å stabilisere eller videreføre innenfor gjeldende rammer.

Kommuner og fylkeskommuner arbeider strategisk for å fornye praksis, men møter et regelverk der mange sentrale virkemidler ligger utenfor deres kontroll.

Statlige aktører jobber for kvalitet, likebehandling og rettferdig vurdering, og må forvalte ordninger som i mindre grad åpner for lokal tilpasning eller systematisk eksperimentering.

Når disse perspektivene ses i sammenheng, blir det tydelig at utfordringene ikke kan forklares med enkeltbestemmelser alene. De handler om hvordan systemets mål, styringslogikk og rammer samlet påvirker praksis.

- Ambisjonene går i retning av dybdelæring, tverrfaglighet og elevmedvirkning.
- Reguleringen er i stor grad utformet for standardisering, kontroll og sammenlignbarhet.

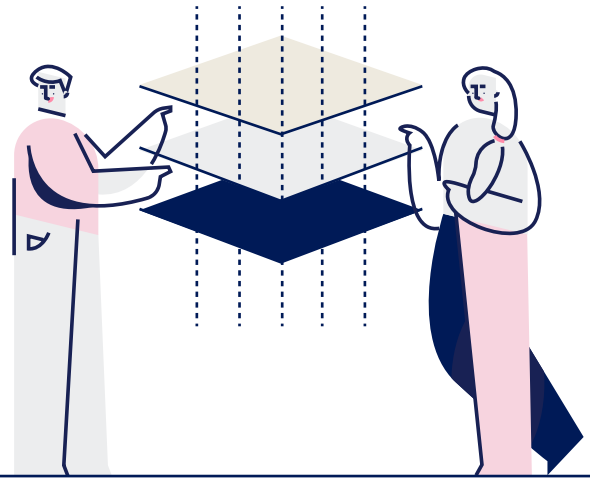
Hvorfor dette er et regulatorisk spørsmål

Når profesjonell dømmekraft, elevbehov og lokale prioriteringer systematisk kolliderer med:

- kompetansemål som er mange, omfattende og ulikt presisert på tvers av fag,
- et sterkt vurderingsregime,
- fastlåste timerammer og faggrenser,
- finansielle strukturer som favoriserer stabil drift over innovasjon,

…er det ikke tilstrekkelig å forstå utfordringen som et lokalt utviklingsproblem alene. Utfordringen handler om hvordan regulering, styringsvirkemidler og insentiver samlet sett er utformet, og hvordan de virker i praksis.

Det er dette som gjør problemstillingen til et regulatorisk spørsmål, og som har gjort en policy lab-tilnærming nødvendig. Gjennom praksisnær utforskning og lavterskel eksperimentering har prosjektet kunnet synliggjøre hvordan regelverk og styring faktisk påvirker handlingsrommet i skolehverdagen, og hvilke deler av reguleringssystemet det er særlig relevant å undersøke videre.



Regulatoriske utfordringer som begrenser en mer interessebasert skolehverdag

Regulatoriske utfordringer som begrenser en mer interessebasert skolehverdag

Gjennom arbeidet i prosjektet ser vi et gjennomgående bilde. Elever ønsker en mer relevant og variert skolehverdag. Lærere ønsker større rom for å bruke egen dømmekraft og for å tilpasse opplæringen. Ledelsen ønsker fleksibilitet til å organisere læringsløp som fungerer bedre for flere. På tvers av nivåer er det vilje og motivasjon til å prøve nye grep. Men det er flere regulatoriske hindringer som hindrer ønsket utfall.

Årsaken er ikke mangel på engasjement eller evne. Det handler om at flere regulatoriske virkemidler virker sammen på måter som gjør det vanskelig å frigjøre et reelt handlingsrom. Ikke fordi noen av dem isolert sett er “feil”, men fordi kjeden de utgjør samlet begrenser utviklingsmulighetene.

Videre følger fire regulatoriske utfordringer som forsterker hverandre.

1.
Kompetansemålenes detaljeringsgrad binder opp store deler av praksis

Selv om læreplanverket formelt gir rom for lokal tilpasning og profesjonelt skjønn, viser policy lab-arbeidet at kompetansemålene i praksis får en sterk styrende effekt på hvordan opplæringen organiseres og prioriteres. Lærere og skoleledere beskrev gjennomgående at målstrukturen oppleves som førende for både tempo, innhold og arbeidsformer i undervisningen.

Det som særlig begrenser handlingsrommet, er ikke nødvendigvis graden av detaljer i hvert enkelt kompetansemål, men hvordan målrammeverket samlet sett brukes og følges opp i styring, planlegging og vurdering.

I praksis innebærer dette at:

Kompetansemål ofte operasjonaliseres som krav til progresjon i tydelig avgrensede læringssekvenser, for eksempel knyttet til fag, perioder eller vurderingssituasjoner

Eksempelvis ble dette illustrert gjennom beskrivelser av tverrfaglige og mer utforskende undervisningsforløp som i praksis ble krevende å gjennomføre når vurderings- og dokumentasjonskrav trakk arbeidet tilbake mot fagvise avklaringer, timekrav og etterfølgende kobling til kompetansemål.

Lærere forventes å kunne dokumentere måloppnåelse på et detaljnivå som favoriserer standardiserte læringsaktiviteter

Eksempelvis ble dette trukket frem i drøftinger om vurdering, der lærere beskrev hvordan krav til dokumentasjon av individuell måloppnåelse ofte favoriserer standardiserte oppgaver fremfor mer åpne og utforskende læringsformer.

Fagteam og pedagogiske team, sammen med skoleledelse, bruker betydelig tid på å sikre samsvar mellom planer, undervisning, vurdering og kompetansemål

Eksempelvis ble dette beskrevet som en gjennomgående utfordring, der både fagteam, pedagogiske team og skoleledelse brukte betydelig tid på å koordinere planer, undervisning, vurdering og rapportering for å sikre samsvar med kompetansemål og øvrige styringskrav.

Erfaringene viser at dette bidrar til en sterk mållogikk, der kompetansemålene fungerer som styringsinstrumenter snarere enn som støtte for profesjonell frihet. Dette gjør det krevende å bruke handlingsrommet som formelt finnes for elevmedvirkning, fordypning og interessebaserte læringsløp.

2.
Vurderings- og eksamenssystemet forsterker det trygge og målbare

Policy lab-arbeidet viser at vurderings- og eksamenssystemet har en sterk styringseffekt på skolens praksis, ofte sterkere enn både læreplanens intensjoner og lokale utviklingsambisjoner. Når vurdering tolkes og praktiseres snevert, påvirker det hva lærere opplever at det er trygt å gjøre, og hva elever orienterer seg mot i sin læring.

I praksis innebærer dette at:

- Læringsaktiviteter som er vanskelige å måle eller dokumentere systematisk, nedprioriteres
- Alternative arbeidsformer oppleves som risikable, særlig i fag med avsluttende eksamen
- Eksamen legger føringer bakover i hele opplæringsløpet, også der den formelt sett bare gjelder slutten

Eksempel: Eksamensordningen som styrende regulering

I flere policy lab-verksteder ble dagens trekkordning for eksamen trukket frem som et tydelig eksempel på hvordan regulering virker styrende i praksis. Deltakerne beskrev hvordan sentralt gitt eksamen, slik den er regulert i opplæringsforskriften § 9-28 med tilgrensende bestemmelser, bidrar til å forme undervisningen baklengs fra et sluttpunkt som oppleves som lite fleksibelt.

Når skoler og lærere må forberede alle elever på en uforutsigbar trekkeksamen, oppleves handlingsrommet for mer interessebaserte, praksisnære og differensierte læringsløp som begrenset. Flere pekte på at dette særlig rammer elever som kunne hatt utbytte av alternative læringsformer over tid.

I policy lab-arbeidet ble det derfor reist spørsmål om dagens eksamensform i praksis kan bidra til å redusere elevenes motivasjon og opplevelse av relevans, snarere enn å styrke den. Deltakerne pekte blant annet på at ordninger der elever i større grad kan velge fag eller eksamensform, kunne endret dynamikken i undervisningen og gitt lærere større reelt handlingsrom.

Dette er ikke et forslag om å avvikle eksamen, men et eksempel på hvordan én regulering kan få vidtrekkende konsekvenser for praksis. Eksempelet illustrerer også hvordan vurdering, organisering og pedagogiske valg henger tett sammen, og hvorfor disse virkemidlene må forstås og utforskes i sammenheng.

3.

Fag- og timefordelingen sementerer fragmentering og hindrer helhet

Selv skoler med tydelige ambisjoner om helhetlige og fleksible læringsløp møter strukturelle begrensninger når de forsøker å organisere skoledagen annerledes. Policy lab-arbeidet viser at fag- og timefordelingen ikke bare fungerer som en administrativ ramme, men som en grunnleggende struktur som former hvordan læring forstås og praktiseres.

Det som særlig oppleves at begrenser handlingsrommet, er at:

- Timetall per fag må oppfylles separat og innenfor faste rammer
- Timeplanlegging blir rigid og lite tilpasningsdyktig
- Tverrfaglige og praksisnære grep krever omfattende koordinering på tvers av fag og lærere
- Fleksible løsninger må presses inn i en struktur som i utgangspunktet ikke er laget for dem

Resultatet er at helhetlige og sammenhengende læringsløp ofte blir tidsavgrensede unntak, mens fragmentering i fag, timer og vurdering forblir normalen.

4. Økonomiske rammer og tilskuddsordninger begrenser kapasitet til å prøve nytt

Policy lab-arbeidet viser at økonomi fungerer både som en praktisk ramme og som en styringslogikk som påvirker skolers mulighet til å organisere opplæringen mer fleksibelt. Selv når regelverket formelt åpner for alternative løsninger, opplever mange skoler at lokale budsjetter og fordelingsmodeller gjør det krevende å gjennomføre endringer over tid.

Dette viser seg særlig ved at:

- relativt små organisatoriske endringer kan få store kostnadskonsekvenser lokalt
- eksisterende finansieringsmodeller belønner stabil drift fremfor omstilling
- ekstra innsats for sårbare elever ofte utløser behov for økt bemanning, tettere oppfølging eller alternative organiseringer som ikke fullt ut dekkes av eksisterende rammer

Flere deltakere beskrev hvordan selv begrensede grep, som å samle undervisning for en mindre elevgruppe i lengre sammenhengende økter eller organisere mer praksisnær opplæring, raskt kan utløse behov for ekstra lærerressurser eller vikarbruk. Dette gjør at ellers lovlige og faglig ønskede tiltak oppleves som økonomisk risikable.

Dermed blir økonomi potensielt en medvirkende årsak til at skoler velger det trygge og kjente, fremfor å utforske nye løsninger som kunne gitt bedre sammenheng og relevans for elevene.

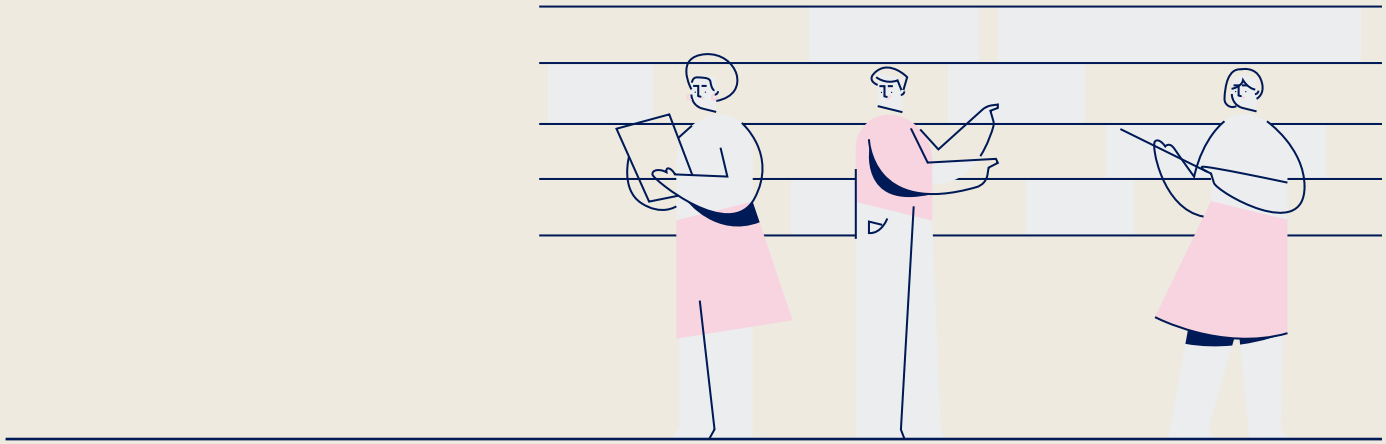
Kryssvirkningen: hvorfor utfordringene må ses samlet

Kryssvirkningen: hvorfor utfordringene må ses samlet

De fire utfordringene er betydelige hver for seg, men den egentlige barrieren oppstår når de virker sammen. Målstyring påvirker hvilke aktiviteter som oppfattes som legitime. Vurdering forsterker denne logikken. Fag- og timefordelingen bestemmer hvordan dagen organiseres, og økonomiske rammer avgjør hva som faktisk lar seg gjøre. Dette skaper en reguleringskjede som trekker praksis tilbake mot det etablerte, uansett hvor sterk ønsket om utvikling er.

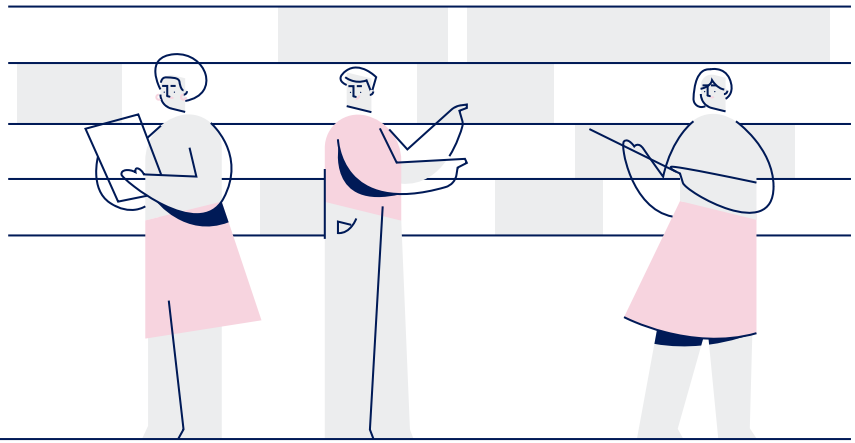
For KS betyr dette at utfordringene ikke kan adresseres enkeltvis, men forstås som et samlet system av virkemidler som skaper handlingsrommet. Skal en interessebasert skolehverdag få reelt rom, må arbeidet med regulering løfte fram hvordan tiltak påvirker og påvirkes av hverandre. Anbefalingene i denne rapporten peker derfor på helhetlig regulatorisk utforskning.

Anbefalinger for videre arbeid



Anbefalinger for videre arbeid

Arbeidet i prosjektet viser at utfordringene skolene står i ikke kan løses gjennom enkelttiltak eller justeringer innenfor ett reguleringsområde. Hindringene virker systemisk, og tiltak må derfor også utvikles og vurderes systemisk. Anbefalingene under peker på hva KS bør gjøre nå for å styrke handlingsrommet for kommuner og fylkeskommuner og legge grunnlaget for en mer fleksibel og relevant skolehverdag.



1. Etablere et helhetlig regulatorisk utforskingsløp sammen med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet

Policy laben bør invitere Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet inn i et avklart og strukturert utforskingsløp basert på policy lab-prinsippene. Dette innebærer å starte med konkrete hypoteser om hvor regulering og styring skaper friksjon i praksis, og å utforske disse gjennom avgrensede og trygge formater, fremfor å ta utgangspunkt i ferdige forslag til endringer. Målet er å utvikle en felles systemforståelse på tvers av nivåene.

Et slikt utforskingsløp kan ta utgangspunkt i de identifiserte regulatoriske utfordringene, med særlig vekt på hvordan de virker sammen. Dette gir en arbeidsform der departement og direktorat ikke bare får presentert utfordringer, men kan utforske dem i praksis gjennom felles scenarioer, simuleringer og drøftinger.

Eksemplene til høyre illustrerer enkle og avgrensede utforskingsformater som kan gjennomføres innenfor eksisterende roller og ansvar, uten behov for formelle endringer eller nye beslutningsprosesser:

1. Simulering av et skoleår, gjennomført som en avgrenset bordøvelse eller workshop, der alternative måter å organisere vurderingsgrunnlaget utforskes. Formålet er å undersøke hvordan kompetansemål, eksamen og underveisvurdering samlet påvirker handlingsrommet i praksis.
2. Gjennomgang av elevers læringsløp på tvers av ungdomsskole og videregående opplæring, basert på ett eller to representative elevforløp. Dette kan synliggjøre hvordan regler, finansiering og ansvar endres i overgangene, og hvilke konsekvenser dette får for sammenheng og progresjon.
3. Bordøvelser der regelverk tolkes innenfor gjeldende rammer, for å utforske hvordan ulike tolkninger påvirker styring, likebehandling og kvalitet. Slike økter kan brukes til å tydeliggjøre både mulighetsrom og reelle begrensninger, uten å iverksette faktiske endringer.

Slike formater krever begrenset tid og ressurser, og kan gjennomføres som del av eksisterende dialog- og samarbeidsarenaer. De gir statlige aktører innsikt i hvordan regulering virker i praksis, samtidig som de holder handlingsrommet åpent og gir et felles erfaringsgrunnlag for videre utforsking.

2. Prioritere arbeidet med kompetansemål, vurdering og fag- og timefordeling som en sammenhengende virkemiddelkjede

Kompetansemål, vurdering og fag- og timefordeling virker tett sammen og forsterker hverandre i praksis. Erfaringene fra policy lab-arbeidet viser at endringer i ett virkemiddel raskt får konsekvenser for de andre. KS bør derfor anbefale at eventuelle justeringer vurderes samlet, som en sammenhengende virkemiddelkjede.

Dette kan gjøres gjennom:

- testing av alternative tolkningsrammer for kompetansemål
- utforsking av vurderingspraksiser som gir større rom for variasjon
- simuleringer av hvordan økt fleksibilitet i fag- og timefordeling påvirker organisering, oppfølging og kvalitet, herunder utforsking av hvordan dagens 25-prosentregel fungerer i praksis[1]

Erfaringene fra arbeidet med Våre unge Larvik viser at eksisterende fleksibilitetsordninger, som 25-prosentregelen, ofte oppleves som begrensende for elever som har behov for mer praktisk, alternativ eller individuelt tilpasset opplæring. Selv når skoler finner løsninger som er faglig hensiktsmessige og motiverende for den enkelte elev, beskriver deltakerne at regelen i praksis setter en øvre grense for hvor mye av opplæringen som kan organiseres utenfor ordinær fag- og timeinndeling.

Videre viser det seg at elever i praksis trekkes tilbake til ordinær klasseromsundervisning tidligere enn ønsket når rammene for fleksibilitet oppleves som uttømt. Dette skjer også i tilfeller der praksisnære tiltak har fungert godt. Særlig for elever med behov for sammenhengende, praksisnære læringsløp over tid kan hyppige skifter mellom organiseringsformer svekke både motivasjon og progresjon.

Dette peker på et sentralt paradoks i reguleringen: et virkemiddel som er ment å gi handlingsrom, kan i praksis fungere som en mekanisme som re-standardiserer opplæringen og reduserer muligheten til å bygge sammenhengende, praksisnære løp for elever med behov for andre læringsformer.

[1] Den såkalte 25-prosentregelen viser til adgangen til å organisere deler av opplæringen utenfor ordinær fag- og timefordeling i videregående opplæring. Se Utdanningsdirektoratets omtale av fleksibilitet i fag- og timefordelingen: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag-og-timefordeling/Tidligere-rundskriv/Udir-1-2015/Vedlegg-1/1/1.3

3. Utforske økonomiske mekanismer gjennom eksperimentering, ikke analyser

Økonomi er både en styringslogikk og en praktisk ramme som påvirker skolers mulighet til å organisere undervisningen mer fleksibelt. Dagens ressursmodeller, tilskuddsordninger og lokale fordelingsnøkler kan i praksis begrense mulighetsrommet, selv når regelverket i seg selv åpner for variasjon.

Med tilskuddsordninger menes her både generelle og øremerkede ordninger som bemanningsnormer, ressurs- og oppfølgingsordninger knyttet til skolemiljø, spesialundervisning etter enkeltvedtak, samt ulike statlige tilskudd til kompetanseutvikling, læremidler og praktisk-estetiske fag. Selv om disse ordningene er etablert for å styrke kvalitet og likeverdighet, kan de samlet sett bidra til å låse organisering og arbeidsformer i praksis.

Dette kan omfatte:

- utprøving av alternative ressursmodeller i liten skala for å se hvordan de påvirker fleksibilitet og kvalitet
- eksperimenter der skolene får endret økonomisk rammebetingelse i en avgrenset periode
- utforskning av hvordan dagens finansieringsstrukturer skaper friksjon når skolene forsøker mer praksisnær og interessebasert organisering

Resultatet er læring som gir et mer presist bilde av hvordan økonomiske rammer faktisk virker som regulerende mekanismer i praksis, særlig på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Selv om skolen i hovedsak er rammefinansiert, viser erfaringene fra policy lab-arbeidet at lokale fordelingsmodeller, prioriteringer og koblinger mellom økonomi og organisering i stor grad former hva som er mulig å prøve ut i praksis. Økonomi fungerer dermed ikke bare som en ramme, men som en del av styringslogikken skolene må navigere innenfor.

Denne typen innsikt gir et bedre grunnlag for dialog mellom kommunesektoren og statlige myndigheter om hvordan økonomiske virkemidler, styringssignaler og regelverk samlet sett påvirker handlingsrommet for utvikling i skolen.

4. Videreføre sammen og samtidig involvering, men i riktig rytme

Prosjektet har vist at tett involvering mellom praksisfeltet og skoleeiere gir dypere læring enn analyse alene. Samtidig har arbeidet synliggjort et behov for mer samtidige møteplasser også med statlige aktører, der konkrete problemstillinger kan utforskes i fellesskap før mer formelle prosesser settes i gang.

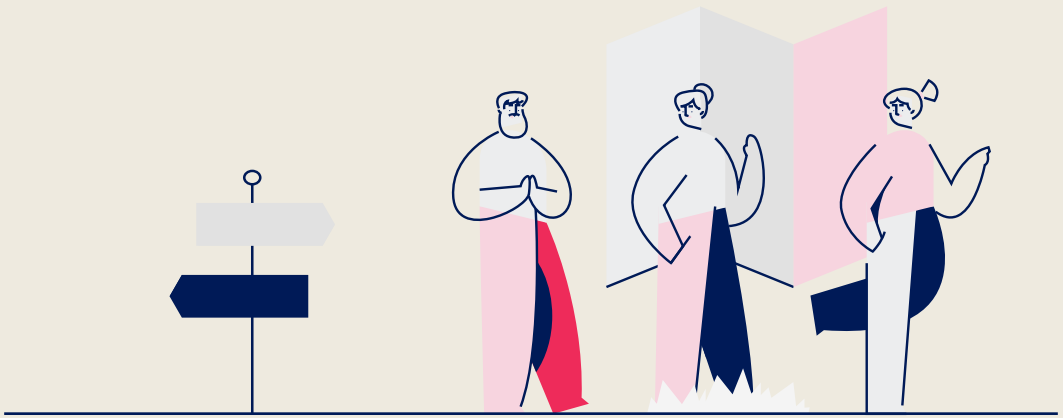
Erfaringene viser samtidig at involvering må komme i riktig rytme. For tidlig involvering skaper usikkerhet og posisjonering. For sen involvering fører til manglende eierskap og svakere læring.

KS bør derfor legge opp til en struktur der:

- hypoteser og testarenaer avgrenses først, slik at alle vet hva som skal utforskes
- en mindre, tydelig gruppe fra praksisfeltet og forvaltningen deltar i første runde
- dialogen gradvis utvides når læringen blir mer robust

Dette gir departement og direktorat en trygg inngang i videre utforskning, og gjør det mulig å bygge felles forståelse før mer formelle prosesser settes i gang. Det styrker kvaliteten i læringen og reduserer risikoen for misforståelser og unødvendig friksjon.

Avslutning



Avslutning

Arbeidet viser tydelig at hindringene skolene møter ikke skyldes enkeltbestemmelser i regelverket, men måten flere virkemidler virker sammen og i praksis trekker opplæringen i en annen retning enn de uttalte ambisjonene. Disse sammenhengene blir først synlige når elevbehov, profesjonskunnskap og styringslogikk ses samlet.

Det er nettopp dette som gjør at utfordringene ikke kan løses gjennom justeringer i enkeltregler isolert. De må forstås og utforskes som et system. Kompetansemål, vurdering, fag og timefordeling og økonomiske rammer påvirker hverandre direkte, og tiltak på ett område vil derfor få konsekvenser andre steder i systemet.

Denne rapporten gir et samlet og erfaringsbasert bilde av hvor regulering i dag begrenser handlingsrommet i praksis, og hvilke virkemidler som særlig bør sees i sammenheng. Anbefalingene peker på hvordan KS, i samspill med kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter, kan bruke denne innsikten som grunnlag for videre utforskning og dialog. Målet er ikke raske endringer, men et tryggere og mer kunnskapsbasert utgangspunkt for vurderinger som kan gi reelt handlingsrom lokalt og bedre læring for elevene over tid.