



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 16

(2006–2007)

... og ingen sto igjen
Tidlig innsats for livslang læring



... og ingen sto igjen

Tidlig innsats for livslang læring

Mennesker lærer hele livet. Læring skjer på alle arenaer og i alle livets situasjoner. Alle har potensial for læring, og vi må sørge for at dette potensialet kommer både det enkelte individet og samfunnet best mulig til nytte. I dag går for mange unge ut av grunnskolen med utilstrekkelige ferdigheter og kompetanse. Vi kan ikke godta at så mange faller utenfor. Når forskjeller i læring så tydelig følger sosiale mønstre som i dag, er dette et samfunnsansvar vi må ta på oss.

Ikke alle vil nå de samme målene. Det er heller ikke et mål at alle skal inn i høyere utdanning, men alle skal få et solid grunnlag for livslang læring. Det betyr at utdanningssystemet ikke bare skal gi alle de samme mulighetene til å skaffe seg ferdigheter, kunnskaper og holdninger som er viktige for å kunne leve et godt liv og bli aktive samfunnsdeltakere. Utdanningssystemet skal også tidligst mulig hjelpe, stimulere, veilede og motivere den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt læringspotensial - uavhengig av den bakgrunnen de har.

Det foregår allerede mye godt arbeid i utdanningssystemet og i arbeidslivet som er betydelige bidrag til sosial utjevning. Dette vil vi bygge videre på.

Denne stortingsmeldingen gir mange svar på hvordan vi kan lykkes bedre med å bistå hver enkelt i å utforme og realisere sine livsprosjekter, og den angir retning på den innsatsen som må gjøres for at vi skal utvikle et sosialt utjevneende utdannings- og kompetansesystem til beste for den enkelte og for samfunnet.

Innhold

1	Et kunnskapssamfunn for alle ..	7	3.2.7	For stort frafall i videregående opplæring	35
1.1	Behovet for å utjevne sosiale forskjeller	8	3.3	Voksne	39
1.2	Et godt utgangspunkt for sosial utjevning	9	3.3.1	Grunnskoleopplæring for voksne..	40
1.3	Mulighetene ligger i tidlig innsats .	10	3.3.2	Begrensninger i retten til videregående opplæring for voksne	41
1.4	Bedre muligheter for alle	11	3.4	Oppsummering	41
1.5	Sammendrag av stortingsmeldingen	12			
2	Et godt utbygd utdannings- og kompetansesystem	14	4	Konsekvenser for deltakelse og læringsutbytte	43
2.1	Grunnopplæringen	14	4.1	Før skolealder	43
2.1.1	Oppbygning og struktur	14	4.1.1	Hvem går i barnehage?	43
2.1.2	Utbygging og geografisk utjevning	16	4.1.2	Ulikhet i senere læringsutbytte begynner i småbarnsalderen	44
2.1.3	Gratis opplæring	17	4.2	Grunnskolen	45
2.2	Barnehagen	17	4.2.1	Skjult frafall i grunnskolen avspeiler sosiale forskjeller	45
2.2.1	Oppbygning og struktur	17	4.2.2	Store ulikheter i læringsutbytte i grunnskolen	45
2.2.2	Geografisk tilgjengelighet	19	4.3	Videregående opplæring	48
2.3	Høyere utdanning	20	4.3.1	Sosiale skjevheter i valg og gjennomføring	48
2.3.1	Fra eliteutdanning til masseutdanning	20	4.4	Høyere utdanning – ulikhet videreføres	52
2.3.2	Tilgang til og muligheter i høyere utdanning	21	4.5	Voksne – forskjeller i deltakelse og læringsmuligheter	54
2.4	Ny sjanse for voksne	21	4.6	Oppsummering: Hovedutfordringene	55
2.5	Oppsummering	22			
3	Hindringer for gode læringsprosesser	23	5	Endring er mulig	56
3.1	Småbarnsalderen	23	5.1	Potensialet for læring er stort	56
3.1.1	Behov for tidlig språkstimulering, avdekking og oppfølging	23	5.2	Betydningen av familiebakgrunn kan bli mindre	56
3.1.2	Økonomi har betydning for barnehagedeltakelse	24	5.3	De fleste verdsetter utdanning og læring	58
3.1.3	Kvalitet og kompetanse i barnehagen varierer	25	5.4	Oppsummering	61
3.1.4	Overgang mellom barnehage og skole	26	6	Innsatsområder og tiltak	63
3.2	Grunnopplæringen	27	6.1	En kunnskaps- og kompetansebasert utvikling for sosial utjevning	63
3.2.1	Tidlig innsats eller vente og se	27	6.1.1	God kompetanse i sektorene avgjørende	63
3.2.2	For sen hjelp ved særskilte behov .	28	6.1.2	Forskning, utvikling og kunnskapsbasert praksis	65
3.2.3	Læringsforventninger og oppfølging viktig for læring	30	6.2	Småbarnsalderen	67
3.2.4	Trivsel med venner, men uro i læringsmiljøet	32	6.2.1	Tidlig språkstimulering for alle barn	67
3.2.5	Tverretattlig samarbeid er en utfordring	34			
3.2.6	Foreldrebetaling i skolefritidsordningen	35			

6.2.2	Bedre tilgang til barnehage	69	6.5.3	Rett til videregående opplæring . . .	90
6.2.3	Barnehagens samfunnsmandat og innhold	69	6.5.4	Ansaret for voksenopplæring	90
6.3	Grunnopplæringen	70	6.5.5	Samarbeid om opplæring for arbeidssøkere	91
6.3.1	Innledning	70	6.5.6	Ventetid	91
6.3.2	Styringssystem, ledelse og ressurser	71	6.5.7	Kompetanseutvikling i arbeidslivet	91
6.3.3	Høye ambisjoner for virksomheten i skole og opplæring	73	6.5.8	Opplæring i fengsler	92
6.3.4	Tilpasset opplæring	76	6.5.9	Opplæring for voksne med minoritetsbakgrunn	92
6.3.5	Tidlig innsats – vurdering og oppfølging	77	6.6	Informerte valg om utdanning og arbeid	92
6.3.6	Læringsmiljøet	80	6.7	Bedre datagrunnlag for statistikk og forskning om sosial utjevning . .	94
6.3.7	Mangfoldige læringsarenaer	81	6.8	Formidling og dialog	95
6.3.8	Bedre gjennomføring i videregående opplæring	82	7	Økonomisk-administrative konsekvenser	96
6.3.9	Et godt hjem–skole-samarbeid	86	7.1	Småbarnsalderen	96
6.4	Høyere utdanning	87	7.2	Grunnopplæringen	96
6.4.1	Adgang til høyere utdanning	87	7.3	Høyere utdanning	97
6.4.2	Gratisprinsippet	88	7.4	Kunnskapsløft for voksne	97
6.4.3	Støtte fra Statens lånekasse for utdanning	88	7.5	Informerte valg	98
6.4.4	Fleksible studietilbud	89	Vedlegg		
6.5	Kunnskapsløft for voksne	89	1	Litteraturliste	99
6.5.1	Behov for grunnskoleopplæring og grunnleggende ferdigheter	89	2	Eksempler	106
6.5.2	Tilrettelagt opplæring i grunnleggende ferdigheter	89	3	Forkortelser og ordforklaringer . .	110



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 16

(2006–2007)

... og ingen sto igjen

Tidlig innsats for livslang læring

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 15. desember 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Et kunnskapssamfunn for alle

Regjeringen vil føre en aktiv politikk for å redusere forskjellene i samfunnet. Målet er å minske klasse- skillene, redusere den økonomiske skjevfordelingen og bekjempe fattigdom og andre former for marginalisering. Samfunnet skal utvikles slik at makt, goder og plikter blir mest mulig rettferdig fordelt.

Alle skal ha like muligheter til å utvikle seg selv og sine evner. Et samfunn preget av fellesskap og likeverd gir de beste rammene for enkeltmenneskenes muligheter til å realisere sine individuelle livsprosjekter. Samfunn med små økonomiske og sosiale forskjeller er også blant de mest produktive i økonomisk forstand. Regjeringens visjon krever en helhetlig politikk der ulikhet bekjempes på flere områder.

Å skape likhet og likeverd i samfunnet er en hovedutfordring også i et globalt perspektiv. I FNs tusenårsmål om å halvere ekstrem fattigdom i verden innen 2015 er utdanning et sentralt virkemiddel. FN har som mål å forbedre omsorgen for barn før skolealder, sikre gratis, obligatorisk og god grunnutdanning for alle og imøtekomme læringsbehovene hos unge og voksne. Det er en særlig utfordring og et prioritert område å forbedre kvali-

teten på utdanningen slik at alle tilegner seg grunnleggende ferdigheter, kunnskaper og holdninger.

Barns utvikling har sammenheng med foreldrenes levekår og muligheter på arbeidsmarkedet. Ulikhet i økonomi, helse, demokratisk deltakelse og utdanning henger sammen. Regjeringen vil derfor presentere helhetlige tiltak for sosial utjevning og inkludering. En stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering som regjeringen la fram høsten 2006¹, legger vekt på å ta vare på og videreutvikle en velferdsstat tuftet på gode fellesskapsløsninger der flere skal kunne gå fra å leve av trygdeytelser til å leve av egen arbeidsinntekt. Regjeringen vil også legge fram en stortingsmelding om ulikhet i helse. I tillegg arbeider regjeringen for å styrke kommuneøkonomien, slik at kommunene kan bli bedre i stand til å ivareta sine oppgaver, der barnehage og grunnskole utgjør en sentral del.

Utdanningssystemet påvirkes av endringer på andre samfunnsområder, og aktører på alle nivåer i utdanningssystemet må bruke sin kompetanse til å utvikle en offensiv tilnærming til samfunnsutviklingen. Når ulikhetene i samfunnet øker, må innsat-

¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006a: Arbeid, velferd og inkludering, St.meld nr. 9 (2006–2007)

sen for å motvirke forskjeller også forsterkes i utdanningssystemet. I denne stortingsmeldingen presenteres regjeringens politikk for hvordan utdanningssystemet i større grad skal bidra til sosial utjevning.

Utdanning, kunnskap og kompetanse bidrar til inkludering i arbeidslivet, til bedre økonomi og bedre helse, større samfunnsdeltakelse og lavere kriminalitet. I tillegg har deltakelse i opplæring og utdanning stor betydning for den enkeltes selvrealisering. Å inkludere hver enkelt i læringsfellesskap som stimulerer til livslang læring, er et viktig bidrag til å skape et godt liv – både for en selv og for ens nærmeste. God opplæring legger grunnlaget for videre læring gjennom den enkeltes egeninnsats.

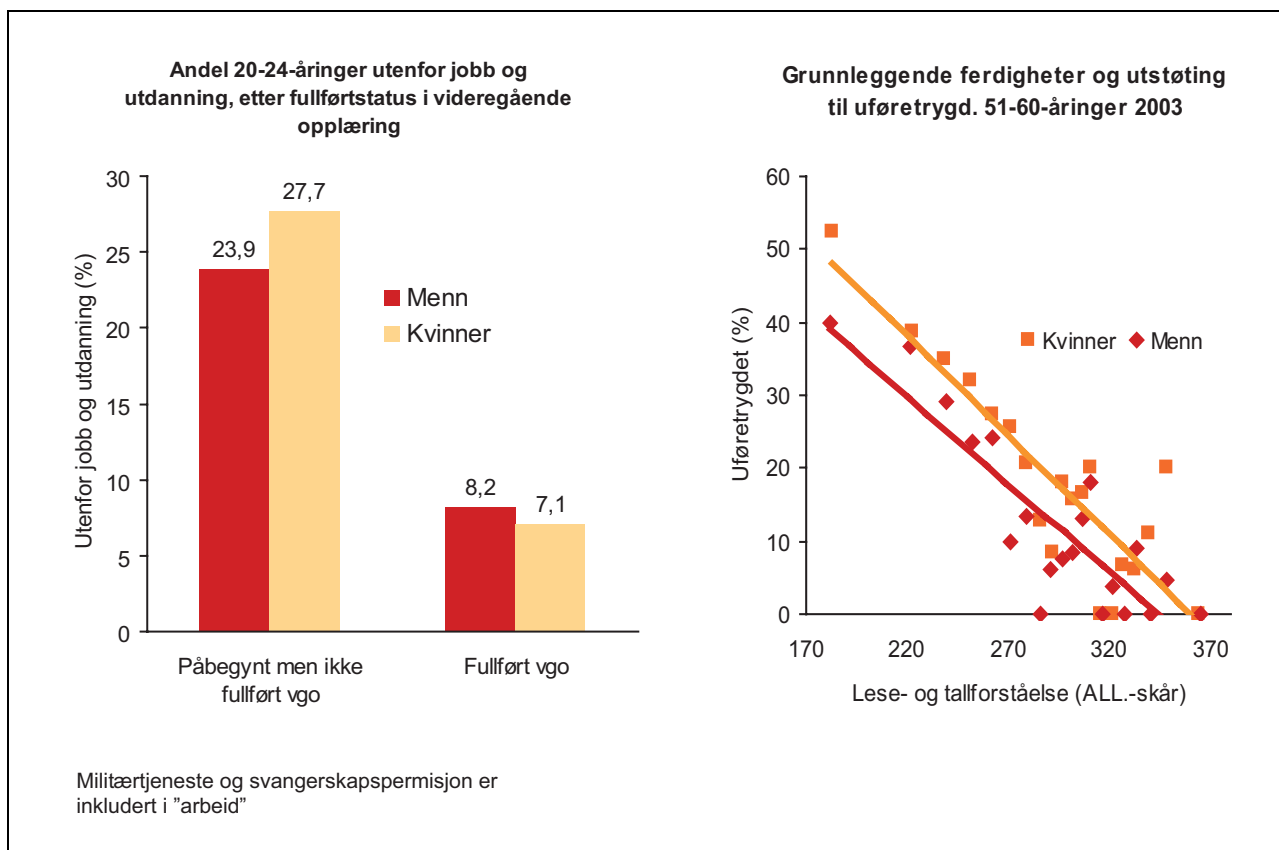
1.1 Behovet for å utjevne sosiale forskjeller

I alle land er det sosiale forskjeller i deltakelse og i læringsutbytte fra utdanningssystemet. Ingen har greid å utjevne dem helt. Internasjonale sammenlikninger viser imidlertid at det er en rekke land som i større grad enn Norge lykkes med sosial

utjevning i utdanningssystemet. Dette viser at det er et potensial for forbedring i vårt system.

Det er for store forskjeller i den kompetansen elever og studenter erverver seg i utdanningssystemet, og dermed også i de mulighetene de senere får på arbeidsmarkedet og i samfunnslivet. Manglende tilegnelse av grunnleggende ferdigheter i grunnskolen fører blant annet til større sannsynlighet for frafall i videregående opplæring. Det som gir særlig grunn til bekymring, er at disse forskjellene i stor grad har sammenheng med familiebakgrunn, det vil si foreldrenes utdanningsnivå, inntekt eller om en har majoritetsbakgrunn eller minoritetsbakgrunn. Det vil alltid finnes individuelle variasjoner i læringsutbytte og deltakelse. Regjeringens mål er at flere enn i dag skal lykkes i å nå sine mål og at utdanningssystemet ikke skal videreføre eller forsterke sosiale forskjeller. Sosial utjevning innebærer at sannsynligheten for å lykkes i utdanningssystemet skal være like høy uansett familiebakgrunn.

Den eldre delen av befolkningen har i dag et lavere utdanningsnivå enn den yngre, og de fleste over en viss alder som har grunnskole som høyeste utdanningsnivå, har klart seg godt både i arbeidslivet og i privatlivet. Kravene til nødvendig kompe-



Figur 1.1 Sammenhengen mellom utdanning/ferdigheter og utstøting fra videre utdanning og arbeid

Kilder: SSB 2006 og Bratsberg mfl 2006

tanse har imidlertid endret seg mye i løpet av de siste tiårene. Rundt 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder mottar nå ytelser til livsopphold fra det offentlige. Mange av dem som har vanskeligheter på arbeidsmarkedet, har ikke gode nok grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen mangedobles dersom man ikke fullfører videregående opplæring (figur 1.1). Blant unge mellom 20 og 24 år som har påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, står rundt 24 prosent av mennene og 28 prosent av kvinnene utenfor både arbeid og utdanning. Bare et lite mindretall av dem som fullførte videregående opplæring, står uten jobb eller utdanning.

En OECD-undersøkelse i utvalgte land om voksnes leseferdigheter og tallforståelse, *Adult Literacy and Life skills survey (ALL) 2003*², viser at over 400 000 voksne i Norge har så svake leseferdigheter eller så dårlig tallforståelse at de kan ha problemer med å fungere i dagens arbeids- og samfunnsliv. Voksne med svake grunnleggende ferdigheter er sårbare for utstøting fra arbeidslivet i forbindelse med omstillinger. Figur 1.1 viser at personer med svake grunnleggende ferdigheter er overrepresentert i gruppen som mottar uførepensjon. Nesten halvparten av 50–60-åringene med svært svake ferdigheter er uføre. Dette viser at vi ikke har et kunnskapssamfunn for alle. Det er derfor behov for en målrettet satsing for å skape et utdanningssystem som motvirker sosial ulikhet.

Enkelte barn og unge lever med så begrensede økonomiske ressurser at de kan karakteriseres som fattige. Om lag 30 000 barn levde i husholdninger med vedvarende lav inntekt i perioden 2002–2004.³ Barn som har foreldre med svak tilknytning til arbeidslivet og et lavt kompetansenivå, er særlig utsatt for problemer senere i livet, for eksempel i skole, utdanning og arbeidsliv.

Denne stortingsmeldingen er ett av flere tiltak i regjeringens helhetlige satsing mot fattigdom og marginalisering.

1.2 Et godt utgangspunkt for sosial utjevning

Å bidra til å utjevne sosiale forskjeller har vært et sentralt mål for mange utdanningsreformer. Det norske utdanningssystemet har mange kvaliteter som det er verdt å bygge videre på, også med tanke på sosial utjevning. Utdanningssystemet er basert på prinsipper om fellesskap, lik tilgang for alle og muligheter for livslang læring. I OECD-rapporten *Equity In Education, Thematic Review Norway*, fra januar 2006 anbefales det at den grunnleggende strukturen i utdanningssystemet videreføres. Der understrekes det også at systemet har en god utjevningsprofil i finansiering og deltakelse. De sosiale forskjellene i tilgang til utdanningssystemet er redusert gjennom utbygging av barnehager, satsing på en tiårig fellesskole for alle og rett til videregående opplæring. Muligheten til deltakelse uavhengig av økonomiske ressurser er også blitt bedre. Regjeringen er opptatt av å videreføre og videreutvikle gratisprinsippet både i skole og høyere utdanning for å sikre høyest mulig deltakelse fra alle samfunnsgrupper.

OECD pekte imidlertid på at noen deler av utdanningssystemet ikke er godt nok utbygd og tilgjengelig for alle, særlig gjelder dette barnehagetilbudet. OECD har i forbindelse med en gjennomgang av barnehagetilbudet i flere land, *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*⁴, rost Norge for barnehagenes helhetlige tilnærming til omsorg og læring.

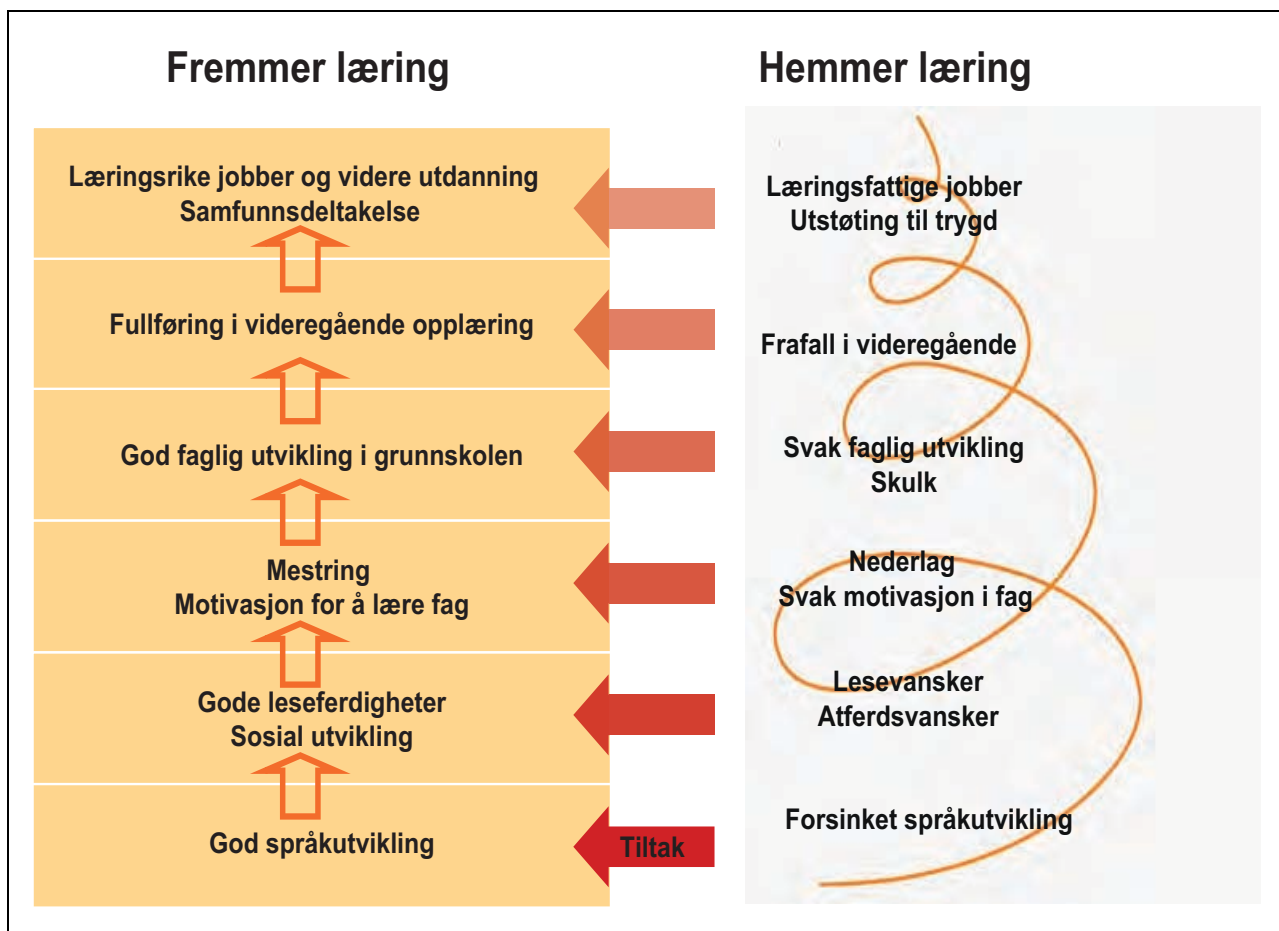
Regjeringen har i St.prp. nr. 1 (2006–2007) lagt til rette for å nå målet om full barnehagedekning, og vil bygge videre på den grunnleggende, gode strukturen i utdanningssystemet. For å få til sosial utjevning og unngå fattigdom og marginalisering må alle inkluderes i gode læringsfellesskap. Dette krever at de ulike delene av utdanningssystemet ses i sammenheng. Med den nye rammeplanen for barnehagen og de gjennomgående læreplanene for grunnskole og videregående opplæring er det tatt et langt skritt i denne retningen.

Ved å legge barnehagene inn under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde har regjeringen også markert at barnehagene er en frivillig del av utdanningssystemet. Barnehagen skal legge grunnlaget for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Den skal gi barn grunnleggende kunnskaper på sentrale områder, og gi støtte til barns nysgjerrighet, kreativitet, vitebegjær og språklige og sosiale utvikling. Barna skal få utfordringer med utgangspunkt i sine egne inter-

² OECD 2003a

³ Målt ved 50 prosent av medianinntekten (OECD-ekvivalensskala). Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b

⁴ OECD 1999



Figur 1.2 Faktorer som fremmer og hemmer læring

esser, kunnskaper og ferdigheter. Barnehagen er derfor en viktig læringsarena, og med full barnehagedekning og lav pris vil barnehagene bli en enda viktigere arena for sosial utjevning enn de er i dag.

Tiårig grunnskole er obligatorisk, og de fleste begynner i videregående opplæring etter avsluttet grunnskole. Selv om alle får tilgang til grunnopplæring, er det forskjeller i det utbyttet elevene har av opplæringen. Svake grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen er en av hovedårsakene til at mange faller ut av videregående opplæring, og derfor heller ikke får oppnådd yrkeskompetanse eller mulighet til å fortsette i høyere utdanning. Grunnlaget for læring legges tidlig, og oppmerksomheten må derfor rettes mot tiden før skolealder og mot læring i grunnskolen. I tillegg må voksne som mangler grunnleggende ferdigheter, gis muligheter til å videreutvikle og fornye sin kompetanse. Slik opplæring kan gis innenfor det formelle utdanningssystemet, men også utenfor, for eksempel i arbeidslivet.

Jenter og gutter foretar ofte tradisjonelle valg når de skal begynne i videregående opplæring og når de søker høyere utdanning. Dette kan gi utslag

i ulikheter i økonomi og levekår senere. På bakgrunn av dette vil regjeringen også arbeide for at alle foretar mest mulig opplyste og informerte valg av opplæring og utdanning.

1.3 Mulighetene ligger i tidlig innsats

Alle har et læringspotensial. Når manglende læringsutvikling i barne- og ungdomsalderen utelukker mange fra å delta i kunnskapssamfunnet, er det systemet som feiler. Dette rammer særlig barn og unge som ikke har foreldre med mulighet til å kompensere for svakheter i utdanningssystemet.

Regjeringen ønsker å forbedre utdanningssystemets evne til å møte den enkeltes behov gjennom å tilrettelegge opplæringen på en god måte. Tidlig innsats er en nøkkel i dette arbeidet. Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder.

Barn og unges læringsmuligheter må bygges opp stein på stein. Illustrasjonen i figur 1.2 viser

betydningen av at utdanningssystemet legger til rette for og sikrer at alle inkluderes i gode læreprosesser tidlig. Læringsmulighetene bygger blant annet på de ferdigheter og erfaringer individet har tilegnet seg tidligere i livet. Læring avler mer læring. Personer som ikke kommer inn i gode læringsprosesser, vil ha en økt risiko for å komme inn i en negativ utviklingsspiral (til høyre i figuren).

Potensialet for å redusere sosial ulikhet gjennom å iverksette tiltak i småbarnsalderen er stort, og den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å tilby gode tiltak til barn som har behov for ekstra stimulering, er svært høy. Småbarnsalderen er en viktig periode for utvikling av evnen til kommunikasjon, begrepsforståelse og ordforråd. Barn har en medfødt nysgjerrighet og motivasjon for læring som må støttes og videreutvikles gjennom hele opplæringsløpet. Forskning viser at barn som har god språkutvikling før skolestart, har bedre sosial utvikling og bedre leseutvikling på barnetrinnet enn barn med forsinket språkutvikling. Leseutviklingen påvirker motivasjonen, som igjen påvirker faglig læring.

Også i skolen vil noen elever stå i fare for å bli hengende etter i læring og mestring. Det finnes en rekke effektive tiltak som bidrar til å lede utsatte barn og unge tilbake i et godt læringsløp. Felles for disse tiltakene er at de både er mer virkningsfulle og mindre ressurskrevende jo tidligere de settes inn. Det beste man kan gjøre for å forebygge marginalisering er å hjelpe tidlig, når mulighetene fortsatt er mange og motivasjonen ikke er svekket av nederlag.

For å kunne sette inn tiltak tidlig må det på alle nivåer i utdanningssystemet legges vekt på å identifisere barn og unge som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling. Slik identifisering innebærer både å vurdere barnas utvikling og kompetanse og å kunne anvende et profesjonelt skjønn for å avgjøre hvilke oppfølgingstiltak som skal iverksettes. Det finnes verktøy og hjelpemidler som kan være til nytte i en slik vurderingsprosess. Mange helsestasjoner og barnehager har gode erfaringer med ulike verktøy for språkkartlegging. I grunnopplæringen finnes det både obligatoriske prøver og annet materiell lærere kan ta i bruk for å kartlegge elevers kompetanse og ferdigheter.

Et like viktig budskap er at det aldri er for sent å komme over i et godt læringsløp. En rekke tiltak har vært prøvd med god effekt når det gjelder å hjelpe ungdommer som sliter med alvorlige lærings- og atferdsvansker i ungdomsskolen, eller elever som har avbrutt videregående opplæring. Dette gjelder også voksne som har gått gjennom

obligatorisk utdanning uten å tilegne seg de lese- og skriveferdighetene som er nødvendige for å fungere godt i samfunns- og arbeidslivet.

Eksempler på effektive tiltak og god praksis er gjengitt i denne stortingsmeldingen. Eksempelene er valgt ut på bakgrunn av dokumentert effekt, og de illustrerer mangfoldet i det gode og systematiske utviklingsarbeidet som allerede gjøres i ulike deler av utdanningssystemet.

1.4 Bedre muligheter for alle

Innsatsen for sosial utjevning som presenteres i denne stortingsmeldingen, har som hovedinnretning at alle skal tilegne seg nødvendig kompetanse og grunnleggende ferdigheter i grunnskolen, og at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring med gode resultater. Regjeringen er opptatt av at alle i løpet av grunnopplæringen utvikler den kompetansen de trenger for å mestre videre utdanning, arbeid og aktiv samfunnsdeltakelse. Derfor må det legges et bredt kunnskapssyn til grunn for opplæringen. Å ha gode kunnskaper og grunnleggende ferdigheter i blant annet lesing, skriving, regning og IKT er avgjørende for å kunne delta i et moderne arbeids- og samfunnsnivå. I tillegg er det viktig at alle utvikler sosial, kulturell og etisk kompetanse, evne til samarbeid og kritisk tenkning. Alle må utvikle kunnskap og innsikt som fremmer dannelse, deltakelse i demokratiske prosesser og det å ta ansvar for sitt eget liv.

Stortingsmeldingen legger til grunn at gjennomgående god tilgang, kvalitet og sammenheng i utdannings- og kompetansesystemet kommer alle barn, unge og voksne til gode, men at det har særlig stor betydning for grupper og individer som står i fare for å ikke lykkes i utdanningssystemet. Tiltak som sikrer utdanning og kompetanse for disse, vil også være gode tiltak for alle.

Sosial utjevning skapes gjennom langsiktig og systematisk arbeid over tid. Effekten av en politikk for sosial utjevning blir tydelig først på lengre sikt. En økt innsats for mer og bedre læring før skolealder, i skole og utdanning vil gi store gevinster for framtidens voksne.

I framtiden vil behovet for arbeidskraft med fagutdanning og høyere utdanning være stort. Bare gjennom å utnytte hele befolkningens talenter og kompetanse kan Norge få nyskaping, vekst og arbeidsplasser i den kunnskapsbaserte økonomien. For å sikre framtidig velferd og verdiskaping må både offentlig og privat sektor ha tilgang på kompetente arbeidstakere. Målet er at det skal finnes et bredt spekter av utdanningstilbud tilpasset

både den enkeltes og samfunnets behov. Fullført yrkesutdanning gir et godt grunnlag for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv og muligheter for videreutvikling av kompetansen gjennom arbeidsliv og eventuelt senere studier. Fullført studieforberevende videregående opplæring gir mulighet til videre studier. Også voksne som har mangelfulle grunnleggende ferdigheter, må gis muligheter til å utvikle og fornye sin kompetanse. Regjeringen ønsker at alle barn og unge skal få de samme muligheter i utdanningssystemet uavhengig av familiebakgrunn og kjønn. Dette krever en særskilt innsats for å tilrettelegge opplæringen slik at den fremmer læring hos alle barn og unge. Alle har krav på å bli møtt med høye læringsforventninger og ambisjoner om læring av både faglige og sosiale ferdigheter. Den enkeltes muligheter skal utvikles, ikke begrenses. Bare på den måten vil kommende generasjoner få gode muligheter til å lykkes i sine liv, være aktive samfunnsdeltakere og på den måten bidra til samfunnets og den enkeltes velferd.

Regjeringen ønsker å videreføre satsingen på fellesskapsløsningene. Et godt barnehagetilbud til alle som ønsker det, og en offentlig fellesskole med høy kvalitet er de viktigste tiltakene for sosial utjevning. Helhet, sammenheng og opplæring i et sosialt fellesskap skal være et grunnleggende prinsipp gjennom hele utdanningsløpet. Det offentlige utdanningssystemet skal være mangfoldig og inkluderende, og må evne å møte hver enkelt slik at deres individuelle ferdigheter og ulike utgangspunkt blir forstått, ivarettatt og videreutviklet. Den enkelte skal ses både som et individ og som et medlem av læringsfellesskapet. Kvaliteten i grunnopplæringen må være så høy at ingen forlater opplæringen uten så gode ferdigheter og så høy kompetanse at de er i stand til å møte livets komplekse oppgaver – både alene og i samhandling med andre.

1.5 Sammendrag av stortingsmeldingen

Kapittel 2 Et godt utbygd utdannings- og kompetansesystem

Modernisering og velstandsvekst har lagt grunnlag for utviklingen av dagens utdanningssamfunn. De politiske veivalgene har bidratt til at vi har et system som langt på vei gir alle barn, unge og voksne de samme formelle mulighetene til å skaffe seg opplæring og utdanning.

Målet om full barnehagedekning i løpet av 2007 er innenfor rekkevidde, og offentlige myndigheter har bidratt med ressurser som gjør det mulig å rea-

lisere en likeverdig grunnopplæring for alle. De som ønsker det, og som har tilstrekkelige kvalifikasjoner, kan også skaffe seg høyere utdanning. Voksne har fått rettigheter til opplæring på grunnskoleområdet og til videregående opplæring, og det finnes ulike veier inn i høyere utdanning.

Arbeidet med å utvikle det norske utdanningssystemet vil fortsette. Til tross for høy grad av formell likhet til å delta i utdanningssystemet er det fortsatt store sosiale skjevheter i deltakelse i, utbytte og valg av utdanning. Dette viser at utbygging og ressurser i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre at utdanningssystemet fungerer sosialt utjevne.

Kapittel 3 Hindringer for gode læringsprosesser

Kapitlet viser hvilke faktorer i det norske utdannings- og kompetansesystemet som medvirker til forskjeller i læringsutbytte og deltakelse i utdanning.

I førskolealderen bidrar manglende systematikk i arbeidet med språkvurdering ved helsestasjonene, manglende helhetlig tilnærming i oppfølgingen av barn som har behov for språkstimulering, mangel på barnehageplasser og variasjon i kompetansen og kvaliteten i barnehagene, til at barn møter skolen med svært ulikt utgangspunkt.

Lave forventninger og lite systematikk i læringsarbeidet er relativt utbredt i grunnopplæringen. Dersom skoleeier og skoleledelse ikke påser at opplæringen sikrer høye forventninger om læring hos alle elever, og har gode rutiner for oppfølging, vil dette særlig ramme elever som ikke har foreldre som har muligheter til å støtte elevens læringsarbeid. Elever som ikke har tilegnet seg tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen får ofte problemer med å følge undervisningen i videregående opplæring. For mange elever går dessuten ut av grunnskolen uten tilstrekkelige kunnskaper om hvilke muligheter videregående opplæring tilbyr. Det er i tillegg et betydelig problem med frafall i videregående opplæring.

Begrensninger i tilbud og etterspørsel er en utfordring i opplæringen for voksne. Voksne med mangelfull grunnutdanning kjenner i for liten grad til sine rettigheter til grunnskoleopplæring og videregående opplæring, spesielt når det gjelder opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Kapittel 4 Konsekvenser for deltakelse og læringsutbytte

Svakheter i utdanningssystemet gir utslag i systematiske forskjeller i deltakelse og læringsutbytte

for barn, unge og voksne med ulik familiebakgrunn og mellom jenter og gutter. Ulikheter i læring og deltakelse begynner tidlig og forplanter seg videre inn i videregående opplæring, høyere utdanning og arbeidsliv:

- Barn med minoritetsspråklig bakgrunn deltar mindre i barnehage enn andre barn. Mens 76 prosent av alle barn i befolkningen mellom 1 og 5 år går i barnehage, gjelder dette 54 prosent av de minoritetsspråklige barna.
- Avgangselever i grunnskolen med foreldre med høyere utdanning får gjennomsnittlig over en hel karakter bedre i hvert fag enn elever som har foreldre med grunnskoleutdanning.
- 78 prosent av elevene med høyt utdannede foreldre gjennomfører videregående opplæring på normert tid, mot 50 prosent av elever med foreldre med grunnskoleutdanning.
- Deltakelsesraten i høyere utdanning for personer med høyt utdannede foreldre er 40 prosent mot 8 prosent for personer med foreldre med grunnskoleutdanning.
- Voksne med lav utdanning har mindre læringsintensivt arbeid, deltar mindre i kurs og opplæring og i formell videreutdanning enn voksne med høy utdanning. Mens 67 prosent av voksne med høy utdanning deltar i kurs og opplæring i forbindelse med jobben, gjelder dette for bare 31 prosent av voksne med grunnskoleutdanning.

Kapittel 5 Endring er mulig

Den nære sammenhengen mellom familiebakgrunn og læringsresultater blir ofte tolket som at utdanningssystemet ikke kan gjøre en forskjell, og at forklaringene på den sosiale reproduksjonen ligger utenfor utdanningssystemet. Utdanningssystemet er del av et større samfunn, og forskjellene i utdanningssystemet reflekterer derfor til en viss grad forskjellene i samfunnet for øvrig. Denne innsikten gir imidlertid ingen grunn til å oppgi tanken om at utdanning kan være et verktøy for sosial utjevning i større grad enn det som er tilfellet i dag.

Undersøkelser viser at den betydningen familiebakgrunn har for læringsutbytte, varierer fra land til land, og at det er mulig å lykkes bedre med sosial utjevning i læringsutbytte enn det norske utdanningssystemet gjør i dag. I det videre arbeidet med sosial utjevning mener departementet det er viktig å rette søkelyset mot faktorer i systemet som kan fremme bedre læring for alle, framfor å vektlegge eksterne forhold som utdanningssystemet vanskelig kan gjøre noe med.

Kapittel 6 Innsatsområder og tiltak

Alle deler av utdanningssystemet må møte den enkeltes behov på en god måte. Dette ansvaret hviler ikke på enkeltaktører i utdanningssystemet alene, men fordrer gode, kunnskapsbaserte styringssystemer nasjonalt og lokalt, god ledelse på alle nivåer og nødvendige rammebetingelser for god praksis.

Alle må møtes med høye læringsforventninger og inkluderes i gode læringsprosesser tidlig i livet, og de må følges opp raskest mulig hvis problemer avdekkes. I tillegg til god og bevisst praksis på alle nivåer, krever innsatsen for sosial utjevning ikke bare kultur- og holdningsendringer i alle deler av utdanningssystemet, men også økt samhandling mellom alle involverte. De innsatsområdene og tiltakene som presenteres i denne stortingsmeldingen, har dette som utgangspunkt. Tiltakene spenner fra tidlig språkstimulering av alle barn i førskolealder, økt kompetanse og kvalitet i barnehagen, tidlig innsats for systematisk vurdering, tilbakemelding og målrettet oppfølging av elevenes læringsutvikling i grunnopplæringen, til tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring og et kunnskapsløft for voksne. I tillegg skal blant annet yrkes- og utdanningsveiledningen profesjonaliseres og styrkes.

Departementet vil legge vekt på en god og omfattende dialog med alle involverte aktører i gjennomføringen av tiltakene i tillegg til å sørge for at sentrale nettsteder aktivt vil bli brukt for å spre nødvendig informasjon.

2 Et godt utbygd utdannings- og kompetansesystem

Dagens utdanningssystem bygger på viktige bidrag gjennom mange generasjoner. Men oppgaven er ikke sluttført. Modernisering og gradvis velstandsvekst har lagt grunnlaget for utviklingen av dagens utdanningssamfunn. De som har vært i posisjon til å ta valgene, har bidratt til et system som gir alle barn, unge og voksne samme formelle adgang til å skaffe seg opplæring og utdanning.

2.1 Grunnopplæringen

2.1.1 Oppbygning og struktur

Grunnskolen

Visjonen om en felles obligatorisk skole for alle – *en enhetsskole* – har lange tradisjoner i norsk skolehistorie. Utgangspunktet for diskusjonen var det parallellskolesystemet vi hadde på grunnskoleområdet rundt 1850. I parallellskolesystemet gikk barn og ungdom i ulike skoler ut fra den stand eller klasse de tilhørte. Allmuen gikk i allmueskolene, som rekrutterte til kroppsarbeid. Barn fra øvre sosiale lag gikk i egne betalingskoler, latinskoler eller borgerskoler som rekrutterte til handel og håndverk, mens embetsmennesenes barn gikk i latinskolen, som rekrutterte til universitetene. Gjennom flere reformer ble dette skolesystemet erstattet av en felles sjuårig folkeskole – en obligatorisk enhetsskole for alle barn mellom sju og fjorten år. Det avgjørende vedtaket ble fattet av Stortinget i 1920.¹

Enhetsskolen skulle være nasjonalt samlende, sosialt utjevne og sosialt forsonende. Skolen skulle dessuten legge grunnlag for økt politisk engasjement og demokratisk deltakelse.²

Siden enhetsskolen skulle omfatte alle barn, innebar det at private skoletilbud ble bygget ned. Ved inngangen til 1900-tallet gikk om lag 8 prosent av elevene i skolepliktig alder i private skoler. I

1940 gjaldt det under 1 prosent av elevene. Det private tilbudet dreide seg om alternative skoler som Steinerskolen og noen kristne skoler. Målsettingen om en enhetsskole for alle barn i skolepliktig alder har bidratt til at innslaget av private skoler i Norge har vært svært lavt.

Når enhetsskolen vant så raskt fram, pekes det på flere årsaker.³ Norge var et fattig land med spredt bosetting. Bortsett fra i noen få byer var elevgrunnlaget så lite at det ville være for kostbart med parallelle skoleslag. I tillegg hadde Norge nylig vunnet nasjonal selvstendighet, og det var behov for å sveise folket sammen. I europeisk sammenheng var Norge dessuten et egalitært samfunn med tidlige og sterke demokratiske tradisjoner og en svak overklasse sammenliknet med for eksempel det engelske, som hadde egne kostskoler for overklassen. Den tidlige utviklingen av enhetsskolen i Norge må ses i sammenheng med den tidlige utviklingen av det politiske demokratiet.⁴ I tillegg kommer at så godt som hele befolkningen tilhørte Den norske kirke. I mange land som har et omfattende privatskolesystem, som for eksempel Nederland, er befolkningen splittet opp i ulike kirkesamfunn som driver sine egne skoler.

Barn som av ulike grunner ikke kunne følge den ordinære opplæringen, og som hadde behov for særskilt hjelp, fikk – i den grad det var plass – opplæring ved såkalte «abnormskoler». I 1881 fikk slike skoler en egen lov. Også barn med foreldre som forsømte barnas oppvekst, skulle etter loven få et skoletilbud som passet. I 1951 ble en ny lov for disse skolene, som nå fikk betegnelsen «spesialskoler», vedtatt. Ved en lovendring ble spesialskoleloven innarbeidet i grunnskoleloven i 1976.

Den sjuårige folkeskolen var i 1945 langt fra en enhetsskole i den forstand at alle elever fikk det samme tilbudet om fag og undervisningstimetall. Det var store forskjeller mellom by og land. Folkeskolen på landet og folkeskolen i byene hadde egne skolelover. Elevene på landet hadde blant annet atskillig kortere skoletid enn byskolens elever. De hadde også et snevrere fagtilbud. Den første store oppgaven etter krigen ble derfor å heve

¹ 1920 vedtok Stortinget under budsjettbehandlingen etter forslag fra Arbeiderparti-representanten Johann Gjøstein at fra begynnelsen av skoleåret 1921–22 skal den statsstøttede middelskolen bygge på avsluttet folkeskole. Det ble vedtatt og betydde at bare middelskolen som bygde på fullført folkeskole, fikk statsstøtte. Ordningen ble lovfestet ved folkeskolelovene av 1936: lov om folkeskole på landet og lov for byfolkeskolen. Først i 1959 fikk vi lov for en felles folkeskole.

² Telhaug og Mediås 2003

³ Tønnessen 2004

⁴ Sejersted 2005

landsfolkeskolen opp til samme standard som byfolkeskolen. Folkeskolene på landet og i byene ble fra 1959 underlagt en felles lov. Det førte til at timetall og fagkrets ble mer enhetlige enn før over hele landet.

Det ble gjort forskjell på gutter og jenter når det gjaldt timetall og innholdet i opplæringen. Jentene skulle bli gode husmødre, mens guttenes opplæring skulle legge grunnlag for yrkes- og samfunnsliv. Ved folkeskoleloven av 1959 ble forskjellene opphevet.

Samtidig som det kom en felles lov for folkeskolene på landet og i byene, ble det åpnet adgang til å drive forsøk med en niårig grunnskole for alle. Det var bred politisk enighet om at den obligatoriske skoletiden burde utvides til ni år. Men det var omstridt hvilken struktur denne utvidelsen skulle ha. Ved avstemningen i Stortinget ble det vedtatt at hele den niårige skolen skulle være en enhets-skole. Begrepet hadde stått for en skole som var felles for alle barn i hele den obligatoriske skoletiden – organisatorisk og innholdsmessig. Hva det konkret skulle innebære, ble det opp til det nyopprettede Forsøksrådet å prøve ut.⁵ I løpet av 1960-årene fant det sted en bred utprøving av niårig grunnskole i regi av Forsøksrådet.

Siden den niårige skolen skulle være felles for alle, måtte den også gi elevene muligheter til utvikling ut fra personlige forutsetninger og interesser. Ulike modeller ble prøvd ut, blant annet en linjedelt ungdomsskole, som besto av en «Y-linje» (yrkesfaglig opplæring for de som tenkte seg inn i yrkes-skolen) og en «A-linje» (allmennfaglig linje for de som tenkte seg videre inn i gymnasen). Etter kort tid ble det klart at denne linjedelingen opprettholdt det gamle skillet mellom realskole og framhaldsskole. Denne linjedelingen ble derfor forlatt.

Neste fase i utviklingen av ungdomsskolen besto i at det i 1960-årene ble prøvd ut et kursplan-system med ulik vanskelighetsgrad, der elevene fulgte kursplan 3, 2 eller 1 i fagene matematikk, norsk og engelsk fra 8. klasse. Dette førte til store sosiale forskjeller i valg av kursplaner. I områder med høy sosial status valgte opp mot 95 prosent av elevene høyeste kursplan, mens andelen bare var 30 prosent i andre områder.⁶ De utilsiktede konsekvensene av kursplandelingen førte til at Mønsterplanen 1974 fastsatte sammenholdte klasser og pedagogisk differensiering som normalordning. Elevene skulle gå i samme klasse hele ungdomsskolen og få undervisning etter sine forutsetninger. I valgfagene delte elevene seg etter interesser.

I 1997 fikk vi en lovfestet, obligatorisk tiårig grunnskoleopplæring fra seksårsalderen. Den siste fasen i tilknytningen mellom det lavere og det høyere nivået i skoleverket ble videreutviklet og fullført med Kunnskapsløftet i 2006. Reformen omfatter både grunnskolen og den videregående opplæringen og fører til en rekke endringer både i innhold, struktur og organisering på alle nivåer og trinn. I Kunnskapsløftet er læreplanene for første gang gjennomgående for hele det 13-årige opplæringsløpet.

Videregående opplæring

Fra omkring 1950 skjedde det en økning i søkningen til de fleste typer videregående skoler. Søkningen økte ikke bare i byene, men også i distriktene. Antall gymnaselever økte fra 11 000 i 1950 til 50 000 i 1970. Antall elever i fag- og yrkesskoler økte fra 30 000 til 90 000. Samtidig som søkningen økte, skjedde det endringer i rekrutteringen. Elevene kom i økende grad fra alle lag av befolkningen. Ungdommer med industriarbeiderbakgrunn hadde tidligere i liten grad søkt til gymnasene.⁷ Et eksempel er Sauda, der antall elever i gymnasen ble femdoblet i perioden 1955–1965.

Opplæring utover den sjuårige folkeskolen ble gitt ved mange og høyst forskjellige skoler. Det fantes blant annet yrkesskoler for håndverk og industri, handelsskoler, sjømannsskoler, landbruksskoler, husflidsskoler, folkehøgskoler. De høyere allmennskolene omfattet realskoler og gymnas. Gymnasene ga grunnlag for studier ved universiteter og høyskoler. I de kommende tiårene ble mange slike skoletilbud koblet sammen til en felles videregående opplæring, som i første omgang bygget på en niårig grunnskole og fra 1997 på en tiårig obligatorisk skole for alle barn og unge mellom 6 og 16 år.

Utbyggingen og samordningen av de videregående opplæringstilbudene skjedde i faser. Da den sjuårige folkeskolen gikk over til å bli en niårig grunnskole for alle, begynte arbeidet med å omorganisere opplæringstilbudet på nivået over. Realskolen og framhaldsskolen falt bort. De utdanningene som tidligere hadde mottatt elever med sju års skolegang, tok nå imot elever med ni års skolegang bak seg. Samtidig økte søkningen til disse utdanningene kraftig. Et bredt sammensatt utvalg, «Steen-komiteen», etter formannen Reiulf Steen, la fra 1967 til 1970 fram tre innstillinger som skulle danne grunnlaget for utviklingen av skolesystemet for ungdom mellom 16 og 19 år. I 1974 ble lov om

⁵ Tønnessen 2004

⁶ Hernes 1974

⁷ Bjørndal 2003

videregående opplæring vedtatt, og loven trådte i kraft 1. januar 1976.

Før Reform 94 hadde fylkeskommunene plikt til å planlegge og dimensjonere videregående opplæring, men ikke plikt til å skaffe den enkelte søker opplæringsplass. Mange unge som søkte seg til videregående opplæring fikk ikke plass, og en stor andel av dem som kom inn, hadde svært begrensede muligheter til å gå videre utover grunnkursnivå, særlig innenfor yrkesfaglige retninger. Den yrkesfaglige skolen var preget av en stor horisontal bevegelse og liten gjennomstrømming. Mange elever kom ikke inn på ønsket studieretning før de hadde samlet tilstrekkelig med alderspoeng.

Fag- og yrkesopplæringen er utviklet i samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, både på sentralt og regionalt nivå. Fag- og yrkesopplæringen er blitt en viktig rekrutteringsvei for store deler av arbeidslivet. Innenfor mange fagområder er lærlingordningen en forutsetning for kompetanseutvikling i bedrifter og en viktig utdanningsmulighet for ungdom. For industrien har lærlingordningen i årene etter Reform 94 blitt utviklet til også å bli et grunnlag for utvikling av ingeniørkompetanse. Ved innføringen av Reform 94 ble det etablert lærlingordninger innenfor en rekke bransjer, både i privat og offentlig sektor, men det er fortsatt et utviklingspotensial i bruk av ordningen som rekrutteringsvei og som karrieremulighet for ungdom.

Reform 94 rettet opp mange av svakhetene ved den videregående opplæringen. Gjennom Reform 94 fikk all ungdom som avslutter grunnskole eller tilsvarende, rett til videregående opplæring. Tilbudsstrukturen ble forbedret, og opplæringen i arbeidslivet og opplæringen i skole ble koblet tettere sammen. Denne samordningen bygger blant annet på et forpliktende samarbeid mellom offentlig og privat sektor og mellom skole og lærebedrift. For å hjelpe ungdom mellom 16 og 20 år som verken fikk skoleplass, læreplass eller arbeid, ble Oppfølgingstjenesten opprettet.

Med retten til videregående opplæring kom nesten hele årskullet av ungdommer inn i videregående skole. En forutsetning for å kunne gi god opplæring til ungdom med ulike evner, motivasjon og interesser var å imøtekomme et økende behov for differensiering både når det gjaldt tempo, organisering, metodikk og læremidler. Da Reform 94 ble vedtatt, kom det til uttrykk bekymring for om de teoretiske kravene ville bli for høye for en del av elevene på yrkesfaglige studieretninger. Evalueringen av reformen viste at dette var et kritisk punkt.⁸

Et omfattende treårig nasjonalt prosjekt, som inkluderte alle videregående skoler i hele landet (Differensieringsprosjektet), ble satt i gang av Utdannings- og forskningsdepartementet som en oppfølging av Reform 94 på innholdssiden.

Resultater fra internasjonale undersøkelser og nyere norske studier viste at kvaliteten i grunnskolen og videregående opplæring (grunnopplæringen) ikke var tilfredsstillende sett med norske øyne. «Kvalitetsutvalget» – som ble nedsatt i 2001 – fikk i oppgave å komme med forslag til kvalitetsforbedringer i hele grunnopplæringen. Utvalget leverte to innstillinger. Den første kom høsten 2002: «Førsteklasses fra første klasse»,⁹ og den andre sommeren 2003: «I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.»¹⁰ Utvalgets innstillinger og forslag inngår i grunnlaget for stortingsmeldingen «Kultur for læring» (St.meld. nr. 30 (2003–2004)).

2.1.2 Utbygging og geografisk utjevning

Det har vært og er et viktig prinsipp at barn skal få gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet. Utviklingen av den niårige grunnskolen innebar en klar desentralisering sammenliknet med realskolene. Mange elever som under den tidligere ordningen ville ha søkt seg inn på realskolen, fikk med ungdomsskolen et tilsvarende tilbud nærmere hjemstedet. Utbyggingen av den niårige grunnskolen innebar flere steder en viss sentralisering ved at mindre barneskolekretser ble samlet i en større sentralskole. Sentraliseringen førte til sterke reaksjoner fra foreldre både på grunn av lange reiseveier og fordi mange måtte bo på internat. Protestene førte til en omlegging flere steder og dermed til en desentralisering av ungdomsskoetilbudet. Med sammenholdte klasser – det vil si at elevene gikk sammen i alle fag med unntak av valgfagene i ungdomsskolen – i hele den obligatoriske grunnskolen ble det lagt til rette for å ha ungdomsskoler med lavt elevtall og dermed muligheter for å desentralisere skoletilbudet.

Tilgjengelighet til gymnas, fra 1974 videregående opplæring, har vært svært ulikt fordelt. Steenkomiteen understreket nødvendigheten av å redusere de store geografiske ulikhetene i tilbud om og søkning til gymnasene. Mens om lag 60 prosent av oslounddommen i aldersgruppen mellom 15 og 17 år gikk på gymnas i 1960, var det mindre enn 23 prosent av deres jevnaldrende i Finnmark som gjorde det samme. Derfor startet myndighetene fra

⁸ Tønnesen 2004

⁹ NOU 2002

¹⁰ NOU 2003

slutten av 1960-årene en omfattende utbygging av nye videregående skoler, både gymnas og yrkesskoler. I dag er videregående opplæring godt utbygd. Det finnes et variert fagtilbud i alle fylkeskommuner, og all ungdom er sikret rett til videregående opplæring.

2.1.3 Gratis opplæring

Det framgår av opplæringsloven § 2-15 at elevene har rett til gratis, offentlig grunnskoleopplæring. Det betyr at kommunen ikke kan kreve betaling fra elevene eller foreldrene verken for undervisningsmaterieell eller aktiviteter (faglige eller sosiale) som foregår i skoletiden og i skolens regi, og som er en del av grunnskoleopplæringen. Også den videregående opplæringen skal være gratis, jf. opplæringsloven §§ 3-1 og 4A-3, men her har retten til gratis opplæring et annet innhold. Fylkeskommunen kan normalt ikke kreve egenbetaling for utgifter i forbindelse med opplæringen, men fylkeskommunen kan pålegge elevene, lærlingene, lærekandidatene og de voksne å skaffe nødvendig undervisningsmaterieell og utstyr til eget bruk. Reglene om gratis opplæring oppfyller de plikter som følger av internasjonale avtaler Norge har bundet seg til, jf. FN's konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

Det foreligger både en rett og en plikt til grunnskoleopplæring. Retten til gratis grunnskoleopplæring skal sørge for at det ikke knyttes betaling til opplæring, slik at retten til opplæring gjelder uavhengig av elevens familiebakgrunn. Det har vært noe debatt om kommuner og grunnskoler har praktisert retten til gratis grunnskoleopplæring på riktig måte. På bakgrunn av en rapport fra Opinion våren 2001, som konkluderte med at foreldre reelt sett måtte betale for deler av opplæringen, ble retten til gratis grunnskoleopplæring tatt opp til drøfting. Det gjaldt særlig adgangen til å kreve en andel foreldrebetaling for reise, kost og losji ved leirskoler og temareiser. Resultatet ble en lovendring i 2003 som stengte for at disse kostnadene kunne belastes foreldrene. Det er viktig at skoleeiere og skoleledere følger opp denne lovendringen slik at ikke noen foreldre opplever at barnas grunnskoleopplæring skaper et økonomisk og sosialt press. Dette innebærer at kommunene og skolene må være særlig oppmerksomme på hvilke føringer som legges i forbindelse med arrangement av aktivitetsdager. Også særskilte aktiviteter i skoleåret må organiseres innenfor lovens rammer. Opplæringsloven er ikke til hinder for at skolen kan ta imot gaver, herunder foreldrebidrag til klassekasser. Kommunen må blant annet påse at gaver/

bidrag kommer hele den aktuelle elevgruppen til gode, at de både bygger på reell frivillighet og så langt som mulig er anonyme.

Det gis støtte gjennom Statens lånekasse for utdanning til elever i videregående opplæring. Det gjelder en egen ordning for ungdom som tar videregående opplæring med rett etter opplæringsloven § 3-1. Denne støtteordningen er for en stor del behovsprøvd mot forsørgernes økonomi, og støtte gis i all hovedsak som stipend. Ordningen skal bidra til at økonomiske forhold ikke skal være til hinder for at unge elever benytter seg av retten til videregående opplæring.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) foreslår regjeringen å innføre en ordning med gratis læremidler i videregående opplæring fra høsten 2007. Det blir en todelt ordning der fylkeskommunen får ansvar for at elevene får de nødvendige trykte og digitale læremidler. I tillegg får elevene et ikke-behovsprøvd stipend gjennom Lånekassen som skal bidra til å dekke utgifter elevene har til andre læremidler og nødvendig individuelt utstyr. Stipendet har tre satser som er avhengige av utdanningsprogram. Lærlinger og lærekandidater omfattes ikke av ordningen. Departementet har høsten 2006 sendt forslag om lovfesting av fylkeskommunens ansvar for læremidler og endringer i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte (i Lånekassen) for skoleåret 2007–2008 på alminnelig høring.

Regjeringen tar sikte på å fase inn ordningen over tre år, slik at videregående trinn to blir første kull i ordningen fra høsten 2007. Dernest får elever på videregående trinn tre gratis læremidler fra og med undervisningsåret 2008–2009 og videregående trinn en fra og med undervisningsåret 2009–2010. Den behovsprøvede støtteordningen til læremidler vil bli faset ut i takt med innføringen av gratis læremidler.

2.2 Barnehagen

Dagens barnehage i Norge er del av en felles europeisk tradisjon. Framveksten av den moderne norske barnehagen har to røtter: en sosial og en pedagogisk.¹¹

2.2.1 Oppbygging og struktur

Utgangspunktet for barnehagen som sosial institusjon stammer fra barneasylene. I 1837 ble det første norske barneasylet opprettet i Trondheim. Asylets forbilde var de engelske barneasylene som ble

¹¹ NOU 1992

opprettet de første tiårene på 1800-tallet. De ble grunnlagt for å avhjelpe noe av den store sosiale nøden og fattigdommen som industriarbeidere levde under på denne tiden. Foreldre og eldre søsken arbeidet mange timer om dagen, mens de små barna var mye overlatt til seg selv.

I Norge var 1830- og 1840-årene preget av økonomiske nedgangstider samtidig med en rask befolkningsøkning, og det ble opprettet en rekke barneasylers rundt om i de største byene. Asylene var heldagsinstitusjoner, og barna kunne begynne der fra de var to år. Offentlig forsorg var lite utbygd, men til gjengjeld fantes det mange frivillige veldedige organisasjoner, drevet av embetsstanden og den velhavende borgerstand.

Mål og innhold for asylenes arbeid var klart formulert. Asylene skulle gi barna tilsyn, omsorg og oppdragelse. Dette ble sett som en helhet, og her finner vi en ubrutt tradisjon fram til vår tids barnehager. I tillegg skulle asylene også være den første skolen for de minste barna.

Barnehagen som pedagogisk institusjon stammer fra den tyske filosofen og pedagogen Friedrich Fröbel, som i 1880-årene la fram et nytt syn på barnet med utgangspunkt i romantikkens ideer. Sentralt i denne pedagogikken var at innholdet i barnehagen skulle bygge på barns egen virksomhet, og barns frie lek fikk den sentrale plassen i barnehagens innhold som den har beholdt til i dag.

I 1920- og 1930-årene hadde det utviklet seg et klart skille mellom daghjem og barnehage, der barnehagene var åpne kun fire timer hver dag og hadde ledere med utdanning, mens daghjemmene var åpne åtte–ni timer daglig, med full kommunal støtte og uten særskilte utdanningskrav til de ansatte. Daghjemmene hadde et stort innslag av arbeiderbarn.

I 1954 kom de første statlige retningslinjene for barnehager og daghjem i en forskrift om daginstitusjoner for barn. Daginstitusjon var en fellesbetegnelse for barnehager, daghjem, familiebarnehager, småbarnsstuer og fritidshjem for skolebarn. I 1958 ble daginstitusjonene overført til Departementet for familie- og forbrukersaker. Daginstitusjonene ble således vurdert som et sosialt tiltak for barn og familier.

1950-årenes vektlegging av det gode familie-hjemmet som det ideelle oppvekststed, fikk konsekvenser for daginstitusjonenes kvalitative utforming. Institusjonene hadde hjemmet som forbilde, og skulle fungere som en avlastning og støtte for den hjemmeværende husmoren. Normal åpningstid var sjelden lengre enn fire timer. I 1960-årene var det en økende andel av kvinner i arbeidslivet, men den vesentlige begrunnelsen for barnehagens

eksistens var fortsatt avlastning for hjemmeværende mødre.

Ved opptak av barn til daginstitusjoner hadde barn med funksjonshemninger første prioritet, andre prioritet hadde barn av enslige forsørgere, det vil si barn av ugifte mødre. Svake grupper skulle komme først i køen der antall plasser var begrenset i forhold til etterspørselen, i tråd med den sosialdemokratiske likhetstanken som preget denne tidsepoken.¹²

I 1969 vedtok Stortinget å nedsette et eget utredningsutvalg som skulle vurdere om de retningslinjene for bygging og drift av daginstitusjoner som da gjaldt, var tilfredsstillende ut fra et sosialt og pedagogisk synspunkt og ut fra foreldrenes ønsker, blant annet om sysselsetting utenfor hjemmet. I tillegg ble utvalget bedt om å legge fram forslag til egen lov for daginstitusjonene. Utvalgets innstilling ble et viktig utgangspunkt for det videre arbeidet med daginstitusjoner som et tilbud som skulle komme alle barn til gode. Barns likeverdige muligheter og likestilling mellom ulike grupper av barn var viktige momenter i dette utvalgets arbeid, i tillegg til en tro på daginstitusjonenes muligheter til å utjevne sosiale forskjeller.¹³

Dagens barnehage, første gang hjemlet i lov 6. juni 1975 om barnehager mv., er en sammensmelting av de tidligere korttidsbarnehagene og asyler/daghjem. Daghjemmene ble nå heltidsbarnehager og fikk åtte–ti timers åpningstid. Barnehagen skulle være både et pedagogisk tilbud til barna og et trygt omsorgstilbud. Barnehageloven av 1975 la ansvaret for utbygging og drift på kommunen, mens private kunne etablere barnehager under tilsyn av kommunen. Loven la opp til et variert utbyggingsmønster i samsvar med lokale forhold og behov. Samtidig ble det innført tilskuddsordninger som stimulerte til et variert utbyggingsmønster. En aktiv barnehagepolitikk fra statens side har bidratt til en sterk vekst i antall barnehageplasser. I løpet av 30 år har barnehagedekningen utviklet seg fra ca. 5 prosent til bortimot 80 prosent i dag. Staten har videre bidratt til faglig utvikling og et langt mer variert barnehagetilbud enn tidligere.

Den første rammeplanen for barnehagen trådte i kraft 1. januar 1996. Rammeplanen ga barnehagen et samfunnsmandat, en forpliktende ramme for innholdet. Rammeplanen har et helhetlig lærings-syn, som innebærer at barna lærer gjennom alt de opplever og erfarer, og der omsorgsoppgavene også er tydeliggjort.

¹² Korsvold 1998

¹³ Korsvold 1998

Barnehager har vært en lovpålagt oppgave for kommunene siden 2003. Stortinget vedtok sommeren 2005 ny lov om barnehager. Loven trådte i kraft 1. januar 2006. Fra samme tidspunkt ble ansvaret for barnehageområdet overført fra Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet. Høsten 2006 trådte forskriften «Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver i kraft». Planen utdyper barnehagelovens bestemmelser om barnehagens innhold (§ 2) og barns rett til medvirkning (§ 3) og gir barnehagens personale, eier og tilsynsmyndighet en forpliktende ramme for arbeidet.

Barnehagen har en viktig rolle som oppvekst- og utviklingsarena for barn under opplæringspliktig alder og som velferdstilbud for småbarnsforeldre. Barnehagen har stor betydning som kulturformidler, læringsarena og møteplass for småbarnsfamilier med ulik kulturell og språklig bakgrunn. Siden barnehagen er frivillig, kan den også velges bort, jf. nærmere omtale av deltakelse i barnehage i kapittel 4.1.1.

OECDs vurdering av norsk barnehagepolitikk

OECDs utdanningskomité tok i mars 1998 initiativ til en *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*¹⁴ – en tematisk undersøkelse av barnehagepolitikken i medlemslandene. Norge, og de øvrige nordiske land, har fått god omtale av OECDs eksperter. Særlig er synet på barn og barndom løftet fram. Barndommen har en verdi i seg selv, den er ikke bare en forberedelse til skolegang og voksenliv. De norske barnehagene høster anerkjennelse fra OECD for å kombinere pedagogikk og omsorg, og for å ha et helhetlig perspektiv med vekt på barnets sosiale, motoriske, språklige, kognitive og emosjonelle utvikling. Barn med særskilte behov er integrert med de andre barna. Det legges vekt på høy kvalitet på tilbudene, også for de yngste barna. Etter OECDs syn hadde Norge imidlertid høy foreldrebetaling, ingen aldersgrupper har rett til gratis tilbud, mange hadde fortsatt ikke barnehageplass, det er lav pedagogtetthet og lite langsiktig forskning.¹⁵ Videre ble det antatt at den kristne formålsbestemmelsen kunne være en utfordring når det gjelder barn med en annen religiøs bakgrunn.

Siden 1999 har mange flere barn fått barnehageplass, kommunene har fått en lovfestet plikt til å sørge for barnehageplasser, foreldrebetalingen er blitt lavere med maksimalpris, og det blir satsset mer på forskning. Videre blir barnehagelovens og

Boks 2.1 Barnehageforliket

I juni 2003 ble det på Stortinget inngått et bredt forlik om barnehagepolitikken mellom alle partier på Stortinget med unntak av Kystpartiet. Forliket framgår av Innst. S. nr. 250 (2002–2003).

To sentrale elementer i barnehageforliket var innføring av maksimalpris på foreldrebetalingen og en plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Forliket forutsatte en totrinns innføring av maksimalpris på foreldrebetaling i barnehage. Maksimalprisen ble i første trinn satt til 2 750 kroner. Forskrift om foreldrebetaling i barnehage trådte første gang i kraft 1. mai 2004. Fra samme dag som maksimalprisen ble innført, fikk kommunene et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager. Forskrift om likeverdig behandling av godkjente barnehager i forhold til offentlige tilskudd gir kommunene en plikt til som hovedregel å dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Som en oppfølging av barnehageforliket ble det videre vedtatt innføring av en lovfestet plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen, og en plikt for kommunene til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess. Staten har finansiert merkostnadene knyttet til innføring av maksimalpris, likeverdig behandling av private og kommunale barnehager og driften av nye barnehageplasser opprettet etter inngåelsen av barnehageforliket.

opplæringslovens formålsbestemmelser vurdert av et nylig nedsatt utvalg, Bostadutvalget.

Norge og de øvrige nordiske landene får også god omtale i OECD-rapporten *Starting Strong II*.¹⁶ Det pekes samtidig på at Norge er det eneste landet i Norden der det ikke er lovfestet rett til barnehageplass.

2.2.2 Geografisk tilgjengelighet

Før barnehageloven av 1975 var det i hovedsak bare barnehager i byer og tettbygde strøk. Ved utgangen av 1973 hadde ca. 23 000 barn, eller ca 5

¹⁴ OECD 1999

¹⁵ OECD 1999

¹⁶ OECD 2006d

prosent, av barn under skolealder barnehageplass. En oversikt over dekningen i en del større kommuner viste at per 31. desember 1973 hadde Oslo en dekning på 22,5 prosent, Bærum 11 prosent, Trondheim 9 prosent, Stavanger 8 prosent og Bergen og Bodø 7 prosent. I regjeringens boligmelding for 1971–1972 var det satt som mål å nå 50 000 plasser innen utgangen av 1977. Dette skulle gi en dekning på 11 prosent. I proposisjonen om barnehageloven anslo departementet et mål på 100 000 plasser ved utgangen av 1981 som realistisk.

Det har i alle år vært stor variasjon i dekningsgraden kommunene imellom. Ved utgangen av 1996 var variasjonen fra 30–40 prosent i enkelte kommuner til ca. 90 prosent i andre kommuner. Dette skyldes variasjoner i etterspørselen etter barnehageplass kommunene imellom, men også ulike prioriteringer i utbygging av barnehagetilbudet. Tall fra 20. september 2006 viser at vel 228 000 barn har tilbud om plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Den samlede dekningsgraden for hele landet er på 78 prosent.

Utbyggingstakten har vært høy de siste årene. Siden utgangen av 2003 har nesten 23 000 flere barn fått tilbud om plass i barnehage. Barnehagedekningen øker stadig, men dekningen varierer fortsatt mellom kommunene. I 1970-årene var barnehagetilbudet tidlig best utbygd i byregionene. Rapporter fra kommunene over tall på barn i barnehage og på venteliste per 20. september 2006 viser at mens mange av de mindre kommunene nå har full barnehagedekning, har flere av de større kommunene lange ventelister. Dette gjelder i særlig grad storbyene og storbynære kommuner. Mangel på tomter egnet til barnehageformål, flyttestrømmer og stor vekst i antall innbyggere i førskolealder gir disse kommunene utfordringer i å bygge et tilstrekkelig antall nye barnehageplasser.

Det har vært en ambisjon gjennom hele perioden i 1990-årene og fram til i dag at alle som ønsker barnehageplass skal få tilbud om det, men etterspørselen har vært større enn tilbudet. Med den store satsingen i barnehagesektoren som nå finner sted, er denne ambisjonen innen rekkevidde. Målet er full barnehagedekning i løpet av 2007, høy kvalitet og lav pris. Denne satsingen har fått navnet Barnehageløftet.

2.3 Høyere utdanning

2.3.1 Fra eliteutdanning til masseutdanning

Det har vært en kraftig vekst i studenttallet i høyere utdanning i etterkrigstiden, særlig de siste 30–40 årene. Veksten har skjedd både ved universite-

ter og høyskoler. Nye distriktshøyskoler ble opprettet i årene fra 1969, noe som særlig var viktig for rekruttering til høyere utdanning i distriktene. I 1970-årene ble lærerskoler, sosialskoler og tekniske skoler oppgradert til høyskoler. Tilsvarende skjedde for helsefagskoler i 1983.

Samlet er det i dag flere kvinner enn menn i høyere utdanning. Utbyggingen av tilbud om høyere utdanning i alle landets fylker har bidratt til å rekruttere eldre studenter og å motvirke sosial skjevrekuttering for landet sett under ett. Tilgangen til høyere utdanning er blitt utvidet ved at det har blitt etablert flere adgangsmuligheter til disse institusjonene.

I tillegg til fullført og bestått videregående opplæring med bestemte fagkrav er personer som fyller 23 år i opptaksåret, og som har fem års fulltids arbeidserfaring eller fem års samlet fulltidserfaring fra arbeid og utdanning, kvalifisert for opptak til høyere utdanning når de også oppfyller de fastsatte fagkravene. Som følge av Reform 94 har elever som velger fagopplæring eller yrkesfaglige studieretninger, mulighet til å skaffe seg generell studiekompetanse gjennom et allmennfaglig påbyggingsår.

Som et ledd i Kompetansereformen ble det fra 2001 innført enda en tilleggsvei inn i høyere utdanning. Søkere over 25 år som ikke kan dokumentere generell studiekompetanse, kan vurderes for opptak til et studium på grunnlag av en realkompetanse. Dette har gitt tilgang til høyere utdanning for nok en gruppe som tidligere har vært ekskludert fra dette samfunnsgodet (realkompetansestudenter). Veksten i høyere utdanning i de siste ti årene har vesentlig kommet på grunn av vekst i høyskolesektoren, og det er studenter over 25 år og kvinner som står for mye av veksten. Studenter som er tatt opp på grunnlag av realkompetanse, utgjør ca. 10 prosent av studentene i denne aldersgruppen.

I forbindelse med Kompetansereformen er det de siste 10 årene blitt et spesielt fokus på anvendelsen av IKT og fjernundervisning for å øke mulighetene for å kombinere eller integrere utdanning og jobb, og på den måten stimulere til livslang læring. Både i Norge og i andre land har satsing på fleksible studietilbud (fjernundervisning og desentralisert utdanning) vært knyttet til et ønske om økt og mer rettferdig tilgang til høyere utdanning.

Norge har lang tradisjon for fjernundervisning gjennom virksomheten ved de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene. Som et alternativ til etableringen av et norsk åpent universitet ønsket myndighetene økt satsing på fjernundervisning ved universiteter og høyskoler. For å stimulere til

dette ble Sentralorganet for fjernundervisning på universitets- og høgskolenivå (SOFF) vedtatt etablert av Stortinget høsten 1989. SOFF skulle blant annet tildele prosjektmidler til lærestedene for å støtte utvikling av fjernundervisningstilbud. I 2004 ble SOFF og Norgesuniversitetet slått sammen til «Nye Norgesuniversitetet». Stimulering av lærestedenes satsing på fleksible studietilbud gjennom prosjektmidler, evaluering og erfaringsdeling er fortsatt en hovedoppgave for organisasjonen.

Kvalitetsreformen i høyere utdanning legger vekt på et helhetlig læringsmiljø innenfor en revidert gradsstruktur og økt institusjonell frihet. Nye og mer varierte undervisnings- og vurderingsformer samt mer sammenhengende studieløp er sentrale elementer i Kvalitetsreformen og viktige virkemidler for å nå målet om mindre sosial ulikhet i utdanning. En første evaluering av Kvalitetsreformen blir fullført i januar 2007. Det er foreløpig lagt fram delrapporter som omhandler de faglig ansattes holdning til reformen, studiefrafall og studiestabilitet, institusjonelle kvalitetssystemer, resultatbasert finansiering av forskning og NOKUT i høyere utdanning, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Regjeringen vil legge fram en sak om dette til Stortinget.

OECD publiserte i september 2006 en rapport om høyere utdanning i Norge.¹⁷ Rapporten viser at mye er bra i norsk høyere utdanning. Samtidig pekes det på at det er flere områder der det bør utvikles en mer offensiv politikk. OECD vektlegger blant annet at det må til et sterkere samarbeid med samfunns- og arbeidsliv. Videre sies det at institusjonene må ha større autonomi og omstille seg raskere til samfunnets behov. I rapporten er det særlig tre utfordringer knyttet til sosial ulikhet som blir framhevet. Det vises til at deltakelse i høyere utdanning er nært forbundet med foreldrenes utdanningsnivå, at minoritetsspråklige deltar i mindre grad enn majoritetsbefolkningen, og at det er store forskjeller i deltakelse mellom menn og kvinner.

2.3.2 Tilgang til og muligheter i høyere utdanning

Høyere utdanning er gratis. Gratisprinsippet er fastsatt i universitets- og høyskoleloven, og innebærer at en ved statlige universiteter og høyskoler ikke kan ta egenbetaling for studieprogram som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Kunnskapsdepartementet fastsatte i 2005 en ny forskrift med virkning fra 1. januar 2006 som utfyller og presiserer reglene i loven. Det skal ikke åpnes for nye

former for egenbetaling. For private institusjoner er prinsippet om at egenbetaling skal komme studentene til gode, utdypet og konkretisert i forskriften.

Ordningene for utdanningsstøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) skal bidra til like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. Støtteordningene kan dermed sies å ha utjevning som sitt hovedformål.

Lånekassen ble opprettet i 1947. De første årene omfattet støtteordningen bare *lån*, som kunne gis til studenter i høyere utdanning i Norge og i utlandet. Støtteordningene har senere gjennomgått store endringer. I dag gjelder to hovedstøtteordninger: én ordning for unge elever som tar videregående opplæring med rett etter opplæringslovens § 3-1 («ungdomsretten»), og én ordning for elever og studenter i all annen støtteberettiget utdanning. Den sistnevnte ordningen ble endret fra undervisningsåret 2002–2003 i forbindelse med Kvalitetsreformen. Den andre støtteordningen ble endret fra undervisningsåret 2003–2004.

De nordiske landenes studiefinansieringsordninger har vært bygget opp over lang tid med bakgrunn i de enkelte landenes nasjonale tradisjoner og landenes velferdsordninger. De nordiske studentene ses i stor grad som uavhengige økonomiske individer. Sammenfattet kan man si at støtteordningene i de nordiske landene er foreldreuavhengige for alle unntatt for unge elever i videregående opplæring, og ordningene forvaltes av en statlig institusjon. De nordiske landenes støtteordninger legger også til rette for utdanning i utlandet. Ellers i Europa er støtteordningene kjennetegnet av en varierende grad av foreldreavhengighet, ofte med behovsprøving etter foreldrenes økonomi til studentene er langt opp i tjueårene.

2.4 Ny sjanse for voksne

Kompetansereformen fra 2001 hadde som mål å gi voksne bedre muligheter til å delta i etter- og videreutdanning og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Bakgrunnen for reformen var et ønske om å styrke landets konkurransevne og arbeidstakernes omstillingsevne, og gi den enkelte bedre muligheter for livslang læring. Det overordnede målet med reformen var å bidra til å dekke både samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov for kompetanse. Reformen ble til gjennom et trepartssamarbeid, og skulle være både en utdanningsreform og en arbeidslivsreform, rettet mot voksne både i og

¹⁷ OECD 2006e

utenfor arbeidslivet. Et viktig mål var å bidra til flere med lav utdanning og svak motivasjon kunne delta i opplæring og utdanning. Reformen hadde derfor som særlig målgruppe voksne som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, og som ikke var omfattet av Reform 94. Reformen bygget på et bredt kunnskapssyn, der et viktig element var å utnytte de store mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena, og verdsette den kompetansen som tilegnes utenfor det formelle utdanningssystemet. Et viktig virkemiddel var å utvikle fleksible læringsformer og opplæringstilbud tilpasset arbeidslivets og de voksnes behov.

Gjennom Kompetansereformen fikk alle voksne som trenger det, en lovfestet rett til grunnskoleopplæring. Kommunene fikk ansvaret for å tilby slik opplæring. Voksne som ikke hadde fullført videregående opplæring, fikk en lovfestet rett til dette. Opplæringen skal bygge på og avkortes ut fra realkompetanse og være tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon. Dette gjelder både tid og sted for opplæringen og hvor fort en vil gå fram. Fylkeskommunen har ansvaret for opplæringen.

Arbeidstakere som har jobbet minst tre år, og to år i samme virksomhet, har fått rett til permisjon fra jobb for å ta etter- og videreutdanning. Partene ble imidlertid ikke enige om en ordning for finansiering av livsopphold for de som tar utdanningspermisjon. Med virkning fra 1999 ble skatteloven endret slik at arbeidstakere som får fri utdanning i arbeidsforhold, får skattefritak for dette. For å lette kombinasjonen av arbeid og utdanning ble det fra høsten 2002 gjort endringer i Lånekassens regler som gjorde det enklere å kombinere arbeid og utdanning. Voksne som tar videregående opplæring, fikk rett til samme støtte fra lånekassen som studenter i høyere utdanning. Et omfattende kompetanseutviklingsprogram (KUP) ble gjennomført i årene 2000–2005. Formålet var å utvikle markedet for etter- og videreutdanning, og skape bedre samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningssystemet om opplæring tilpasset arbeidslivets behov.

I tillegg til at voksne fikk bedre tilgang til utdanningssystemet, ble forsøk med introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger initiert i 1998. 16 kommuner deltok. Forsøkene var så vellykkede

at introduksjonsloven trådte i kraft 1. september 2003 som en frivillig ordning for kommunene. Fra 1. september 2004 ble ordningen gjort obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger. Gjennom dette programmet får alle nyankomne flytninger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering, rett og plikt til norskopplæring, samfunnskunnskap og kunnskap om arbeidslivet. Programmet skal tilpasses den enkeltes behov for kvalifisering og kan vare i inntil to år.

2.5 Oppsummering

Det norske utdannings- og kompetansesystemet sikrer i høy grad formell likhet i adgang til utdanning og opplæring. En ekspertgruppe fra OECD gjennomførte i 2004 og 2005 en bred analyse av det norske utdanningssystemet med sikte på å få belyst i hvilken grad utdanningssystemet gir alle grupper i samfunnet like muligheter til utdanning og opplæring og til gjennomføring av utdanningen.¹⁸ Ekspertgruppen konkluderer blant annet med at få land har oppnådd samme grad av rettfærdig likhet i tilgangen til utdanningssystemet som Norge.

Barn, ungdom og voksne har i dag langt på vei lik tilgang til opplæring og utdanning. Regjeringen har mål om full barnehagedekning. Grunnskolen er obligatorisk og alle har rett til videregående opplæring. De som ønsker det, og som har tilstrekkelige kvalifikasjoner, kan skaffe seg høyere utdanning. Gjennom Kompetansereformen har voksne fått rettigheter til opplæring på grunnskoleområdet og til videregående opplæring, samt rett til permisjon i utdanningstiden. Til tross for høy grad av formell likhet til å delta i utdanningssystemet er det fortsatt store sosiale skjevheter i læringsutbytte og deltakelse i utdanning, noe som viser at utbygging og ressurser i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre et mer sosialt utjevnet system. Utfordringene vi nå står overfor, er derfor av en annen karakter. Disse omtales i kapitlene tre og fire.

¹⁸ OECD 2006a

3 Hindringer for gode læringsprosesser

Et utdannings- og kompetansesystem som sikrer tilgang og rettigheter, er et godt utgangspunkt for sosial utjevning. I tillegg må systemet sikre at barn, unge og voksne – uavhengig av familiebakgrunn – tilegner seg den kompetansen, de ferdighetene og holdningene som er nødvendige for å delta i dagens samfunns- og arbeidsliv. Hovedutfordringene i dag består i å inkludere alle så tidlig som mulig i gode læringsprosesser, slik at alle får reelle, og ikke bare formelle, muligheter til å lykkes i arbeid og utdanning. Dette kapitlet viser hvilke forhold i det norske utdannings- og kompetansesystemet som medvirker til forskjeller i læringsutbytte og deltakelse i utdanning og arbeid. Kapittel 4 dokumenterer hvordan dette får konsekvenser i form av systematiske forskjeller mellom ulike grupper.

3.1 Småbarnsalderen

3.1.1 Behov for tidlig språkstimulering, avdekking og oppfølging

De siste 20 årene har vi fått økt kunnskap om den betydningen småbarnsperioden har for individets mulighet for livslang læring.¹ Utviklingen av språk står sentralt. Språk gir mulighet til å kommunisere og bidrar til identitetsdannelse og tilhørighet i et fellesskap. Ved hjelp av språk lærer barnet å forstå seg selv og omverdenen. Språkutvikling er derfor noe av det mest betydningsfulle som skjer i et barns liv, og er avgjørende for barnets videre utvikling – både intellektuelt, sosialt og emosjonelt. Studier viser at tidlig språkstimulering kan forebygge sosiale forskjeller i senere læringsresultater i skolen.² Tidlig språkstimulering er aktiv og bevisst lek med språket i form av eventyrlesing, sang, rim og regler.

Forskning viser at 10–15 prosent av alle barn i førskolealder har en språkforsinkelse i tidlig alder.³ Det kan skyldes arvelige faktorer, skade eller for lite stimulering. Det er dermed en relativt stor småbarnsgruppe som har behov for ekstra støtte til språkutviklingen.

Finske forskere har kommet fram til at dysleksi er en arvelig språkvanske. Forskerne har fulgt barn av dyslektiske foreldre helt fra fødselen og til foreløpig ca. åtte år. Det viser seg at barn av foreldre med dysleksi har 50 prosent risiko for å utvikle språklige forsinkelser.⁴

Minoritetsspråklige barn er også en gruppe som kan ha særskilte språkutfordringer fordi de må lære seg både sitt eget morsmål og norsk. Minoritetsspråklige barn utgjør om lag 9 prosent av alle barn i aldersgruppen ett–fem år.

Det er enighet blant fagfolk om at minoritetsspråklige kan ha behov for opptil fem–sju års erfaring med undervisningsspråket for å kunne ha like mye nytte av undervisningen som majoritetsspråklige, det vil si at de kan bruke undervisningsspråket som tanke- og innlæringsinstrument.⁵ Mange kan trenge støtte til språkutviklingen i hele denne perioden. Minoritetsspråklige som ikke får tilstrekkelig støtte i norskutviklingen før skolestart, vil ha behov for støtte på skolen inntil norskkompetansen er tilstrekkelig. Uten tilstrekkelig norskstøtte før skolestart eller på skolen er det stor sannsynlighet for at minoritetsspråklige ikke tar igjen de norskspråkliges forsprang.

Helsestasjonene er den eneste institusjonen som i prinsippet møter alle barn i førskolealder, uavhengig av om barna går i barnehage eller ikke. De vurderer barnas språkutvikling ved to- og fireårskontrollen. I de faglige retningslinjene anbefales det at det i den generelle helseundersøkelsen av barn gjennomføres «systematisk observasjon av kommunikasjon, språkforståelse og talespråk».⁶ Foreldrenes vurdering av barnets språk er også av vesentlig betydning. En av helsestasjonenes oppgave er å oppdage barn som strever med språket. De skal gi foreldrene rådgivning og eventuelt henvisning til oppfølging av spesialist. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) foretar deretter en nærmere utredning av barnet. PPT er en lovpålagt kommunal og fylkeskommunal tverrfaglig tjeneste som skal forebygge og avhjelpe ulike typer lærevansker gjennom å skape og stimulere til gode lærings- og

¹ Se for eksempel Shore 1997, Aukrust 2006a, Frost mfl. 2005, Frost 2006, Løge 2005, Dickinson og Tabors 2001

² Aukrust 2006

³ Beichtman og Thorsen mfl. 1986

⁴ Lyytinen mfl. 2004

⁵ Hyltenstam mfl. 1996

⁶ Sosial- og helsedirektoratet 2006a

oppvekstmiljøer. Helsestasjonen kan også informere om betydningen av å gå i barnehage og oppfordre foreldrene til å søke barnehageplass.

En kartlegging i 2000 avdekket en stor mangel på systematiske tilnæringsmåter til språkvurdering på helsestasjonene.⁷ Helsesøstrene bygget i hovedsak sine språkbobservasjoner på foreldrenes uttalelse, i tillegg til at de forsøkte å samtale med barna på de ulike alderstrinnene. Helsesøstrene uttrykte at det var stor mangel både på formelle henvisningsrutiner og tilfredsstillende samarbeid med andre faginstanser. Over 90 prosent uttrykte et ønske om systematisk kartleggingsmateriell for å kunne avdekke språk- og talevansker. For minoritetsspråklige barn kan det være et problem at forsinkelser i språkutviklingen ikke oppdages, fordi helsestasjon og barnehage ikke har den nødvendige kompetansen til å vurdere barnets morsmål.

Erfaringer har vist at avdekking av språkvansker i seg selv ikke er tilstrekkelig for at gode tiltak blir iverksatt. Dette kan blant annet skyldes samarbeidsproblemer på tvers av etater eller manglende kompetanse i å utforme gode tiltak.

Flere kommuner arbeider systematisk med språkstimulering i barnehagen, og flere helsestasjoner bruker språkkartleggingsverktøy for å vurdere barnas språk. En del av disse kommunene har særlig fokus på barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Tidlig språkstimulering er imidlertid like viktig for majoritetsspråklige barn som sliter med språkutviklingen.

Eksempel

Språkkartleggingsverktøyet Språk 4

Språk 4 er en grovmasket kartlegging av fireåringers språkferdigheter.⁸ Hensikten er å identifisere barn med behov for oppfølging av språkutviklingen i god tid før skolestart. Helsestasjonen foretar kartleggingen og sørger for at oppfølging iversettes.

Erfaringene fra kommunene som har tatt i bruk Språk 4, tyder på at rundt 15 prosent av alle fireåringene i Norge har behov for ekstra hjelp til språkutviklingen før skolestart. Oslopolitikernes initiativ i 1998 for å kartlegge minoritetsspråklige barns norskferdigheter i god tid før skolestart er nå åtte år senere i ferd med å bli et landsdekkende tiltak for å hjelpe alle barn med behov for språkstimulering.

En uavhengig evaluering dokumenterte gevinster i de kommunene som har tatt i bruk verktøyet.

- Språk 4 systematiserer kartleggingen av barna, og begrenser den enkelte helsesøsters skjønnsmessige vurderinger
- Språk 4 hever kvaliteten på språkkartleggingen, og styrker mulighetene til å identifisere barn med behov for særlig støtte
- Språk 4 øker tilliten til språkkartleggingen blant både helsesøstre, samarbeidspartnere og foreldre
- Språk 4 åpner mulighetene for et tettere lokalt samarbeid mellom relevante fagmiljøer

En særlig utfordring er manglende kompetanse i å bruke Språk 4 for å kartlegge om minoritetsspråklige barn har tilfredsstillende språkutvikling i morsmålet. Dette krever opplæring, mye tid og erfaring fra helsesøsters side, ikke minst når det gjelder å bruke foreldrene som informanter om barnets språk og som tolker.⁹

3.1.2 Økonomi har betydning for barnehagedeltakelse

Både nasjonal og internasjonal forskning viser at et godt pedagogisk tilbud før skolealder har positive effekter for læring og utvikling hos alle barn, uavhengig av familiebakgrunn. Et pedagogisk tilbud før skolestart har en tydeligere effekt for videre læring for barn med vanskelig bakgrunn eller minoritetsspråklig bakgrunn.¹⁰

Et av regjeringens viktigste mål er full barnehagedekning til lav pris, slik at alle foreldre som ønsker det, skal få tilbud om barnehageplass til barna sine. Den økte etterspørselen ved bedre tilgang på barnehageplasser og lavere foreldrebetaling viser at mange ønsker å ha barna sine i barnehage, og at økonomiske forhold har betydning for valget.

Kommunene er i dag pålagt å ha moderasjons- eller fritaksordninger for dem med lavest betalingsevne. Ordningene skal også omfatte de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. Det er opp til den enkelte kommune å finne egnede løsninger. Kommunen har blant annet mulighet til å tilby friplass med hjemmel i sosialtjenesteloven og barnevernloven. Flere kommuner tilbyr også inntektsgradert foreldrebetaling. I en undersøkelse gjennomført i juli 2006, der 347 kommuner ble intervjuet, svarer 11 prosent av kommunene at de ikke har ordninger for de med lavest betalingssevne.¹¹ Blant de som har ordninger, er det økono-

⁷ Espenakk og Horn 2002

⁸ Språk 4 er utarbeidet ved Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo i samarbeid med bydel Grorud i Oslo.

⁹ Bydel Grorud – hjemmeside, Rambøll Management 2005

¹⁰ Se for eksempel Shonkoffs og Philips 2000, Bakken 2003, Øzerk 2003

¹¹ TNS Gallup 2006

misk sosialhjelp og inntektsgradering som benyttes mest. Undersøkelsen avdekker store forskjeller mellom kommunene når det gjelder bruk av moderasjonsordninger. Samlet sett mener imidlertid nesten 90 prosent av kommunene at ordningene for de med lavest betalingsevne er gunstigere eller på samme nivå som før innføringen av maksimalpris. Om lag 30 prosent av kommunene har inntektsgradert foreldrebetaling. Andelen har vært stabil siden innføringen av maksimalpris. Flere store kommuner, inkludert Oslo, har inntektsgradert foreldrebetaling.

Det er først og fremst mangel på plasser og familiens økonomi som er årsaken til at barn ikke går i barnehage. Barnetilsynsundersøkelsen tyder også på at enkelte foreldre ikke ønsker barnehageplass.¹² Rundt 5 prosent ønsker ikke barnehageplass selv om foreldrebetalingen ble satt ned til 500 kroner måneden.¹³ Kontantstøtten er et alternativ og supplement til barnehage for foreldre med barn mellom ett og tre år som ikke bruker barnehage, eller som har en kombinasjon av deltidsbarnehage og delvis kontantstøtte. Kontantstøtten har større betydning for innvandrerfamiliers inntekt enn for familier i hele befolkningen ved at kontantstøtten i gjennomsnitt står for en høyere andel av disse familienes samlede inntekt.¹⁴ Dette har sammenheng med lavere yrkestilknytning og større barnekull for innvandrerfamilier. Barnehagedeltakelsen hos minoritetsspråklige barn er primært motivert av foreldrenes ønske om at barnet skal lære norsk og omgås andre barn, og mindre knyttet til ønske om tilsyn på grunn av at begge foreldrene arbeider.¹⁵ Bortfall av kontantstøtte i tillegg til foreldrebetaling i barnehagen betyr relativt mer for en familie der en av foreldrene ikke er i arbeid.

3.1.3 Kvalitet og kompetanse i barnehagen varierer

I tillegg til målet om full barnehagedekning er det viktig at innholdet i barnehagen har høy kvalitet. Barnehagens samfunnsmandat er å tilby barn under opplæringspliktig alder et omsorgs- og læringsmiljø som er til barnas beste. Barnehageloven og rammeplanen fastslår at god språkstimulering og tidlig hjelp dersom språket av en eller annen grunn er forsinket, inngår som en del av barnehagens grunnleggende oppgaver.

En viktig forutsetning for høy kvalitet er et kompetent og kvalifisert barnehagepersonale. OECD peker på at norske barnehager har en lavere andel personale med førskolelærerutdanning enn våre naboland.¹⁶ I norske barnehager er 33 prosent av de ansatte førskolelærere, mens andelen i Sverige er på cirka 50 prosent og i Danmark cirka 60 prosent. Dersom man ser på antall barn per pedagog i 2004 i disse landene, hadde Sverige 11,2 barn i alderen tre til fem år per førskolelærer, mens Danmark hadde 6,9 barn i samme aldersgruppe per førskolelærer.¹⁷ Disse to landene har høyest pedagogtetthet i Europa. Vi har ikke tilsvarende tall for Norge, men ut fra den pedagognormen som er hjemlet i barnehageloven, kreves det en pedagogisk leder per 14 til 18 barn når barna er over tre år. Det er derfor sannsynlig at pedagogtettheten er lavere i Norge enn i Sverige og Danmark. Ansatte i barnehagene som arbeider som styrer eller pedagogisk leder uten godkjent utdanning, er i dag på 10,9 prosent – noe som tilsvarer 2 244 personer. Det er relativt store regionale forskjeller i mangelen på førskolelærere. Størst mangel har Oslo og Akershus med henholdsvis 18 prosent og 17 prosent som arbeider som styrer eller pedagogisk leder uten godkjent utdanning; minst er det i Aust-Agder med 2,6 prosent.

Det er et betydelig frafall blant førskolelærere i barnehagene.¹⁸ Den største utfordringen er frafall blant dem som tar videreutdanning.¹⁹ Ca. 20 prosent av studentene anser utdanningen som et trinn i et videre løp som vil innebære fullføring av en annen profesjonsutdanning.

Undersøkelser har kartlagt årsakene til at førskolelærerne ikke vil arbeide i barnehagene.²⁰ Faktorer som lav lønn, ønske om å arbeide i grunnskolen eller ta videreutdanning og få nye utfordringer, slitsom arbeidsplass og manglende anerkjennelse er faktorer som gjør at førskolelærere slutter i barnehagen. I en landsomfattende meningsmåling utført på oppdrag fra Utdanningsforbundet kommer det fram at nær halvparten av de spurte mener at lav lønn er hovedårsaken til frafall fra førskolelæreryrket.²¹

OECD har ved flere anledninger rost Norge for det synet som legges til grunn på barn og barndom i norske barnehager.²² Det finnes imidlertid lite forskningsbasert empirisk kunnskap om kvaliteten

¹² Pettersen 2003

¹³ ECON 2004

¹⁴ Daugstad 2006

¹⁵ Kavli 2001

¹⁶ OECD 2006a

¹⁷ OECD 2006c

¹⁸ Gulbrandsen 2005

¹⁹ Smeby 2003

²⁰ Roness 2000

²¹ Norsk Respons 2006

²² OECD 2006d, OECD 2001b, OECD 1999

i norske barnehager. Det er grunn til å anta at variasjonene er store. Dette er en utfordring sett i lys av målet om likeverdig tilbud av god kvalitet.

Gode barnehagetilbud er særlig fordelaktige for barn som har en forhøyet risiko for å oppleve mestringsproblemer i skolen, herunder barn fra familier med lite støtte hjemme, og barn som snakker et annet språk enn majoritetsspråket hjemme.²³ Barnehagen kan oppnå gode resultater for barns språkutvikling ved å benytte metoder som lar seg forene med barnehagens tradisjon for læring gjennom lek. For eksempel kan språkleker i barnehage brukes for å forebygge senere lese- og skrivevansker.²⁴ Godt tilrettelagte tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehagen har positiv innvirkning på barnas skolestart og hvordan de klarer seg videre i skolen. Forsøket med gratis korttidsplass i barnehage for alle fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo bidro til bedre språkutvikling og integrering av minoritetsspråklige barn og deres familier i forsøksperioden.²⁵

Eksempel

Lær meg norsk før skolestart

Bydel Bjerke i Oslo har en økende andel minoritetsspråklige barn. Rundt 35 ulike morsmål er representert. Prosjektet «Lær meg norsk før skolestart» ble initiert for å utvikle en metode for å arbeide systematisk med språkstimulering i barnehagene og 1. trinn i skolen, og for å dokumentere effekten av bydelens omfattende satsing på språkarbeid og tospråklighet, og særlig bruken av de såkalte «språkposene» i barnehagene.

Prosjektet er rettet mot alle barn i barnehagene, ikke bare minoritetsspråklige barn, gjennom arbeid med fem innsatsområder:²⁶

1. Metode for språkstimulering: Metoden er mestringsorientert og tar utgangspunkt i hva barnet kan. Litteraturen er tilpasset barnets alder, der voksenledede fortellinger og samtaler går fra det enkle til det komplekse, og støttes opp av rekvisitter i en såkalt fortellekoffert.
2. Verktøy for språkkartlegging: Prosedyrer for kartlegging og mappevurdering av språk er utviklet. For hvert barn blir det laget en *Språkperm*, og for de tospråklige barna inngår både morsmål og norsk som andrespråk i vurderingen. I permene ligger beskrivelser av barnets språkutvikling på ulike tidspunkter, disse viser-

utviklingen i løpet av siste året i barnehage. Et utsnitt av barnets egne tegninger og skriftlige bidrag følger språkpermen.

3. Rutiner for samarbeid om overgang fra barnehage til skole: Barnet har med seg *Språkpermen*, slik at skolen ikke trenger å starte med blanke ark. Skolen viderefører mappen.
4. Rutiner for samarbeid med foreldrene: Det holdes individuelle samtaler med foreldrene om språk, og det holdes foreldremøter med temaer om tospråklig utvikling, om morsmålets betydning for å lære norsk og om hva foreldrene kan gjøre hjemme med egne barn. Å tydeliggjøre foreldrenes, barnehagens og skolens oppgave er en viktig del av samarbeidet.
5. Kompetanseutvikling av personalet i barnehage og skole: For barnehagepersonalet har kompetanse i fortellerteknikk og samtale med barn vært sentralt.

Resultatene av prosjektet er positive. For samtlige av barna som deltok, registreres det en tydelig positiv utvikling på norsk. Dette er dokumentert gjennom data samlet i barnas *Språkperm*, og i personalets observasjoner og nedtegnelser, og forskernes videoopptak og transkripsjoner.

Lærerne i 1. klasse har vurdert fokusbarna som så «gode i norsk» at de ikke har hatt behov for annen undervisning i norsk. En kartlegging av lytteforståelse, evne til å finne rimord og gjenkjenning av lyder viser at fokusbarna enten skårer rett under eller høyere enn gjennomsnittet til barn med norsk som morsmål. Personalet har også fått økt bevissthet om språk, samtale og sin egen rolle i samhandling med barna. Bydelen arbeider nå med å spre erfaringene fra dette prosjektet.

3.1.4 Overgang mellom barnehage og skole

For at en skole skal kunne tilrettelegge opplæringen for elevene på best mulig måte fra første dag, er det viktig med god kommunikasjon mellom barnehage og skole. En god overgang fra hjem og barnehage til 1. klasse kan være bestemmende for skolegangen, for selvbildet og senere kompetanse.²⁷ Kommunene må planlegge og legge til rette for gode overganger og tverretattlig samarbeid.

I rammeplanen for barnehagen og i læreplanverket for grunnopplæringen heter det at barnehagen, i samarbeid med skolen, skal legge til rette for en god overgang. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem. Barnehagen har ingen

²³ American Education Research Association 2005

²⁴ Lundberg mfl. 1988

²⁵ Nergård 2003

²⁶ Bydel Bjerke – hjemmeside

²⁷ Pianta & Kraft-Sayre gjengitt i Løge et mfl. 2003

plikt til å informere skolen om hvert enkelt barn, men barnehagen og skolen har et felles ansvar for at barn kan møte skolen med nysgjerrighet og tillit til egne forutsetninger. Dersom det gis informasjon om enkeltbarn, skal det innhentes samtykke fra foreldrene. Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamilieene er godt koordinert, og hver enkelt kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og skole konkret skal samarbeide. Dette samarbeidet har varierende kvalitet.

Samarbeid om barnet kan forhindres av manglende vilje eller mulighet, men også av en rekke lover som regulerer taushetsplikten til ansatte i de kommunale tjenestene. Formålet med reguleringene er å ivareta barnets personvern og å sikre elevens og foresattes tillit til de offentlige tjenestene.

En undersøkelse i forbindelse med prosjektet «Tverrfaglig samarbeid rundt skolestart» ved tre skoler i Oslo tyder på høy bevissthet og stor vilje til å samarbeide, men også på at det finnes noe ulike oppfatninger om hva det er relevant å samarbeide om. Undersøkelsen viser også at et fungerende samarbeid er avhengig av gode rutiner.²⁸ Skole, barnehage og foreldre er enige i at det viktigste er at informasjon om barnas spesielle behov blir formidlet. Skolene ser ut til å vektlegge informasjon om barnets språkutvikling sterkere enn det barnehagene gjør. Det er en forutsetning at barnehage og skole har tydelige forventninger til hverandre og er med på å skape felles plattformer og forståelse for synet på læring og språkutvikling. For å få til god informasjonsflyt er det også viktig at foreldrene har tillit til at barnehage og skole forvalter informasjonen på en god måte for barna.

Eksempel

*Klepp kommune tar ansvar for overgangene*²⁹

Det er mye å vinne på å gjøre overgangene så gode som mulige for barn og ungdom. Klepp kommune har derfor utarbeidet en egen plan for å sikre en god overgang mellom barnehage og skole, mellom barneskole og ungdomsskole og mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Planen, som heter «Føringar for overgangane», har som mål at elevene får et bedre tilpasset opplæringstilbud fra første dag.

Planen er utarbeidet av ansatte i PPT og noen av kommunens barnehager og skoler, med innspill fra foreldreutvalgene. Den var ute til høring før den

ble vedtatt i 2005. Et kjernepunkt er å sørge for god informasjonsflyt, slik at man kan lage et opplegg bygget på eksisterende kunnskap om eleven, og med det unngå å sløse bort mye verdifull tid for elever og lærere. Elevene kan også få en mulighet til å bli kjent med det som venter, og som for noen kan virke skummelt. Gode overganger kan være avgjørende for hele elevens skolegang, og dette gjelder spesielt for elever med ulike lærings- eller atferdsvansker.

Overganger handler om samarbeid og kommunikasjon, på tvers av institusjoner og etater. Det er stor variasjon i hvor godt overgangene forberedes. Noen steder er arbeidet tilfeldig og avhengig av enkeltpersoners initiativ, mens andre steder sørger kommunen/fylkeskommunen for faste rutiner. Klepp kommune på Jæren er blant de sistnevnte.

Planen spesifiserer følgende:

- Tiltak som skal gjennomføres
- Tidspunkt for gjennomføring
- Person eller institusjon som har ansvaret for gjennomføringen
- Det er spesifisert egne krav til tiltak for barn med spesielle behov som gjelder alle overganger

«Føringar for overgangane» omtaler også hva slag pedagogisk dokumentasjon som skal følge elevene (mappe/ferdaskrin), og gjelder dessuten i forbindelse med skifte av kontaktlærer.

3.2 Grunnopplæringen

3.2.1 Tidlig innsats eller vente og se

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

Undersøkelser viser at det har vært en tendens i norsk skole til å «vente og se» i stedet for å intervenere tidlig i elevenes utvikling og læring. Den internasjonale PIRLS-undersøkelsen fra 2001 viste at annenhver lærer på 4. trinn har som en av sine undervisningsstrategier å «vente på elevens modning» hvis eleven henger etter i leseutviklingen.³⁰ Det er grunn til å tro at denne praksisen er noe redusert siden 2001 på grunn av den oppmerksomheten som har vært rettet mot leseopplæringen i de siste årene, særlig gjennom «Gi rom for lesing! Strategi for stimulering av leselyst og leseferdighet for 2003–2007».³¹ Kartleggingsprøver på 2. trinn

²⁸ Løge mfl. 2003

²⁹ Klepp kommune 2005

³⁰ Mullis mfl. 2003

bekrefter også at elevene leser bedre i 2005 enn i 2000.

I sin rapport om likeverd i norsk utdanning peker OECD på at norsk skole mangler strategier for å følge opp elever når man ser at de henger etter.³² OECD setter dette i sammenheng med at det før Kunnskapsløftet var utbredt mangel på informasjon om elevenes progresjon, utydelige og lite operative beskrivelser av hva som kan forventes av elevene på de ulike trinnene, og at man heller ikke har utviklet kartleggingsverktøy for å identifisere elever som trenger ekstra hjelp. Denne mangelen på informasjon og strategier finner OECD igjen på alle nivåer i det norske utdannings-systemet.

Eksempel

Tidlig innsats i Skedsmo

Skedsmo kommune har gjennom flere år satset på å forebygge lese- og skrivevansker gjennom tidlige tiltak som språkkartlegging, oppfølging i barnehagene og intensiv leseopplæring på barnetrinnet. Den forebyggende innsatsen har redusert andelen elever med svake leseferdigheter på 2. trinn til det halve av landsgjennomsnittet. Leselærerprosjektet, som startet høsten 2004 og ble innført på alle skoler høsten 2005, vil gi alle elever med svake leseferdigheter et garantert effektivt opplæringstilbud.

Målene med prosjektet var:

1. Å øke leseferdighetene for elevene som deltok i prosjektet, til et nivå der de kan fungere tilfredsstillende i en klasse.
2. Å utvikle en egnet metodikk for og organisering av leseopplæringen for elever som ikke har nådd en forventet leseferdighet ved avslutningen av 2. trinn.
3. Å etterutdanne en leselærer på hver skole til å ivareta denne opplæringen i samarbeid med norsklærerne.

Elevene som deltar, får omfattende og systematisk hjelp hele skoleåret igjennom. Lesekursene organiseres i en turnus der elevene skifter mellom noen uker med intensivert hjelp med leselærer to timer per dag fire dager i uken, og med noen uker tilpasset opplæring med ordinær norsklærer i vanlige grupper/klasser. Metodikken bygger på internasjonale studier som identifiserer de mest effektive programmene når det gjelder styrking av den skriftspråklige utviklingen hos elever med lese- og skrivevansker. En lærer med erfaring og innsikt i

leseprosessen tilpasser bruken til den enkelte elev. Målet er at eleven opplever en bedring i hver leseøkt, og dermed blir motivert for det videre arbeidet.

Kvalifisering av leselærere er metodens viktigste komponent. Leselæreren har ansvar for intensivopplæringen, og samarbeider med norsklærerne slik at hun eller han blir i bedre stand til å ta vare på elever med mindre lese- og skrivevansker innenfor tilpasset opplæring i klassen. De utdannede leselærerne fungerer som en slags språk- og leseveiledere for øvrige lærere på skolen.

Elevene som har deltatt i prosjektet, hadde betydelig bedre resultater sammenliknet med kontrollgruppeelevene. Restgruppen av elever med lese- og skrivevansker som etter denne innsatsen stadig vil ha et visst støttebehov framover, vil ligge i nærheten av 1 prosent.

Erfaringene fra prosjektet skal brukes til å sikre at alle elever i kommunen som ikke har tilfredsstillende leseferdigheter i slutten av 2. trinn, tilbys et garantert effektivt intensivt leskurs på 3. trinn. Skedsmo har innført slike kurs som obligatoriske. Nye leselærere har blitt utdannet. Målet er at kursene skal fungere som et sikkerhetsnett, som fanger opp alle elever som ikke har tilfredsstillende leseutvikling i slutten av trinn to, og gi dem et intensivt kurstilbud på trinn tre med et innhold som vitenskapelig bevist er godt egnet for formålet. På den måten vil alle elever i kommunen være garantert tidlig hjelp med sine lese- og skrivevansker, og unngå en rekke av de problemene de ellers kunne fått i sin skoletid. Foreldrene vil også vite at deres barn ikke er avhengige av en spesiell skole eller kanskje en spesiell lærer, for at de skal få best mulig hjelp.

3.2.2 For sen hjelp ved særskilte behov

Elever med lære- og atferdsvansker skal i størst mulig grad få opplæring i ordinære klasser/grupper. Rundt 5–6 prosent av elevene i Norge mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak jf. forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, med tilhørende sakkyndig vurdering etter reglene i opplæringsloven. Spesialundervisning gis både innenfor og utenfor den ordinære gruppens ramme, men i hovedsak i ordinære skoler. Ifølge lærernes vurderinger har rundt 20 prosent av elevene som mottar spesialundervisning, ikke utbytte av den.³³ Skolene har ufordringer med å inkludere elever med sosiale vansker/atferdsproblemer, og foreldrene til elever med sosiale vansker er ofte bekymret over barnets trivsel og sosiale inkludering.³⁴

³¹ UFD 2005b

³² OECD 2006a

³³ Grøgaard mfl. 2004

³⁴ Grøgaard mfl. 2004

Statistikk som viser omfanget av spesialundervisning, underbygger antakelsen om at tiltak settes inn på et for sent tidspunkt. Bruken av spesialundervisning øker med elevenes alder, noe som er i strid med prinsippet om tidlig innsats. Andelen lærertimer som går til spesialundervisning i Norge, er 10,9 prosent på 1.–4. trinn.³⁵ På 5.–7. trinn er tilsvarende andel 14 prosent, og på ungdomstrinnet 16,5 prosent. Dette viser at det er vesentlig større bruk av spesialundervisning på ungdomstrinnet, enn det er på 1.–4. trinn og på 5.–7. trinn. PIRLS-undersøkelsen viser også at antallet elever som får støtteundervisning i lesing, er færre enn antallet elever som ifølge lærerne har behov for det.³⁶ I Finland settes det derimot inn mye ekstra støtte tidligere i opplæringsløpet. Finland kommer svært godt ut i internasjonale leseundersøkelser og har få elever med svake grunnleggende ferdigheter. Figur 3.1 viser forskjellen på Norge og Finland i bruk av spesialundervisning..

³⁵ Utdanningsdirektoratet

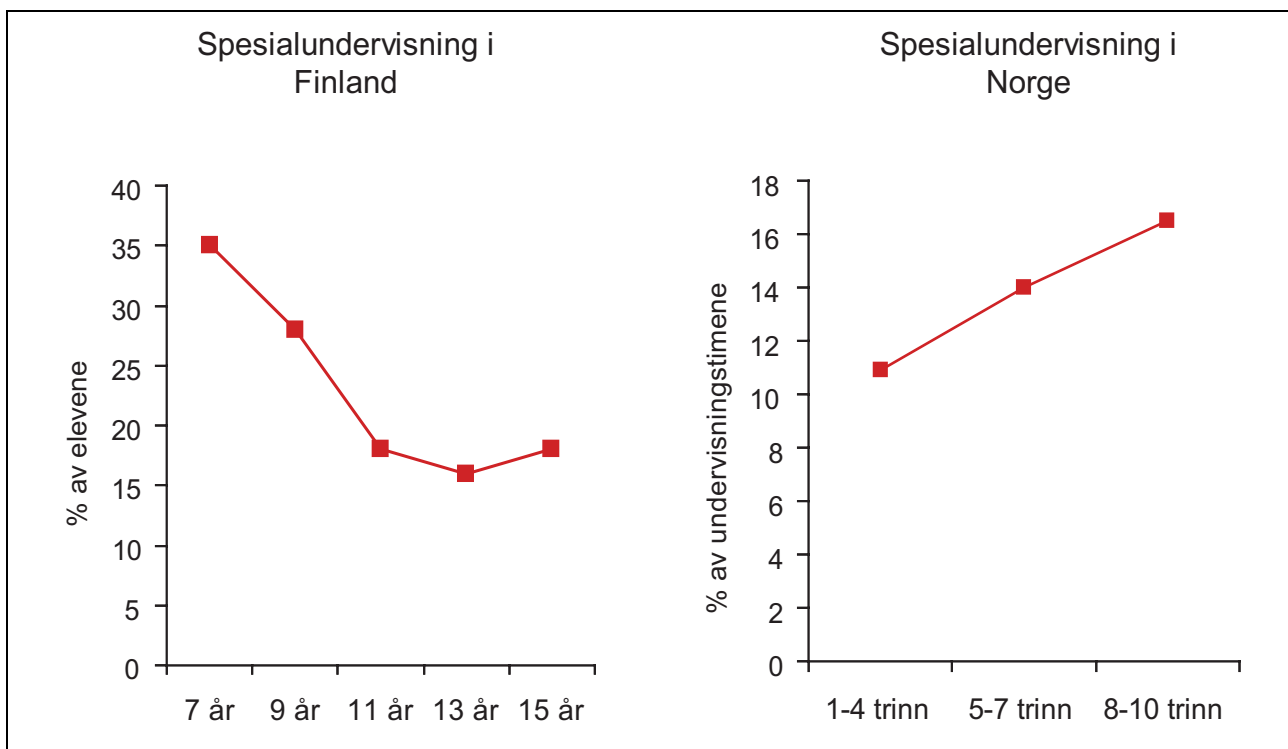
³⁶ Solheim og Tønnesen 2003

Eksempel

Pedagogisk ressursteam i Ullensaker

Alle de 13 skolene i Ullensaker kommune etablerte pedagogiske ressursteam i løpet av 2001–2002, med ekstern hjelp fra Senter for atferdsforskning i Stavanger. Ressursteamene skal sikre at hver enkelt skole innehar kompetanse i ofte forekommende problemer blant elevene, som sosioemosjonelle vansker og lese- og skrivevansker. Teamenes oppgave er å veilede lærerne og hjelpe skolens ledelse med å legge til rette for elever med særskilte behov. Ressursteamet er det første en lærer henvender seg til når en elev eller klasse har spesielle vansker, og er et bindeledd mellom den enkelte lærer og ulike hjelpetjenester.

Ressursteamet består av lærere med spesialkompetanse innenfor fagvansker og sosio-emosjonelle vansker, samt en representant for skolens ledelse. Teammedlemmene har ansvar for hver sine trinn. Teamet har utarbeidet et skjema som skal fylles ut av lærere som ønsker å ta opp bekymringssaker. Skjemaene diskuteres på teamets ukentlige møte, og følges opp med veiledning av læreren, tilbud om materiell og kartlegginger.



Figur 3.1 Utvikling i bruk av spesialundervisning etter alder på eleven. Prosent av elevene og timer per elev

Figuren for Finland viser andel av elevene som mottar spesialundervisning på ulike alderstrinn. Figuren for Norge viser prosent av de totale undervisningstimene som brukes på spesialundervisning på de ulike trinnene. I denne sammenhengen er det imidlertid formen på kurvene som er det interessante.

Kilde: OECD 2005b, Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

Teamet har faste møter med kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT).

En evaluering av ressursteamene utført av Østlandsforskning viser at det pedagogiske ressursteamet er både nyttig og avlastende:³⁷

- Terskelen for å søke råd er blitt lavere. Lærerne opplever at de har fått lettere tilgang til råd og veiledning enn tidligere.
- Vansker blir fulgt opp raskere enn før, tidligere måtte bekymrede lærere henvende seg til kommunens PPT.
- Mens lærerne før ofte sto alene med vanskelige saker, blir sakene nå vurdert i fellesskap, og lærerne opplever et bedre og nærere samarbeid med spesialistkompetansen.
- Lærernes arbeidsbelastning i forbindelse med bekymringssaker er redusert ved at teamet finner fram materiell og bistår i kartlegginger og tester.
- Skolens ledelse har fått avlastning og trenger ikke å gripe inn så ofte som før.

3.2.3 Læringsforventninger og oppfølging viktig for læring

Evalueringen av Reform 97 tyder på at norsk grunnskole i for stor grad er preget av manglende systematikk og sammenheng i læringsarbeidet. Det er mye aktivitet i timene, men i mange tilfeller bytter lærerne fra den ene til den andre aktiviteten uten å ha noe klart mål med dette. Det er lite systematisk og oppsummert refleksjon rundt hensikten med de ulike aktivitetene, og det brukes lite tid til avrundning og oppsummering.³⁸ En ny klasseromsstudie på barnetrinnet bekrefter at koblingen mellom aktivitet og faglig læring ofte er uklar.³⁹ Det blir også brukt relativt mye tid på utenomfaglige aktiviteter. Studien viser at bare rundt 50 prosent av de observerte aktivitetene i klasserommene kan knyttes til faglig læring eller til emner fra læreplanen. Variasjonen mellom de observerte klasserommene var imidlertid stor, og en del av den utenomfaglige aktiviteten er nødvendig i et klasserom med små barn. Likevel kan det virke som lite målrettet bruk av tid er et problem i mange norske klasserom.

En klasseromsstudie på ungdomstrinnet registrerer mye av det forskerne kaller «underbruk av læringsssituasjoner».⁴⁰ Lærerne setter i gang elevengasjerende aktiviteter, men mange av disse mangler ofte fokus og retning, og blir i for liten grad

rammet inn av en systematisk introduksjon og oppsummering. Elevoppgaver og aktiviteter blir i mindre grad satt inn i en større kunnskapsmessig, faglig og teoretisk ramme. Det overordnede, meta-kognitive aspektet ved læring, det vil si spørsmål rundt hva man har lært, om man har forstått det, hva man må gjøre for å forstå bedre, og hvordan læringen henger sammen med det man har lært tidligere, ser ikke ut til å være fremtredende i denne undersøkelsen.

Uklare læringsmål og kriterier for vurdering kan innebære opprettholdelse av sosiale skiller. Jo mer diffuse vurderingskriterier som benyttes, jo mer vil elever med foreldre med høy utdanning kunne dra fordeler i skolen. Denne elevgruppen har større sannsynlighet for å forstå implisitte krav og forventninger og vil lettere kunne forstå og tilpasse seg disse uten nærmere innføring i hvilke kriterier som ligger til grunn for vurderingene.⁴¹

Internasjonale undersøkelser viser at manglende trening i de grunnleggende ferdighetene er et problem i mange norske skoler. Automatisering av ferdigheter er det området norske elever ifølge PISA-undersøkelsen er svakest på. Elevene har for eksempel påfallende svake ferdigheter i elementær tallregning. I PISA kommer det fram at grunnleggende ferdighetstrening er en svært lite brukt innlæringsstrategi. Skoler som har et høyt nivå i matematikk blant 10.-klassinger, er kjennetegnet ved at de legger stor vekt på slik trening.⁴² Dette er viktig for alle elevene, men manglende trening i skolen vil spesielt ramme elever som trenger mer tid på å automatisere ferdighetene, eller de som ikke får hjelp hjemme.

Raske og konstruktive tilbakemeldinger underveis i arbeidet er en forutsetning for at læreprosessen skal være fruktbar. Andelen norske lærere som svarer at de følger opp leksene i 8. klasse naturfag, ligger på rundt 20 prosent i Norge, mot 80 prosent internasjonalt (se figur 3.2). Dersom dette er representativt for oppfølging av hjemmelekser, kan det føre til at mange foreldre får mer ansvar for elevenes læring enn de er villige til eller i stand til å påta seg. Undersøkelser viser også at foreldrenes hjelp er mer avgjørende i Norge enn i de fleste andre land.⁴³ Elevprestasjonene har en nær sammenheng med om elevene har en støttende lærer eller ikke. Samtidig opplever mange norske elever lærerne sine som lite støttende. Elever som ikke er selvdrevne eller ikke har tett oppfølging hjemme fra, får derfor vesentlige ulemper i sin skolegang.

³⁷ Østlandsforskning 2005

³⁸ Klette 2003

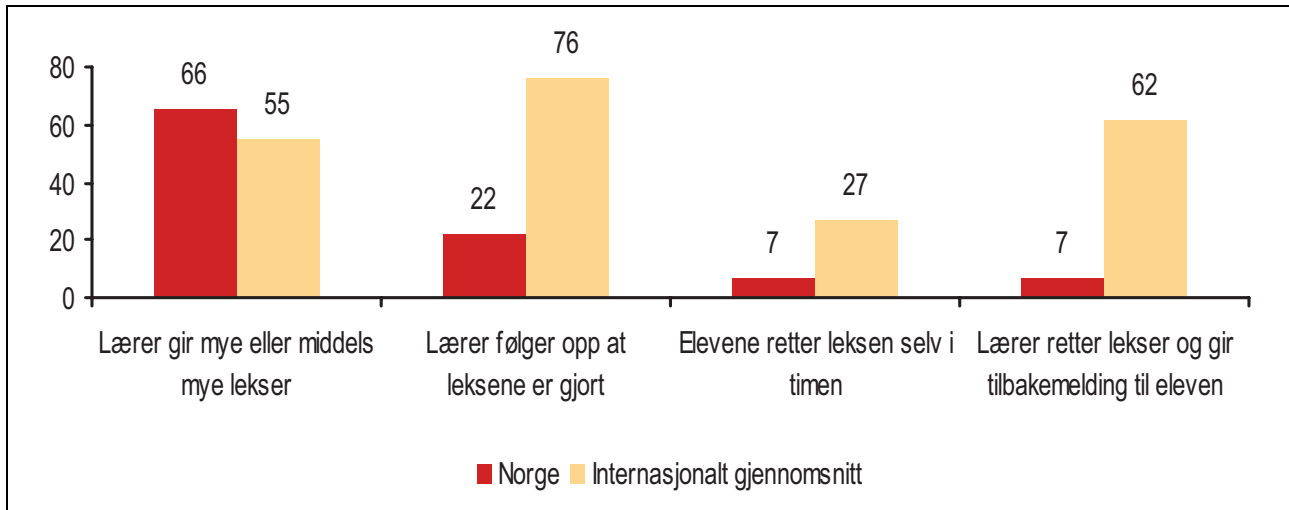
³⁹ Haug 2006a og 2006b

⁴⁰ Klette og Lie 2006

⁴¹ Nordli Hansen 2004

⁴² Grønmo mfl. 2004

⁴³ Haahr mfl. 2005



Figur 3.2 Oppfølging av lekser i naturfag, Norge sammenliknet med gjennomsnittet av de landene som deltok i TIMSS-undersøkelsen. Prosent av elevene i 8. klasse 2003

Kilde: Martin mfl. 2004

Oppfølging av elevenes selvstendige arbeid er særlig viktig for læring. Arbeid med for eksempel egne arbeidsplaner kan gi elevene kunnskap om og erfaring i å planlegge og gjennomføre læringsarbeidet. En av hensiktene med arbeidsplaner er at de skal gjøre tilpasset opplæring enklere å gjennomføre. Samtidig er det en fare for at enkelte elever overlates for mye til seg selv, med et for stort ansvar for å planlegge og organisere sin egen læring. Ikke alle elever har de nødvendige forutsetningene for å klare dette. Elever som får lite hjelp og oppfølging av lærerne, og som ikke har foreldre som følger opp, risikerer å få mindre ut av opplæring som er organisert slik. I en klasseromsstudie på barnetrinnet ble det relativt ofte registrert at enkelte elever ikke utfører noe av det arbeidet som det var meningen at de skulle gjøre i løpet av den tiden som var satt av i arbeidsplanen.⁴⁴ I flere tilfeller sjekker ikke lærerne at arbeidsplanene følges, og når det sjekkes, får elevene tilbakemelding på kvaliteten av innholdet lenge etter at oppgavene er utført.⁴⁵ Læringsfremmende undervisningsvurdering kjennetegnes av rask og relevant tilbakemelding og skal stimulere eleven til videre læring.

Internasjonal forskning viser at høye forventninger til eleven er en avgjørende forutsetning for at barn og unge faktisk lærer.⁴⁶ Negative forventninger har sterkere effekt enn positive. Det er lettere å svekke en elevs tro på seg selv enn å løfte den. Forskingen viser også at lærere systematisk

har lavere forventninger til enkelte elevgrupper, blant andre minoritetsspråklige elever⁴⁷ og elever med lavt utdannede foreldre, basert på forutinntatte oppfatninger av foreldrene.⁴⁸ Dette kan bidra til et unødig lavt ambisjonsnivå, og dermed til sosial reproduksjon. Sammenliknet med elever i de andre nordiske landene rapporterer norske elever om lavest faglige krav fra lærerne.⁴⁹ Elevene kjenner også i liten grad til målene for opplæringen og vurderingskriteriene.⁵⁰ En undersøkelse har vist at norske elever i videregående opplæring blir stilt overfor lave og utydelige læringskrav.⁵¹ Elevene oppgir selv at deres innsats er lav. Forskerne hevder at videregående opplæring er preget av en kultur som kan karakteriseres som «ettergivende», og som innebærer at lærerne ser seg som ansvarlige for å gjennomføre undervisningen, uten at de samtidig tar ansvar for at elevene faktisk lærer. I undersøkelsen oppgir bare åtte prosent av elevene at de mener lærerne gir beskjed om hva de må arbeide mer med i fagene.

Eksempel

Vahl skole løfter elevene

Vahl skole ligger på Grønland i Oslo indre øst. Av de rundt 300 elevene ved skolen har 95 prosent minoritetsspråklig bakgrunn. Skolen legger vekt

⁴⁴ Haug 2006

⁴⁵ Haug 2006a og b og Klette og Lie 2006

⁴⁶ Jenner 2004

⁴⁷ Øzerk 2003

⁴⁸ Nordahl 2003

⁴⁹ Lie mfl. 2001

⁵⁰ Danielsen mfl. 2005

⁵¹ Dale og Wærness 2003

på å være ambisiøs på barnas vegne, og arbeider målrettet og systematisk for å gi elevene best mulige læringsbetingelser. Skolen utnytter det potensialet som ligger i det flerkulturelle elev- og nærmiljøet til beste for elevenes læring og utvikling. Skolen er demonstrasjonsskole i perioden 2005–2007.

Høy prioritering og systematisk arbeid har ført til at Vahl skole oppnår gode resultater i norsk lesing og skriving. På 2. trinn ligger hele 92 prosent over kritisk grense, og på 7. trinn ligger 76 prosent av elevene over kritisk grense i lesing. Skolen har utviklet et eget opplegg for lese- og skriveopplæringen der IKT og bibliotek spiller en viktig rolle. Fra 1. trinn arbeider elevene med skrive- og leseopplæringen på PC. Elevene bruker det språket de behersker best, og kan få grunnleggende skrive- og leseopplæring på språkene urdu, arabisk, tyrkisk og somali. Skolen bruker store ressurser på særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Elevene arbeider aktivt med å utvikle sin norskspråklige kompetanse gjennom systematisk begrepsopplæring i det daglige. Temakurs på norsk og morsmålet avvikles etter behov. Elevenes norskspråklige kompetanse kartlegges ukentlig.

Skolen jobber aktivt for å motivere elevene for realfag. Det satses spesielt på å konkretisere matematikkopplæringen og å knytte den til språkopplæringen. Elevenes kompetanse i faget er relativt god, ifølge skolen selv. Lokal brukerundersøkelse viser at 96 prosent av elevene er motivert for matematikk.

Vahl skole arbeider etter Olweus-programmet, det vil si at de jobber systematisk med forebyggende arbeid mot mobbing, vold og rasisme. Skolen har noen utfordringer knyttet til å skape trygghet for alle i skoledagen, og utvikle respekt for ulikhet. De årlige mobbeundersøkelsene viser en gledelig nedgang i antall elever som opplever mobbing. I den lokale brukerundersøkelsen fra 2005 rapporterer 83 prosent at det er lite mobbing, og sju prosent at det er for mye på skolen. Skolen har nulltoleranse for mobbing, vold og rasisme. Dette har både skole og hjem skrevet under på i en egen skole-hjem-erklæring.

Skolen er utviklingsorientert: Den tjuvstartet med Kunnskapsløftet, har innført aldersblandede grupper for elevene på 1.–3. trinn, fleksibel skolestart og mappevurdering for at elever og foreldre kan følge med i elevenes utvikling. Brukerundersøkelser viser at elevene er fornøyd med den informasjonen de får fra lærer om egen læring og utvikling.

Vahl skole prioriterer arbeid med kunst og kultur høyt. Skolens bibliotek er en viktig lærings- og kulturarena. Skolen har åpent datarom og bibliotek etter skoletid. Målet er at økt tilgang på utstyr og kompetanse skal bidra til levekårsutjevning.

3.2.4 Trivsel med venner, men uro i læringsmiljøet

En rekke undersøkelser viser at trivselen i norske skoler generelt er høy. På barnetrinnet er det ingen sammenheng mellom elevenes trivsel og deres familiebakgrunn.⁵² På ungdomstrinnet trives derimot minoritetsspråklige elever og elever med foreldre med lav utdanning noe dårligere enn de andre elevene.⁵³ De minoritetsspråklige elevene gir generelt uttrykk for en mer positiv holdning til skolen enn majoritetselevenene, men de rapporterer om svakere følelse av tilhørighet til skolen og føler seg mer alene enn andre elever.

Et klart flertall av elevene på alle trinn sier at de aldri blir mobbet, og at de aldri mobber andre. Tidligere undersøkelser har vist at minoritetsspråklig ungdom er mer utsatt for utestenging, plaging og erting enn andre elever.⁵⁴ Mobbing har ofte også et kjønnsaspekt. En svensk undersøkelse blant 17-åringer viser at halvparten av jentene og nesten en tredjedel av guttene så på seksuell trakassering som et problem på sin skole. Sju av ti jenter sier at deres utseende kommenteres offentlig, og nesten 40 prosent av jentene har opplevd å få høre skjellsord med seksuelle hentydninger. Over halvparten av guttene har opplevd det samme.⁵⁵ Det er grunn til å tro at dette er et problem også i Norge.

Det er ingen klar sammenheng mellom trivsel og læring. Det er mange skoleflinke elever som ikke trives, og vice versa.⁵⁶ Norske elever har heller ikke utpreget gode relasjoner til sine lærere sammenliknet med elever i andre land.⁵⁷ Elevenes trivsel på skolen ser ut til først å fremst å være knyttet til forholdet til de andre elevene.⁵⁸

En rekke undersøkelser har påvist en sterk sammenheng mellom elevens motivasjon, særlig interesse og holdninger, og læring.⁵⁹ Relativt lav motivasjon ser ut til å være et generelt problem blant norske elever. Det er imidlertid ingen tydelig

⁵² Imsen 2003

⁵³ Bakken 2003

⁵⁴ Bakken 2003

⁵⁵ Forskningsrådet – hjemmesider

⁵⁶ For eksempel Willms 2003

⁵⁷ Lie m.fl. 2001

⁵⁸ Turmo og Lie 2004

⁵⁹ Lie m.fl. 2001, Imsen 2003, Birkemo 2002

sammenheng mellom familiebakgrunn og elevenes motivasjon.⁶⁰

Ifølge internasjonale undersøkelser har Norge store problemer med bråk og uro, og elevene rapporterer at mye tid går med til å komme til ro. Dette gir mindre tid til læringsarbeid. Det kan også skape mistriivsel og utrygghet for elever som utsettes for dette. Resultatene fra PISA-undersøkelsen viser at skoler som bidrar til gode læringsresultater, sett i forhold til forventningen ut fra elevgrunnlaget, er preget av færre problemer med urolig klasse miljø enn skoler som ikke har like gode læringsresultater. I elevinspektørene framgår det at om lag 70 prosent av elevene sier det ofte eller noen ganger er plagsomt mye bråk og uro i timene. 80 prosent oppgir at det ofte eller noen ganger er slik at elevene ikke hører etter når læreren snakker.⁶¹

Forskning viser at for å forbedre læringsmiljøet og elevenes skolefaglige læringsutbytte er det ikke nok bare å utvikle lærernes faglige og metodiske kompetanse.⁶² Det handler også om å videreutvikle lærenes kompetanse i å lede klasser, strukturere undervisningen, etablere gode relasjoner til og mellom elevene, samarbeide med foreldre og vektlegge ros og oppmuntring. Mye tyder på at det ikke er nødvendig å utvikle egne utviklingsprogrammer for enhver utfordring i skolen. Søkelyset bør heller rettes mot å videreutvikle lærernes pedagogiske kompetanse og skolens evne til å støtte opp om et systematisk og helhetlig arbeid med læringsmiljøet.⁶³

Her spiller ledelsen ved den enkelte skole og de rammebetingelsene som den blir gitt av skoleeier en vesentlig rolle. Ledelsen ved skoler der elevene oppnår gode resultater, har et tydelig og aktivt pedagogisk lederskap med fokus på skolens kunnskapsmål⁶⁴. Skoleledelsen har høye faglige forventninger til elevene ut fra deres forutsetninger og har klare sosiale spilleregler som håndheves konsekvent. Elevene får løpende og systematisk oppfølging og godt arbeid belønnes. Det dreier seg om *lærende skoler* der ledelsen, lærerne og elevene i fellesskap utvikler en fleksibel skoleorganisasjon for å involvere alle i læringprosessene.

Eksempel

LP-modellen ved Heistad skole i Porsgrunn

Heistad skole har i lang tid jobbet strukturert mot mobbing, og har hatt relativt gode resultater i ulike undersøkelser av skolemiljøet. Likevel ønsket lærerne og skoleledelsen å bli bedre til å arbeide med elever med atferdsvansker ved å snu tankesettet fra å være individrettet til å bli systemrettet. De ble med i utprøvingen av LP-modellen (Læringsmiljø og Pedagogisk analyse) både for å bli flinkere til å jobbe med skolemiljøet spesielt, men også for å heve skolens generelle kvalitet ytterligere.

Ideen bak LP-modellen er å se på elever med atferdsvansker som et resultat av undervisningssystemene og læringsmiljøet. Hensikten er å skape læringsmiljøer som gir gode betingelser for sosial og skolefaglig læring hos alle elever. Opplegget går ut på at lærerne samarbeider i grupper etter spesielle prinsipper, med analyse og refleksjon i et systemperspektiv, samt tiltaksutvikling og evaluering. Heistad skole fikk jevnlig veiledning gjennom hele prosjektperioden av Lillegården kompetansesenter, og alle lærerne fikk hvert semester ett kurs om nyere forskning om problematferd av NOVA.

Resultatene av det første året med LP-modellen var svært gode med en klar reduksjon i problematferd som bråk, uro, utagering og mobbing.

LP-modellen hjalp den enkelte lærer til å ta utgangspunkt i utfordringer i sin egen hverdag ved å sette søkelyset på situasjoner i klassen og i mindre grad på den enkelte elev og i samarbeid med kollegene analysere seg fram til hva som bidrar til at disse utfordringene eksisterer. Skolen lærte at det er viktig med refleksjon og analyse, men at denne ikke er verd noe før det deretter velges tiltak og strategier ut fra forskningsbasert kunnskap om hva som virker og ikke virker.

Skolen ble flinkere til å se problematferd i lys av relasjoner og samspill mellom elever, og mellom elever og lærere. De lærte også at perspektivet må flyttes fra egenskapsfokusering, der elever og familier erklæres som mer eller mindre umulige, til å se på lærerrollen, relasjonene, kommunikasjonen, samarbeidsklimaet, undervisningen, organiseringen osv.

Sammenliknet med skoler som ikke brukte LP-modellen, opplever Heistad skole forbedringer på en rekke områder:

- Mobbing i skolen – 46 prosent reduksjon
- Bråk og uro i undervisningen – 33 prosent reduksjon
- Utagering og konflikter mellom elever – 32 prosent reduksjon

⁶⁰ Kjærnsli m.fl 2004:

⁶¹ Danielsen mfl. 2006

⁶² Nordahl 2005, Bachmann og Haug 2006

⁶³ Nordahl 2005

⁶⁴ Ekholm 2000

- Relasjon mellom elev og lærer – 51 prosent bedring
- Struktur i undervisningen – 27 prosent bedring
- Opplevelse av ros i undervisningen – 53 prosent bedring
- Variasjon i undervisningen – 31 prosent bedring

Denne reduksjonen kan forklares med at det samtidig ble et bedre læringsmiljø i skolen, og at undervisningen ble både mer strukturert og variert. De positive elevresultatene har etter skolens mening sammenheng med at lærerne nå blant annet framstår som tydeligere voksenpersoner med bedre relasjoner til elevene enn tidligere. Lærerne oppfattes nå som autoriteter av elevene ved at de både har et nært forhold til elevene og god kontroll over og struktur på undervisningen.

3.2.5 Tverretatlig samarbeid er en utfordring

Det går til enhver tid elever i norsk skole med sammensatte problemer som skolen ikke har kompetanse til å løse. Disse problemene kan skyldes forhold både hos eleven og/eller hjemmet som omhandler rus, psykisk sykdom, omsorgssvikt eller andre forhold. Slike sammensatte problemer vil kunne virke inn på elevenes læringsarbeid i skolen, og kan kreve samarbeid mellom flere etater, som barnevern, barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP), boligmyndigheter, politi etc. En kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge i Norge viser at det er utfordringer knyttet til å få slike samarbeid til å fungere godt.⁶⁵ Utfordringene består i at fagpersoner har for lite kunnskap om hverandre. Det kan være domenekonflikter, maktubalanse, ulik problemforståelse, uklar rolle- og ansvarsfordeling og manglende samarbeidskompetanse. Disse resultatene fra norske studier underbygges av internasjonal forskning. En helhetlig innsats overfor barn som har behov for sammensatte og koordinerte tiltak, fremmes av klare og realistiske mål, klart definerte roller og ansvar, forpliktelse og involvering fra personalgruppene, samt sterkt lederskap.⁶⁶

Lovbestemmelser om taushetsplikt framheves noen ganger som en faktor som bidrar til å gjøre tverretatlig samarbeid vanskelig. Juridiske vurderinger er relativt samstemte om at dagens lovbestemmelser ikke hindrer samarbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivåer i særlig grad.⁶⁷ Det

pekes på at det likevel kan være behov for forenklinger i lovverket om taushetsplikt, særlig med tanke på at de færreste som skal bruke lovverket i det daglige arbeidet, er jurister. Det finnes imidlertid lite empirisk materiale om erfaringer ved bruk av taushetsplikten. En gjennomgang av litteraturen på området tyder på at eventuelle barrierer oppstår som følge av praksisen til de aktørene som skal samarbeide. I hvilken grad taushetsplikten tillegges vekt som hinder for samarbeid, kan avhenge av holdninger hos enkeltpersoner, ulike kulturer mellom samarbeidende etater og grunnleggende forskjeller i arbeidsmåter mellom ulike profesjoner.

Manglende tverretatlig samarbeid vil kunne føre til at læreren og skolen bruker uforholdsmessig mye tid på å forsøke å løse problemene innenfor rammen av en skoledag, uten å besitte verken den nødvendige kompetansen eller de nødvendige verktøyene. Dette vil kunne medføre at læreren får mindre tid til læringsarbeidet med elevene.

Eksempel

Forsterket klasse på en osloskole

Ungdomsskolen ligger i et område av Oslo indre øst som har en svært sammensatt befolkning. Området er attraktivt for kunstnere og mediefolk, og har også en rekke kommunale boliger for vanskeligstilte familier. Elevene på skolen har dermed svært ulike utdanningsressurser hjemme. Etter at skolens ledelse avdekket at en relativt liten gruppe elever sto bak omfattende problemer med vold, rus og annen kriminalitet, noe som påvirket hele skolemiljøet i negativ retning, tok skolen selv initiativ overfor barnevern, politi og den lokale oppvekstetaten for å få til et forpliktende samarbeid om å etablere læringsarenaer som kan gi alle elever mestring og vekst.

Blant tiltakene på skolen er opprettelsen av en forsterket klasse ved skolestart høsten 2005. Klassen er en egen aldersblandet gruppe for elever med så omfattende atferdsproblemer at de ikke klarer å fungere i en vanlig klasse. Målet er å gi disse elevene bedre læringsutbytte gjennom mer omsorg, tettere oppfølging og tydeligere grenser enn hva som er mulig i en vanlig klasse. Klassen har til enhver tid ikke mer enn ti elever, og disse tilbys blant annet mat på skolen. Tilbudet er derfor langt mer ressurskrevende enn en vanlig klasse. Fire–fem voksne, som selv ønsker å arbeide med utfordrende elever, er tilknyttet gruppen (to lærere, en–to assistenter og en sivilarbeider, i tillegg til at rådgiver og skoleledelsen bruker tid).

⁶⁵ Wessel Andersson 2005

⁶⁶ Wessel Andersson 2005

⁶⁷ Wessel Andersson 2005

Med tanke på at en institusjonsplassering av ungdommer fort kommer opp i millionbeløp, har det lokale barnevernet støttet tiltaket for å forebygge senere utgifter. Av de årlige personell- og utstyrskostnadene i klassen på 1,35 millioner kroner, dekker barnevernet 350 000 kroner.

Resultatene fra klassens første skoleår er oppsiktsvekkende gode:

- Et dramatisk fall i elevenes fravær fra 50 dager i året til rundt 10 dager.
- Nesten alle elevene har forbedret karakteren i orden og oppførsel, og over halvparten av elevene fikk beste karakter.
- Prestasjonene i skolefagene er forbedret tilsvarende 1 eller 2 karakterer i de fleste fag for alle avgangselevne i C-klassen (fra mange 1-ere og 2-ere, til mest 3-ere og 4-ere). Gjennomsnittskarakteren på eksamen var 4.
- Trivsel og skoletilhørighet blant elevene i C-klassen er tilnærmet like høy som for de øvrige elevene ved skolen. C-klasseelevne er mer fornøyd med lærerne sine, men noe mindre motivert for skolearbeid sammenliknet med elevene i de andre klassene.
- Brukerundersøkelsene blant de øvrige elevene viser at de får raskere og mer hjelp av lærerne enn tidligere år ved skolen.
- Medarbeiderundersøkelsene viser at lærerne får stadig bedre arbeidsmiljø og mer læring på jobb.

3.2.6 Foreldrebetaling i skolefritidsordningen

Kommunen er pliktig til å ha et tilbud om skolefritidsordning for elever fra 1. til 4. trinn i grunnskolen, og for elever med særskilte behov opp til 7. trinn, men eleven har ingen individuell rett til plass på ordningen. Evalueringer tyder på at kvaliteten er varierende, og at ordningen bare delvis ivaretar sitt mandat.⁶⁸ Aktivitetene er i stor grad preget av frilek, det er mange barn per voksen, og det er lite kontakt med lokale tilbydere av kultur- og fritidsaktiviteter.

Foreldrebetalingen i skolefritidsordningen er svært forskjellig i kommunene. Gjennomsnittssatsen for foreldrebetaling for oppholdstid over 15 timer er 1598 kroner og 983 kroner for oppholdstid fra seks til 15 timer. Den høyeste foreldrebetaling er 3000 kroner per måned for oppholdstid over 15 timer, og 2800 kroner for oppholdstid 6–15 timer. 209 ordninger har inntektsgraderte satser, 2168 har det ikke. 477 ordninger har friplasser, mens

1898 ordninger ikke har det. Litt over halvparten av ordningene, 1230, har søskenmoderasjon. Høyeste foreldrebetaling er imidlertid 3000 kroner per måned for oppholdstid over 15 timer, og 2800 kroner for oppholdstid 6–15 timer. Den ulike, og til dels høye, foreldrebetalingen i SFO kan forsterke den sosiale ulikheten i skolen forsterkes ved deltakelse i SFO. En høy månedlig foreldrebetaling kan ha som konsekvens at deltakelse blir et spørsmål om økonomisk evne i hjemmene, og elever kan på den måten gå glipp av både leksehjelp og sosialt fellesskap.

3.2.7 For stort frafall i videregående opplæring

Videregående opplæring har en utfordring i å få flest mulig til å fullføre med vitnemål eller fag- eller svennebrev. Uten fullført videregående opplæring øker sannsynligheten for fattigdom og marginalisering senere i livet drastisk.

Manglende grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen

Svak læring i grunnskolen ser ut til å ha stor betydning for sannsynligheten for å falle fra videregående opplæring. Valg, læring og frafall i videregående opplæring har sammenheng med karakterer fra grunnskolen.⁶⁹ Karakterer i grunnskolen varierer med familiebakgrunn. Mangelfulle grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen gjør det svært vanskelig å tilegne seg stoff som er presentert skriftlig eller i en «teoretisk» ramme. Innføringen av Reform 94 har synliggjort de problemene ungdommene får i utdannings- og yrkesliv dersom de ikke har tilegnet seg de grunnleggende ferdighetene i grunnskolen.⁷⁰ Dagens arbeidsliv stiller krav om kompetanse i form av grunnleggende ferdigheter.⁷¹ Organiseringen av og kravene i fag- og yrkesopplæringen i Reform 94 og i Kunnskapsløftet avspeiler dette.

Eksempel

Kunnskapsbasert satsing mot frafall i Vestfold

I Vestfold fylkeskommune 2004 har politikerne i lengre tid vært opptatt av frafallsproblematikken, og ønsket en årlig orientering om status for det uønskede frafallet, årsaker, faresignaler, utsatte elever,

⁶⁸ Kvello og Wendelborg 2002

⁶⁹ Byrhagen mfl. 2006 og Markussen mfl. 2006

⁷⁰ Før Reform 94 var et flertall av lærlingene i fag- og yrkesopplæringen voksne.

⁷¹ OECD 2003a

ungdom i faresonene, og hvilke tiltak og virkemidler som settes inn. Vestfold fylkeskommune deltar i forskningsprosjektet «Bortvalg og kompetanse», sammen med seks andre fylkeskommuner på Østlandet. Prosjektet gjennomføres i perioden 2002–2007 av NIFU STEP. Målsettingen med prosjektet er å kartlegge omfanget av frafall i videregående opplæring, samt forsøke å finne årsakene til frafallet.

Prosjekt «Bortvalg og kompetanse» har gitt relevant kunnskap for utvikling av effektive tiltak. Man har sett at frafallet varierer betydelig mellom fylker, så vel som mellom skoler og utdanningsprogrammer. Videre har prosjektet avdekket at for ungdommer med uønsket frafall i videregående opplæring har varsellampene blinket allerede i ungdomsskolen. Høyt fravær, lav motivasjon og svake karakterer er det sikreste tegnet på framtidig frafall. Sosiale forhold og elevens hjemmesituasjon har betydning for hvorvidt de fullfører videregående opplæring. Vestfolds satsing mot frafall bygger på denne kunnskapen. Det settes inn tiltak der det er størst behov og høyest sjanse for å lykkes, altså på skoler og utdanningsprogrammer med høyt frafall, og overfor elever med høyt fravær og svake karakterer i grunnskolen.

Begrensninger i rådgivningen

Riktig valg av utdanningsprogram (tidligere studieretning) er viktig for at den enkelte skal få en god start i videregående opplæring. Dette krever relativt mye av elevene i ungdomsskolen. For at utdanningsvalgene skal bli mindre knyttet til familiebakgrunn og kjønn, er det viktig at alle får informasjon om de muligheter som foreligger. Det er grunn til å anta at offentlig utdannings- og yrkesveiledning er spesielt viktig for elever som ikke får kjennskap til utdanningssystemet og de mulighetene ulike yrker og utdanninger gir, gjennom familie og nettverk. Undersøkelser tyder på at tilgangen til rådgivning i ungdomsskolen er for dårlig. I dag har elevene en lovfestet rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål. OECD peker imidlertid på at spesielt timeressursen i grunnskolen er for liten.⁷² Dagens system er ved enkelte skoler basert på at den enkelte oppsøker rådgivningstjenesten. Det betyr at den ikke nødvendigvis fanger opp alle. Det gis også lite informasjon om konsekvensene av ulike utdannings- og yrkesvalg. Samtidig pekes det på at det norske systemet legger for ensidig vekt på informasjon på bekostning av veiledning. OECD mener også at koordineringen mellom de ulike aktørene er for dårlig.

⁷² OECD 2002

Lite oppfølging

Noen elever vil ha behov for ekstra oppfølging når de begynner i videregående opplæring, noen også mens de er i opplæringsløpet. Samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole varierer med hensyn til samarbeid og rutiner for informasjonsutveksling om elever. Dette kan være problematisk dersom den mottakende videregående skolen ikke får gjort tilstrekkelige forberedelser til å motta elever med særskilte behov.

Det er en lovpålagt oppfølgingstjeneste (OT) i alle fylker. Tjenesten skal koordinere ulike etaters arbeid overfor de elevene som har falt fra eller er i ferd med å falle fra videregående opplæring. OT skal ha oversikt over og kontakt med ungdommene som står utenfor videregående opplæring, og så langt som råd sørge for å gi dem et egnet kompetansegivende tilbud. I en rapport om organiseringen av OT kommer det fram at hovedutfordringene for OT er å få oversikt over hvem som har behov for tjenestene deres, og å opprette flere tiltak for målgruppen.⁷³ Tilgangen på tiltak og alternative opplæringsplasser er begrenset, og det tverrfaglige samarbeidet med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), arbeidsmarkedsetaten (Aetat), helsevesenet, skolerådgivere og andre kan styrkes. I dag er det begrenset hvor mye OT arbeider for å forebygge frafall. I 2005–2006 var i alt 45 214 ungdommer registrert i OT.

Bruk av individuelt tilpassede opplæringsløp kan forhindre frafall.⁷⁴ I dagens system kan elever som av ulike grunner er lite innstilt på å følge hovedmodellen, gjennomføre et planlagt løp mot kompetanse på lavere nivå. Den enkelte vil da få et kompetansebevis, som dokumenterer det de har lært, og hva de eventuelt har hatt prøve/eksamen i. Et planlagt løp mot kompetanse på lavere nivå kan gjennomføres både innenfor studieforberevende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer. De som tar et slikt løp innenfor de yrkesforberedende utdanningsprogrammene, kalles lærekandidater. Lærekandidatordningen åpner for at de som tar sikte på en mindre omfattende prøve enn fag-/svenneprøve, kan inngå opplæringskontrakt med en lærebedrift. Denne ordningen blir imidlertid svært lite brukt. Blant de om lag 20 000 ungdommene i sju østlandsfylker som startet i videregående opplæring høsten 2002, var det i det fjerde skoleåret (2005–2006) 0,32 prosent som var lærekandidater.⁷⁵ I praksis ser det derfor ut til at syste-

⁷³ Buland og Havn 2004

⁷⁴ Utdanningsdirektoratet 2006a

⁷⁵ Markussen mfl. 2006

met ikke er tilstrekkelig fleksibelt for elever som er lite motiverte, eller at de foreliggende mulighetene ikke i stor nok grad er tatt i bruk.

Eksempel

Systematisk oppfølging på Re videregående skole

Re videregående skole er den skolen i Vestfold som har jobbet mest systematisk med å forebygge frafall – og kan vise til meget gode resultater. De har de siste årene hatt lavt frafall – i skoleåret 2005–2006 nede i 1,7 prosent (ni elever av 540). Dette er bra for en kombinert skole med både studiespesialiserende og yrkesrettede fag.

At så få elever ved Re videregående skole har valgt bort skyldes etter skolens egen vurdering at man har arbeidet svært godt sammen med systematisk oppfølging av de elevene som står i fare for å avbryte skolegangen. Det har vært utvist stor kreativitet i og vilje til å være løsningsfokuseret i møte med elevene. Elevene skal bli sett, hørt og forstått. Ideen er å generere mest mulig energi, for å redusere antallet destruktive bortvalg. Arbeidet bygger på en felles forståelse om at lediggang er det verst tenkelige alternativet for unge mennesker. Møtetoet for arbeidet er «Alle passer nødvendigvis ikke inn i en klasseromsundervisning, – men ingen passer inn på Farmanstorget!» (kjøpesenter i Tønsberg). Skolen selv mener denne felles forståelsen har gjort det lettere for alle å yte det lille ekstra for å gi risikoelever best mulig hjelp og oppmerksomhet i den vanskelige prosessen forut for et eventuelle bortvalg. Det er mange elever som velger å bli, etter å ha vært utsatt for en slik oppmerksomhet. De elevene som likevel velger å slutte, får bistand av skolen til å komme over i annen aktivitet som gir mer mening for den enkelte. Over halvparten av elevene som avbrøt opplæringen i forrige skoleår, gikk rett ut i fast arbeid.

«Mekanikerprosjektet» ved en videregående skole i Tønsberg er et annet vellykket tiltak. Prosjektet ble til i et samarbeid mellom PP-tjenesten og to av lærerne på mekanisk avdeling, med skolens ledelse som en viktig pådriver. Formålet var å få ned det høye frafallet og heve motivasjonen blant elevene med dårlig skolemessig grunnlag fra ungdomsskolen. Felles for elevene er at de har opplevd nederlag i forbindelse med grunnskolens krav til skriftlighet. Noen har ikke deltatt i ordinær undervisning i de siste årene på ungdomsskolen. Færder videregående skole tilbyr elevene et eget opplegg, i tett samarbeid med foresatte gjennom hele skoleåret.

Prosjektets hovedidé er å flytte opplæringen fra teori og lærebok, over til praksis i verksted og muntlig kommunikasjon. I stedet for teoretiske forklaringer har elevene fått se hvordan ting fungerer i praksis. Også eksamen har vært gjennomført på tilsvarende måte. Elevene har fått anledning til å vise sine kunnskaper og ferdigheter i praksis, framfor at de risikerer å falle helt igjennom ved den tradisjonelle skriftlige eksamen.

Hovedvekten i høsthalvåret legges på sosialiseringprosesser og mestring med utgangspunkt i elevenes sosiale og ferdighetsmessige ståsted. Trygge og strenge rammer er et viktig element i dette. Å holde avtaler, stå opp om morgenen, melde fra om fravær, etc. Samtidig får elevene stor grad av valgfrihet i hva de jobber med på skolen.

Prosjektet oppnådde oppsiktsvekkende resultater det første året. Skolens målsetting var å få elevene gjennom grunnkurs med tanke på kompetanse på lavere nivå. I stedet oppnådde man full kompetanse i studieretningsfag. Elevene gikk ut av grunnkurset med gjennomsnittlig bedre karakterer enn elever i de andre klassene på mekanisk avdeling. Fraværet var redusert til et minimum, motivasjonen for videre skolegang var stor, og elevene opptrådte med selvtillit og viste god atferd. En evaluering fant at suksessen skyldes motiverende lærere og en god undervisningsmetode.

Stort frafall i fag- og yrkesopplæringen

Gjennomføringen er særlig lav i yrkesfaglige utdanningsprogrammer, noe som blant annet henger sammen med at det er flere elever med svake karakterer og mye fravær fra grunnskolen på disse. Noe som igjen må ses i sammenheng med elevenes familiebakgrunn. I tillegg ser det ut til at kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen varierer.⁷⁶ Det er forskjeller mellom andelen som gjennomfører på ulike utdanningsprogrammer uavhengig av karakterer, kjønn og familiebakgrunn. Det er særlig stort frafall på mekaniske fag, trearbeidsfag og hotell- og næringsmiddelfag.

For dem som går yrkesfaglige utdanningsprogram, er tilgangen til læreplass svært viktig for at de ikke skal avbryte opplæringen etter videregående trinn 2 (VG2).⁷⁷ Det er imidlertid forskjell mellom fagene på hvor vanskelig det er å få læreplass. Det er vanskeligst å få læreplass innenfor medier og kommunikasjon, formgivningsfag og trearbeiderfag, mens det er lettest i fag innenfor naturbruk, tekniske byggfag og kjemi-/prosess-

⁷⁶ Byrhagen mfl. 2006

⁷⁷ Markussen og Sandberg 2005, Helland 2006

fag.⁷⁸ Fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av de yrkesforberedende utdanningsprogrammene skal ta hensyn både til ungdommenes ønske om utdanning, arbeidslivets behov for kompetanse, skolestruktur og bosetting i distriktene. En forklaring på hvorfor mange ikke får læreplass innenfor gitte fag, er at det innenfor noen utdanningsprogrammer er for lite samsvar mellom dimensjoneringen av tilbudet og arbeidslivets etterspørsel av lærlinger innenfor fagområdet.

Dersom det ikke kan skaffes nok læreplasser, har fylkeskommunen plikt til å tilby avsluttende opplæring i skole. De som tar avsluttende opplæring i lærebedrift, og de som fullfører sin yrkesopplæring i skole, gjennomgår den samme fagprøven, og får det samme fag- eller svennebrevet når prøven er bestått. Lærlingundersøkelsen viser at lærlingene trives i lærebedriftene og er langt mer motiverte for læring på arbeidsplassen enn i skole.⁷⁹

En annen kritisk faktor for å få læreplass er lærebedriftenes egne valg av hvilke lærlinger de ønsker seg. Fravær og karakterer er viktig, men familiebakgrunn spiller også inn. De med foreldre som har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, får lettere læreplass. Dette kan forklares med kontaktnett til de ulike bedriftene gjennom foreldrenes yrkestilknytning. Elever med gode karakterer får lettere læreplass enn elever med dårligere karakterer, men gutter får lettere læreplass enn jenter til tross for dårligere karakterer.⁸⁰ Minoritetsspråklige gutter er den gruppen som kommer dårligst ut sammenliknet med andre. Dette gjelder også i tilfeller der de har like gode karakterer som de andre søkerne, og til tross for at søkeren har et fullverdig norsk språk, god kjennskap til norsk kultur og norske venner.⁸¹ Mulige forklaringer er at de minoritetsspråklige guttene blir diskriminert eller at de har et dårligere nettverk i arbeidslivet. Derimot kommer minoritetsspråklige læreplassøkere meget godt ut i de jente-dominerte fagene.⁸²

Tilbud om læreplass avhenger også av hvor relevante elevenes kunnskaper og ferdigheter er, hvor skikket arbeidsgiverne opplever at eleven er for en læreplass, og samsvaret mellom skoletilbud og tilgjengelige læreplasser. Fylkeskommunene har ansvar for å bistå elevene og formidle kunnskap om hvordan den enkelte får læreplass. Enkelte skoler har utstrakt kontakt med arbeidslivet, og utplassering benyttes aktivt i arbeidet med

å skaffe avtaler om læreplass for elevene. Mange elever skaffer seg også læreplass selv.

Eksempel

Høy gjennomføring i Mainstream

Mainstream Norway (tidl. Follalaks), den norske avdelingen i det konsernet som er verdens nest største aktør innenfor oppdrett av laks, har sitt hovedkontor i Nordfold i Steigen kommune. Bedriften samarbeider med grunnskolene i kommunen for å spre informasjon om og skape interesse for oppdrettsnæringen og bedriften som framtidig arbeidsplass. Bedriften har lang fartstid som lærebedrift og har bidratt positivt til fagopplæringen gjennom å sikre at de aller fleste av lærlingene de har hatt ansvar for, har fullført opplæringen innenfor de rammer og med det resultat, dvs. oppnådd fagbrev, som er ønsket og forventet.

I perioden fra år 2000 og fram til i dag har Mainstream hatt følgende antall lærlinger:

- Ni lærlinger som først har gått to år på skole for deretter å bli lærling
- Elleve lærlinger som har vært fast ansatt i bedriften og fulgt kurs for å avlegge tverrfaglig eksamen (voksne lærlinger), og
- to personer som har gått på kurs, men ikke hatt lærekontrakt.

Av disse 22 har én av «skolelærlingene» avbrutt som følge av sykdom, mens en av de voksne lærlingene har avsluttet før fagbrev var oppnådd.

Bedriften mener følgende forhold virker positivt inn på arbeidet som lærebedrift:

- Godt samarbeid med Opplæringskontoret for fiskerifag,
- lokal rekruttering av lærlinger og samarbeid med lokalsamfunnet,
- positiv innstilling til lærlinger i bedriften, og
- god opplæring av veiledere.

Gjennom et langvarig og godt samarbeid med Opplæringskontoret for fiskerifag i Midtre Nordland sørger bedriften for tilrettelagte opplegg for den enkelte lærling, og for at instruktørene som har ansvar for den daglige oppfølgingen av lærlingene, har den rette innstilling til og kunnskap om hvordan oppgaven skal ivaretas.

Problemer som oppstår, skyldes ofte at elevene har for dårlige ferdigheter i lesing, skrivning og matematikk. Dette resulterer i at enkelte oppgaver i læretiden blir vanskelige, eksempelvis føring av opplæringsbok, lesing av prosedyrer og utføring av viktige beregninger, osv. For å bøte på problemene settes det inn ekstra undervisning med ekstern

⁷⁸ Markussen og Sandberg 2005

⁷⁹ Wærness og Lindvig 2005

⁸⁰ Helland 2006, Markussen og Sandberg 2005

⁸¹ Helland og Støren 2004, Lødding 2001

⁸² Lødding 2001

lærer. Bedriften sørger også for en tettere oppfølging av lærlingen, som oftest i samarbeid med opplæringskontoret.

Motivasjonen for å bruke ressurser på fagopplæring og på utadrettet arbeid overfor skolesektoren mer generelt er sammensatt. Nåværende og framtidig behov for kvalifisert arbeidskraft er sentralt, men dette er kombinert med et følt samfunnsansvar og et uttrykt ønske om å bidra til en positiv utvikling i lokalsamfunnet og i kommunen.

Mainstream stiller opp som utplasseringsbedrift for de elevene som tar grunnkurs i naturbruk gjennom LOSA-ordningen. Ordningen innebærer at ungdom kan ta videregående opplæring uten å flytte hjemmefra, når ønsket opplæring ikke er tilgjengelig i pendleavstand. Elevene får nettbasert undervisning, samtidig som de er utplassert i det lokale arbeidslivet. Mainstream vurderer dette tilbudet som viktig for å sikre rekruttering av kvalifisert arbeidskraft.

Utfordringer for borteboere i videregående opplæring

Elever som ikke har, eller kan få, tilbud om videregående opplæring i nærmiljøet, eller som må flytte hjemmefra av andre grunner, kan ha større problemer med å fullføre videregående opplæring. I Finnmark må hver tredje elev flytte hjemmefra for å gå i videregående opplæring. De borteboende elevene har 50 prosent større risiko for å slutte enn elever som bor hjemme. Aller høyest er frafallet blant de yngste borteboende guttene. 23 prosent av borteboende gutter på grunnkurs i 2001–2002 sluttet i løpet av skoleåret. For dem som må flytte hjemmefra for å delta i opplæring, er praktiske og økonomiske forhold knyttet til bosituasjonen viktige for at de skal lykkes. Dersom avstanden mellom foreldrene og skolen gjør det nødvendig for eleven å bo borte fra foreldrene under skolegangen, eller andre særlige årsaker gjør det nødvendig at eleven flytter fra foreldrene, har eleven rett til et ikke-behovsprøvd bostipend gjennom Lånekassen på kr 3450 kroner per måned, i tillegg til eventuelt et reisestipend avhengig av avstanden mellom foreldrehjemmet og skolen. Det er ulikt hvilket botilbud som finnes ved de ulike skolene, og mange elever bor på hybel. Dette gir seg ofte utslag i høyt fravær. Det mangler kunnskap om årsaker til at mange borteboende elever har et betydelig høyere frafall enn andre elever. En mulig forklaring er at eleven mangler et støtteapparat rundt seg og dermed får større problemer med å organisere hverdag og skolearbeid.

Eksempel

Vertsfamilier hjelper ungdom i Finnmark

For å sikre at flere ungdommer i Finnmark klarer å gjennomføre videregående opplæring, har fylkeskommunen satt i verk en rekke tiltak.⁸³ Blant disse er Vertsfamilieprosjektet rettet mot borteboende elever. Vertsfamiliene får en godtgjøring på rundt 4000 kroner per måned, som skal dekke utgifter til losji. Elevene betaler halvparten selv. Resten betales av Finnmark fylkeskommune. Tilbudet er rimelig i forhold til å etablere internat. Vertsfamilien inngår en avtale med fylkeskommunene der det spesifiseres hva familien skal hjelpe til med – ofte vekking, oppfølgingssamtaler og se til innetider. Dersom eleven har felles måltider med familien, må kost ofte betales i tillegg.

Vertsfamilieprosjektet startet som et prøveprosjekt ved Honningsvåg videregående skole. Ingen av elevene som benyttet ordningen det første året, falt fra underveis, og frafallet blant borteboende elever ble redusert fra 18 til 11 prosent. De gode erfaringene fra Honningsvåg gjorde at fylkespolitikkerne har ønsket å prioritere ordningen videre. Til sammen 50 vertsfamilier er tilknyttet alle fylkeskommunale videregående skolene i Finnmark. Det er skolene selv som administrerer ordningen, og som vurderer hvilke elever som skal få tilbud om vertsfamilie. Man prioriterer elever som er tatt inn på særskilt grunnlag, fordi disse erfaringsmessig har hatt størst frafall.

Tilbakemeldingene fra ungdommene og familiene er stort sett veldig positive. Ungdommene som har tilbud om vertsfamilie, får bedre oppfølging på alle måter, og sjansene for at de faller ut av skolen er redusert. Elever har gitt tilbakemeldinger om at hvis ikke dette tilbudet hadde vært der, hadde de med all sannsynlighet sluttet i skolen. Også de statlige videregående skoler i Karasjok og Kautokeino har gode erfaringer med vertsfamilier for borteboende elever.

3.3 Voksne

Gjennom Kompetansereformen er det satt i gang flere tiltak for å styrke kompetansen i den voksne befolkningen. Likevel har det ikke resultert i økt deltakelse blant dem som har størst behov for slik opplæring. Lav deltakelse i opplæring blant dem som har lav utdanning fra før, skyldes både lav etterspørsel og mangel på gode opplæringstilbud som er tilpasset voksnes behov og livssituasjon.

⁸³ Finnmark fylkeskommune 2003

3.3.1 Grunnskoleopplæring for voksne

Det er kommunene som ifølge loven har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne. Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet (Vox) finner at 60 prosent av kommunene ikke har noen plan for hvordan de vil satse på grunnskoleopplæring for voksne.⁸⁴ En rapport fra ECON viser at en av fem kommuner de har intervjuet, ikke har en slik plan. Det er også flere eksempler på at kommunene ikke driver aktivt informasjonsarbeid om retten.⁸⁵ Dette kan henge sammen med begrensede ressurser og mangel på kompetanse, men må også ses i sammenheng med manglende etterspørsel.

Undersøkelser viser at kun et mindretall i den voksne befolkningen kjenner til de rettighetene de har til grunnskoleopplæring. En del ser heller ikke verdien av å delta i slik opplæring, eller de opplever spørsmål knyttet til finansiering som vanskelige. Mange voksne med mangelfull grunnopplæring har dårlige erfaringer fra skolen og er ikke motivert for skolebasert undervisning. Mange ønsker i større grad tilrettelagt opplæring. På grunnskolenivå består opplæringstilbudet ofte av ordinær undervisning på dagtid. Kommunene tilbyr sjelden et målrettet opplæringstilbud i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning og IKT, og det gis sjelden tilrettelagte tilbud på arbeidsplassene eller i tilknytning til fagopplæring eller annen jobbetrettet opplæring.

Arbeids- og velferdsetaten mangler kompetanse og gode verktøy for å kartlegge brukernes grunnleggende ferdigheter, og samarbeidet mellom NAV-kontorene og kommunesektoren om tilpassede opplæringstilbud på grunnskolenivå er ikke godt nok utviklet. I sammenheng med yrkesrettet opplæring kan Arbeids- og velferdsetaten tilby opplæring i grunnleggende ferdigheter når dette vurderes som nødvendig, for at den enkelte kan komme i arbeid, eller når vedkommende trenger dette for å dra nytte av videre opplæring med sikte på å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten kan imidlertid i enkelte tilfeller trenge bistand fra andre aktører, for eksempel kommunen for å få kartlagt brukernes behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Lærere for voksne og tilbydere av voksenopplæring skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse i henhold til opplæringsloven. Det er imidlertid mye som tyder på at mangel på kompetanse i lese-, skrive- og regnedidaktikk rettet mot voksne er et problem i voksenopplæringen.⁸⁶

Voksne med minoritetsbakgrunn utgjør en vesentlig del av voksne i grunnskoleopplæringen. På samme måte som for andre voksne i grunnopplæringen stilles det store krav til opplæringen om at den skal være individuelt tilpasset, ha kompetente lærere i voksenpedagogikk og minoritetspedagogikk og ha tilrettelagte læremidler for voksne fra språklige minoriteter.

Eksempel

Opplæring i grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen – Linjegods

Linjegods erfarte gjennom sitt daglige arbeid at mange ansatte ikke hadde den nødvendige grunnleggende kunnskap i lesing, skriving og regning. Bedriften erkjente samtidig at de ansatte verken hadde tid til eller motivasjon for å delta i kommunal grunnutdanning for voksne. Dette førte til at Linjegods etablerte sitt eget tilbud, som en del av arbeidstiden. Erfaringene er svært gode.

Linjegods er et internasjonalt transport- og logistikkfirma med 1100 ansatte. Kravene til grunnleggende ferdigheter har økt sterkt i bransjen. Utviklingen innenfor IT går fort, det er en rekke krav til dokumentasjon av last, og internasjonale samarbeidspartnere krever stadig mer informasjon. Dette er mye av grunnlaget for opplæringsprosjektet.

Partene i Linjegods startet derfor en dialog om behovet for et slikt tilbud i 2003, og har prøvet ut ulike ordninger gjennom et pilotprosjekt fram til 2005. Opplegget er et 120-timers kurs i lesing og skriving i tre bolker à ti uker, med to og en halv times undervisning i uken i arbeidstiden. Ansatte fra alle deler av bedriften deltar på kurset.

I evalueringen fra pilotprosjektet svarer et overveldende flertall av kursdeltakerne at kurset har gitt dem bedre lese- og skriveferdigheter. Mange ønsket at kurset skulle vært mer omfattende.

En arbeidsgruppe som har evaluert pilotprosjektet, anbefaler at det videreføres, og peker på følgende suksessfaktorer:

- Opplæringen gjennomføres i arbeidstiden
- Bredt engasjement hos og forankring i toppledelse, hos fagspesialister og øvrige ledere
- Sterk involvering og stort engasjement fra personalets organisasjoner
- Omfattende informasjonsfase med mange ulike virkemidler før opplæringen startet
- Egne nøkkelpersoner som har motivert og ufarliggjort temaet blant de ansatte

⁸⁴ Vox 2006

⁸⁵ Econ 2006

⁸⁶ Vox 2006

Erfaringene til Linjegods og andre bedrifter som har gjennomført tilsvarende opplæringstiltak, er en viktig bakgrunn for at Kunnskapsdepartementet i 2006 iverksatte Program for basiskompetanse i arbeidslivet. Programmet skal sørge for at flere voksne kan skaffe seg den basiskompetansen som er nødvendig for å mestre krav og omstilling i arbeids- og samfunnsliv. Programmet skal prøve ut en offentlig finansieringsordning som gjør det praktisk enklere og økonomisk mer attraktivt for bedrifter og offentlige virksomheter å iverksette opplæring i grunnleggende ferdigheter for ansatte eller arbeidssøkere som de ønsker å rekruttere.

Gjennom å tildele støtten til virksomhetene er målet å få bedrifter og lokale tillitsvalgte til å bli mer aktive støttespillere i arbeidet for å heve basiskompetansen. Forskning viser klart at virksomhetene bruker mest ressurser og tilrettelegger mest for opplæring til ansatte som har høy utdanning fra før. Ved å gi støtte til bedriftene styrkes insentivene til å bruke mer oppmerksomhet og mer av sine egne ressurser på de som har lavest kompetanse. Opplæringstilbyderne på sin side blir stimulert til å tilby opplæringen i bedriften, på en måte som er tilpasset arbeidshverdagen.

For 2006 er 14,5 millioner kroner fordelt til 65 bedrifter og virksomheter som skal drive opplæring i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriveing, matematikk og IKT. I alt søkte 167 bedrifter og virksomheter om mer enn 85 millioner kroner. I tillegg er det som del av programmet satt i gang forsøksvirksomhet med liknende opplæring for arbeidssøkere. Arbeids- og velferdsforvaltningen organiserer denne delen av programmet.

3.3.2 Begrensninger i retten til videregående opplæring for voksne

Etter opplæringsloven har voksne født før 1978 og som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men uten fullført videregående, rett til videregående opplæring. Ungdom som har fullført grunnskolen, har rett til videregående opplæring, men må ta ut retten sin innen utgangen av det året de fyller 24 år. Retten til videregående opplæring for voksne blir lite brukt sammenliknet med antallet voksne som ikke har gjennomført denne opplæringen. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet manglende kjennskap til muligheter for å delta i opplæring og at det vanskelig lar seg kombinere med arbeid. Mange som har omsorgsforpliktelser, opplever problemer med finansiering av livsopphold mens de tar utdanning. Dette gjelder blant andre dem som er på trygd og mister retten til dagpenger.

En økende gruppe voksne mangler rett til videregående opplæring. Det gjelder personer født etter 1978 som ikke har tatt videregående opplæring, eller som har falt fra underveis. Spesielt rammer dette innvandrere som er født etter 1978, men som kommer til Norge for sent til å kunne benytte seg av ungdomsretten til videregående opplæring.

En del fylkeskommuner informerer ikke godt nok om retten og når derfor ikke fram til viktige målgrupper. Undersøkelser Vox har gjennomført, viser at manglende informasjon i enkelte fylkeskommuner også kan skyldes frykt for å skape høyere etterspørsel enn det fylkeskommunen kan dekke innenfor budsjettene.⁸⁷ En del fylkeskommuner setter voksne søkere på venteliste, noe som kan føre til at de faller fra.⁸⁸

De fleste fylkeskommuner utøver stor grad av fleksibilitet i opplæringsformer og -metoder i sitt opplæringstilbud til voksne. Tilbudene er i stor grad tilrettelagt med hensyn til tid og sted, slik at det er mulig å kombinere utdanning og jobb. Tempoet i opplæringen er i en del tilfeller ikke tilpasset, og dette gjelder særlig i de allmenne fagene. Mangelfull individuell tilrettelegging av opplæringstilbudet ut fra realkompetanse gjør at opplæringsløpet i en del tilfeller blir lengre enn nødvendig. 20 prosent av deltakerne i videregående opplæring oppgir at de har lese- og skrivevansker, men bare 16 prosent av disse har fått et tilrettelagt tilbud. En del steder tar det også lang tid for enkelte søkere før de får tilbud.

3.4 Oppsummering

I småbarnsalderen bidrar manglende systematikk i språkvurdering ved helsestasjonene, mangel på barnehageplasser og variasjon i kompetansen og kvaliteten i barnehagene til at barn i småbarnsalderen møter skolen med til dels svært ulikt utgangspunkt.

Lave forventninger og lite systematikk i læringsarbeidet i grunnopplæringen rammer særlig elever som ikke møter høye læringsforventninger og mye læringsstøtte utenfor skolen. Dersom skoleeier og skoleledelse ikke påser at opplæringen sikrer høye forventninger om læring hos alle elever, og har gode rutiner for oppfølging, vil dette bidra til sosial reproduksjon. Elever som ikke har tilegnet seg tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen, får ofte problemer med å følge undervisningen i videregående opplæring.

⁸⁷ Haugerud mfl. 2005a

⁸⁸ Econ 2006

For mange elever går dessuten ut av grunnskolen uten tilstrekkelige kunnskaper om hvilke muligheter videregående opplæring tilbyr. Dette bidrar til problemer med frafall i videregående opplæring.

Begrensninger i tilbud og etterspørsel er en utfordring i opplæringen for voksne. Voksne med

svake grunnleggende ferdigheter kjenner i for liten grad til sine rettigheter til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Opplæringen bør tilrettelegges bedre slik at den møter den enkelte voksnes behov.

4 Konsekvenser for deltakelse og læringsutbytte

Svakheter i utdanningssystemet gir utslag i systematiske forskjeller i deltakelse og læringsutbytte for barn, unge og voksne med ulike familiebakgrunn og mellom jenter og gutter. I dette kapitlet presenteres norsk og internasjonal forskning som viser at sannsynligheten for å delta i og lykkes i utdanning og arbeid har sammenheng med familiebakgrunn og kjønn.¹

4.1 Før skolealder

4.1.1 Hvem går i barnehage?

I 2005 gikk 76 prosent av alle barn mellom ett og fem år i barnehage, og andelen stiger med barnets alder. Mens 43 prosent av ettåringene og 65 prosent av toåringene går i barnehage, er deltakelsen 91 prosent for tre–femåringene. Rundt 6 prosent av barn mellom ett og fem år sto på venteliste per 20. september 2006.² Regjeringen har som mål å oppnå full barnehagedekning innen utgangen av 2007.

I tabell 4.1 kommer det fram at barn med minoritetsspråklig bakgrunn har en lavere deltakelse i barnehage enn alle barn i aldersgruppen sett under ett. I 2005 var det 13 757 barn med minoritetsspråklig bakgrunn fra ett til fem år som gikk i barnehage.³ Dette utgjør 54 prosent av alle barn med minoritetsspråklig bakgrunn i denne aldersgruppen.⁴ Andelen er langt under den gjennomsnittlige deltakelsen på 76 prosent. Forskjellen er særlig

stor før fireårsalderen. Mens 65 prosent av toåringene i befolkningen i sin helhet deltar i barnehage, gjelder dette for bare 30 prosent av toåringene med minoritetsspråklig bakgrunn.

Barnetilsynsundersøkelsen fra 2002⁵ viser at det er sammenheng mellom barnehagedeltakelse og foreldrenes utdanningsnivå og inntekt.⁶ Barn av mødre som har utdanning på grunnskole- eller videregående nivå, går sjeldnere i barnehage enn barn av mødre med høyere utdanning. Barn som vokser opp med foreldre med høy inntekt, går oftere i barnehage enn barn fra lavinntektsfamilier.

Kontantstøtte

Foreldre med barn på mellom ett og tre år har rett til å motta kontantstøtte dersom barnet ikke går i barnehage eller benytter seg av en deltidsbarnehageplass. Siden kontantstøtteordningen ble innført i 1998, er det gjennomført en rekke evalueringer som viser konsekvenser av ordningen. Mødres yrkesaktivitet er noe redusert som følge av kontantstøtten, og mødre bruker noe mer tid til å passe

Tabell 4.1 Deltakelse i barnehage 15.12.2005

	Andel barn i barnehage av alle barn i befolkningen	Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn i barnehage av alle barn med minoritetsspråklig bakgrunn i befolkningen
1-åring	43,4	18,8
2-åring	64,8	30,9
3-åring	87,0	62,0
4-åring	92,1	79
5-åring	93,3	82,4
1–5 år	76,2	53,6
N = 221 116		

Kilde: SSB 2006

¹ Sammenhengene, mellom for eksempel familiebakgrunn og læringsresultater, presenteres som gjennomsnitt på gruppenivå. Det betyr ikke at alle individer innenfor en definert gruppe får de samme resultatene eller har de samme ferdighetene. Selv om barn av foreldre med høy utdanning og god økonomi gjennomsnittlig oppnår bedre resultater enn klassekamerater som har foreldre med kort skolegang og lav inntekt, finnes det mange enkelttilfeller der forholdet er motsatt (Hægeland 2005a). Sammenhengene sier heller ingenting om kausalitet, det vil si hva som forårsaker sammenhengene. Selv om to forhold finnes på samme tid behøver ikke det bety at det ene er årsaken til det andre.

² Asplan Viak 2006

³ Med minoritetsspråklig bakgrunn menes her barn med en annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk.

⁴ Beregnet ut fra Kostra-tall for barnehager per 15. desember 2005 etter andel minoritetsspråklige barn i barnehage og befolkningsstatistikk per 01.01.2006.

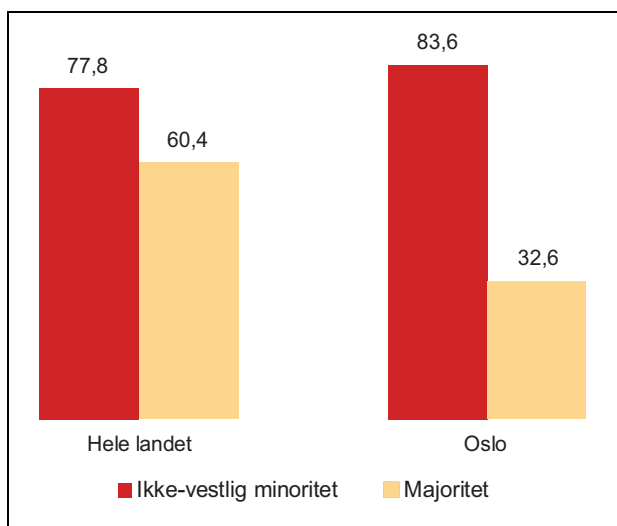
⁵ Pettersen 2003

⁶ Pettersen 2003

barna selv.⁷ Fedres arbeidstid er også noe redusert. Reduksjonen blant mødre er imidlertid langt større enn blant fedre, noe som kan bidra til å opprettholde et tradisjonelt kjønnsrollemønster både hjemme og i arbeidslivet. Det ser også ut til å være store forskjeller i bruken av kontantstøtte mellom familier med ikke-vestlig bakgrunn og familier med majoritetsbakgrunn.⁸

Andelen kontantstøttebrukere er høyere blant barn med ikke-vestlig bakgrunn enn i majoritetsbefolkningen: henholdsvis 78 prosent og 60 prosent per september 2004. Stadig færre mottar kontantstøtte i befolkningen sett under ett, men blant dem med ikke-vestlig minoritetsspråklig bakgrunn har andelen økt fra 1999 til 2004. Mens kontantstøttebruken i 1999 var omtrent like mye utbredt i alle grupper, har det i løpet av fem år oppstått betydelige forskjeller. Mange minoritetsspråklige foreldre med barn i kontantstøttealder har dermed ikke benyttet seg av den bedre barnehagedekningen og mulighetene dette gir.

I Oslo er forskjellen mellom foreldre med ikke-vestlig minoritetsspråklig bakgrunn og majoritetsforeldre større enn i resten av landet. 33 prosent av majoritetsforeldrene med barn på mellom ett og tre år i Oslo mottok kontantstøtte i 2004 mot hele 84 prosent av de ikke-vestlige minoritetsspråklige foreldrene. Som i resten av landet har forskjellen mellom de to gruppene økt også i Oslo siden 1999.



Figur 4.1 Kontantstøttebruk (prosent av 1- og 2-åringer, 2004)

Kilde: Daugstad 2006

⁷ Rønsen 2005

⁸ Daugstad 2006

4.1.2 Ulikhet i senere læringsutbytte begynner i småbarnsalderen

En god språklig og sosial utvikling avhenger av et stimulerende miljø som er rikt på opplevelser, variert utfoldelse i lek og andre kreative aktiviteter og mulighet til samtaler med voksne og andre barn. Hver enkelt seksåring som begynner på skolen, vil være preget av sin familiebakgrunn, sitt nærmiljø og sin eventuelle barnehageerfaring. Barn som har fått rik stimulering av sine sosiale, motoriske, språklige, kognitive og emosjonelle ferdigheter, vil ha et forsprang ved skolestart. Barnehagen er den viktigste forebyggende og sosialt utjevne arenaen for barn i førskolealder som av ulike årsaker har behov for ekstra hjelp i denne utviklingen. Den systematiske sosiale skjevheten med hensyn til hvilke barn som går i barnehage, kan tyde på at ulikhetene snarere øker enn reduseres i tiden før skolestart.

Forskerne bak den norske PIRLS-undersøkelsen stiller også spørsmål ved om det norske systemet i stor nok grad virker sosialt utjevne.⁹ De finner at i fjerdeklasser med høyt nivå på leseferdighetene hadde elevene bedre forkunnskaper da de begynte på skolen, sammenliknet med elevene i fjerdeklasser med lavt nivå på leseferdighetene. I de «sterke» klassene har foreldrene vært særlig aktive når det gjelder stimulering av språk før barnet begynte på skolen. Forskerne trekker fram at denne sammenhengen er sterkere i Norge enn i Sverige, og spør seg om en mulig forklaring kan være at det norske utdanningssystemet ikke evner å møte alle grupper på en like god måte.

Språkutviklingen er også viktig for barnets sosiale utvikling. Barn med språkvansker forstår og bruker færre ord enn jevnaldrende, og blir sjeldnere valgt til lekekamerat. Studier har avdekket systematisk sammenheng mellom språkmestring og sosial mestring.¹⁰

Språkutviklingen før skolealder har betydning for senere læring både hos majoritetsspråklige barn og hos minoritetsspråklige barn, men for minoritetsspråklige barn er tiden før skolestart en spesielt viktig periode for innlæring av undervisningsspråket. Mange minoritetsspråklige barn får ikke tilstrekkelig erfaring med norsk språk før skolestart. Mye tyder på at barn oppnår høyere kompetanse i norsk når de begynner å lære det før femårsalderen.¹¹

⁹ Solheim og Tønnesen 2003

¹⁰ Løge og Thorsen 2005

¹¹ Genesee 1993 i Valvatne og Sandvik 2002

4.2 Grunnskolen

4.2.1 Skjult frafall i grunnskolen avspeiler sosiale forskjeller

Den tiårige grunnskoleopplæringen i Norge er obligatorisk. Plikten kan ivaretas ved deltakelse i opplæring i offentlig skole, godkjent friskole/pri- vatskole eller ved at foreldrene selv gir sine barn tilsvarende opplæring. Det er kommunens ansvar å se til at opplæringsplikten blir oppfylt.

Enkelte elever kan ha så høyt ureglementert fravær at de i praksis ikke deltar i opplæringen. Det finnes beregninger av fravær blant 15-åringer basert på PISA-undersøkelsen fra 2000.¹² Beregningene tyder på at rundt 10 prosent av disse elevene har svært høyt fravær, noe som tyder på at skjult frafall i grunnskolen kan være et omfattende problem. Problemet er imidlertid betydelig større i våre nordiske naboland. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om når i skoleløpet fraværproble- mene oppstår, men vi vet at det er en systematisk sammenheng mellom fravær og elevenes familie- bakgrunn. I Norge er det spesielt elever med foreldre med lav sosioøkonomisk status,¹³ elever med minoritetsspråklig bakgrunn og elever som ikke bor sammen med begge foreldrene, som har økt risiko for høyt fravær.¹⁴ Minoritetsspråklig bakgrunn har en sterkere sammenheng med fravær i Norge enn i noe annet OECD-land.

En annen problemstilling knyttet til deltakelse i grunnskolen er innvandring etter skolestart. Nær- mere 23 000 barn i grunnskolealder (6–15 år) har innvandret til Norge, og de fleste av disse har inn- vandret etter skolestart.¹⁵ Det samles ikke syste- matisk inn opplysninger på nasjonalt nivå om deres skolegang før innvandringen til Norge, og det er derfor ikke grunnlag for å si noe om de har gått glipp av ett eller flere års grunnskoleopplæring.

Ungdom som kommer til Norge etter at de har fylt 16 år, har ikke plikt til grunnskoleopplæring, men rett til det dersom de ikke har grunnskoleopp- læring fra hjemlandet eller de har behov for fornyet opplæring. Om lag hver fjerde 18-årige innvandrer med ikke-vestlig bakgrunn ca. 500 i hvert årskull, går ikke i videregående opplæring og er heller ikke registrert med fullført grunnskole i offentlige regis- tre. De aller fleste har bodd i Norge i mindre enn to år.¹⁶ Om disse ungdommene faktisk ikke har full-

ført noen grunnskole, eller om det er registrerin- gen som mangler, er ukjent. Siden disse ungdom- mene ikke er i videregående opplæring, er det rimelig å anta at de ikke har fullført grunnskolen fordi grunnskoleopplæring fra utlandet eller kunn- skap og kompetanse på nivå med norsk grunn- skole gir vilkår til inntak til videregående opplæ- ring i Norge, jf. forskriftene til opplæringsloven § 6-10.¹⁷

Deltakelse i skolefritidsordningen

Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) viser at i overkant av 130 000 elever har plass i SFO. Deltakelsen er størst på 1. trinn, med nesten 42 000 elever, noe som utgjør to tredjedeler av hele årskul- let. Deltakelsen er gradvis synkende etter som eleven blir eldre, og på 4. trinn er deltakelsen halv- ert i forhold til 1. trinn. Av alle som går på SFO, er 66 prosent på ordningen mer enn 15 timer per uke. Det er 5 889 barn, ca. 4,5 prosent av barna, som oppgis å ha særskilte behov. Det finnes ikke data som viser den løpende utviklingen i deltakelse på SFO knyttet til foreldrenes økonomi eller prisutvik- ling i SFO.

4.2.2 Store ulikheter i læringsutbytte i grunnskolen

Grunnleggende ferdigheter

I Kunnskapsløftet er de grunnleggende ferdighe- tene definert som «å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy». Dette er ferdigheter som er forutsetninger for videre læring og utvikling, og som er sentrale for å lykkes i arbeidslivet og for å kunne delta aktivt i samfunnet. Internasjonale undersøker av ferdigheter i lesing og regning tyder på at Norge er et av landene med høyest ulikhet i læringsutbytte mellom elevene, og at Norge har en stor andel elever med svake grunn- leggende ferdigheter.¹⁸

Figur 4.2 viser andelen elever med svake fer- digheter i lesing og matematikk i flere land. Norge har en relativt stor andel elever med svake ferdi- gheter sammenliknet med land som for eksempel Finland, Nederland og Canada.

Forskjellene i ferdigheter har sammenheng med elevenes familiebakgrunn. Det ser for eksem- pel ut til å være en sterk sammenheng mellom elev- enes ferdigheter og foreldrenes utdanningsnivå. Figur 4.3 viser denne sammenhengen i lesing på 4.

¹² Willms 2003

¹³ Målt etter foreldrenes yrke, utdanning, kulturgjenstander hjemme, familiestatus, innvandrerbakgrunn og språk

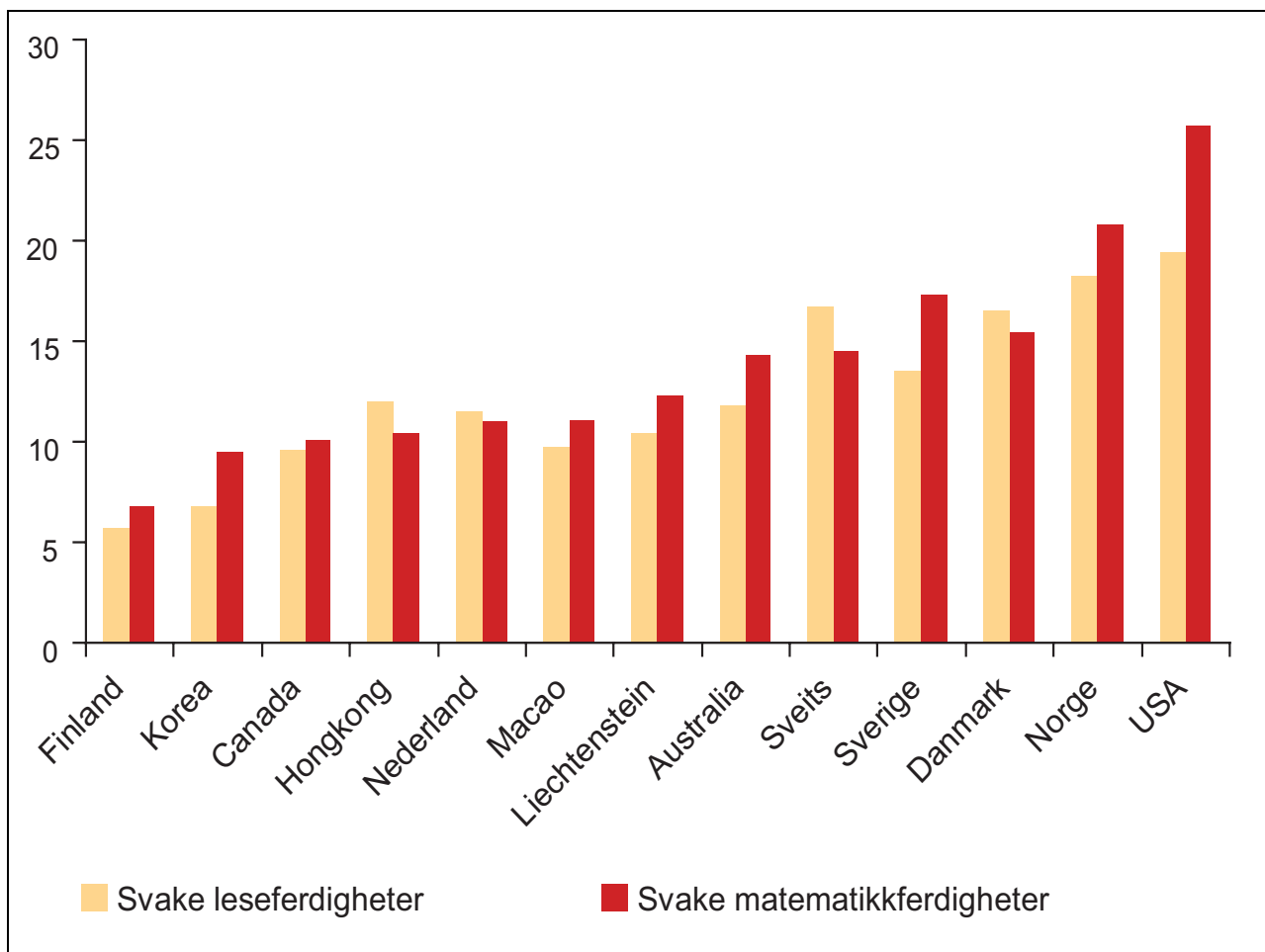
¹⁴ Willms 2003

¹⁵ SSB 2005

¹⁶ Støren 2005b

¹⁷ Støren 2005b

¹⁸ OECD 2004a, OECD 2006a og UFD 2003



Figur 4.2 Andel 15-åringar med svake lese- og matematikkferdigheter (nivå 1 eller under i PISA 2003)

Kilde: OECD 2004a

trinn, og i lesing og regning for 15-åringar. Sammenhengen gjenfinnes i alle land som var med i undersøkelsen, og gjelder for alle ferdigheter som ble undersøkt (lesing, regning/matematikk, engelsk, naturfag, demokratikompetanse), men den er sterkere i Norge enn i mange andre land.¹⁹

Karakterer i grunnskolen

Elever med høyt utdannede foreldre har gjennomsnittlig bedre karakterer enn elever med lavere utdannede foreldre.²⁰ Elever som har foreldre med grunnskoleutdanning eller mindre får gjennomsnittlig nesten tretten poeng lavere grunnskolepoengsum enn elever med foreldre med høyere utdanning. Det tilsvarer gjennomsnittlig over en hel karakter i forskjell i hvert fag. Det er størst ulikhet i gjennomsnittskarakterer i matematikk, der forskjellen mellom elever som har foreldre på det

laveste utdanningsnivået, og elever med foreldre på det høyeste utdanningsnivået er på hele 1,6 karakterpoeng.

Det er også store karakterforskjeller mellom gutter og jenter. Jentene får gjennomsnittlig fire poeng høyere grunnskolepoengsum enn guttene. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig forskjell på 0,4 karakterpoeng i hvert av enkeltfagene. Jenter får bedre karakterer enn gutter i alle fag, unntatt i kroppsøving.

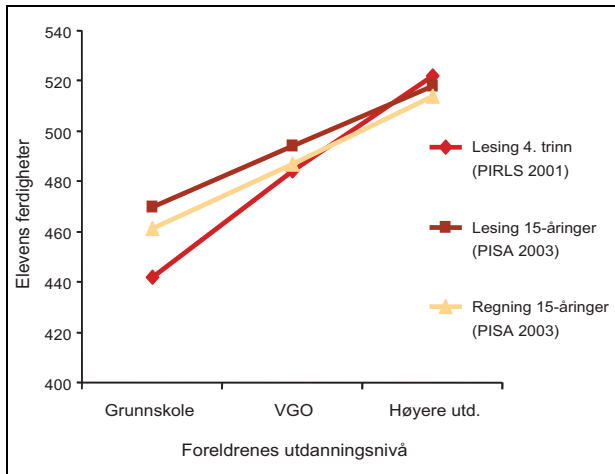
Det er også karakterforskjeller mellom minoritets- og majoritetspråklige elever. Etterkommerne²¹ får gjennomsnittlig to poeng lavere grunnskolepoengsum enn majoritetselever. Det er noe større forskjeller mellom majoritetselever og innvandrere.²² Innvandrere får gjennomsnittlig 4,5 poeng lavere grunnskolepoengsum enn majoritetselevne og 2,5 poeng lavere enn etterkommerne. Disse forskjellene reduseres imidlertid når det tas hensyn til at minoritetspråklige elever, både etter-

¹⁹ OECD 2004a

²⁰ Hægeland et.al. 2006. De følgende avsnittene viser karakterene for avangselever i grunnskolen 2005

²¹ Norskfødte med to utenlandskfødte foreldre

²² Utenlandskfødte med to utenlandskfødte foreldre



Figur 4.3 Sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og elevenes ferdigheter i lesing og regning

Kilde: OECD 2004a, Mullis et al. 2003

kommere og innvandrere, gjennomsnittlig har lavere utdannede foreldre enn majoritetselevne. Dette viser at det er viktig å ta hensyn til mer enn én egenskap om gangen når man skal sammenlikne læringsutbytte mellom ulike grupper.

Figur 4.4 illustrerer den relative styrken på sammenhengen mellom ulike forhold ved elevenes familiebakgrunn og deres læringsutbytte. Det ser ut til at sammenhengen mellom læringsutbytte og foreldrenes utdanning er klart sterkest. Forskjellen i grunnskolepoengsum mellom elever som har foreldre med utdanning utover videregående opplæring, og de som ikke har det, er på hele elleve

poeng.²³ Forskjellen mellom elever fra familier med høy og lav inntekt er til sammenlikning fire poeng. Tilsvarende forskjell finnes mellom gutter og jenter i jentenes favør. Dersom man sammenlikner innvandrere med hele populasjonen er det ingen karakterforskjeller.²⁴ Det tyder på at en stor del av den observerte forskjellen mellom majoritetselever og minoritetsspråklige elever ikke kan tilskrives elevenes innvandringsbakgrunn i seg selv, men at minoritetsspråklige elever har lavere utdannede foreldre og kommer fra familier med færre økonomiske ressurser enn majoritetselevne.

Digitale skillelinjer

En SSB-undersøkelse fra 2006 viser at blant familier med barn har 92 prosent av husholdningene PC hjemme, mens 86 prosent har tilgang til Internett. Videre viser undersøkelsen at barn fra husholdninger med høye inntekter har bedre tilgang til PC og Internett enn barn fra husholdninger med lavere inntekter. Barn i familier med høye inntekter har jevnt over høyere båndbredde enn lavinn-

²³ Dette er sammenhengen mellom foreldrenes utdanning og elevenes karakterer når andre familiefaktorer som inntekt, innvandringsbakgrunn og botid holdes konstant, slik at man sammenlikner grupper som har de samme egenskapene med unntak av foreldrenes utdanning. For en mer utfyllende forklaring av figur 4.4, se Hægeland mfl. 2005b side 40 og 41.

²⁴ Søylen for førstegenerasjonsinnvandrere viser gjennomsnittlig grunnskolepoengsum for førstegenerasjonsinnvandrere som kommer fra familier med gjennomsnittlig inntekt, har foreldre som ikke har utdanning ut over videregående opplæring, etc.



Figur 4.4 Beregnet grunnskolepoeng for konstruerte grupper etter familiekjennetegn og kjønn (alt annet likt) 2002 og 2003

Kilde: Hægeland mfl. 2005b

tekstfamilier. Andelen husholdninger med tilgang til PC og Internett øker med foreldrenes utdanningsnivå.

Internasjonale undersøkelser viser at barns kjennskap til og tilgang på IKT i hjemmet spiller en rolle i forhold til om bruk av IKT i læringsarbeidet gir effekt eller ikke.²⁵ Det er en positiv sammenheng mellom hvor fortrolige elever er med bruk av PC²⁶, og læringsutbytte i matematikk, både før og etter at en har justert for familiebakgrunn.

En norsk undersøkelse tyder på at jo mer elevene bruker IKT, desto bedre karakterer får de.²⁷ Dette kan imidlertid også være et uttrykk for en sammenheng mellom familiebakgrunn og bruk av IKT. Det er som tidligere påpekt en sterk sammenheng mellom familiebakgrunn og karakterer. Undersøkelsen viste stor variasjon mellom deltakelse i de ulike aktivitetene. Elevene med best karakterer, og med høyest utdannede foreldre, sendte oftere e-post, gjorde oftere lekser på PC, og hentet mer informasjon fra Internett. Elever med svake karakterer og elever med lavt utdannede foreldre spilte oftere TV-spill. Dette forsterker bildet av at det er de mest kompetente elevene som bedriver aktiviteter som gir best allmennkompetanse.

Sosiale skjevheter i demokratisk kompetanse

Demokratisk kompetanse er en nødvendig forutsetning for aktiv deltakelse og for å fungere godt i samfunns- og arbeidslivet. I begrepet ligger både kunnskaper om demokratiet, ferdigheter i å tolke politisk informasjon, oppfatninger om borgerens og statens rolle, samt holdninger til egen nasjon, til kvinners og minoriteters rettigheter, til antidemokratiske grupper og til myndighetene. Funn fra CIVIC Education Study viser at demokratisk kompetanse i form av kunnskaper og ferdigheter synes å ha betydning for norske elevers vilje til framtidig deltakelse i demokratiske prosesser og deres vilje til å stemme ved valg. Dette er en indikasjon på at sjansen for demokratisk deltakelse øker med gode demokratirelaterte kunnskaper og ferdigheter.

CIVIC-undersøkelsen ble gjennomført i ungdomsskoler (9. klasse) i 28 land i 1999 og i videregående opplæring (videregående kurs to) i 14 land i 2000.²⁸ Den viser at norske elever har høy demokratisk kompetanse sammenliknet med elever i de fleste andre land. Videre finner man at elevenes demokratiske kompetanse har en klar sammen-

heng med deres familiebakgrunn, deltakelse i skolesamfunnet og klasseromsmiljøet.²⁹ Elevens planer for egen utdanning og familiebakgrunn viser seg å ha størst betydning for elevenes demokratiske kompetanse i Norge.

Undersøkelsen viste også at det er store forskjeller i demokratisk kompetanse i videregående opplæring. Elever på videregående kurs to på studieforeberedende retninger skårer i gjennomsnitt høyere enn elevene på yrkesfaglige retninger. Det er også større forskjeller mellom gruppene på ulike yrkesfag enn innenfor studieforeberedende retninger.

4.3 Videregående opplæring

4.3.1 Sosiale skjevheter i valg og gjennomføring

Antall elever og lærlinger i videregående opplæring var per 1. oktober 2005 til sammen nær 213 700. Nesten 183 000 var elever og 31 000 var lærlinger. Alle som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har etter søknad rett til videregående opplæring. I praksis begynner en del elever i videregående opplæring med mangelfulle kunnskaper og ferdigheter fra grunnskolen. Dette gjelder særlig elever som ikke har kommet inn i gode læringsprosesser i grunnskolen, og elever med minoritetspråklig bakgrunn som har kommet sent inn i opplæringsløpet på grunnskolenivå.

Etter gjennomført grunnskole står den enkelte ungdom for første gang i opplæringsløpet overfor et større utdanningsvalg. De må for det første ta stilling til om de vil begynne i videregående opplæring eller ikke. Etter at dette valget er tatt, må den enkelte velge mellom ulike utdanningsprogram.³⁰ Retten til videregående opplæring gjør det mulig å foreta omvalg og begynne på et nytt utdanningsprogram etter skolestart. Til tross for muligheten til å gjøre omvalg er det nærmere 25 prosent av de som startet i videregående opplæring i 2000 som ikke har oppnådd vitnemål eller fag- eller svennebrev i 2005.³¹

Begynne i videregående opplæring eller ikke

De aller fleste avgangselevne fra grunnskolen velger å begynne i videregående opplæring. Nesten 100 prosent av elevene som forlater 10. trinn søker

²⁵ OECD 2006b

²⁶ Målt i antall år de har brukt PC

²⁷ Torgersen 2004

²⁸ Mikkelsen et al 2001 og 2002

²⁹ Mikkelsen et al 2001

³⁰ I og med innføringen av Kunnskapsløftet høsten 2006 ble studieretninger erstattet med utdanningsprogrammer. Elevene må velge mellom tre studieforeberedende utdanningsprogram og ni yrkesforberedende.

Tabell 4.2 Deltakelse i videregående opplæring etter alder og foreldrenes utdanningsniv. Prosent av alle ungdommer i aldersgruppen, per 1. oktober 2004

	Alder				
	16 år	17 år	18 år	19 år	20 år
Foreldre har høyere utdanning ¹	96	93	90	23	10
Foreldre har videregående opplæring	94	92	83	38	19
Foreldre har grunnskole	85	83	68	40	22
Totalt	94	91	84	32	16

¹ Utdanning utover videregående opplæring

Kilde: SSB 2005

plass, og rundt 96 prosent går rett over i videregående opplæring etter endt grunnskole. Av elevene som ble registrert med avsluttet grunnskole våren 2003, var 96,3 prosent elever i videregående opplæring pr. 1. oktober samme år.³² Det var altså 3,7 prosent som ikke begynte i videregående opplæring. Av disse var 56 prosent elever i videregående opplæring per 1. oktober året etter, mens 44 prosent uteble. Det betyr at til sammen 98,4 prosent av elevene som gikk ut av grunnskolen i 2003, var i videregående opplæring per oktober 2003 eller 2004.³³

Elevfordelingene mellom jenter og gutter er nokså lik. Det er imidlertid noe forskjell på deltakelsen for elever med ulik familiebakgrunn.

Tabell 4.2 viser andel av befolkningens 16- til 20-åringer som var i videregående opplæring i 2004, fordelt etter foreldrenes utdanningsnivå.

Mens 96 prosent av 16-åringene med foreldre med høy utdanning deltok i videregående opplæring per 1. oktober 2004, deltok rundt 85 prosent av 16-åringene med foreldre med grunnskoleopplæring. Dette betyr at 15 prosent av 16-åringene med lavt utdannede foreldre enten falt fra tidlig i skoleåret, eller at de ikke begynte i videregående opplæring i det hele tatt. Tilsvarende tall for elever med foreldre med høyere utdanning er 4 prosent.³⁴

Det er også forskjeller i deltakelse mellom elever med minoritetsspråklig bakgrunn og elever med majoritetsbakgrunn. Høsten 2005 gikk om lag 90 prosent av avgangselevne med minoritetsspråklig bakgrunn direkte over i videregående opplæring.³⁵ Det er noe lavere enn gjennomsnittet for hele befolkningen sett under ett.

Valg av utdanningsprogram

Seks av ti elever som startet på grunnkurs i videregående opplæring høsten 2005, begynte på en yrkesfaglig studieretning. Det er flere forhold som spiller inn ved valg av utdanningsprogram (tidligere studieretning). Karakterene fra grunnskolen er det viktigste kriteriet for inntak til videregående opplæring der det er konkurranse om plassene, og karakterer påvirker også i stor grad valget. Jo bedre karakterer elevene har fra grunnskolen, desto større er sannsynligheten for at de velger studieforberedende utdanningsprogrammer. Karakterer henger sammen med familiebakgrunn. Karaktergjennomsnittet øker med foreldrenes utdanningsnivå. Sammenhengen mellom familiebakgrunn, karakterer i grunnskolen og valg av utdanningsprogrammer, fører derfor til en sosial skjevrekuttering til de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring. Slik kan en si at noe av forklaringen på

³¹ SSB 2006. SSB-tall som refererer til andelen som har fullført videregående opplæring, viser kun til dem som har oppnådd vitnemål og/eller fag- eller svennebrev. Når SSB refererer til elever med avbrudd, inkluderer dette både elever som har avbrutt i løpet av opplæringen, som har gjennomført alle årene uten å bestå, samt elever som har gjennomført og fullført et planlagt løp på lavere nivå. NIFU STEP skiller mellom gjennomført og bestått (med vitnemål) og gjennomført uten å bestå. Det ser en bl.a. i Markussen mfl. 2006. Deres analyser viser at 8,9 prosent av elevene i undersøkelsen har gjennomført videregående opplæring etter 3,5 år uten fullstendig vitnemål. Over 90 prosent av disse har strøket i tre eller færre fag. Det dreier seg med andre ord om elever som har bestått i de fleste fagene. Undersøkelsen fra NIFU STEP er en utvalgsundersøkelse som analyserer data fra sju østlandsfylker. I og med at NIFU STEP skiller mellom gjennomført med og uten bestått, får de også en avbruddskategori, eller bortvalgskategori, som SSB ikke opererer med.

³² Utdanningsdirektoratet

³³ Den store overgangsandelen fra grunnskole til videregående opplæring må ses i sammenheng med ungdomsretten, som gir søkeren rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogrammer som det er søkt på på Vg1. Dette betyr at karakterene har mindre å si for om den enkelte kommer inn eller ikke, men har i mange tilfeller betydning for om søkerne kommer inn på sitt førsteønske eller ikke.

³⁴ SSB 2005

³⁵ SSB 2006

hvorfor elever med lavt utdannede foreldre i større grad enn elever med høyt utdannede foreldre velger yrkesforberedende retninger, ligger i at den førstnevnte gruppen gjennomsnittlig har lavere karakterer fra grunnskolen.

Forskjeller i valg av utdanningsprogram har imidlertid ikke bare sammenheng med elevenes karakter fra grunnskolen. Undersøkelser tyder på at foreldrenes holdninger til utdanning henger sammen med elevenes valg av utdanningsprogram.³⁶ Elever med likt karakternivå fra grunnskolen, men med ulik familiebakgrunn, velger ulikt. I Oslo er dette mønsteret særlig tydelig, og kan tyde på at preferanser for utdanning henger sammen med foreldrenes utdanning og andre hjemmeforhold.³⁷

Det er også store kjønnsforskjeller knyttet til valg av utdanningsprogram i videregående opplæring. Jenter velger i større grad studieforbereende retninger enn det guttene gjør. Siden karakterer påvirker retningsvalg, kan denne skjevfordelingen ses i sammenheng med at jenter i gjennomsnitt har høyere karakterer enn gutter fra ungdomsskolen. Når man sammenligner gutter og jenter med like karakterer, har gutter større tilbøyelighet enn jenter til å søke seg mot studieforbereende retninger.³⁸

Jenter og gutter velger kjønnsstereotyp. Fordelingen av kjønne mellom de ulike yrkesfagene viser for eksempel at det er henholdsvis 89 og 86 prosent jenter på studieretningene helse- og sosialfag og formgivningsfag. Byggfag, elektrofag, mekaniske fag og tekniske byggfag er typiske guttefag med 90 prosent gutter. Søkingen til og elevsammensetningen i videregående opplæring spiller det kjønnsdelte arbeidslivet i Norge. Det er flere gutter enn jenter på yrkesfaglige retninger, og det er også flere gutter enn jenter som er lærlinger.

Det ser ut til å være forholdsvis små forskjeller i valg av utdanningsprogram mellom minoritetspråklige elever og majoritets elever, men innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn ser ut til å søke de studieforbereende retningene i noe større grad enn majoritets elever, når grupper med likt utdannede foreldre og like karakterer fra grunnskolen sammenlignes.³⁹ Dette gjelder imidlertid ikke i Oslo, der majoritets elevene i større grad enn de minoritetspråklige elevene velger allmennfag framfor yrkesfag.⁴⁰

Omvalg

Retten til videregående opplæring må normalt tas ut i løpet av fem år. Retten blir etter søknad om omvalg utvidet med inntil ett opplæringsår. Det innebærer at elevene kan gjøre nye valg etter at de har begynt i det videregående opplæringsløpet. Muligheten til å foreta omvalg er en viktig del av fleksibiliteten i videregående opplæring. Samtidig har omvalg en kostnad både for individ, skoleeier og for samfunnet. Omvalg kan tyde på at elevene i for liten grad har foretatt godt nok informerte valg i første omgang, men en vet også at omvalg har sammenheng med om eleven kommer inn på sitt førstevalg eller ikke.

Av alle som befant seg på grunnkurs per 1. oktober 2003, var 11,7 prosent fremdeles på grunnkurs samme tid året etter.⁴¹ Av disse var litt over 40 prosent på samme studieretning, mens litt under 60 prosent hadde foretatt omvalg. Av alle som var på VKI per 1. oktober 2004, var det 5,8 prosent som fremdeles var på VKI eller grunnkurs samme tid året etter, mens 17,5 prosent ikke var i opplæring i det hele tatt. Undersøkelser viser at omvalget er størst mellom de to første årene og lavere mellom VKI og VKII.⁴²

Med utgangspunkt i 2002-kullet i østlandsfylkene ser en at tilbøyeligheten til å gjøre omvalg har sammenheng med foreldrenes utdanningsbakgrunn.⁴³ Sannsynligheten for omvalg er større jo lavere utdanning foreldrene har. 9,6 prosent av elevene der far har mindre utdanning enn videregående opplæring, gjorde omvalg foran det andre året. Tilsvarende andel for elever med far med høyere utdanning er 3,3 prosent. Mønsteret endrer seg ikke om man ser på mors i stedet for på fars utdanning.

I tillegg er det en sammenheng mellom karakterene fra grunnskolen og sannsynligheten for at eleven gjør omvalg. Jo høyere karakterer elevene har fra ungdomsskolen, desto mindre er sannsynligheten for å gjøre omvalg.

Av 2002-kullet gjorde minoritetspråklige elever med ikke-vestlig bakgrunn oftere omvalg enn majoritets elever.⁴⁴ 92,4 prosent av majoritets elevene gjorde verken omvalg eller gjenvalg foran andre året. Tilsvarende andel for innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn var 85,5 prosent. Skillet mellom ikke-vestlige innvandrere og majoritets ungdom gjenspeiler blant annet ulikheter i foreldrenes

³⁶ Markussen m.fl. 2006

³⁷ Hansen 2005

³⁸ Markussen mfl. 2006

³⁹ Markussen mfl. 2006

⁴⁰ Støren 2005a

⁴¹ Utdanningsdirektoratet

⁴² Markussen og Sandberg 2005, Helland og Støren 2004

⁴³ Markussen og Sandberg 2005

⁴⁴ Markussen mfl. 2006.

Tabell 4.3 Elever som startet i grunnkurs for første gang høsten 2000, etter fullført videregående opplæring i løpet av fem år og foreldrenes utdanningsnivå. Prosent

Foreldrenes utdanningsnivå	I alt	Fullført på normert tid	Fullført på mer enn normert tid	Fortsatt i videregående opplæring 2005	Avbrutt videregående opplæring
Lang høyere utdanning	5 197	78	9	2	10
Kort høyere utdanning	14 184	69	11	5	16
Videregående opplæring	29 257	49	12	7	31
Grunnskoleopplæring	2 457	30	12	8	50
Uoppgitt utdanningsnivå	855	28	12	6	53
I alt	51 590	56	11	6	26

Kilde: SSB 2006

utdanningsnivå og tilknytning til arbeidsmarkedet, og elevenes karakterer fra ungdomsskolen.

Å gjennomføre eller avbryte videregående opplæring

Hver fjerde elev som begynte opplæring på grunnkurs for første gang i 2000, avbrøt i løpet av fem år, dvs. oppnådde ikke vitnemål og/eller fag- eller svennebrev.⁴⁵ Også fullføring av videregående opplæring, i betydning fullført med vitnemål og/eller fag- eller svennebrev, har sammenheng med elevenes familiebakgrunn. Tabell 4.3 illustrerer betydningen av foreldrenes utdanningsnivå for fullføring av videregående opplæring. Den tar utgangspunkt i alle som startet i videregående opplæring for første gang i 2000, og viser deltakelse og fullføring fem år etter at de startet. Elevene er gruppert etter foreldrenes utdanningsnivå.

Andelen som fullfører videregående opplæring, øker med foreldrenes utdanningsnivå, mens andelen som avbryter opplæringen, øker jo lavere utdanningsnivå foreldrene har. Mens nesten 80 prosent av elevene og lærlingene fra 2000-kullet med foreldre med lang høyere utdanning fullfører videregående opplæring på normert tid, gjelder dette for bare 30 prosent av elevene med foreldre med grunnskole som høyeste oppnådde utdanning. Fullføringsprosenten øker noe etter fem år, men forskjellen mellom elevgruppene endrer seg ikke. Etter fem år har halvparten av elevene med foreldre med grunnskoleopplæring avbrutt videregående opplæring, mens dette bare gjelder for 10 prosent av elever med foreldre med lang høyere utdanning.

Sammenhengen mellom foreldrenes utdanning og sannsynligheten for frafall reduseres imidlertid

kraftig når man sammenlikner elever med like karakterer fra 10. klasse.⁴⁶ Det ser altså ut til at mangelfulle forkunnskaper fra grunnskolen er det som har størst betydning for frafall. Det er viktig å understreke at det er en sterk sammenheng mellom foreldrenes utdanning og elevenes karakterer, også på grunnskolen. Derfor kan man si at det er en indirekte sammenheng mellom foreldrenes utdanning og frafall via karakterer på grunnskolen.

Det er også forskjeller mellom gutter og jenter i grad av fullføring av videregående opplæring. Av de som begynte i videregående opplæring i 2000, avbrøt 31 prosent av guttene og 21 prosent av jentene opplæringsløpet. På samme måte som eksempelet over, viser imidlertid undersøkelser at forholdet mellom gruppene endrer seg når man sammenlikner gutter og jenter med like karakterer fra grunnskolen. Da kommer det fram at gutter har noe lavere sannsynlighet for å falle fra enn jenter.⁴⁷

Elever med minoritetsspråklig bakgrunn fullfører videregående opplæring i mindre grad enn majoritetselever. Av de som begynte i videregående opplæring i 2000, hadde 39 prosent avbrutt uten å få fullstendig vitnemål eller fullført et planlagt løp på lavere nivå i 2005.⁴⁸ Tilsvarende gjennomsnitt for hele kullet er 26 prosent. Jenter med minoritetsspråklig bakgrunn fullfører i større grad og raskere enn gutter med minoritetsspråklig bakgrunn. Over halvparten av de minoritetsspråklige jentene som startet i 2000, hadde fullført på normert tid, mens den tilsvarende andelen for gutter var 36 prosent. Omtrent halvparten av guttene med minoritetsspråklig bakgrunn hadde ikke fullført videregående opplæring i løpet av fem år. Undersø-

⁴⁵ SSB 2006⁴⁶ Byrhagen mfl 2006, Markussen mfl 2006. Disse undersøkelsene måler frafall etter henholdsvis 2,5 og 3,5 år etter eleven begynte i videregående opplæring.⁴⁷ Byrhagen m.fl 2006⁴⁸ SSB 2006

kelser viser imidlertid at minoritetsspråklige elever i langt større grad enn majoritetselvene gjennomfører opplæringen, til tross for stryk i løpet av opplæringen, slik at de gjennomfører uten å oppnå vitnemål og/eller fag- eller svennebrev.⁴⁹

Forskjellen mellom majoritets elever og minoritetsspråklige elever i gjennomføring har sammenheng med at minoritetsspråklige elever gjennomsnittlig har foreldre med lavere utdanning enn majoritetselvene,⁵⁰ og at minoritetsspråklige elever gjennomsnittlig har lavere karakterer fra grunnskolen.⁵¹ Når minoritetsspråklige elever og majoritets elever med like karakterer fra ungdomsskolen og med like høyt utdannede foreldre sammenliknes, har ikke-vestlige minoritetsspråklige elever, både etterkommere og de som har innvandret, lavere frafallstilbøyelighet enn majoritetselvene.⁵²

Det er store forskjeller innenfor ulike studieretninger med hensyn til gjennomføring. Det er generelt høyere fullføringsgrad på normert tid på studieforbereende retninger enn på yrkesfaglige retninger. Blant de som startet i videregående opplæring i 2000, avbrøt 38 prosent av elevene på yrkesfaglige mot 15 prosent på studieforbereende retninger. Det er også store forskjeller i fullføringsgrad mellom de forskjellige yrkesfaglige retningene. Studieretning for musikk, dans og drama hadde den laveste frafallsprosenten i 2000-kullet med 9 prosent. På studieretning for trearbeidsfag var tilsvarende andel over 50 prosent. En av tre oppnådde ikke fagbrev på studieretning for helse- og sosialfag.⁵³

Sammenhengen mellom studieretning og frafall må justeres for hvilke elever som går på de ulike retningene. Elever med høye karakterer fra grunnskolen har større sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring enn elever med lave karakterer fra grunnskolen. Samtidig har elever med lave karakterer større sannsynlighet for å søke seg til yrkesfaglige retninger enn elever med høye karakterer. For å kunne si noe om sammenhengen mellom studieretning og frafall i videregående opplæring må man derfor ta hensyn til at elevsammensetningen er svært ulik på de ulike studieretningene. Det viser seg også at når man sammenlikner elever med like karakterer og likt utdannede foreldre, reduseres betydningen av studieretning for frafall. Det er likevel fremdeles forskjeller mellom studieretningene. Elever som går på trear-

beidsfag, hotell- og næringsmiddelfag, elektrofag og mekaniske fag, har alle mellom 10 og 20 prosent høyere sannsynlighet for frafall enn elever som går på allmennfag, når man sammenlikner elever som ellers har like kjennetegn.⁵⁴

Det er også store forskjeller i frafall mellom fylkene. De tre nordligste fylkene kommer dårligst ut med høyere frafall enn de andre fylkene. Alt annet likt har en elev som går på skole i Finnmark, 12 prosent høyere sannsynlighet for frafall enn en elev som går på skole i for eksempel Østfold, Oslo eller Aust-Agder.⁵⁵ Forskjellen mellom de tre nordligste fylkene og resten av landet skyldes i all hovedsak forskjell i gjennomføring på yrkesfagene. Det er ikke høyere sannsynlighet for frafall for elever som går på studieforbereende retninger i ett av de tre nordligste fylkene, enn for elever som går på de samme studieretningene andre steder i landet, når man sammenlikner med ellers like kjennetegn.

Lærlingenes oppnåelse av fag- eller svennebrev varierer også mellom fylker og studieretninger. Elevenes familiebakgrunn ser ut til å ha lite å si, men andelen som har avlagt fag- eller svenneprøve på normert tid er noe lavere blant minoritetsspråklige elever med ikke-vestlig bakgrunn enn i andre elevgrupper.⁵⁶

4.4 Høyere utdanning – ulikhet videreføres

Høyere utdanning er ulikt fordelt i befolkningen, og sannsynligheten for å ta høyere utdanning øker dersom foreldrene har høyere utdanning. For å få vite hvordan dette har utviklet seg over tid, kan man undersøke andelen 30-åringer med høyere utdanning, i forhold til foreldrenes utdanningsnivå. Dette kommer fram i figur 4.1. Den viser andelen med fullført høyere utdanning innenfor årskullene 1955 til 1974 etter foreldrenes utdanningsnivå.

Figur 4.5 synliggjør to forhold. For det første viser den at foreldrenes utdanning har meget nær sammenheng med valg og gjennomføring av høyere utdanning. For det andre går det fram at dette mønsteret har vært stabilt over tid. Det er store forskjeller i hvem som tar høyere utdanning etter foreldrenes utdanning. Tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning øker betraktelig med økende utdanningsnivå blant foreldrene. For årskullet fra 1974 har nesten 80 prosent av gruppen med foreldre med lang universitetsutdanning selv høyere utdan-

⁴⁹ Markussen m.fl. 2006.

⁵⁰ Støren 2005a

⁵¹ Byrhagen mfl. 2006

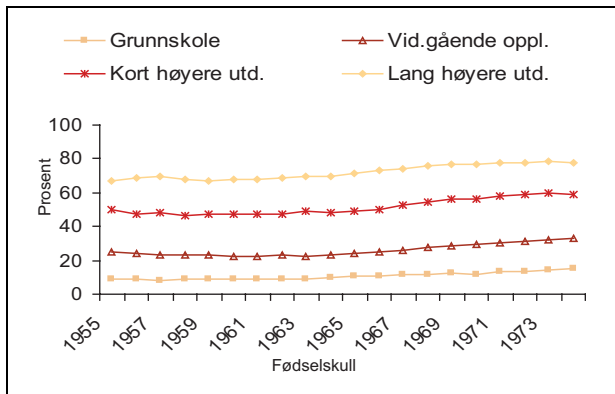
⁵² Byrhagen mfl. 2006

⁵³ SSB 2006

⁵⁴ Byrhagen mfl. 2006.

⁵⁵ Byrhagen mfl. 2006

⁵⁶ Helland og Støren 2004.



Figur 4.5 Andel 30-åringer med oppnådd utdanning på høyere nivå etter foreldrenes utdanningsnivå. Fødselskullene 1955-1974.

Kilde: Marianne Nordli Hansen

ning når de er 30 år. Dette gjelder bare for 15 prosent av de som har foreldre med grunnskole som høyeste oppnådde utdanning. Betydningen av foreldrenes utdanning for rekruttering til høyere utdanning er omtrent den samme for de som er født i 1974, som for de som er født i 1955.

Rekruttering til høyere utdanning

Rekruttering til høyere utdanning er nær knyttet til foreldrenes utdanningsnivå. Elever som har foreldre med høy utdanning har større sannsynlighet for å velge høyskole- eller universitetsstudier enn de som ikke har det. Tall fra 2002 viser at deltakelsesraten for personer med foreldre med høyere utdanning er 40 prosent, mot 8 prosent for personer med foreldre med grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå.⁵⁷

I forhold til majoritetsbefolkningen har den minoritetsspråklige befolkningen lavere deltakelsesrate i høyere utdanning. Dette gjelder særlig innvandrere. Mens majoritetsbefolkningen hadde en deltakelsesrate på 25 prosent i 2002, var tallet for innvandrere fra ikke-vestlige land på kun 11 prosent. Etterkommere med foreldre fra ikke-vestlige land hadde en deltakelsesrate på 23 prosent.⁵⁸ Ser man nærmere på de som har fullført videregående opplæring, er imidlertid overgangsraten til høyere utdanning omtrent lik for minoritets- og majoritetsspråklig ungdom. Dette gjelder både innvandrere og etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn.⁵⁹ Grunnen til at innvandrerne har en lavere deltakelsesrate i høyere utdanning, skyldes derfor

at færre har fullført videregående opplæring, og at de har høyere frafall i videregående opplæring.

Det har vært en sterk økning i kvinnes utdanningsnivå i løpet av de siste 30 årene. Fra midten av 1970-årene og til midten av 1980-årene sto kvinnene for nesten hele veksten i de høyere utdanningsinstitusjonene.⁶⁰ Dette resulterte i at det i 1986 var like mange kvinner som menn i høyere utdanning. I 2001 var seks av ti universitets- og høyskolestudenter kvinner. I de siste årene har det også skjedd en sterk økning innenfor høyere grads studier. Kvinneandelen har økt på alle fagområder. Det er liten forskjell i lengden på utdanning til kvinner og menn. Kvinner tar i dag i like stor grad som menn høyere utdanning, og de tar også like lange utdanninger. Andelen kvinner som tar doktorgrad har også økt de siste årene og lå på 40 prosent i 2005.⁶¹ Det er et stort flertall av menn i faste vitenskapelige stillinger i universitets- og høyskolesektoren. Tallet på kvinner i slike stillinger har økt de siste årene, men i høyere faglige stillinger er andelen fremdeles lav.

Valg av type høyere utdanning

Valg av *type* høyere utdanning henger også sammen med familiebakgrunn. Seleksjonen er mye sterkere til universitetene enn til høyskolene. Ungdom med foreldre med høy utdanning har større tilbøyelighet til å velge universitetsutdanning enn høyskolestudier, mens studenter med foreldre med lavere utdanningsnivå helst søker seg til høyskoleutdanninger.⁶² Rekrutteringen til prestisjetunge profesjoner som for eksempel jurist og lege er særlig skjev.⁶³ Sannsynligheten for å velge slike utdanninger er ca. 35 ganger så høy blant barn med høyt utdannede foreldre som blant barn av ufaglærte arbeidere. Sannsynligheten for å studere medisin er ca. 80 ganger høyere blant legebarn enn blant barn av foreldre med lav utdanning og inntekt.⁶⁴ Dette dreier seg om utdanninger som oftere enn andre utdanninger leder mot segmenter av arbeidsmarkedet som ofte gir både høyere status og økonomisk avkastning enn andre typer høyere utdanning.

Det er også forskjell på den minoritetsspråklige befolkningen og majoritetsbefolkningen i valg av type høyere utdanning. Minoritetsspråklige velger i større grad naturvitenskapelige/tekniske utdanninger og humaniora, og i mindre grad undervis-

⁵⁷ Opheim 2004.

⁵⁸ Opheim 2004

⁵⁹ Stølen 2005a

⁶⁰ Aamodt og Stølen 2003

⁶¹ NIFU-STEP 2006

⁶² Hansen 1999

⁶³ Hansen 1999

⁶⁴ Hansen 2004

ningsrettede utdanninger. Tendensen har vært stabil gjennom hele perioden i 1990-årene. I 2003 hadde 22 prosent førstegangsregistrerte studenter minoritetsspråklig bakgrunn – både førstegenerasjonsinnvandrere og etterkommere – innenfor naturvitenskapelige/tekniske utdanninger, mot 14 prosent i majoritetsbefolkningen.⁶⁵

Valg av type utdanning er også fremdeles sterkt kjønnssegregert. Kvinnelige studenter velger i mye større grad enn mannlige studenter høyskole-utdanninger innenfor helse- og sosialområdet og lærerutdanning. Kvinneandelen i slike fag er meget høy. Menn velger i større grad utdanninger innenfor realfag og teknologi. I disse utdanningene er andelen kvinner omtrent 30 prosent. Kjønnssegregeringen varierer imidlertid med faglig retning, for eksempel er andelen kvinner på biologistudier større enn blant menn. Det viser seg også at studenter med foreldre med lavt utdanningsnivå gjør kjønnsstereotype valg i større grad enn studenter med foreldre med høyt utdanningsnivå.⁶⁶ Forskning viser imidlertid at det foregår en utjevning av ulikheter i valg mellom menn og kvinner.⁶⁷

Gjennomføring av høyere utdanning

Foreldrenes utdanningsnivå har også betydning for hvem som fullfører høyere utdanning. Av studenter som begynte i høyere utdanning i 1993, er studenter med lavt utdannede foreldre overrepresentert i gruppen som ikke hadde fullført en grad ti år senere. Studenter med utenlandsfødte foreldre fullfører i mindre grad høyskole- eller universitetsstudier enn majoritetsbefolkningen. Forskjellene er betydelige når det gjelder kort høyere utdanning, mens det er mindre forskjeller mellom studenter med minoritetsspråklig bakgrunn og studenter med majoritetsbakgrunn i sannsynligheten for å fullføre et høyeregrads⁶⁸ universitets- eller høyskolestudium.⁶⁹ Minoritetsspråklige grupper ser ut til å være mer polarisert enn majoritetsbefolkningen i sine utdanningsvalg. Sammenliknet med majoritetsgruppen er det relativt mange som faller fra i videregående opplæring, mens de som har oppnådd studiekompetanse, har større sannsynlighet for å fortsette utdanningen helt opp til fullført høyere utdanning enn tilsvarende gruppe i majoritetsbefolkningen.⁷⁰

⁶⁵ SSB 2004

⁶⁶ Støren og Arnesen 2003

⁶⁷ Støren og Arnesen 2003

⁶⁸ Hovedfag eller mastergrad i tillegg til fire- og femårige profesjonsutdanninger

⁶⁹ Fekjær 2006

⁷⁰ Universitets- eller høyskole på masternivå

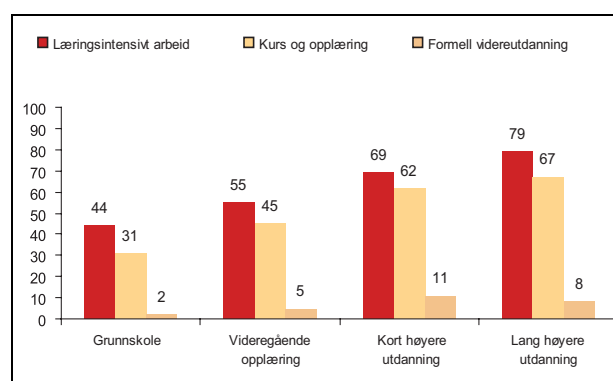
Det ser ut til at sammenhengen mellom foreldrenes økonomiske ressurser⁷¹ og fullføring av de høyeste utdanningsnivåene har blitt gradvis sterkere fra og med kohortene født rundt 1970.⁷² Dette dreier seg om de som tok utdanningsvalgene sine samtidig med den økonomiske lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet og tidlig i 1990-årene.

4.5 Voksne – forskjeller i deltakelse og læringsmuligheter

Voksne i utdanningssystemet er en sammensatt gruppe. Noen trenger kunnskap og ferdigheter på grunnskolenivå, mens andre deltar i høyere utdanning. Voksnes læring foregår også i stor grad utenfor det formelle utdanningssystemet, som oftest knyttet til ulike former for kompetanseutvikling i arbeidslivet.

En betydelig andel voksne har gått ut av grunnskolen uten å beherske grunnleggende ferdigheter. ALL-undersøkelsen viser at over 400 000 personer i den voksne befolkningen har et så svakt nivå i lesing og regning at de kan få problemer med å fungere i arbeidslivet, for eksempel i forbindelse med omstillinger.⁷³ Andelen uføretrygdde er klart høyere blant de som har svake leseferdigheter.

Svært få voksne bruker imidlertid den retten de har til opplæring på grunnskoleområdet. Per 1. oktober 2005 hadde bare 4 363 personer deltatt i slik opplæring det året. Cirka 70 prosent av disse hadde minoritetsspråklig bakgrunn. I tillegg fikk 6 575 voksne grunnskoleopplæring i form av spesi-



Figur 4.6 Andel av sysselsatte som har deltatt i formell videreutdanning, kurs og annen opplæring, og som har læringsintensivt arbeid, etter personens utdanningsnivå. Prosent

Kilde: Nyen 2005

⁷¹ Når man sammenlikner grupper med ellers like kjennetegn

⁷² Hansen 2006

⁷³ Gabrielsen mfl. 2005

alundervisning. Av disse tilhørte cirka 6 prosent språklige minoriteter.

Det er stor usikkerhet knyttet til statistikk om voksnes deltakelse i videregående opplæring, men de siste årene har anslagsvis 20 000 voksne deltatt i videregående opplæring. Undersøkelser fra Vox – nasjonalt senter for læring i arbeidslivet – gir grunn til å reise spørsmålet om det også er en skjev sosial fordeling i deltakelse. For eksempel har voksne med høy inntekt bedre kjennskap til retten til videregående opplæring enn voksne med lav inntekt. De med arbeid på heltid eller deltid kjenner dessuten retten bedre enn grupper som står utenfor arbeidslivet.

Antallet voksne studenter ved universiteter og høyskoler har økt de senere årene. En betydelig andel nye studenter i høyere utdanning er over 25 år. Tall fra Samordna opptak viser at nærmere 28 prosent (16–17 000 studenter) av søkerne som fikk tilbud om studieplass i 2003 og 2004, var over 25 år. De voksne studentene har gjennomgående en annen bakgrunn enn de yngre studentene. De har i større grad yrkesfaglig bakgrunn fra videregående opplæring, og de har foreldre med lavere utdanning.

Innsatte i fengslene har et betydelig lavere utdanningsnivå enn befolkningen for øvrig. Mens 38 prosent av innsatte i fengsler har grunnskole som høyeste utdanning, gjelder dette 19,5 prosent av befolkningen for øvrig. I motsetning til det som er tilfellet for resten av befolkningen, finner en undersøkelse fra 2006 at sannsynligheten for ikke å ha fullført videregående opplæring eller høyere utdanning er størst i gruppen unge innsatte. Om lag 83 prosent av de innsatte under 25 år har ikke fullført videregående opplæring. I samme undersøkelse oppgir om lag 27 prosent av alle de innsatte at de har litt lese- og skriveproblemer, mens ti prosent oppgir at de har store lese- og skriveproblemer.⁷⁴

Læring i voksen alder er i stor grad knyttet til arbeidslivet – både gjennom utdanning og ulike typer kurs/konferanser etc., men også som del av det daglige arbeidet. Undersøkelser viser at sju prosent av de sysselsatte deltar i formell videreutdanning hvert år, mens rundt halvparten deltar på kurs og annen opplæring. Bedriftene står selv for opplæringen i rundt halvparten av disse tiltakene.

Rundt 60 prosent av de sysselsatte har et læringsintensivt arbeid, noe som betyr at arbeidet krever opplæring, og at arbeidstakeren har gode muligheter til å lære i det daglige.⁷⁵

Figur 4.6 viser at høyt utdannede deltar mer enn lavt utdannede i etter- og videreutdanning. Lavt utdannede har sjelden en type arbeid som stimulerer til læring, og de opplever i mindre grad enn høyt utdannede arbeidstakere krav og forventninger til læring fra arbeidsgiver.

Høye krav til læring i jobben bidrar til å øke deltakelsen i opplæring og utdanning, også dersom en kontrollerer for andre forhold. Dette gjelder også for de med svake leseferdigheter. Dersom kravene til leseferdigheter i jobben er høye, deltar også de svake leserne mer i opplæring og utdanning.⁷⁶ Læringsmiljø og læringsforventninger på arbeidsplassen er dermed en viktig faktor for å øke motivasjon for og deltakelse i læring blant voksne.

4.6 Oppsummering: Hovedutfordringene

Kapittel 3 dokumenterte svakheter i utdannings-systemet, kapittel 4 viser hvordan dette bidrar til at ikke alle barn, unge og voksne får reelt like muligheter til å delta og klare seg i utdanning og i arbeids- og samfunnsliv. Svakheter i system og praksis bidrar til at det er en relativt sterk sammenheng i Norge mellom familiebakgrunn og kjønn på den ene siden og læringsutbytte og deltakelse på den andre siden. De store skjevhetene i deltakelse i videregående og høyere utdanning kan spores til ulikheter i læringsutbytte i grunnskolen, noe som igjen har sammenheng med læring og erfaringer før skolestart. Opplæring og utdanning i arbeidslivet forsterker de ulikhetene som er skapt i utdanningssystemet. Relativt få voksne benytter de mulighetene som ligger i Kompetansereformen, til å ta opplæring på grunnskoleområdet eller videregående opplæring. Dette skjer til tross for at kompetansekravene i både arbeids- og samfunnsliv stadig øker, og til tross for at manglende kompetanse utgjør en risiko for marginalisering og utstøting av arbeidslivet.

⁷⁴ Diseth mfl. 2006

⁷⁵ Nyen 2005

⁷⁶ Nyen 2006

5 Endring er mulig

Den nære sammenhengen mellom familiebakgrunn og læringsresultater kan tolkes som at utdanningssystemet ikke kan gjøre en forskjell, og at forklaringene på den sosiale reproduksjonen bare ligger utenfor utdanningssystemet eller angår forhold som utdanningssystemet selv vanskelig kan gjøre noe med. En slik tolkning er etter departementets vurdering ikke holdbar. Når en ser på de mange gode eksemplene som er trukket fram i denne meldingen, er det mye som tyder på at det motsatte er tilfellet: at utdanningssystemet nettopp kan bidra til utjevning av sosiale forskjeller i samfunnet. Som det framgår senere i dette kapitlet, klarer også andre land i større grad enn Norge å utjevne sosiale forskjeller i skolen. For å lykkes kreves tydelig oppmerksomhet ved målet og ved at hele utdanningssystemet, fra departementet til den enkelte leder, lærer og førskolelærer, tar tak i utfordringen på en systematisk måte. Dette kapitlet viser at endring er mulig.

5.1 Potensialet for læring er stort

Dersom man skal klare å gi alle barn og unge grunnleggende ferdigheter og bred kompetanse, må man ta utgangspunkt i at alle har et læringspotensial. Når et barn ikke lærer må man først og fremst spørre seg om det er forhold i eller ved utdanningssystemet som bidrar til at barnet ikke lærer. I noen tilfeller vil problemene til enkelte barn og unge være sammensatte, og kunne kreve at forhold også utenfor utdanningssystemet vektlegges. Søkelyset må imidlertid i hovedsak rettes mot systemet og ikke mot barnets familie eller andre forhold barnehager og skoler ikke kan gjøre noe med. Peder Haug sier det slik:

«Mykje av realitetane i skulen er framleis prega av eit syn som seier at når ein elev ikkje lærer, er det eleven det er noko i vegen med. At dette kan henge saman med måten ein kommune organiserer skulen på, måten skulen er leia på, eller korleis lærarane arbeider i skulen, er det enno faktisk ikkje så mange som er opptekne av. All «skuld» er lagt på den enkelte eleven i lag med dei føresette til eleven. Spørsmålet kan heller vere: Kva er i vegen med den skulen der dette barnet går, når det ikkje

lærer det som er forventa? Spørsmålet som oftast kjem i staden er: Kva er i vegen med dette barnet sidan det ikkje lærer som forventa?»¹

Barnehagen og skolen spiller en stor rolle for den enkeltes muligheter til å realisere sitt læringspotensial. Forskning og erfaring har vist at barns språk og leseferdigheter kan forbedres betraktelig – særlig hvis innsatsen settes inn tidlig. Ved å støtte barns nysgjerrighet, vitebegjær og lærelyst kan man allerede i barnehagen legge et godt grunnlag for livslang læring. Potensialet for læring er ikke gitt en gang for alle. Det er mulig å utvikle læringspotensialet gjennom gode opplæringstilbud. Betydningen av motivasjon som forutsetning for læring er også grundig dokumentert. Positive erfaringer knyttet til mestring styrker også utholdenheten i motgang.

5.2 Betydningen av familiebakgrunn kan bli mindre

Alle mennesker har et potensial for læring, men det vil alltid finnes individuelle variasjoner i læringsutbytte. Alle vil ikke nå like langt, og det er ikke mulig eller ønskelig å eliminere alle ulikheter i læringsutbytte *innad* i en gruppe. Det er imidlertid et mål å eliminere systematiske ulikheter i læringsutbytte *mellom* grupper. Betydningen av familiebakgrunn i forskjellige lands utdanningssystemer er en indikasjon på hvor godt systemene klarer å møte elever med ulik familiebakgrunn. Figur 5.1 viser betydningen av familiebakgrunn for matematikkferdigheter blant 15-åringer i utvalgte land fra PISA-undersøkelsen i 2003.

Figur 5.1 viser at det er store forskjeller i hvor stor betydning familiebakgrunnen har i ulike land. Den har betydelig mindre innvirkning på elevenes matematikkferdigheter i for eksempel Japan, Finland og på Island enn den har i Norge. Også i PISA-undersøkelsen fra 2000 er det en rekke land som har mindre sammenheng mellom familiebakgrunn og læringsutbytte i lesing enn Norge. Undersøkelsene gir gode grunner til å tro at skolen faktisk langt på vei kan lykkes med å utjevne forskjeller,

¹ Haug 2002

Boks 5.1 UNESCO-rapport oppfordrer til global satsing på omsorg og læring før skolestart

Rapporten Global Monitoring Report 2007 har tittelen *Strong Foundations. Education for all*. Rapporten setter søkelyset på sammenhengen mellom læring i småbarnsalderen og læring i skole og utdanning.

Ny forskning viser at småbarnsalderen inneholder viktige milepæler for et menneskes fysiske, mentale, sosiale og emosjonelle fungering. I tiden fra man blir født og fram til skolestart tilegner barn seg en rekke sosiale og kognitive ferdigheter. Perioden er avgjørende for utvikling av læringskapasiteten.

Læring er nær knyttet til utvikling av forbindelser (synapser) mellom hjernecellene. Dannelsen av disse forbindelsene skjer svært raskt opp til tre års alder. Etter dette flater antall synapser ut. De første tre leveårene er dermed de viktigste for hjerneutviklingen.

Små barns utvikling er svært følsom overfor under- og feilernæring, omsorgssvikt og mangel på stimulans. Dersom de grunnleggende behovene ikke blir dekket, får det ofte konsekvenser helt opp i voksen alder. Miljøet barnet oppdras i – både det fysiske og det følelsesmessige – har betydning for hjernens utvikling. Tidlig eksponering overfor giftige forbindelser som nikotin, alkohol og narkotika kan ha en ødeleggende effekt på en hjerne i utvikling. Dette gjelder særlig under svangerskapet når hjernen dannes.

Negative opplevelser og mangel på riktig fysisk, språklig og sosial stimulering gir høyere risiko for varige negative effekter jo yngre barnet er. Perioden før tre år er enestående når det gjelder muligheter for utvikling, selv om det aldri er for sent å tilegne seg ferdigheter.

Tidlige tiltak kan redusere sosial ulikhet. Den samfunnsmessige gevinsten ved å tilby gode tiltak til barn som ikke får adekvat stimulans hjemme, er svært høy. Slike tiltak forebygger nederlag på skolen, øker deltakelse i samfunns- og arbeidsliv, og reduserer sannsynligheten for å havne i en kriminell løpebane. Likevel viser UNESCO-rapporten at det er et globalt fenomen at de barna som har størst behov, er de som i minst grad har tilgang til gode tiltak før skolestart. Bare halvparten av verdens land har noen form for organisert barnehagetilbud for barn under tre år.

Gode tiltak før skolestart kjennetegnes av at de kombinerer ernæring, helse, omsorg og læring. De bygger på tradisjonell praksis for barneomsorg, respekterer barns språklige og kulturelle mangfold, og integrerer barn med spesielle behov. De bør fremme barnas morsmål. Kvaliteten på samhandlingen mellom barna og personalet har avgjørende betydning, herunder at barnets behov står i sentrum. Dette krever gode arbeidsforhold. Med kontinuitet i bemanningen og godt samarbeid med foreldrene kan man lette overgangen til barneskolen. Kvalitetsheving de første årstrinnene på barneskolen er nødvendig for å sikre et godt tilbud til barn fra ulike bakgrunn.

Kilde: Unesco 2006

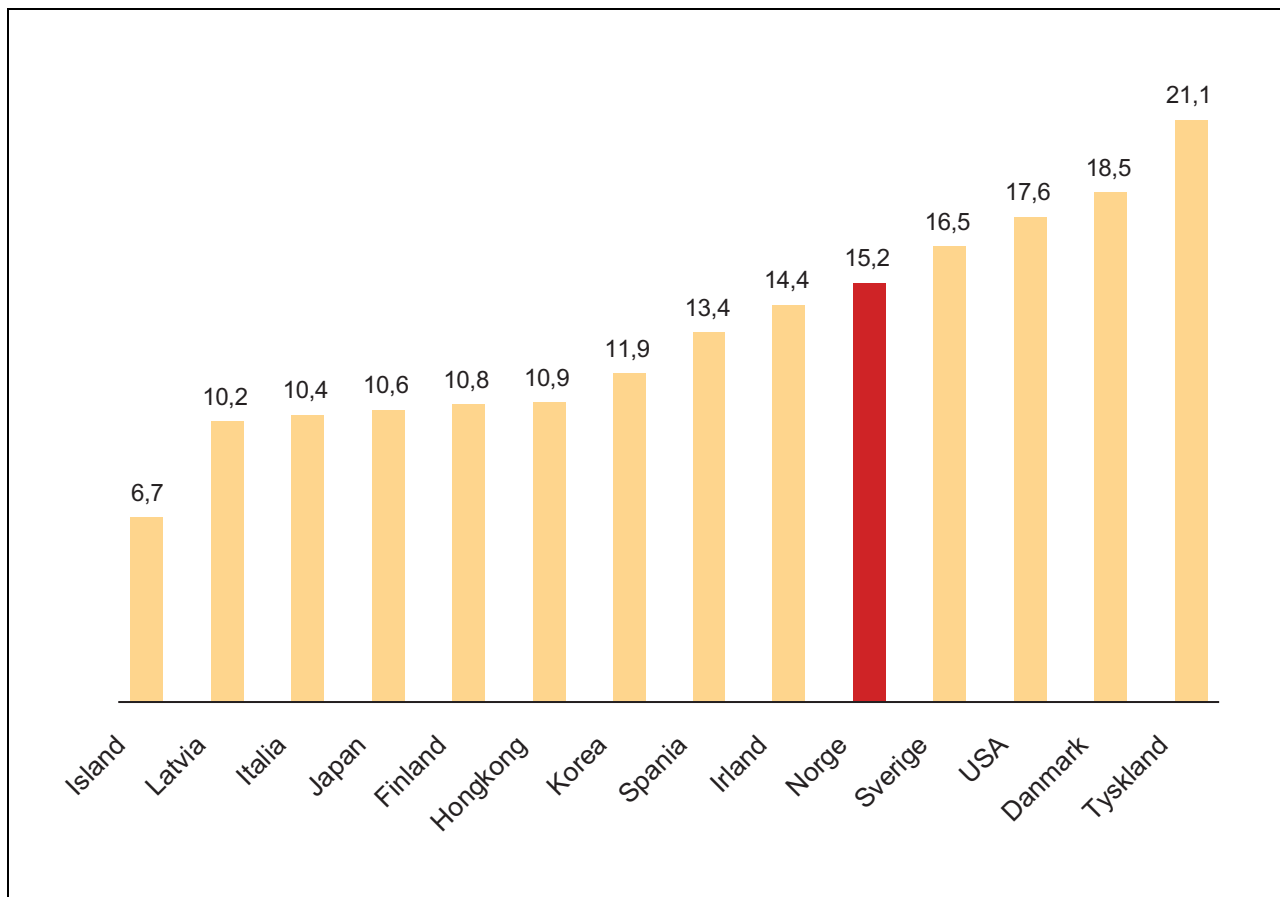
UNESCO er FN's organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon. UNESCO skal i tråd med FN's tusenårs mål spore til felles innsats og forpliktelser for å møte overnasjonale og globale utfordringer innenfor disse ansvarsområdene. Organisasjonen leder arbeidet med å sikre koordinering og framdrift for det globale initiativet Utdanning for alle (Education for All – EFA) fram mot år 2015.

og at det er forbedringspotensial i det norske utdanningssystemet.

Det finnes mange eksempler på at det er mulig å skape større likhet mellom ulike grupper elever. En svensk studie har sammenliknet skoler med relativt likt elevgrunnlag og ulikt læringsutbytte.² Undersøkelsen viste at skolene hadde ulike forventninger til elevene. Skolene som lyktes med å løfte elever med lavt utdannede foreldre, tok på seg ansvaret for at elevene hadde en læringsutvikling

og satte i verk nødvendige tiltak, i større grad enn skolene som ikke lyktes like godt med dette. På skolene med dårligere resultater ble det i større grad gitt uttrykk for at det er grenser for hva man kan få til, og skylden for manglende læring ble ofte lagt på foreldrene (se boks 5.2). Andre undersøkelser viser at den pedagogiske praksisen ved skolen har innvirkning på elevenes resultater. Elevenes lesevaner har for eksempel en klar sammenheng med deres hjemmebakgrunn, men skolene kan i stor grad også påvirke lesevanene.³ Noen skoler lykkes bedre enn andre med dette. Skoler som skå-

² Skolverket 2005



Figur 5.1 Sammenheng mellom familiebakgrunn og ferdigheter i matematikk¹

1 Prosent av ulikheten mellom elevene i matematikkferdigheter som kan forklares av elevenes familiebakgrunn (foreldrenes yrke, utdanning, kulturgjenstander hjemme, familiestatus, innvandrerbakgrunn og språk)

Kilde: Haahr 2005

rer høyt i den internasjonale PISA-undersøkelsen, er de som lykkes best i å påvirke elevenes lesevaner. Elevene ved gode skoler gjør mer lekser enn elever ved mindre gode skoler.

Det er altså skolene – ikke hjemmene – som bidrar til at disse elevene gjør mye lekser. En rekke skoler over hele landet har siden 2003 deltatt og deltar fremdeles i gjennomføringen av den nasjonale strategien «Gi rom for lesing!» Det har ført til en satsing på å fremme gode lesevaner og bedre elevenes leseferdighet, noe som har gitt positive resultater. Gode skoler klarer å løfte alle elevene. Det er de *generelle* tiltakene for bedre opplæring som fører til bedre læringsutbytte for elever som statistisk sett presterer dårligere. I den grad spesifikke tiltak er nødvendige, må disse gjelde alle elever som henger etter i den faglige utviklingen, og som har behov for ekstra hjelp.

5.3 De fleste verdsetter utdanning og læring

En vanlig forklaring på de store sosiale forskjellene i det norske utdanningssystemet har vært at ulike samfunnsgrupper har ulike verdier og holdninger knyttet til skole og utdanning. Nyere forskning viser imidlertid at barn og foreldre har en grunnleggende positiv holdning til utdanning, uavhengig av familiebakgrunn.

NOVA har gjennomført en rekke holdningsundersøkelser blant elever og foreldre. Undersøkelsen «Ung i Norge», som NOVA gjennomførte i 1992 og 2002, kartlegger blant annet elevenes holdninger til utdanning. Man har også spurt elevene om foreldrenes holdninger og hjelp til skolearbeid.⁴ Elevenes holdninger er påvirket av skoleerfaringene. Siden det er vanskelig å innhente denne typen informasjon fra de yngste elevene, finnes det ikke data om elevenes holdninger tidligere i utdanningsløpet. Dette kunne belyst hvordan ulike elevgruppers holdninger eventuelt endres i løpet av

³ Turmo og Lie 2004

Boks 5.2 Eksempel 1: Hva kjennetegner gode skoler?

Gode skoler har mindre sosiale forskjeller i læringsutbytte og lykkes med elever som har lite utdanningsressurser hjemme. Statistikken viser at slike skoler finnes, men vi vet for lite om hvordan de jobber. Nordiske erfaringer viser at å skape en god skole ikke handler om en spesifikk pedagogisk modell, men om ambisjoner, verdier og systematisk innsats.

De gode eksemplene er en dansk studie fra 2004 av hva som kjennetegner skoler som lykkes svært godt med læringen til de elevgruppene man gjerne finner langt nede på karakterstatistikken. Forskerne fant ulik praksis på de ulike skolene, men identifiserte en del fellestrekk som kan bidra til å forklare de gode resultatene.

Skolens ledelse er tydelig og synlig, veileder personalet, følger opp beslutninger, lytter til lærerne og planlegger sammen med dem.

Organisering av skolen er preget av planlagte og velstrukturerte aktiviteter, klare prosesser for utvikling av årsplaner, utviklingsaktiviteter etc. Det tas høyde for framtidige utfordringer, som turnover av lærere og endringer i elevgrunnlaget.

Det legges stor vekt på læring av faglige ferdigheter, og at de faglig svake elevene tilbys intensivt opplæring. Elevene legger vekt på faglig læring, og verdsetter gode prestasjoner.

Skolens verdigrunnlag er tydelig for alle, og alle lærere vet hvordan verdigrunnlaget skal konkretiseres i hverdagen.

De faglig svake elevene skilles ikke ut i egne aktiviteter, men det tas hensyn til den faglige spredningen blant elevene. Elevene samarbeider aktivt om faglige oppgaver.

Overganger mellom aktiviteter er godt planlagt, men lærerne er samtidig fleksible og åpne for elevenes innspill. Lærerne behersker varierte undervisningsmetoder og bruker faglig relevant viten fra elevenes hverdagsliv.

Lærerne kjenner og anerkjenner elevenes ressurser. De har kunnskap om eleven, men denne misbrukes ikke til underkjennelse av elever i form av fastlåste kategoriseringer som hemmer elevenes muligheter for faglig kompetanse og lærelyst.

Vad gör det för skillnad vad skolan gör? – en rapport utgitt av det svenske Skolverket i 2005 – omhandler hvorfor noen skoler avviker fra det vanlige mønsteret med at elevenes faglige utvikling i stor grad avhenger av familiebakgrunnen deres. Her sammenliknes skoler som har et relativt likt elevgrunnlag, men som oppnår svært ulike resultater.

Også denne studien finner at de skolene som lykkes, er svært forskjellige i måten man arbeider på. Et viktig fellestrekk er imidlertid at de alle kjennetegnes ved en samtidig satsing på kunnskap, sosial omsorg og kontroll. Lærerne har selv tillit, har høye ambisjoner på elevenes vegne og viser handlekraft. De er motiverende, pådrivere og tar hånd om elevene. Nære relasjoner til elevene understøtter en innsats som er tilpasset elevene.

I datamaterialet inngår intervjuer med rektorer og lærere på to skoler med mange minoritetspråklige elever og lavt utdanningsnivå blant foreldrene. Den ene skolen oppnår gode resultater, mens den andre ikke lykkes godt. Følgende sitater illustrerer hvorfor:

Skole med gode resultater

... det är en ganska vanlig skola, men en bra skola och vi har koll på eleverna. Nästan alla känner namnen på eleverna och de som har eleverna känner dem väl och tar tag i saker när det händer något.

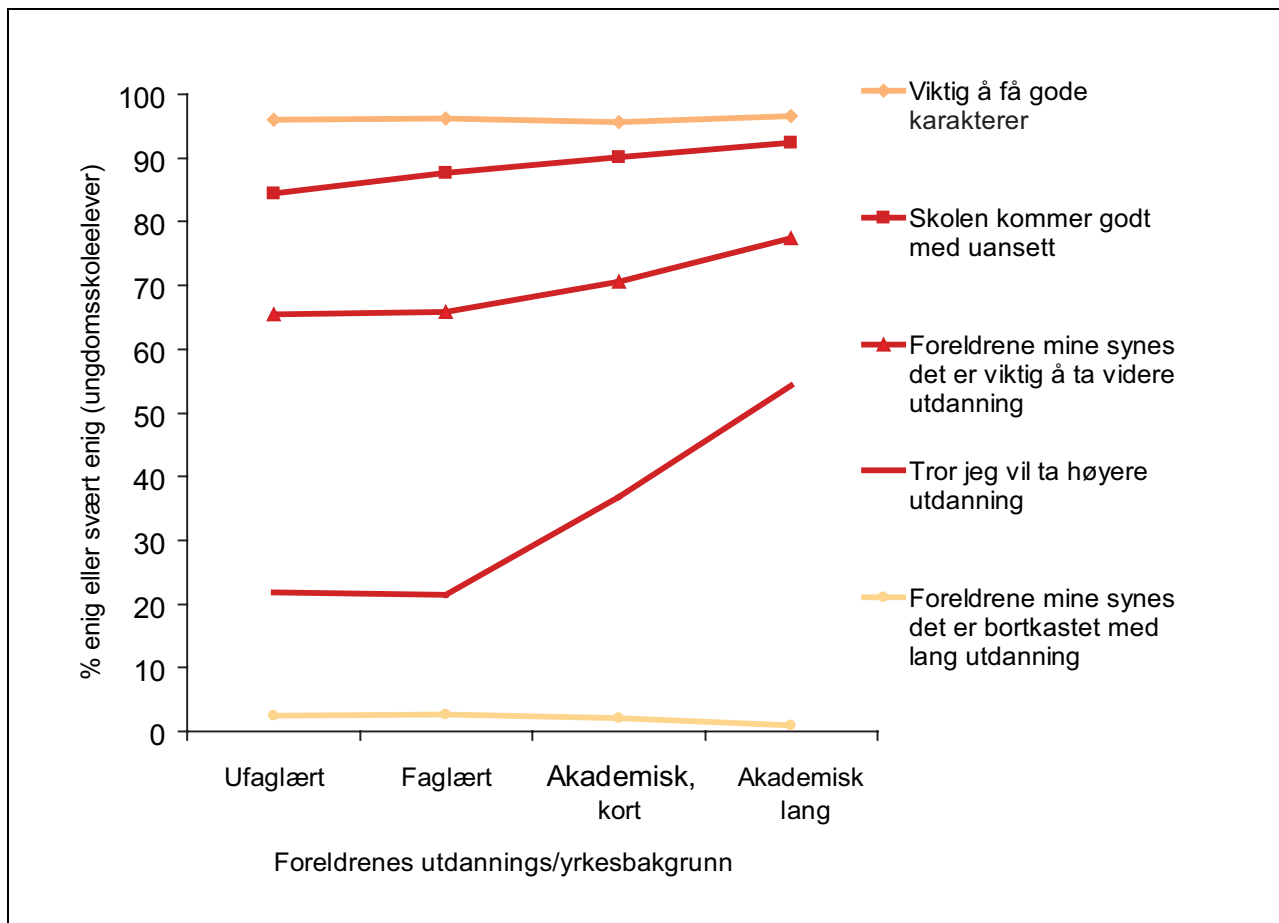
... vi bryr oss ju, och vi låter dem inte gärna gå ut utan att ha fixat det. Ja, jag säger inte att vi lyckas till hundra procent, men nästan ...

... här vet vi vilka barn vi har, vi vet vilken dag de ska ha prov i engelska eller prov i so, och man hör med dem någon dag innan om de har börjat läsa, om de kommer att fixa detta, och om man kan hjälpa dem med någonting ...

Skole med dårlige resultater

... på en skola av den här karaktären kanske man inte alltid hinner jobba med utveckling, utan här är det vardagen som styr.

... vi kan inte pressa våra elever på ett tuffare ... för vi måste ha föräldrarnas stöd också, och har man föräldrar som inte är så starka så har man ju inte rätt att sätta sig på deras vilja. Somliga föräldrar nöjer sig ju med de lite lägre resultatene, de motiverar inte sina barn så mycket som vi ibland skulle önska ... ja, för att de inte kan helt enkelt, och det måste vi respektera.



Figur 5.2 Elevenes holdninger til utdanning. Prosent av ungdomsskoleelever med positivt svar på ulike påstander, etter foreldrenes utdannings/yrkesbakgrunn

Kilde: Øia 2006

barnetrinnet. Figurene 5.2 og 5.3 viser elevenes og foreldrenes holdninger til utdanning.

Et stort flertall av foreldrene, uavhengig av utdanningsnivå, er opptatt av at deres barn skal gjøre det godt i skolen og forstå at skolegang og utdanning er viktig. Elevene er også samstemte i at skole og utdanning har høy verdi. Det er med andre ord ingen sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og elevenes oppfatning av betydningen av karakterer eller deres verdsetting av skole og utdanning i denne undersøkelsen. Når det gjelder holdninger til høyere utdanning, er det en sammenheng mellom elevens familiebakgrunn⁵ og deres planer om å ta høyere utdanning. Elever med

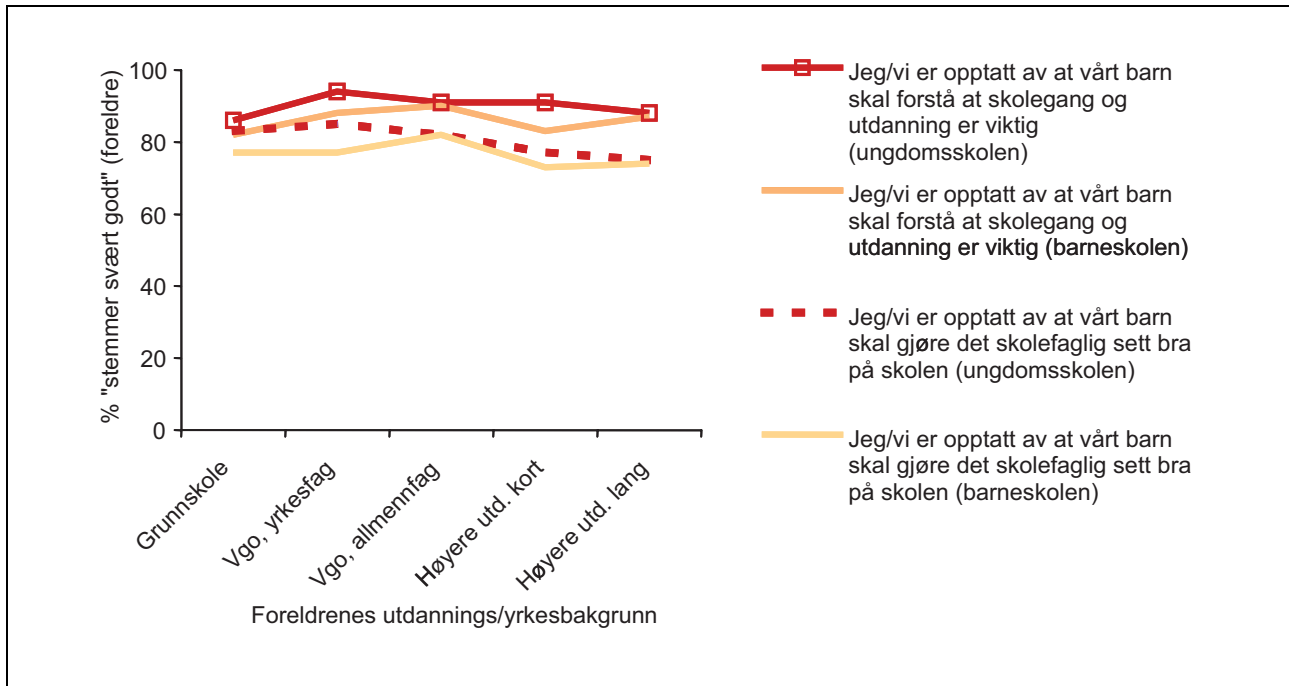
lavt utdannede foreldre har andre utdanningsambisjoner enn elever med høyt utdannede foreldre. Det er rimelig å anta at ambisjonene henger sammen med i hvor stor grad elevene antar det er realistisk å lykkes med en høyere utdanning. Denne antakelsen styrkes av funn fra PISA-undersøkelsen, der elevenes utdanningsambisjoner henger sammen med hvor gode ferdigheter de har i denne undersøkelsen.⁶ Det er også rimelig å anta at høyt utdannede foreldre kan formidle mer informasjon om jobbmuligheter ved høyere utdanning, og at de selv framstår som forbilder når elevene legger planer for framtidig utdanning. Dette er også forhold som kan bidra til å forklare at elever med høyt utdannede foreldre har ambisjoner om å ta høyere utdanning.

Manglende verdsetting av skole og utdanning trekkes også ofte fram som en mulig forklaring på at elever med minoritetsspråklig bakgrunn preste-

⁴ Resultatene er dokumentert i Heggen og Øia (2005), Bakken (2003) og Rossow (2003). Foreldreundersøkelsen er gjennomført i 1999 og 2002, og dokumentert i Nordahl (2000 og 2003). Tabellene nedenfor er basert på ungdoms- og foreldreundersøkelsene fra 2002. Elevundersøkelsene er gjennomført i ungdomsskolen og videregående opplæring.

⁵ I denne undersøkelsen måles familiebakgrunn som foreldrenes utdanningsnivå

⁶ Kjærnsli mfl. 2004



Figur 5.3 Foreldrenes holdninger til utdanning. Prosent av foreldre i barne- og ungdomsskolen, etter utdanningsnivå

Kilde: Nordahl 2006

rer lavere enn elever med majoritetsbakgrunn. Det er imidlertid mye forskning som tilbakeviser en slik forklaring. For det første skyldes mesteparten av forskjellene at minoritetsspråklige elever gjennomgående kommer fra familier med lavt utdanningsnivå, lav inntekt og få utdanningsressurser hjemme. I tillegg er det mye forskning som viser at minoritetsspråklige elever generelt er mer positive til skole og utdanning.⁷ Minoritetsspråklige elever har, på tross av lavt utdannede foreldre, høye utdanningsambisjoner. Andre undersøkelser konkluderer med at minoritetsspråklige elever bruker mer tid på skolearbeid og lekser enn majoritetselever.⁸

Foreldrene har også høyere ambisjoner på vegne av barna enn majoritetsforeldre. Dette støtter derfor opp om at lave ambisjoner og lite verdsetting av skole og utdanning ikke er en mulig forklaring på de minoritetsspråklige elevenes læringsutbytte.

Elevenes innsats er avgjørende for læringen. En vesentlig del av dette er tiden de anvender til arbeid både på og utenfor skolen. Andre aktiviteter kan være konkurrenter til skolearbeidet, selv om fritidsaktiviteter også kan gi kunnskap med rele-

vans for skolefag. Internasjonale undersøkelser viser at norske elever prioriterer lekser og skolearbeid omtrent på nivå med elever i andre land. Hver femte norske 8.-klassing bruker lite tid, det vil si mindre enn 30 minutter og ikke mer enn to ganger i uken, på lekser i matematikk. Dobbeltså mange bruker lite tid på lekser i naturfag. For begge fagene ligger tid til lekselesing rett under det internasjonale snittet i TIMSS- og PISA-undersøkelsene.⁹ Norske ungdommers tidsbruk på ulike fritidsaktiviteter ligger tilsvarende hårfint over det internasjonale snittet, med unntak av at norske ungdommer ser ut til å bruke betraktelig mer tid på å være sammen med venner, sammenliknet med ungdommer i de fleste andre land. Norske elever har imidlertid relativt få undervisningstimer sammenliknet med elever i andre land¹⁰.

5.4 Oppsummering

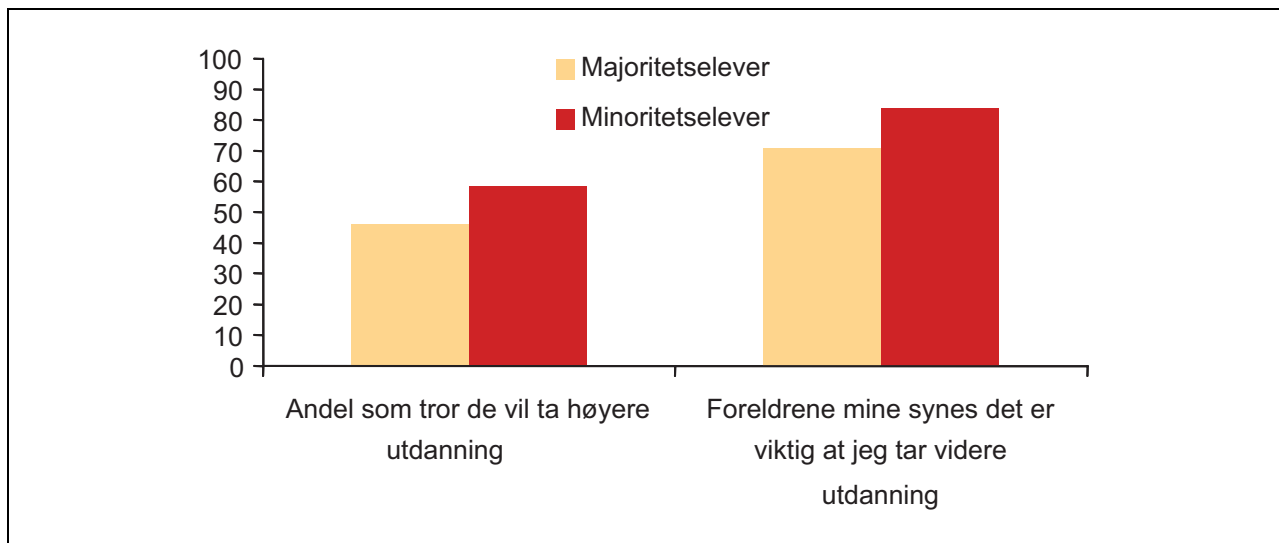
Undersøkelser viser at den betydningen familiebakgrunn har for læringsutbytte, varierer fra land til land, og at det er mulig å lykkes bedre med sosial utjevning i læringsutbytte enn det norske

⁷ Se f.eks. Aaboen 2001, Bakken 2003

⁸ Lauglo 1996, Bakken 2003

⁹ Mullis mfl. 2003, Martin mfl. 2003, OECD 2001a, OECD 2004a

¹⁰ jf. OECD 2005a



Figur 5.4 Elevenes holdninger til utdanning. Prosent av elever i ungdomsskolen og videregående opplæring, etter innvandringsbakgrunn (minoritet = innvandrere)

Kilde: Øia 2006

utdanningssystemet gjør i dag. Utdanningssystemet kan ha lavere forventninger om læring til noen grupper, samtidig som utdanning i dag verdsettes av de fleste, uavhengig av deres egen utdanning. I det videre arbeidet med sosial utjevning er det vik-

tig å rette søkelyset mot faktorer i systemet som kan fremme bedre læring for alle. Andre forhold som utdanningssystemet vanskelig kan gjøre noe med, vil derfor i mindre grad blir omtalt

6 Innsatsområder og tiltak

De ulike delene av utdanningssystemet og deres bidrag til sosial utjevning må ses i sammenheng. Det er helheten i tiltakene fra småbarnsalderen og gjennom hele utdanningssystemet som er avgjørende for hvorvidt man lykkes i å skape sosial utjevning i større grad enn i dag. De innsatsområdene og tiltakene som presenteres i dette kapitlet, har dette som utgangspunkt. Kapitlet omtaler departementets samlede innsats for sosial utjevning, både tiltak som er i gang, tiltak som skal videreutvikles, og nye tiltak.

Administrative og økonomiske konsekvenser av tiltakene omtales i kapittel 7.

6.1 En kunnskaps- og kompetansebasert utvikling for sosial utjevning

Styring, ledelse og pedagogisk praksis bør i størst mulig grad være basert på oppdatert kunnskap om forhold som har betydning for læring, utvikling og undervisning, inkludert kunnskap om hvilke tiltak som har effekt, og hvilke som ikke har det. Dette er spesielt viktig for å realisere målsettingen om sosial utjevning gjennom utdanningssystemet. Det er barn, unge og voksne med lite læringsstøttende omgivelser som taper mest dersom praksis og utdanningspolitikk ikke er tilstrekkelig kunnskapsbasert, fordi disse gruppene i større grad enn andre er avhengige av ressursene og kvaliteten i det offentlige utdanningssystemet.

6.1.1 God kompetanse i sektorene avgjørende

Den viktigste ressursen i barnehage, skole, SFO og fag- og yrkesopplæring og voksenopplæring er menneskene som arbeider der. Departementet vil fortsette arbeidet med å videreutvikle kompetansen i sektorene. Kompetente ansatte er den viktigste forutsetningen for god kvalitet og sosial utjevning i hele utdanningssystemet.

Regjeringen har mål om full barnehagedekning og høy kvalitet i barnehagene, en skole og opplæring av høy kvalitet, utvidet skoledag, økt lærertetthet, god kapasitet i høyere utdanning og en

offensiv kompetansepolitikk. Regjeringens høye ambisjoner skaper økte kompetansebehov på flere områder. Derfor er det viktig med en kontinuerlig god rekruttering til sektorene, slik at målet om høy pedagogtetthet kan nås. For å lykkes i dette er det behov for pålitelig informasjon om tilgangen til og avgangen fra disse yrkene. Det er også avgjørende at de ansatte har den riktige kompetansen.

Kompetansebehovene i barnehage, skole, rådgivningstjeneste, fag- og yrkesopplæring, voksenopplæring og høyere utdanning vil utvikle seg over tid og er preget av endrede behov i samfunns- og arbeidsliv. Utviklingstrekk som økte krav til læring for alle, en høyere gjennomsnittsalder hos lærerne, et mer mangfoldig samfunn og en økende knapphet på arbeidskraft på de fleste arbeidslivsområder vil være premissgivende for nødvendig kompetanseutvikling i utdanningssystemet som helhet. Selv om det foreligger analyser på enkeltområder, har vi i dag ingen samlet analyse av konsekvensene av disse utviklingstrekkene.

Kunnskapsdepartementet arbeider kontinuerlig for å heve kompetansen til førskolelærere og lærere, blant annet gjennom utdanningene på høyskolene og universitetene, gjennom å bidra til etter- og videreutdanning, gjennom lov- og forskriftsverk og gjennom å finansiere utdanningsforskning. Dette arbeidet vil fortsette. I tillegg vil departementet sette i gang et systematisk arbeid for å vurdere de langsiktige kompetansebehovene i barnehage, skole og opplæring, rådgivning og voksenopplæring. I dette arbeidet må både behovet for kompetanse og effektive styringsvirkemidler, herunder lov- og forskriftsverk, vurderes. Arbeidet vil bygge på nasjonal og internasjonal kunnskap om kompetanse og kvalitet.

Allmennlærerutdanningen og kompetansekrav til lærere

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)¹ overleverte høsten 2006 en evaluering av allmennlærerutdanningen til Kunnskapsdepartementet. En del av de utfordringene for allmennlærerutdanningen som påpekes i evalueringen, må

¹ NOKUT 2006

løses lokalt på den enkelte institusjon. Men departementet vil også arbeide med dette. I statsbudsjettet for 2007 er det derfor avsatt midler til nye prosjekter på området. Ett av prosjektene er en utprøving av regionale modeller for bedret samarbeid mellom lærerutdanning og skole- og barnehageeier. Et annet er utvikling av bedre praksismodeller. Tiltakene kommer i tillegg til andre satsinger som pågår.

NOKUTs evalueringsrapport viser at gjennomføringen av utdanningen på normert tid er lav. Det er viktig at den enkelte utdanningsinstitusjon vurderer årsakene til dette og på den måten får et grunnlag for å vurdere tiltak som kan redusere frafallet.

Departementet har innført opptakskrav til allmennlærerutdanningen for å sikre et visst karakternivå ved oppstart.

NOKUTs evalueringspanel stiller spørsmålstegn ved den brede kompetansen til allmennlærere for arbeid i hele grunnskolen. Departementet vil følge opp dette ved å vurdere en organisering av allmennlærerutdanningen som er mer rettet mot årstrinn og fag i grunnskolen. Det viser seg at elever som har faglig kompetente lærere, ofte får et bedre læringsutbytte enn andre elever. Det er viktig at tegn på manglende læringsutbytte blir avdekket og forsøkt avhjulpet så tidlig som mulig i skolegangen. Det er på dette grunnlaget nødvendig å se nærmere på om dagens kompetansebestemmelser i forskrift til opplæringsloven er tilpasset skolens behov.

Lærerutdanningene må bli et mer attraktivt studietilbud, men den viktigste utfordringen ligger likevel i å gjøre skolen til en mer attraktiv arbeidsplass. Som et ledd i dette må alle involverte aktører bidra til skolens utvikling som lærende organisasjon, der lærere har utviklingsmuligheter både individuelt og som del av et fellesskap. Det er et mål for departementet å rekruttere dyktige og motiverte studenter til å søke lærerutdanning og førskolelærerutdanning, og gi dem en god grunnutdanning som motiverer dem for utviklingsrettet arbeid og videre kompetanseutvikling i et livslangt læringsperspektiv i yrket.

Programmet «Veiledning av nyutdannede lærere»² har pågått i flere år og får i en evaluering gode tilbakemeldinger og positive vurderinger.³ Departementet satses på en videreutvikling av dette programmet for at så mange nye lærere som mulig skal kunne delta.

Gjennomgangen av forskriftsbestemmelsene vil bli koblet nært opp til arbeidet med den videre utviklingen av allmennlærerutdanningene. Departementet vil i hele prosessen sørge for nær kontakt med KS, lærerorganisasjonene og andre berørte parter.

Departementet vil

- vurdere organiseringen av allmennlærerutdanningen
- vurdere å innføre krav til kompetanse for å undervise i sentrale fag på visse trinn
- styrke veiledningen for nyutdannede lærere
- styrke praksisopplæringen og prøve ut regionale samarbeidsmodeller mellom lærerutdanningen og grunnopplæringen.

Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen

Skoleeier har det formelle ansvaret for å etterspørre og utvikle lærernes kompetanse. I tilknytning til reformer i skolen vil det være naturlig for nasjonale myndigheter å bistå skoleeierne i en særskilt satsing på kompetanseutvikling, slik det gjøres gjennom «Kompetanse for utvikling – Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008». Strategien omfatter både lærere, instruktører, skoleledere og andre yrkesgrupper som er tilknyttet grunnopplæringen, og er utviklet og underskrevet av lærerorganisasjonene, KS og departementet. I 2005 ble skoleeier tildelt 300 millioner kroner til realisering av kompetanseutviklingsstrategien, i 2006 og 2007 er beløpet 375 millioner kroner årlig.

Samlet skal strategien gjøre skolene og lærebedriftene i stand til å realisere intensjonene i Kunnskapsløftet. De statlige tilskuddene skal forvaltes av den enkelte skoleeier for å dekke lokale kompetansebehov. Derfor er det av avgjørende betydning at skoleeier kartlegger skolens og lærebedriftens behov og setter i verk tiltak i tråd med disse behovene. I arbeidet med kartlegging og utvikling av lokale planer må de ansatte og deres organisasjoner involveres for å sikre at alle sider ved kompetansebehovene blir ivaretatt. Den fireårige satsingsperioden på kompetanseutvikling er snart halvveis, og rapporteringene så langt viser stor aktivitet og omfattende satsing, med store kommunale egenandeler.

Strategi for kompetanseutvikling uttrykker klare forventninger til universitets- og høyskolesektoren som tilbydere av kompetanseutvikling. Sektorens oppgave beskrives blant annet som å

² Programmet omfatter også førskolelærere.

³ Dahl mfl. 2006.

sørge for at dens eget fagpersonale har relevant kompetanse om reformen, å utvikle relevante og praksisnære tilbud i samarbeid med skoleeiere, og å utføre forskning og utviklingsarbeid i samarbeid med skoleeiere.

Lærerutdanningene og etter- og videreutdanningssenhetene ved høyskolene og universitetene har løst disse utfordringene forskjellig og har lyktes i oppgavene i varierende grad. Det optimale samarbeidet om kompetanseutvikling for Kunnskapsløftet skal tilføre alle aktørene kompetanse som kan utvikles videre på eget grunnlag. Læring og utvikling kan skje i form av kurs, hospitering, veiledning og på andre måter. Slik utvikles lærende organisasjoner både i grunnopplæringen og ved utdanningsinstitusjonene, noe som kommer både ansatte, elever og studenter til gode.

Departementet vil

- sikre at kompetanseutviklingsstrategien har forankring i lokale vurderinger av kompetansebehov
- styrke rapporteringen og informasjonen om bruk av midlene
- bidra til styrket samarbeid mellom universiteter, høyskoler og skoleeiere om utvikling av tilbud

Kompetanse i barnehagene

Gode barnehager med kvalifisert personale er en forutsetning for at barnehagen kan være en arena for sosial utjevning. Barnehageeier har ansvaret for å gi personalet i barnehagen nødvendige kompetanseutviklingstiltak slik at de kan drive virksomheten i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Kommunene som barnehagemyndighet skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Høgskolen i Vestfold har på oppdrag fra departementet gjennomført en nasjonal kompetansekartlegging i barnehagesektoren. Kartleggingen avdekker et stort behov for en bevisst satsing på kompetanseutvikling i barnehagene. Det konkluderes videre med at det er en påfallende mangel på systematisk kunnskap om kompetansesituasjonen i barnehagesektoren. Kartleggingen viser at barnehagene i liten grad har mulighet til selv å finansiere egne kompetansetiltak, og at det er knappe økonomiske rammer som styrer den gjeldende kompetanseutviklingen.

I 2006 ble det satt av nærmere 60 millioner kroner til en kompetansesatsing i sektoren med vekt på utviklingsprosjekter i barnehager, kompetansetiltak for de ansatte, etter- og videreutdanning, og

praksisrettet forsknings- og utviklingsarbeid. Barnehagens implementering og bruk av den nye rammeplanen vil være sentral i satsingen. Herunder er det blant annet satt i gang tiltak for å bedre de ansattes kompetanse i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering, og tiltak for å bedre tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne eller andre med særskilte behov. Dette er den største kvalitetssatsingen noensinne i barnehagesektoren i Norge. Satsingen er foreslått videreført på samme nivå i 2007.

Departementet arbeider for tiden med å utarbeide en strategi for kompetanseheving i barnehagesektoren jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Strategien vil ta utgangspunkt i behovet for kompetanseheving i alle ledd i sektoren, og vil bli utarbeidet i samarbeid med de sentrale organisasjonene på barnehageområdet. Tiltakene i strategiplanen vil bygge videre på kompetansesatsingen i 2006.

Departementet vil bedre kunnskapsgrunnlaget om rekruttering til og frafall fra førskolelæreryrket i barnehagene, og om behovet for førskolelærere i en fullt utbygd sektor. Med bakgrunn i denne kunnskapen vil det bli utarbeidet en todelt tiltaksplan for å øke antallet førskolelærere når målet om full behovsdekning er nådd, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Formålet er å sikre andelen pedagoger i barnehagene og at den er i tråd med dagens krav, og at andelen pedagoger deretter kan økes reelt.

Departementet vil

- videreføre satsingen på kompetanseutvikling og praksisrettet FoU-arbeid i barnehagesektoren
- utarbeide en strategi for kompetanseheving i barnehagesektoren
- utarbeide en plan for rekruttering av førskolelærere
- styrke veiledningen for nyutdannede førskolelærere

6.1.2 Forskning, utvikling og kunnskapsbasert praksis

Kunnskap om læring og undervisning vil være både erfaringsbasert og forskningsbasert. For å lykkes i å få alle barn, unge og voksne inn i gode utviklings- og læreprosesser må arbeidet i størst mulig grad være basert på kunnskap om hva som virker positivt inn på kognitiv og sosial utvikling, og hvilken praksis som fremmer læring og utvikling.

Omfanget av forskning om utdanning er lite. Dette gjelder globalt så vel som i Norge. Ifølge en OECD-undersøkelse bruker alle OECD-landene mindre enn 1 prosent av sitt totale utdanningsbudsjett på forskning om og for sektoren. Dette er lavt i forhold til andre kunnskapsintensive sektorer, spesielt helse.⁴ Forskning om læring har lenge vært underfinansiert og står ikke i forhold til sektorens betydning, omfang og kunnskapskrav. Statistikk for universitets- og høyskolesektoren viser at utgiftene til forskning og utviklingsarbeid (FoU) i fagene pedagogikk/lærerutdanning er relativt små sett i sammenheng med andre viktige samfunnssektorer. Utdanningsforskningsprogrammene i Norges forskningsråd er små både sett i forhold til størrelsen på sektorene i utdanningssystemet og sammenliknet med andre sektorer.⁵

Mange fagmiljøer som tilbyr profesjonsutdanninger kjennetegnes ved at de utvikler profesjonen gjennom å styrke den nasjonale og internasjonale kunnskapsbasen om yrkesutøvelsen. I lærerutdanningene er dette mindre framtrødende. Det kan skyldes at forskning om læring ikke har vært tilstrekkelig nasjonalt prioritert sett i forhold til sektorens omfang og kunnskapskrav. Fagmiljøene som tilbyr allmennlærerutdanning og førskolelærerutdanning, har for lite målrettet FoU, kvaliteten er ujevn, og resultatene er i for liten grad relevante for praksis i skolen og barnehagen.

I dag er det mangelfull kunnskap om mange forhold i utdanningssystemet som har betydning for sosial utjevning. For å kunne arbeide offensivt videre med å styrke utdanningens rolle som verktøy for sosial utjevning, må kunnskapsgrunnlaget utvides. Departementet mener det er behov for et større forskningsprogram rettet mot læring og undervisning som dekker hele utdanningssystemet. Formålet vil være å øke forskningen om læring og undervisning slik at virksomhet og praksis på lengre sikt blir mer forskningsbasert. I tillegg vil det være behov for å utvide kunnskapsbasen ved bruk av oppdragsforskning.

For få utviklingsprosjekter, både i barnehage og i skole, tar utgangspunkt i forskning og kunnskap om hva som har effekt.⁶ Forskning om gode skoler som lykkes i sosial utjevning, viser at et fellestrekk ved disse skolene er en betydelig handlekraft og et høyt ambisjonsnivå for hva man vil og kan få til ved skolen. Tiltak gjennomføres og følges

systematisk opp i større grad enn ved de skolene som ikke oppnår like gode læringsresultater.⁷

Forskningen viser også at systematisk arbeid der *hele* virksomheten er involvert, og som er basert på kunnskap om hva som virker, gir resultater. Den enkelte ansattes erfaring og den enkelte barnehages og skoles samlede kompetanse er avgjørende for om virksomheten lykkes i å møte utfordringene. Ledelsen har imidlertid en nøkkelrolle i å initiere og være ansvarlig for gjennomføring av større endringsarbeider. Departementet ønsker å bistå i dette arbeidet, blant annet ved å bidra til å utvikle verktøy som har dokumentert effekt, og ved å fremme et mer kunnskapsbasert utviklingsarbeid og derved bedre praksis i skole og barnehage.

Departementet vil i de kommende årene støtte opp om et målrettet skoleutviklingsarbeid som skal konsentreres om gjennomføring av Kunnskapsløftet, tidlig innsats i grunnskolen og overgangen fra barnehage til skole, samt bedre gjennomføring av videregående opplæring. Statens bidrag til skoleutviklingsprosjekter vil i hovedsak skje gjennom utviklingsprogrammet Kunnskapsløftet – fra ord til handling. Programmet bygger videre på de metodene som ble brukt i Program for skoleutvikling og den årlige budsjetttrammen er utvidet fra 25 millioner kroner i 2006 til vel 60 millioner kroner i 2007. Programmet tar utgangspunkt i at kommuner og fylkeskommuner er ansvarlig for skolenes utviklingsarbeid. Det bygger derfor på prinsippet om at utviklingsarbeid må forankres hos skoleeier og drives på den enkelte skole, i samarbeid med aktører som for eksempel barnehager og lærebedrifter. Skoleeiere med skoler som trenger ekstra støtte, vil kunne søke om å delta i programmet gjennom en egen veiledet runde. En målsetting i programmet er å bidra til å framskaffe ny kunnskap og praktiske hjelpemidler som hele sektoren kan dra nytte av.

Universiteter og høyskoler som tilbyr lærerutdanning, har en spesielt viktig rolle. De utdanner framtidens lærere, gir etter- og videreutdanning til dagens lærere og har et ansvar for forskning om skolerelaterte problemstillinger. Forskningsprogrammet Praksisrettet forsknings- og utviklingsarbeid for barnehage, grunnopplæring og lærerutdanning (2005–2009). Programmet ble utvidet til barnehagesektoren fra 2006: Denne satsingen varer til og med 2009 og har som overordnet mål å bidra til kunnskapsutvikling som styrker barnehage, grunnopplæring og lærerutdanning. Programmet, i regi av Norges forskningsråd, skal fremme FoU-arbeidet i lærerutdanningene, bedre

⁴ Levin 2004, OECD 2003b

⁵ Utdanningsforskningsprogrammene Praksisrettet FoU med rundt 50 millioner kroner per år, og Kunnskap, utdanning og læring (KUL) med 17 millioner kroner per år (85,5 millioner kroner for 2003–2007).

⁶ Nordahl 2005

⁷ Skolverket 2005, UFD 2005a

sammenhengen mellom yrkesutdanning og yrkesutøving og bidra til at forskningsbasert kunnskap tas i bruk. Målgruppene er lærer- og førskolelærerutdannere, lærer- og førskolelærerstudenter, (kommuner og fylkeskommuner), ledere, lærere og førskolelærere.

Det er en utfordring å sikre at ny kunnskap faktisk tas i bruk i sektorene. Lærer- og førskolelærerutdanningen skal gjennom grunnutdanning og etter- og videreutdanning spre ny viten og legge til rette for at ikke bare allmennlærere og førskolelærere, men også myndigheter og barnehage- og skoleeiere blir aktive brukere av FoU. Kunnskapen må formidles på en relevant og praksisnær måte. Det er derfor også nødvendig med en intensivering av informasjonsspredningen i utdanningssystemet. Mange barnehager, skoler og kommuner har lyktes med ulike tiltak. Det er viktig at slike erfaringer gjøres tilgjengelig for hele sektoren, og at de blir etterspurt. Departementet har på sin side behov for kunnskap om forskning av relevans for politikkkutformingen innenfor utdanning og for å innhente råd om forskningsbehov.

Departementet vil

- videreutvikle kunnskapsbasen for hele utdanningssektoren, blant annet ved å initiere et større forskningsprogram for læring og undervisning
- legge til rette for at både nasjonal og internasjonal kunnskap blir kjent og tas i bruk i pedagogiske utdanningsinstitusjoner, i barnehagen, grunnopplæringen, og voksenopplæringen
- vurdere hvordan arbeidet med innhenting av faglige råd om forskning kan styrkes
- erstatte nåværende Program for skoleutvikling med programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling.» Rammen for programmet utvides, og prosjekter som stimulerer til tidlig innsats og økt gjennomføring i videregående opplæring prioriteres
- bidra til å utvikle forskningsbaserte kartleggingsverktøy for pedagogisk bruk

6.2 Småbarnsalderen

6.2.1 Tidlig språkstimulering for alle barn

God språkutvikling i tiden før skolestart er av stor betydning for senere læring. Det reduserer behovet for spesialundervisning i skolen og har betydning for utvikling av barnas sosiale kompetanse. Forskning⁸ viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i ferdighetsstimulerende tiltak før skolealder.

For hver krone fellesskapet bruker på slike tiltak, får samfunnet mellom 1,4 og 4,5 kroner tilbake, noe som gir en avkastning på mellom 40 og 350 prosent.⁹ Det laveste anslaget tar bare hensyn til positive inntektseffekter for individene som deltar i tiltakene, mens det høyeste anslaget også tar hensyn til positive effekter for samfunnet, som for eksempel mindre kriminalitet og lavere utgifter til spesialundervisning, sosialhjelp og helsetjenester. Effekten av tiltakene øker jo tidligere de blir satt inn, og jo mer omfattende de er. Effekten er størst for barn som i utgangspunktet har lav sannsynlighet for å lykkes i utdanningssystemet.

Språkkartlegging på helsestasjonene

Helsestasjonen gjør en vurdering av barns språkutvikling i forbindelse med toårs- og fireårskontrollene basert på nasjonale faglige retningslinjer for undersøkelse av syn, hørsel og språk. Denne vurderingen kan danne utgangspunkt for en mer systematisk kartlegging av språk. Det er utviklet verktøy for kartlegging av språkutvikling, men helsestasjonene er ikke pålagt å benytte disse ved kontrollene. I 2006 fikk de tolv kommunene med størst innvandrerbefolkning, i tillegg til Tromsø kommune, midler til implementering og bruk av språkkartleggingsverktøyet Språk 4. Regjeringen har foreslått å videreføre bevilgningen på 10 millioner kroner i 2007 til «Språkkartlegging av fireåringer» (Språk 4) over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett. Departementet mener det er viktig å støtte opp under nåværende utviklingsarbeid med kartleggingsverktøy som tar sikte på å gjøre språkkartleggingen på helsestasjonene mer systematisk.

Kontrollene på helsestasjonen omfatter alle barn. Nasjonale og lokale utdanningsmyndigheter har en viktig rolle i å følge opp de barna som får avdekket behov, blant annet for språkstimulering. Det er verken riktig eller nyttig med kartlegging dersom ikke en kartlegging følges opp med konkrete tilbud til barn som får avdekket behov for språkstimulering.

Tiltak for tidlig språkstimulering

Departementet mener det er viktig å sikre alle barn som trenger språkstimulering og tidlig hjelp. Dette er særlig viktig for barn i risikogrupper. Tidlig språkstimulering er viktig både for språkutvikling

⁸ Bremnes mfl. 2006

⁹ Bremnes mfl. 2006

gen generelt og for utvikling av gode norskerferdigheter. Tiltak for tidlig språkstimulering bør derfor rettes mot alle barn med behov, både majoritetspråklige og minoritetspråklige.

Ikke alle barn går i barnehage. Departementet viser til undersøkelser som peker på at kontantstøtten medvirker til at barn som kan ha behov for et språkstimuleringsstilbud, ikke deltar i barnehagen. Det er derfor behov for språkstimulerings tiltak som omfatter barn både i og utenfor barnehagen.

Høsten 2005 fikk Oslo kommune midler fra det daværende Barne- og familiedepartementet til å starte et utviklingsprosjekt for å gi ekstra språkstimulering til fire- og femåringer som ikke går i barnehage. I 2006 har Kunnskapsdepartementet finansiert to ambuleringer pedagoger i prosjektet som skal gi grunnleggende språkopplæring til denne gruppen i fire bydeler i Oslo. Prosjektet skal etter planen være ut barnehageåret 2006–2007. Departementet vil sette i gang en evaluering av prosjektet.

For å fremme god språkutvikling er det i statsbudsjettet for 2007 bevilget midler til å sette i gang et fireårig prosjekt for å følge opp barn med forsinket eller avvikende språkutvikling. Innsatsen vil rette seg mot kommuner som driver språkkartlegging på helsestasjonene og målgruppen for prosjektet er barn med behov for oppfølging på bakgrunn av helsestasjonens språkkartlegging. Tiltaket skal foregå i perioden 2007–2011 og følge et utvalg barn fra helsestasjonen via barnehage og de to første årene i skolen. Både barnehage, skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped) vil delta i arbeidet. Prosjektet vil bli evaluert.

«Åpne barnehager» kan være en arena for språkstimulering blant annet for minoritetspråklige barn og foreldre. En evaluering av tilskuddsordningen for å bedre språkforståelsen blant minoritetspråklige barn i førskolealder viser at i underkant av 10 prosent av kommunene har iverksatt tiltak i åpne barnehager¹⁰. I åpne barnehager tildeles ikke barna fast plass, men kommer sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og på dager de selv ønsker innenfor barnehagens åpningstid. Tilbudet er i all hovedsak gratis. Åpen barnehage er velegnet for å skape kontakt mellom småbarnsfamilier og for å etablere nettverk i nærmiljøet.

Opplæringsloven § 5-7 gir barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til dette. Intensjonen er blant annet å bidra til at barn med særlige behov

skal være bedre rustet til å starte grunnskoleopplæring. Hjelpen kan gis der det er mest formålstjenlig, og hvis barnet er i barnehage, blir den oftest gitt der. Spesialpedagogisk hjelp skal være gratis. Ansvarlig kommune skal fatte enkeltvedtak etter en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

Departementet mener at opplæringslovens § 5-7 bør gjennomgås i sin helhet. Den bør blant annet vurderes med tanke på å presisere betydningen av tidlige støttetiltak. Det bør også vurderes hvorvidt retten til spesialpedagogisk hjelp i førskolealder skal forankres i opplæringsloven eller barnehageloven.

I Danmark er det innført en kommunal plikt om språkstimulering for tospråklige barn med behov for slik språkstimulering fra tre års alder. Lovens formål er å fremme barnets språkutvikling, slik at tospråklige barn ved skolestart snakker og forstår det danske språket godt nok til å kunne delta i den ordinære undervisningen og skolens øvrige aktiviteter. Loven gjelder for alle tospråklige barn, både i og utenfor barnehage. Erfaringene fra Danmark er positive, og andelen tospråklige barn som begynner i skolen uten kjennskap til dansk, har sunket.

For å sikre at alle barn i førskolealder som har behov for det, får et språkstimuleringsstilbud, vil departementet utrede en kommunal plikt om språkstimulering. Utredningen vil omfatte en vurdering av det nærmere innholdet i plikten, hvilke aldersgrupper bestemmelsen bør omfatte, hvilket lovverk denne bestemmelsen bør inngå i, og om plikten bør følges av en individuell rettighet for det enkelte barn. Utredningen av en kommunal plikt må ses i sammenheng med eksisterende lovverk, og omfatte en helhetlig gjennomgang av § 5-7 i opplæringsloven. Den bør også ses i sammenheng med eksisterende virkemidler for barn i førskolealder. Det må videre tas stilling til hvem som skal vurdere barnas behov for særskilt språkstimulering, for eksempel helsestasjonen og/eller PP-tjenesten. Utredningen må også omfatte en vurdering av når en slik plikt eventuelt kan innføres, og de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene.

Departementet vil

- sette i gang en utredning av kommunal plikt til å gi språkstimulering til alle barn i førskolealder som har behov for det, uavhengig av om de går i barnehage eller ikke
- foreta en helhetlig vurdering av § 5-7 i opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp før skolealder

¹⁰ Rambøll Management 2006

- videreføre prosjektet med ambulerende pedagoger i fire bydeler i Oslo og sette i gang en evaluering av prosjektet
- iverksette et prosjekt for å følge opp barn med forsinket eller avvikende språkutvikling

6.2.2 Bedre tilgang til barnehage

Barnehagen er en frivillig start på utdanningsløpet. Regjeringen mener at barnehagen er den viktigste forebyggende arenaen utenfor hjemmet for barn i førskolealder. Tiltak for barn som har behov for særskilt oppfølging og tilrettelegging, bør derfor primært tilbys i barnehagen. Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som vil bidra til å gi barnet gode utviklingsmuligheter i et trygt fellesskap sammen med andre barn og voksne. For å sikre alle lik tilgang har regjeringen lagt til rette for en kraftig utbygging og utvikling av barnehagesektoren. Gjennom Barnehageløftet vil regjeringen legge til rette for full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris.

Regjeringen har satt som mål at full barnehagedekning skal nås innen utgangen av 2007, og har lagt til rette for dette i budsjettet for 2007. Målet er at alle som søker plass innen fristen for hovedopp-taket våren 2007, skal få tilbud om en plass innen utgangen av 2007.

Det er i dag lange ventelister og betydelig ventetid for å få barnehageplass i mange kommuner. Regjeringen vil samarbeide tett med kommunene for å sikre at alle som ønsker det, skal få plass til sitt barn i barnehage uten urimelig lang ventetid. Ventetiden vil bli nærmere utredet i forbindelse med lovarbeidet i tilknytning til rett til barnehageplass. Kommunene har allerede en plikt i barnehageloven til å bygge et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Barnehagetilbudet i kommunene skal utvikles i tråd med lokale forhold og prioriteringer, men samtidig ta hensyn til nasjonale føringer.

For å legge til rette for full barnehagedekning bevilges øremerkede midler til bygging og drift. Nye barnehager blir i hovedsak fullfinansiert av statlige midler. I 2007 gis også tilskudd til etablering av faste plasser i midlertidige lokaler. Gjennom å benytte midlertidige lokaler kan kommunene korte ned ventetiden for barnehageplass. Det er en forutsetning at midlertidige lokaler ikke skal innebære et kvalitetsmessig dårlig tilbud til barna. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS om Barnehageløftet der blant annet utbygging av og kvalitet i barnehagene omtales. I avtalen forplikter begge parter seg blant annet til å «oppfordre kommunale og statlige instanser til praktisk tilrettelegging og godt og smi-

dig samarbeid i saker knyttet til barnehageutbygging – for å sikre rask saksbehandling.»

Når målet om full barnehagedekning er nådd, og tidligst 1. januar 2009, tar regjeringen sikte på å innføre en lovfestet rett til barnehageplass. Retten til barnehageplass vil korrespondere med kommunenes plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Parallelt tas det sikte på å innlemme de øremerkede tilskuddene i inntektssystemet til kommunene fra samme tidspunkt, forutsatt at målet om full barnehagedekning er nådd.

Som en oppfølging av Soria Moria-erklæringens mål om å etablere gratis kjernetid i barnehagene for alle fire- og femåringer i områder med en høy andel av minoritetsspråklige barn, ble det i 2006 satt i gang et nytt forsøk med tilbud om gratis kjernetid til alle fire- og femåringer i bydel Stovner i Oslo. Formålet er å bidra til inkludering, sosialisering og bedre norskerferdigheter for minoritetsspråklige barn, slik at de er bedre forberedt når de begynner i skolen. Det legges vekt på å rekruttere barn som ikke har barnehageplass fra før. Det legges opp til et nært foreldresamarbeid. Tiltaket skal også bidra til å sikre at barnehagepersonalet har god kompetanse i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering. Regjeringen har i budsjettet for 2007 foreslått at ordningen blir utvidet til én eller flere bydeler i Groruddalen og eventuelt til andre kommuner med en høy andel innvandrerbefolkning. Tiltaket finansieres over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett.

Departementet vil

- arbeide for at målet om full barnehagedekning kan nås innen utgangen av 2007
- legge til rette for etablering av faste plasser i midlertidige lokaler
- innføre lovfestet rett til barnehageplass

6.2.3 Barnehagens samfunnsmandat og innhold

Barnehageloven og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver slår fast at barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Barnehagen skal være både en pedagogisk virksomhet og et velferdstilbud for småbarnsforeldre, og styrke barns muligheter for læring og aktiv deltakelse i et fellesskap med jevnaldrende. Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen

har en samfunnsoppgave i tidlig forebygging av diskriminering og mobbing.

Barnehagens innhold skal være allsidig og variert, og utformes slik at hvert enkelt barn får opplevelser og erfaringer som støtte for sin utvikling av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Samtidig skal innholdet støtte språklig og sosial kompetanse gjennom felles opplevelser og samvær. Barnehagens pedagogiske virksomhet skal bygge på et helhetlig læringssyn, der omsorg og oppdragelse, lek, læring, sosial og språklig kompetanse ses i sammenheng. Hvert enkelt barn skal gis mulighet til å utvikle sin nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjærlighet og få opplevelser og utfordringer med utgangspunkt i sine egne interesser, kunnskaper og ferdigheter, jf. rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver 2006. For å støtte barnehagens arbeid med innføring av den nye rammeplanen er det utarbeidet en serie hefter om ulike temaer herunder et temahefte om språklig og kulturelt mangfold.

Språkstimulering og utvikling av barns sosiale kompetanse inngår som en del av barnehagens grunnleggende oppgaver. For å kunne avdekke språkvansker tidlig er det nødvendig at førskolelærere og annet personale i barnehagen har grunnleggende kunnskap om normalutvikling og språkstimulering. Det er utviklet verktøy som kan bidra til systematisk tilnærming med å avdekke språkvansker.

I 2004 innførte det daværende Barne- og familiedepartementet en ny tilskuddsordning for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealderen. Tilskuddet skal bidra til at kommunene kan gi minoritetsspråklige barn et godt språkstimuleringsstilbud. KOSTRA-tall fra 2005 viser at over 6 000 minoritetsspråklige barn i barnehage fikk tilbud om særskilt språkstimulering, utover barnehagens ordinære arbeid med språkutvikling, jf. rammeplanen for barnehager. Tilskuddsordningen er evaluert.¹¹ Kommunene og barnehagene som har deltatt i undersøkelsen, mener overordnet sett at innsatsen for språkstimulering har hatt god effekt på barnas ferdigheter i norsk og språkforståelse generelt. Når det gjelder morsmålsferdighetene, ser disse ut til å bli mindre vektlagt. Nesten alle barnehager driver med ustrukturerte former for språkstimulering, uavhengig av om de mottar tilskudd eller ikke. Nesten 40 prosent av barnehagene har systematisk språkstimulering på norsk. Det er en klar positiv sammenheng mellom barnehager som mottar til-

skudd, og barnehager som tilbyr systematisk språkopplæring.¹²

Arbeidet med likestilling i barnehagene er intensivert. Rammeplanen for barnehagen stadfester at arbeidet for likestilling er en del av barnehagens samfunnsmandat og oppgaver. Kjønnside-teten og kjønnsrollemønsteret dannes i førskolealder. I 2005 var bare 9 prosent av barnehageansatte menn. En høyere andel menn i barnehagene vil kunne bidra til mer likestilling. Flere barnehager enn tidligere har et bevisst forhold til rekrutteringen av menn, men mye gjenstår i praksis.

Departementet vil

- videreføre satsingen på kompetanseutvikling og praksisrettet FoU-arbeid, jf. omtale under 6.1.1. Barnehagenes iverksetting og bruk av rammeplanen er sentrale temaer i denne satsingen
- sette i gang en evaluering av implementeringen av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver
- videreføre arbeidet med likestilling i barnehagen i «Strategi for likestilling i utdanningen (2007–2011)»

6.3 Grunnopplæringen

6.3.1 Innledning

Den norske grunnopplæringen har mange sterke sider. Alle barn og unge har rett og plikt til en tiårig grunnskoleopplæring. Ungdom har rett til videregående opplæring. Et stort flertall av elevene trives godt og har et godt forhold til lærerne sine. Forskning viser at samhandlingen mellom ungdom og voksne i grunnopplæringen er positiv og inkluderende, og at det gis rom for elevenes initiativ og spørsmål. Norske klasserom preges av et høyt aktivitetsnivå og engasjerte elever.¹³ Også lærerne er fornøyd. De trives best i selve undervisningssituasjonen, og i mindre grad med de faglige forberedelsene.¹⁴ Forskning viser også at lærerne trives selv om elevenes arbeidsinnsats er lav.¹⁵

Men også på grunnopplæringsområdet er det utfordringer, som vist i kapittel 3 og 4. Den nye reformen i grunnopplæringen, Kunnskapsløftet, inneholder tiltak som vil bidra til forbedringer på mange områder. I tillegg vil regjeringen gjennom

¹¹ Rambøll Management 2006

¹² Rambøll Management 2006

¹³ Klette og Lie 2006, Haug 2004

¹⁴ Utdanningsforbundet 2006

¹⁵ Dale og Wærness 2006

denne stortingsmeldingen prioritere effektive tiltak rettet mot lærere, skoleledelse, skoleeier og nasjonale utdanningsmyndigheter. For å sikre at skoleeier har rammebetingelser til å iverksette forbedringstiltak, har regjeringen prioritert å styrke kommunesektorens økonomi i 2006 og i regjeringens forslag til budsjett for 2007. Dette gjør det mulig for skoleeier å videreføre eller øke bevilningene til opplæring, slik at skolene kan gjennomføre Kunnskapsløftet, kompetanseutvikling for lærerne og det utviklingsarbeidet reformen krever.

6.3.2 Styringssystem, ledelse og ressurser

Ressurser

Norge har høy lærertetthet sammenliknet med andre land i Europa og bruker mye ressurser per elev i grunnopplæringen. Ressursnivået i grunnopplæringen har i de siste årene vært relativt stabilt, både når det gjelder ressursene samlet sett og ressursene per elev. Enkelte ressursindikatorer har imidlertid vist en svak nedgang fra 2004 til 2005. Det er også betydelige kommunale og fylkeskommunale variasjoner, noe som fører til at en vurdering av ressurs situasjonen lokalt avviker fra vurderingen av situasjonen nasjonalt. Dette er det gjort nærmere rede for i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Regjeringen vil prioritere offentlige ressurser til den offentlige skolen. En forsvarlig ressurs situasjon er helt avgjørende for å kunne iverksette forbedringer. For å lykkes i å realisere intensjonene i Kunnskapsløftet og i denne stortingsmeldingen vil regjeringen legge til rette for at kommunene og fylkeskommunene kan følge opp med nødvendige midler til tiltakene.

Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for at alle får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring og for å drive de offentlige skolene. Dette innebærer et ansvar for å sørge for at skolen har tilstrekkelig ressurser, både faglig, menneskelig og materielt, til å gjennomføre sine oppgaver, slik de er nedfelt i opplæringsloven med forskrifter. Kommuner og fylkeskommuner har et ansvar for at det finnes informasjon som dokumenterer at regelverkets bestemmelser blir fulgt. De har et ansvar for å etablere systemer for kvalitetsvurdering som gir informasjon om både skolenes ressurs situasjon, kvaliteten på opplæringen og elevenes utbytte av opplæringen. Skoleeier har ansvar for å gripe inn dersom det avdekkes regelbrudd, og sørge for eventuelle økonomiske, organisatoriske eller personell- eller kompetansemessige endringer.

Styring og skoleeiers ansvar

Den skolepolitiske debatten i kommuner og fylkeskommuner har tradisjonelt handlet om ressursfordeling og skolestruktur. I de siste årene er imidlertid kvaliteten på skoletilbudet og skolens resultater satt under debatt i mange kommuner og fylkeskommuner. Debatten er i økende grad basert på undersøkelser som bidrar til å belyse læringsmiljøets kvalitet, og på informasjon om elevenes resultater. Som følge av dette stilles det konkrete krav til skolene, både når det gjelder læringsmiljøet og elevenes resultater. Slike krav er grunnlaget for konkrete utviklingsprosesser på den enkelte skole. Departementet mener at denne utviklingen, der skoleeier i styringen av skolene baserer den lokale skolepolitikken og prioriteringer på informasjon om kvaliteten på læringsprosessene og elevenes resultater, er avgjørende for å videreutvikle kvaliteten i norsk skole og for å bedre skolens evne til å utjevne sosiale forskjeller.

Prinsipper for opplæringen i læreplanverket slår fast at «godt og systematisk arbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinn og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet». Dette er en ny og viktig bestemmelse som kommuner og fylkeskommuner må ta på alvor i det videre arbeidet.

Staten og den sentrale utdanningsforvaltningen har det overordnede ansvaret for grunnskolen og den videregående opplæringen og fastsetter rammebetingelsene for opplæringen. Det er staten som fastsetter den enkeltes rettigheter og kommunesektorens og skolens plikter i lov og forskrift. Staten fastsetter strukturen for grunnskolen og videregående opplæring, målene for opplæringen i læreplaner, herunder generell del av læreplanen, og den fastsetter prinsipper for opplæringen. Det er regjeringens ansvar at de overordnede rammebetingelsene legger til rette for at alle elever, lærlinger og lære kandidater får best mulige utviklingsmuligheter, og at de skal kunne nå lengst mulig i sitt utdanningsløp, uavhengig av familiebakgrunn.

Staten har også andre virkemidler for å heve kvaliteten på opplæringen. Dette omfatter blant annet midler til kompetanseutvikling og utviklingsarbeid på skoler i regi av skoleeier, utvikling av nasjonale prøver, kartleggingsprøver og veiledningsmateriell til prøvene. Staten utarbeider også strategier for sentrale utfordringer i skolen, som gir retning for skolenes arbeid og stiller ressurser til disposisjon.

Endringene i opplæringsloven i de siste årene og innføring av Kunnskapsløftet har ført til at kommunene og fylkeskommunene har fått et større handlingsrom til å organisere skolesektoren. Denne økte fleksibiliteten har også gitt større muligheter til å tilpasse opplæringen til den enkelte elev.

Skoleledelse

Det er skolen og den enkelte lærer som har mulighet til og ansvar for å gjennomføre opplæringen slik at læringsutbyttet blir best mulig for hver enkelt elev og for elevgruppen som helhet. Gjennom planlegging og organisering, valg av arbeidsformer og pedagogiske metoder, prioritering av fagområder og bruk av tid skaper skolen og læreren et læringsmiljø som er avgjørende for elevenes læring. Det store faglige handlingsrommet i skolen er basert på en grunnleggende tillit til lærerens og skolens faglighet, og legger et stort ansvar for elevenes læring på skolens pedagogiske personale og ledelse.

Rektor har det overordnede ansvaret for opplæringen ved sin egen skole og for arbeidet med å utvikle og forbedre skolens læringsmiljø og elevenes læringsutbytte. Det er skoleledelsens ansvar å organisere og tilrettelegge innhold og arbeidsmåter slik at den enkelte elevs behov for tilpasset opplæring blir ivaretatt. Å skape et godt og utviklende arbeidsmiljø, og å sette inn tiltak mot høyt sykefravær blant lærerne er en annen viktig lederutfordring ved skolene. Flere kommuner har redusert den sentrale skoleadministrasjonen og lagt flere oppgaver til ledelsen ved den enkelte skole. Dette innebærer større krav til lederkompetanse hos skoleledelsen og må følges opp gjennom et godt styringssystem mellom skoleeier og skoleledelse. Departementet vil kartlegge ulik ivaretagelse av ledelsesfunksjonen ved skolene og vurdere om kravet til skoleledelse er godt nok ivaretatt i dagens lovverk.

Riksrevisjonen har nylig gjennomført en undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, Dokument nr. 3:10 (2005–2006).¹⁶ Rapporten viser at det ofte er mangler ved oppfølgingen av opplæringsloven med tilhørende forskrifter i mange kommuner. Det er et problem at det i en rekke tilfeller ikke blir tatt stilling til om alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen ut fra sine evner og forutsetninger på en adekvat måte.

Departementet vil videreutvikle Skoleporten slik at den gir mer relevant og tilrettelagt styrings-

informasjon til skoler og skoleeiere. Sentrale data fra ulike kilder, som for eksempel elevundersøkelsene og nasjonale prøver, skal presenteres på Skoleporten, og det skal utvikles nye indikatorer på de mest relevante områdene. Det vil bli lagt vekt på god kommunikasjon med skoleeierne ved utvikling av den nye skoleporten. Det vil ikke bli lagt til rette for sammenlikninger av enkeltskoler i publiseringen.

Departementet vil

- styrke Skoleporten som styringsverktøy for skoleeiere og skoleledelse

Private skoletilbud

Regjeringen mener at det er viktig for elevene å gå på en skole i sitt nærmiljø sammen med elever med ulik familiebakgrunn. Regjeringen vil derfor satse på kvalitet og mangfold i en offentlig skole som inkluderer alle. Det store flertallet av norske barn og ungdom skal få sin opplæring i offentlige skoler som avspeiler mangfoldet i det norske samfunnet. Regjeringen ønsker derfor å stoppe veksten i friskoler og prioritere ressurser til en sterk offentlig fellesskole.

For å lykkes med dette ser departementet det som nødvendig å stramme inn utbredelsen av private skoler med rett til statstilskudd og som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen. På denne bakgrunnen ble friskoleloven endret med virkning fra 9. juni 2006 (trinn en). Godkjenningsordningen etter friskoleloven kunne ikke opprettholdes i påvente av de helhetlige endringene i loven. Departementet har høsten 2006 sendt forslag til mer helhetlige og permanente endringer i friskoleloven på alminnelig høring (trinn to). I høringsforslaget foreslår departementet at lovens tittel endres til privatskoleloven, og at begrepet «frittstående skoler» erstattes med «private skoler». Videre foreslås det blant annet at det ikke skal være en rett til godkjenning etter privatskoleloven, og at det innføres krav til grunnlag, som religiøs eller anerkjent pedagogisk retning.

Departementet vil

- legge fram en lovproposisjon med forslag til endringer i friskoleloven våren 2007

Tilsyn og veiledning

Statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslovens bestemmelser blir oppfylt, her-

¹⁶ Riksrevisjonen 2006

under at kvaliteten på opplæringen er tilfredsstillende. Tilsynet utføres av fylkesmennene under ledelse av Utdanningsdirektoratet. Det er satt i verk tiltak som kan bidra til å gjøre det statlige tilsynet mer målrettet og effektivt. Det er blant annet utviklet en bedre felles tilsynsmetodikk for gjennomføring av statlig tilsyn med grunnsopplæringen og det er gjennomført kompetansehevede tiltak overfor fylkesmannsembetene. På utvalgte områder foretas det årlige felles nasjonale tilsyn. Den nye felles metodikken gir større mulighet for å avdekke sviktende oppfølging av regelverket enn det som har vært vanlig med tidligere tilsynsvirkosomhet. Metodikken vektlegger blant annet at ansvarsforhold og rapporteringsplikt skal være klargjort, slik at kommunen/fylkeskommunen kan gripe inn dersom rettigheter eller bestemmelser som skal sikre kvaliteten, ikke blir oppfylt.

Det er også avgjørende med god sammenheng mellom tilsyn og veiledning om regelverket. God generell veiledning om regelverket som fører til at regelverket overholdes, vil redusere behovet for tilsyn. Fylkesmennene har i dag delegert myndighet for både å føre tilsyn og gi veiledning, noe som sikrer best mulig koordinert og samlet effekt av disse virkemidlene. Veiledningen skal gis på en slik måte at det ikke kan oppstå misforståelser om hva som er rettslig forpliktende, og hva som ikke er det.

Det nasjonale tilsynet som fylkesmennene har gjennomført i 2006, viser at mange kommuner ikke har et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt.

På denne bakgrunnen vil departementet fortsette arbeidet med å utvikle tilsynet med grunnsopplæringen, særlig med vekt på kommunesektorens systemer for vurdering av egne skoler.

Departementet vil

- målrette og effektivisere det statlige tilsynet med opplæringsloven og friskoleloven

6.3.3 Høye ambisjoner for virksomheten i skole og opplæring

Kunnskapsløftet

Det er bred politisk enighet om hovedlinjene i Kunnskapsløftet. En av reformens viktigste målsettinger er å bidra til en praksis i opplæringen som styrker elevenes og lærlingenes læring, reduserer sosiale ulikheter og setter elever og lærlinger i

stand til å foreta bevisste og riktige valg i utdannings- og yrkesliv.

Kunnskapsløftet er den første reformen med et gjennomgående læreplanverk for hele grunnsopplæringen. Dette er en viktig forutsetning for faglig kontinuitet og progresjon i det 13-årige løpet, og legger til rette for et bedre samarbeid mellom grunnskolen og videregående opplæring. Fordi barnehagen for mange er en frivillig start på utdanningsløpet, er rammeplanen for barnehagene endret for å gjøre sammenhengen mellom barnehage og skole bedre.

Kunnskapsløftet bygger på et bredt kunnskaps- og læringssyn. Derfor fastsatte regjeringen «Prinsipper for opplæringen», der «Læringsplakaten» inngår. Prinsippene for opplæringen legger vekt på skolens og lærebedriftens ansvar for utvikling av elevenes og lærlingenes sosiale og kulturelle kompetanse, skolens og lærebedriftens bidrag til motivasjon for læring og bruk av gode læringsstrategier, elev- og lærlingmedvirkning og samarbeidet med foreldre og lokalsamfunn.

Læreplanene for fag i Kunnskapsløftet legger vekt på de grunnleggende ferdighetene – å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy - og ferdighetenes betydning som forutsetninger for videre utvikling og læring. Læreplanene for fag inneholder kompetansemål for hva elevene og lærlingene skal kunne mestre etter endt opplæring på bestemte trinn. Målene er uttrykk for systemets faglige ambisjoner for alle elever og lærlinger. Disse målene gjør det klarere for både lærere, instruktører, elever, lærlinger og foreldre hva som er forventet, og gir et klart og tydelig grunnlag for vurdering og tilbakemelding til eleven.

Kunnskapsløftet innebærer en innsats for å øke læringsutbyttet i alle fag og styrking av grunnleggende ferdigheter. Musikk, kunst og håndverk, kroppsøving og mat og helse er fag som er vektlagt i Kunnskapsløftet. Derfor er timetallet i disse fagene relativt høyt. I videregående opplæring er det en rekke valgmuligheter innenfor disse fagområdene.

Utviklingen av innholdet og tilretteleggingen i fagene vil tjene mye på samarbeid med andre aktører, som den kulturelle skolesekken, musikk- og kulturskoler og lokale idrettslag, jf. 6.3.7. Slikt samarbeid kan skje som tverrfaglige prosjekter eller innenfor rammen av en utvidet skoledag. Høyskolen i Bodø er utpekt som nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen. En nasjonal strategi for kunst og kultur i opplæringen skal ferdigstilles innen mars 2007.

Nasjonale utviklingsstrategier

Det er skoleeierne som er ansvarlige for oppfølging av skolenes resultater, og som prioriterer egne ressurser til utviklingstiltak. Statens ressurser skal støtte dette utviklingsarbeidet på områder der det er tydelige nasjonale utfordringer. Målsettingen om at statlig støttet utviklingsarbeid skal ha konsekvenser også utover prosjektperioden og for andre enn de som konkret deltar, krever at det er godt forankret i skoleeierens utviklingsstrategier og prioriteringer. Departementet legger derfor vekt på god dialog med kommuner, fylkeskommuner og KS i dette arbeidet.

Departementet vil i de kommende årene legge til rette for et målrettet utviklingsarbeid som skal konsentreres om innføringen av Kunnskapsløftet, tidlig innsats i grunnskolen, og overgangen fra barnehage til skole, og bedre gjennomføring av videregående opplæring, jf. nærmere omtale under 6.1.2.

For å bidra til utvikling på områder der skolen har store utfordringer er det i de siste årene bevilget statlige ressurser til flere nasjonale strategier med årlige handlingsplaner. Strategiene har som mål å stimulere og støtte skolene og skoleeierne. De fleste nasjonale strategiene er tilknyttet et nasjonalt senter med spisskompetanse som bidrar til gjennomføring av ulike tiltak i skolenes og skoleeierens regi. For en beskrivelse av alle strategiene vises det til omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Kunnskapsdepartementet.

«Gi rom for lesing – strategi for stimulering av leselyst og leseferdigheter», som avsluttes i 2007, er et eksempel på at nasjonale utviklingsstrategier bidrar til økt oppmerksomhet, engasjement, entusiasme og effektive målrettede tiltak lokalt. Strategien har bidratt til nye innfallsvinkler og tiltak for eksempel når det gjelder å stimulere gutters leselyst. De vurderingene som er gjort til nå, tyder på at denne strategien har satt leseferdigheter på dagsordenen i hele skolen, og at ambisjonene for elevenes leseferdigheter har økt. Kunnskapsløftets vekt på lesing som en grunnleggende ferdighet er på denne måten godt forberedt.

I prioriteringen av statlige utviklingsmidler vil departementet bygge videre på disse erfaringene. Departementet vil vurdere hvordan de nasjonale strategiene har støttet utviklingen i skolen. Med utgangspunkt i disse erfaringene vil departementet, i samarbeid med KS, kommuner og fylkeskommuner, vurdere hvilke typer tiltak som har størst betydning for skolenes og skoleeiers utviklingsarbeid, og hvilke områder som bør prioriteres. Departementet vil blant annet på dette grunnlaget

utarbeide en helhetlig strategi for utvikling av kvaliteten i grunnskolen og videregående opplæring. Strategien vil bli lagt fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2008.

Departementet vil om kort tid legge fram revidert «Strategi for likeverdig opplæring i praksis». Målgruppen for tiltakene i planen er minoritetsspråklige barn i førskolealder og minoritetsspråklige elever, lærlinger, studenter og voksne som i dag ikke har det læringsutbyttet og det sosiale utbyttet av opplæringen som de overordnede målsettingene for norsk utdanningspolitikk tilsier.

I begynnelsen av 2007 tar departementet sikte på å legge fram en strategi for likestilling som skal gjelde fra 2007 til 2011. Sentrale mål for strategien knytter seg til likestilling og sosial utjevning:

- å sikre likestilt opplæring og læringsmiljø slik at verken gutter eller jenter diskrimineres eller får dårlig tilpasset undervisning
- å fremme mindre tradisjonelle fag- og yrkesvalg blant jenter og gutter
- å sikre bedre kjønnsbalanse blant ansatte i barnehage og skole

Departementet vil

- utarbeide en helhetlig strategi for utvikling av kvaliteten i grunnskolen og videregående opplæring

Bruk av IKT i opplæringen

Å kunne bruke digitale verktøy er en av de fem grunnleggende ferdighetene i Kunnskapsløftet. På samme måte som skolen har ansvaret for å lære elevene å lese, har skolen ansvaret for at elevene har ferdigheter i bruk av digitale verktøy. Tilgang til IKT i hjemmet er fortsatt avhengig av utdanning og inntekt. Fordi kjennskap til IKT også har stor betydning for utbyttet av opplæringen, er det viktig at skolen evner å gi elever et likeverdig tilbud med hensyn til digitale ressurser og digital kompetanse. Skolene må derfor ha tilstrekkelig utbygget infrastruktur, og lærerne må ha god kompetanse i pedagogisk bruk av IKT.

«Program for digital kompetanse» skal avsluttes i 2008. Departementet vil evaluere måloppnåelsen og utrede en ny IKT-satsing fra 2008. Departementet vil fortsatt støtte prosjektet «Lærende nettverk», som har som formål å dele kompetanse og kunnskap om bruk av IKT i skolen. Det er til nå etablert over 30 slike nettverk. Det er en målsetting å øke antall skoler som deltar i nettverkene.

Digitale læremidler er en viktig forutsetning og drivkraft for en større integrering av IKT i under-

visning og læring. De er ofte godt egnede som virkemidler i tilpasset opplæring. Disse læremidlene kan designes på en måte som gjør at oppgaver og framdrift tilpasses elevenes nivå bedre enn det trykte læremidler legger til rette for. Gjennom kompensasjonen til kommunene for nye læremidler i forbindelse med Kunnskapsløftet er det lagt til rette for at kommunene kan utvikle eller kjøpe digitale læremidler. Ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2006 ble det bevilget 50 millioner kroner til utvikling, bearbeiding og kjøp av digitale læremidler i fylkeskommunal regi. Fra høsten 2007 får fylkene gradvis ansvar for anskaffelse av alle læremidler på videregående nivå. Fylkeskommunene har derfor gode forutsetninger for å tilby og bruke digitale læremidler som forutsatt i Kunnskapsløftet.

Staten har et ansvar for å sikre tilgang på digitale kunnskapskilder i offentlig regi. Departementet bidro høsten 2006 til at det sikres tilgang til pedagogisk utnyttelse av NRKs klipparkiver og tilgang til Norge Digitalt. På bakgrunn av erfaringene vil departementet vurdere en opptrapping av disse tiltakene.

Prosjektet «IKT i flerkulturelle skoler», som var et samarbeid mellom departementet og Oslo kommune, viste interessante resultater med hensyn til hvordan IKT kan brukes for å styrke lese- og skriveopplæring for barn og unge med minoritetspråklig bakgrunn.

Regjeringen legger høsten 2006 fram en stortingsmelding om IKT-politikk. I meldingen vil regjeringen fastlegge ambisjonsnivå og retning på viktige områder som åpne standarder og åpen kildekode. Åpne standarder er blant annet viktig for å sikre samspill mellom ulike dataløsninger, for å støtte sosial mobilitet og for å legge til rette for universell utforming. Offentlige nettstedene vil derfor bli oppfordret til å følge den såkalte WAI-standarden¹⁷ som innebærer at nettstedet kan benyttes av personer med ulike funksjonsnedsettelse. I meldingen om IKT-politikk omtales det at regjeringen vil sikre de siste 4–5 prosentene av befolkningen som ikke allerede har det, et bredbåndstilbud. Midlene til bredbånddekning skal gå til økt utbygging i distriktene, og her er skolen en viktig målgruppe. Ved alle skoler i landet skal elever og lærere ha tilbud om tilknytning til bredbånd og Internett. Regjeringen er opptatt av sikkerheten til barn og unge på Internett. Dette gjelder blant annet i de tilfellene der barn og unge får liten oppfølging hjemmefra med hensyn til trygg bruk av Internett. Barn, unge og voksne trenger en åpen og

tillitsfull dialog om etisk bruk av nettet. Disse tiltakene er nærmere omtalt i regjeringens IKT-melding.

Departementet vil

- arbeide for å øke antall skoler i «lærende nettverk»
- evaluere og følge opp resultatene fra «Program for digital kompetanse» som avsluttes i 2008
- støtte tilpassing av historisk arkivmateriale for digital bruk i skolen
- vurdere tiltak for styrking av digital kompetanse i lærerutdanning og for skoleledere

Utvidelse av skoledagen og forholdet til skolefritidsordningen

Skoledagen for elevene på barnetrinnet i Norge er kort sammenliknet med andre land. Regjeringen vil gjennomføre en gradvis utvidelse av skoledagen på de laveste trinnene fra 21 timer til 28 timer per uke. Utvidelsen skal brukes til utvidelse av undervisningstiden, til å gi større rom for elevens selvstendige læring og til varierte fysiske aktiviteter. Dette vil styrke kvaliteten på opplæringen for alle elever. Det vil særlig ha betydning for elever som får liten oppfølging utenom skoletiden. Departementet vil at alle elever skal få tilbud om leksehjelp. I gjennomføringen av en utvidet skoledag vil departementet blant annet bygge på kunnskap om hvilke typer ordninger som gir best læringsstøtte.

Regjeringen vil at det skal skapes gode rammer omkring måltider, og at det skal innføres ordninger for frukt og grønt for alle elever i grunnskolen. For å fremme god helse og motoriske ferdigheter skal skolen legge til rette for daglig fysisk aktivitet. Studier viser at fysisk aktivitet i skoletiden stimulerer til økt aktivitet på fritiden, og at det kan virke stimulerende på læring. Dermed kan tid til fysisk aktivitet på skolen i seg selv virke sosialt utjevne.

Kostholdet varierer systematisk med familiebakgrunn, samtidig som forskningen har avdekket enkelte sammenhenger mellom kosthold og læring. Internasjonal forskning har blant annet kommet frem til lovende resultater når det gjelder effekt av fettsyrer på læring og atferd. Det er påvist positiv effekt på enkelte symptomer som er assosiert med AD/HD (lese- og skrivevansker, atferdsproblemer). Sosial- og helsedirektoratet skriver i «Veileder i diagnostikk og behandling av AD/HD» at det er behov for flere kontrollerte studier.

Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) for elever fra 1. til 4. trinn i grunn-

¹⁷ WAI = Web Accessibility Initiative

skolen, og for elever med særskilte behov opp til 7. trinn, men elevene har ingen individuell rett til plass. Departementet mener at høy foreldrebetaling kan føre til at elever kan gå glipp av et tilbud som er av betydning for barnas språklige og sosiale utvikling. Gjennom utvidelse av skoledagen vil oppholdstiden i SFO bli redusert slik at det er en mulighet til å redusere foreldrebetalingen.

Departementet vil

- gjennomføre en gradvis utvidelse av skoledagen på barnetrinnet opp til 28 undervisningstimer per uke
- utvikle og iverksette leksehjelpsordninger
- innføre en ordning for frukt og grønt i skolen
- arbeide for at skolen legger til rette for fysisk aktivitet
- ta initiativ til forskning om betydning av ernæring for læring

6.3.4 Tilpasset opplæring

Utvikling og læring i skolen skjer i møtet mellom eleven, læreren og fagenes innhold. Læreren er ansvarlig for at elevens møte med skolen blir positivt, slik at det vekker faglig interesse, gir motivasjon og fører til læring. Lærerens kompetanse omfatter både fagkunnskap og evne til å formidle faget, valg av arbeidsformer og pedagogisk metode, tilpasset elevenes alder og forutsetninger.

En viktig egenskap i ledelse av barn og unges læring er å stille krav og uttrykke forventninger til deres innsats ut fra den enkeltes forutsetninger. Dette bidrar også positivt til elevenes motivasjon for å lære.

Tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp i hele grunnopplæringen. Kravet om at opplæringen skal være tilpasset elevenes evner og forutsetninger, er nedfelt i opplæringsloven § 1-2, som også er lovens formålsbestemmelse. Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. Opplæringen må ikke bare tilpasses fag og lærestoff,

men også elevenes alder og utviklingsnivå. Læreren må bruke elevenes ulike forutsetninger, sammensetning av elevgruppen og hele læringsmiljøet som ressurser i læringen.

Det finnes ingen enkle løsninger på hvordan man skal gi tilpasset opplæring. Departementet deler vurderingene til Bachmann og Haug, som i en rapport om tilpasset opplæring peker på at det ikke finnes noen fasit på hvordan en best kan fremme kvalitet i den enkelte opplærings situasjonen.¹⁸ Dette er situasjonsavhengig og må vurderes i lys av den konteksten læringen skal skje i. Tilpasset opplæring dreier seg om lokalt å legge til rette betingelser og gi støtte som bidrar til at alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og organiseringen av opplæringen vil derfor måtte variere i tråd med det læringssituasjonen krever.

I en opplærings situasjon vil det ofte være en rekke handlingsalternativer, og det kan være vanskelig å vite om andre valg i en konkret sammenheng ville gitt bedre resultater. Men skolen og lærerne kan utvikle kompetanse i å utforme tilpassede læringsmål for opplæringen, for så å vurdere om undervisningen gir de ønskede resultatene. Valget av undervisningsmetode vil bygge på en avveining av sterke og svake sider i relasjon til elevene og målene de arbeider med. I den sammenheng er det viktig at skolen og lærerne har tilgang til en kunnskapsbase og har kompetanse til å utvikle og begrunne de valgene de står overfor i undervisningsprosessen.

Det er også viktig å vurdere behovet for spesialpedagogisk kompetanse. Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring. Gjeldende regler om spesialundervisning er gitt i opplæringsloven kapittel 5. De samme reglene gjelder både for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Retten til spesialundervisning framgår av § 5-1, der det fastsettes at elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av vanlig undervisning har rett til spesialundervisning. Denne retten gjelder også for voksne som får grunnskoleopplæring, jf. § 4A-2.

Elevenes aktivitet, motivasjon og utholdenhet er ikke bare avhengig av forventninger om mestring, men også av positiv samhandling med medelevene. Den generelle delen av læreplanen bygger nettopp på innsikten om at framgangen til den enkelte eleven ikke bare avhenger av hvordan lærerne fungerer i forhold til hver enkelt elev, men også av hvordan lærerne får elevene til å fungere i forhold til hverandre. Kompetanseutviklingen hos den enkelte skjer i et sosialt arbeidsfellesskap. Det

¹⁸ Bachmann og Haug 2006

er det *sosiale fellesskapet* som hever kvaliteten på den enkeltes læringsarbeid.

Skolens evne til å tilpasse opplæringen til elevenes ulike utgangspunkter og forutsetninger skal være en viktig del av skoleeiers vurdering av egen virksomhet. For å bidra til å tydeliggjøre prinsippet om tilpasset opplæring vil departementet i forbindelse med revisjonen av formålsparagrafen i opplæringsloven gjennomgå prinsippet om tilpasset opplæring og vurdere om det bør omtales særskilt og ikke som en del av lovens formålsparagraf.¹⁹

Departementet vil

- vurdere dagens lovforankring av plikten til å gi tilpasset opplæring i forbindelse med en eventuell endring av formålsparagrafen i opplæringsloven

6.3.5 Tidlig innsats – vurdering og oppfølging

Dersom skolene skal lykkes med mer sosial utjevning, må den enkelte møtes med høye læringsforventninger. Elever som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling, må fanges opp tidligst mulig. Tidlig innsats innebærer både vurdering av elevenes kompetanse og oppfølging av resultater. Dette krever at lærerne kan anvende et profesjonelt skjønn for å avgjøre hvilke oppfølgingstiltak som skal iverksettes. I norsk skole har manglende evalueringskultur ført til utilstrekkelig oppfølging av elevene og redusert deres faglige utviklingsmuligheter. OECD mener at en skolekultur basert på lave forventninger til elevenes faglige framgang er en viktig forklaring på det relativt lave ferdighetsnivået og den sosiale reproduksjonen i det norske systemet.²⁰

Systematisk vurdering, tilbakemelding og målrettet oppfølging av læringsutvikling

Vurdering, tilbakemelding og målrettet oppfølging av elevenes læringsutvikling og læringsutbytte må etter departementets oppfatning prioriteres høyere i hele grunnopplæringen. Alle elever, lærlinger og lære kandidater har behov for informasjon om og vurdering av sin læringsutvikling for å motiveres til innsats. De må gis en klar forståelse av de forvent-

ningene som stilles og gis muligheter til å bli bevisst og utvikle sine egne ambisjoner, uavhengig av familiebakgrunn. Kontinuerlig vurdering og tilbakemeldinger gir gode resultater i form av økt læringsutbytte, spesielt for elever med svake faglige ferdigheter.²¹ Kunnskap om elevenes læringsutbytte, fra tidlig i opplæringsløpet, er avgjørende for at skolen skal kunne gi opplæring tilpasset den enkelte elev. Skoleledelsen har behov for informasjon om utviklingen i skolens resultater for å kunne målrette skolens utviklingsarbeid. Systematisk oppfølging av skolens resultater bør være kjernen i kommunenes og fylkeskommunenes styring av skolene.

Det er viktig å avdekke elevenes særskilte utfordringer tidlig i læringsløpet. En større innsats tidlig vil ofte redusere behovene senere i opplæringsløpet. Når elever ikke har tilfredsstillende faglig utvikling, er det viktig å kartlegge hva problemene skyldes og sette inn tiltak tidlig. Forskning viser for eksempel at elever med disposisjon for lesevaner bør få adekvat hjelp så tidlig som mulig for å hindre en negativ utvikling. Erfaringer fra en rekke kommuner viser at forebyggende innsats og styrket opplæring for elever som henger etter, reduserer behovet for spesialundervisning senere. Generelt er det behov for en styrking av læringsstøttende tiltak tidlig i grunnskolen, men det er også viktig at slike tiltak blir satt i gang raskt uansett når i opplæringsløpet en elev får behov for det.

Mange skoler har en svak evalueringskultur og klarer ikke godt nok å vurdere i hvilken grad de når målene for skolens virksomhet. For få skoler baserer sitt utviklingsarbeid på systematiske vurderinger av elevenes læringsutbytte. Først i løpet av de siste årene er det utviklet verktøy på nasjonalt nivå (nasjonale prøver, kartleggingsprøver og diagnostiske prøver) som er godt egnet til dette. Regjeringen prioriterer høyt utviklingen av et sammenhengende prøve- og vurderingssystem som tar utgangspunkt i Kunnskapsloftets vektlegging av grunnleggende ferdigheter og kompetansemål i læreplanene for fag.

Formålet med nasjonale prøver er å kartlegge i hvilken grad elevenes ferdigheter er i samsvar med læreplanens mål for grunnleggende ferdigheter i regning og lesing på norsk og engelsk, slik ferdighetene er integrert i kompetansemålene for fag i læreplanverket etter 4. og 7. årstrinn. Prøvene skal gi informasjon til elever, lærere, skoleledere, foresatte, skoleeiere, de regionale utdanningsmyndighetene og det nasjonale nivået som grunnlag for

¹⁹ Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal gjennomgå formålet med grunnopplæringen og formålet med barnehagen. Utvalget skal innen juni 2007 legge fram en offentlig utredning med forslag til ny formålsparagraf i opplæringsloven og barnehageloven.

²⁰ OECD 2006a

²¹ Black og Wiliam 1998

målrettede utviklingstiltak. Prøvene vil bli avholdt tidlig på høsten i 5. og 8. årstrinn. I forbindelse med planlegging og gjennomføring av prøvene er det lagt vekt på god kontakt med berørte parter, og både elever og foresatte vil bli informert om formålet med og gjennomføringen av prøvene. Departementet forutsetter at skolene og skoleeierne bruker resultatet av prøvene i sitt oppfølgingsarbeid. På grunnlag av erfaringene med nasjonale prøver i grunnskolen vil departementet vurdere å innføre nasjonale prøver også i videregående opplæring.

Kartleggingsprøver retter seg mot særskilte faglige problemområder og brukes av den enkelte skole eller lærer etter behov, som hjelpemiddel for å tilpasse opplæringen bedre til den enkelte elev. Departementet vil innføre obligatoriske kartleggingsprøver i lesing på 2. trinn fra skoleåret 2006-2007 og det vil bli utviklet obligatoriske prøver i tallforståelse som skal prøves ut samme skoleår. Prøvene definerer en kritisk grense for elevenes leseferdigheter og tallforståelse. Elever som har resultater under kritisk grense har behov for særskilt oppfølging. For at elevene skal få denne oppfølgingen så tidlig som mulig er det viktig med kartlegging tidlig i læringsløpet. I tillegg til de obligatoriske kartleggingsprøvene skal Utdanningsdirektoratet utarbeide kartleggingsprøver og andre læringsstøttende prøver for flere fag og trinn. De nåværende prøvene skal erstattes med nye prøver som er utarbeidet med basis i de nye læreplanene og skal gjøres gratis tilgjengelig.

I tilknytning til nasjonale prøver og kartleggingsprøver skal det utarbeides veiledningsmaterieell som viser hvordan skoleeiere, skoleledere og lærere kan anvende prøvene som redskap for en bedre tilpasset opplæring for den enkelte elev.

Eksamen og fag- og svenneprøve er en sluttvurdering som først og fremst skal informere samfunnet, arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner om den kompetansen som eleven, lærlingen eller lære-kandidaten har oppnådd. Norge vil fortsatt delta i internasjonale studier som et grunnlag for vurdering av norske elevers kompetanse sammenliknet med elever i andre land.

Fag- og timefordelingen i grunnskolen er fastsatt som klokketimer samlet for 1–7 trinn og for 8–10 trinn. Dette gir skoleeiere fleksibilitet til å planlegge fordeling av timene etter lokale vurderinger. I tillegg kan skoleeiere omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i hvert enkelt fag, når det er grunn til å anta at det kan føre til bedre måloppnåelse samlet sett for den enkelte elev, jf. Rundskriv F-12/2006. Denne muligheten for å omdisponere timer styrker skolens handlingsrom for å gi bedre tilpasset opplæring og tidlig innsats når det avdek-

kes behov for det. Evalueringen av Kunnskapsløftet vil belyse i hvilken grad dette handlingsrommet tas i bruk og om dette bidrar til bedre tilpasset opplæring.

For å få til best mulig tilpasset opplæring for alle elever mener departementet at det må legges til rette for at den samlede utredningskapasiteten i skolen og PP-tjenesten blir brukt mest mulig målrettet. Forskning viser at god kvalitet på den ordinære undervisningen reduserer behovet for spesialpedagogiske tiltak. PP-tjenesten bør derfor bidra til å heve kvaliteten på den ordinære opplæringen gjennom systemrettet arbeid mot skolene.

Dagens krav om sakkyndig vurdering i alle enkeltsaker om spesialundervisning kan binde opp ressurser som kunne vært brukt på en mer hensiktsmessig måte. Derfor vil en større fleksibilitet i saksbehandlingsreglene i opplæringsloven § 5-3 kunne sette PP-tjenesten i stand til å jobbe mer systemrettet og legge til rette for at skolen får økt sin kompetanse i å støtte elevene tidlig. Dette vil kunne være et godt bidrag til sosial utjevning.

Departementet vil derfor vurdere å forenkle regelverket slik at skolene selv skal kunne fatte vedtak om spesialundervisning uten at det blir innhentet sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i tilfeller der skolene selv har kompetanse til å vurdere saken. Dette må knyttes til en individuell opplæringsplan (IOP), som skal evalueres hvert halvår. Skolen må få økt kompetanse i å identifisere problemer tidlig og i hvordan opplæringen på best mulig måte, kan tilrettelegges innenfor den ordinære opplæringssituasjonen. Departementet ønsker imidlertid å opprettholde elevenes og foreldrenes rett til å kreve sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) gir veiledning og støtte til opplæringsansvarlige instanser lokalt. Målet er at barnehage- og skoleeiere, og de som arbeider i barnehage og skole, skal få bedre forutsetninger til selv å ta hånd om barn, unge og voksne som trenger spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet er ikke lov-hjemlet, men resultat av flere omorganiseringsprosesser av tidligere statlige spesialskoler, basert på flere stortingsmeldinger og evalueringer, senest St.meld. nr. 23 (1997–98)²². Dette medførte blant annet overføring av ressurser fra staten til kommunesektoren tilsvarende 300 årsverk til styrking av den lokale PP-tjenesten. Det har vært forutsatt at støttesystemet og PP-tjenesten skal evalueres som en del av evalueringen av Kunnskapsløftet, men

²² KUF 1998

flere forhold tilsier at det kan være behov for en egen evaluering og utredning. Departementet vil se nærmere på utviklingen av lokale og sentrale tiltak de siste årene, og belyse problemområder knyttet til støttesystemets rolle, funksjon og organisering i et eget prosjekt. Hensikten er å få en samlet vurdering av et framtidig støttesystem, og en klargjøring av hvilken rolle staten skal ha. Statlige tjenester må være en integrert del av et helhetlig tjenestetilbud i skolen. Regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til Stortinget om dette saksområdet.

Departementet vil

- gjennom avtalen med KS om kvalitetsutvikling og grunnopplæringen ta initiativ til å drøfte hvordan skoleeiere kan sette inn en større andel ressurser så tidlig i opplæringsløpet som mulig og før problemer har fått utvikle seg
- ta initiativ til at det blir utarbeidet en veileder med konkrete eksempler på hvordan kommunene kan jobbe med tidlig innsats i barnehagen og skolen
- videreutvikle nasjonale prøver og kartleggingsprøver tilpasset Kunnskapsløftet
- vurdere å endre opplæringsloven § 5-3 slik at en skole i visse tilfeller kan tilby spesialundervisning etter enkeltvedtak uten at det foreligger sakkyndig vurdering
- revidere veiledningen for spesialundervisning i grunnopplæringen og innarbeide omtale av spesialpedagogiske hjelp i barnehagen.
- foreta en gjennomgang av erfaringene med det statlige spesialpedagogiske støttesystemet og foreslå eventuelle endringer
- evaluere i hvilken grad adgangen til å omdisponere inntil 25 prosent i hvert enkelt fag tas i bruk og hvilken betydning det har for elevenes læring

Individvurdering

Et godt utviklet prøvesystem er på ingen måte tilstrekkelig for å sikre en god individvurdering. Etter departementets oppfatning er det fire hovedutfordringer knyttet til individvurdering. Disse er:

- regelverket for individvurdering oppfattes ikke som klart nok
- både lærerutdanningen og skolen mangler tilstrekkelig kompetanse
- det er svak vurderingskultur og vurderingspraksis i skolen
- det er forsket lite på individvurdering i Norge

Bestemmelsene om individvurdering er fastsatt i forskrift til opplæringsloven. Det gjenstår å beslutte om, og eventuelt hvordan, individvurdering skal omtales i læreplanverket. Departementet vil arbeide med å forbedre bestemmelsene i regelverket om vurdering, slik at nye bestemmelser kan tas i bruk fra skoleåret 2007–2008. Bestemmelsene skal legge til rette for mer likeverdig og rettferdig vurdering. Det vil bli lagt vekt på at individvurderingen skal bidra til motivasjon og læring, og fra høsten 2007 vil det bli iverksatt en bredt anlagt utprøving av ulike virkemidler for en mer faglig relevant, likeverdig og rettferdig vurdering. Modellene vil blant annet omfatte kjennetegn på måloppnåelse i fag. Ved utvikling av modellene skal en ta hensyn til det arbeidet som allerede er gjort på dette feltet i mange kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil også stimulere til at skoleeiere og skoler utvikler egne verktøy og metoder for bedre individvurdering.

I evalueringen av de skolene som startet tidlig med gjennomføring av læreplanene for Kunnskapsløftet, etterlyser lærerne tiltak som kan styrke lærerens og skolens vurderingskompetanse og evne til å vurdere elevenes måloppnåelse. I rammeplanen for lærerutdanningen er det lite omtale av vurdering av elevenes kompetanse i fag. Departementet vil derfor i samarbeid med partene i kompetansestrategien prioritere midler for å bedre lærernes kompetanse til å vurdere elevenes faglige måloppnåelse. Lærerutdanningsinstitusjonene må i sine lokale fagplaner formulere krav for å sikre at lærerstudentene oppnår god kompetanse i elevvurdering. Departementet vil også vurdere dette området i forbindelse med det videre arbeidet for å styrke lærerutdanningen.

Departementet vil

- gjennomgå regelverket om individvurdering
- prøve ut ulike virkemidler for vurdering, blant annet felles kjennetegn for å vurdere elevenes faglige utbytte
- styrke lærernes kompetanse i vurdering
- prioritere forskning om vurdering i norsk skole

Skoleeiers styringsinformasjon og oppfølgingsansvar

Riksrevisjonen peker i Dokument nr. 3:10 (2005-2006) på at mange kommuner har for dårlig system for resultatoppfølging.²³ I Riksrevisjonens uttalelse

²³ Riksrevisjonen 2006

heter det: «Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange skoler ikke gjør vurderinger av om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæringen slik de er pålagt. Samtidig er det mangler ved kommunenes systemer for vurderinger og oppfølging av skolene.»

Utvikling av nasjonale prøver og kartleggingsprøver, vil i tillegg til eksisterende informasjon om læringsmiljø og ressurser i skolen styrke skoleeierens grunnlag for å ivareta det ansvar de har som skoleeier. Departementet vil vurdere om det bør være en tettere kobling i regelverket mellom enkeltelevers resultater på kartleggingsprøver og skoleeiers ansvar for oppfølging. Departementet vil styrke skoleporten som styringsverktøy for skoleeiere og skoleledelse, jf. omtale under 6.3.2.

Departementet vil

- vurdere en tettere kobling mellom enkeltelevenes resultater på kartleggingsprøver og skoleeiers ansvar for oppfølging

Elever med sammensatte problemer

Mange elever har problemer av ulik art som både innvirker på deres evne til å delta aktivt i opplæringen og til å dra tilstrekkelig nytte av undervisningen. Dette begrenser elevenes mulighet til å tilegne seg grunnleggende ferdigheter. Elevene kan for eksempel ha problemer i forhold til rus, spiseforstyrrelser, mobbing, seksuelle spørsmål og mer sammensatte psykologiske og sosiale problemer. For å kunne skape et godt læringsmiljø for alle, er det derfor viktig at elevene sikres en god skolehelsetjeneste. En god skolehelsetjeneste krever at tjenesten må være der når elevene, lærerne og skoleledelsen ser at behovet melder seg. Kapasiteten innenfor skolehelsetjenesten er i dag svært lav og varierer betydelig mellom kommuner og skoler.²⁴

Manglende kapasitet innenfor skolehelsetjenesten bidrar til at lærerne i en del tilfeller må fungere som «ukvalifiserte helse- og sosialarbeidere». Dette tar tid og konsentrasjon fra deres pedagogiske virksomhet og kan slå negativt ut for elevene.

I henhold til forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal tjenesten bistå i undervisning i gruppe/foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det. Dette innebærer at det i stor grad er opp til den enkelte skole å bestemme i hvor stor grad de ønsker å trekke skolehelsetjenesten inn i det forebyggende arbeidet i skolen. En

kan derfor forvente at det er store variasjoner fra skole til skole, noe som utgjør en særlig utfordring når målet er sosial utjevning i læring og helse. Departementet vil derfor vurdere endringer i opplæringsloven med forskrifter for å sikre at samarbeidet mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten får en sterkere forankring også fra skolens side.

I samarbeid med skole, elever og foreldre skal skolehelsetjenesten arbeide for å fremme godt læringsmiljø. Fordi skolehelsetjenesten har en kontaktflate mot alle barna i skolen, har tjenesten en mulighet til å fange opp barn og unge med problemer på et tidlig stadium. I tillegg til å gi elevene et tilbud i skolehelsetjenesten, kan tjenesten henviser til spesialisthelsetjeneste eller ta kontakt for forsterket støtte av andre tjenester i kommunen.

Dette betyr at en velfungerende skolehelsetjeneste er viktig både for at læreren skal få virke i sin rolle som fagperson og for at det øvrige kommunale hjelpeapparatet skal kunne fungere tilfredsstillende. Økt kapasitet innenfor skolehelsetjenesten vil slik kunne medvirke til redusert fravær og frafall fra yrket blant lærerne. Regjeringens kommende stortingsmelding om sosiale ulikheter i helse vil varsle en styrking av skolehelsetjenesten.

Barn og unge med sammensatte problemer vil ofte ha behov for en bredere oppfølging enn det skolen og skolehelsetjenesten kan tilby. Bedre samhandling mellom tjenestene er en forutsetning for å unngå fragmentering av hjelpetilbudet og oppnå bedre ressursutnyttelse. Flerfaglige team bestående av barnehage/skole, PPT, barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjeneste og psykisk helsevern for barn og unge er eksempel på formalisering av opplegg for flerfaglig samarbeid. I tillegg vil det ofte være behov for prosesser som bidrar til å forankre målrettet flerfaglig og flersektorielt samarbeid i de forskjellige tjenestene, både hos ledere og øvrige ansatte.

Departementet vil

- i samarbeid med andre departementer utarbeide en veileder for flerfaglig og flersektorielt samarbeid om tilbud til barn og unge
- vurdere om gjeldende regelverk er tilpasset et utvidet og forpliktende samarbeid mellom instanser som har ansvar i forhold til barn og unge

6.3.6 Læringsmiljøet

Skolen skal være et sted der alle trives, føler tilhørighet, og der alle opplever at de blir verdsatt som

²⁴ Landgaard 2006

enkeltindivider, uavhengig av familiebakgrunn, tro, etnisitet eller kulturell bakgrunn. Alle elever i grunnskolen og videregående opplæring har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er skoleeier og den enkelte skole som har ansvaret for å sikre et godt læringsmiljø. Rektor har en nøkkelrolle i utviklingen av læringsmiljøet. Den kompetente lærer ser hver enkelt elev og finner den riktige kombinasjonen av krav og forventninger, hjelp og støtte. Dette vil også bidra til et godt læringsmiljø og forebygge uro og problematferd.

Systematisk arbeid, med utgangspunkt i en dokumentasjon av situasjonen på skolen, er nødvendig for å skape et skolemiljø uten problematferd og der vilkårene for læring er gode. Atferdsvarsler er spesielt utbredt blant gutter. Generelle tiltak for å bedre læringsmiljøet vil være viktig for å bedre gutters muligheter i og utbytte av skolen.

Mange skoler har i de senere årene arbeidet systematisk og langsiktig for å utvikle et godt læringsmiljø, for eksempel gjennom arbeidet mot mobbing. Det er utarbeidet en strategi for bedre læringsmiljø i grunnopplæringen, «Læringsmiljø i skole og lærebedrift (2005–2008)», som er med på å legge et grunnlag for arbeidet. I strategien er det lagt vekt på at tiltakene skal være kunnskapsbaserte. Rapporten «Forebyggende innsatser i skolen²⁵» gir god hjelp til å vurdere programmer og tiltak som har positiv effekt på læringsmiljøet. Rapporten peker på betydningen av god skoleledelse og at et bredt og langsiktig perspektiv er nødvendig i arbeidet for å skape et godt læringsmiljø. Utdanningsdirektoratet skal innlemme spørsmål som omhandler fordommer, diskriminering og rasisme i Elevundersøkelsen.

Gjennom «Manifest mot mobbing» blir arbeidet mot mobbing videreført og styrket i samarbeid med alle berørte parter, også barnehagen. Departementet vil utvide perspektivet ved å rette oppmerksomheten mot seksuell trakassering. Erfaringer fra Sverige gir grunn til å tro at dette er utbredt også i norske skoler. På bakgrunn av forskning om kjønnsrelatert mobbing vil departementet vurdere nye målrettede tiltak og inkludere temaet seksuell trakassering i spørreundersøkelser som gjennomføres i antimobbeprogrammer.

Departementet vil

- utarbeide kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing og på grunnlag av den vurdere å utvi-

- kle nye tiltak mot kjønnsrelatert mobbing og annen seksuell trakassering
- videreføre og målrette innsatsen mot mobbing gjennom kunnskapsbaserte tiltak og programmer

6.3.7 Mangfoldige læringsarenaer

Den kulturelle skolesekken

Den kulturelle skolesekken er en viktig kulturpolitisk satsing, som har som mål å gi alle barn i grunnskolen kulturell kompetanse som vil gjøre dem bedre i stand til å møte utfordringene i samfunnet. Kunnskap om og forståelse for kunst og kultur er viktig og grunnleggende viten som det er viktig at barn og unge får tilgang til.

De overordnede målsettingene med den kulturelle skolesekken er:

- å medvirke til at elever i grunnskolen får et profesjonelt kulturtilbud
- å legge til rette for at elever i grunnskolen lettere skal få tilgang til, gjøre seg kjent med og få et positivt forhold til kunst- og kulturuttrykk av alle slag
- å medvirke til å utvikle en helhetlig inkludering av kunstneriske og kulturelle uttrykk i realiseringen av skolens læringsmål

NIFU STEP har evaluert den kulturelle skolesekken²⁶. Kultur- og kirke departementet sendte rapporten på høring, som grunnlag for videre vurderinger. Kultur- og kirke departementet og Kunnskapsdepartementet vil i fellesskap følge opp evalueringen.

Kulturskolene

I skoleåret 2005–2006 hadde om lag 110 000 elever plass i kulturskolen. 90 000 av disse var i grunnskolealder²⁷, siste skoleår økte antall plasser med 1,3 prosent, og det har vært en jevn økning i de siste årene. Samlet sett er det stor variasjon fylkene imellom når det gjelder endring i elevtallet. Oslo kommune har en økning på 19 prosent siste år, noe som er langt over gjennomsnittet, men i Oslo er elevtallet i kulturskolen svært lavt i forhold til potensialet. Av fylkene for øvrig er det Hordaland og Akershus som har hatt den største økningen. Til tross for kapasitetsveksten står det fortsatt barn på venteliste. En økning i kommunenes frie inntekter vil kunne bidra til at flere barn får tilbud om plass i kulturskolen.

²⁵ Utdanningsdirektoratet 2006b

²⁶ Borgen og Brandt, 2006

²⁷ GSI-tall 1. oktober 2005

Skolebibliotekene

Skolebibliotekene skal gi tilgang til litteratur, data-verktøy og til hjemlån for alle elever. Skolebibliotekene er for mange en sosial møteplass på tvers av årstrinn. I videregående opplæring er skolebibliotekene godt utbygget og bemannet, mens situasjonen i grunnskolen er varierende. En omfattende undersøkelse om bruk av skolebibliotek er under gjennomføring. Utdanningsmyndighetene vil følge opp undersøkelsen.

Skolebibliotek er et område i strategiplanen «Gi rom for lesing! Strategi for stimulering av lese-lyst og leseferdighet 2003–2007».²⁸ Utvikling av skolebibliotek og utstrakt samarbeid mellom skole- og folkebibliotek er i gang i mange kommuner som følge av tiltak i strategiplanen. «Gi rom for lesing!» vil bli videreført i form av publikasjonen «Gi rom for lesing! – Veien videre», som lanseres våren 2007. Publikasjonen vil sette søkelyset på forutsetninger for at gode tiltak kan spres og føres videre. Bruk av skolebibliotek er en av de sentrale utfordringene som vil bli drøftet.

Bibliotekreform 2014, en utredning av ABM-utvikling på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet, inneholder flere tiltak for skolebibliotek og for samarbeid mellom skole- og folkebibliotek.²⁹

Departementet vil

- videreutvikle den kulturelle skolesekken, blant annet for å sikre et kulturtilbud også til elever med funksjonsnedsettelse
- utarbeide en nasjonal strategi for kunst og kultur i opplæringen
- følge opp evalueringen av den kulturelle skolesekken og resultatene av den pågående høringen

6.3.8 Bedre gjennomføring i videregående opplæring

Det store frafallet i videregående opplæring har sammenheng med forhold tidligere i utdanningsløpet. Forskning viser at majoriteten av dem som ikke gjennomfører videregående opplæring, går ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter. Tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring må derfor også rettes mot grunnskolen.

Innstilling fra arbeidsgruppe

Departementet nedsatte i januar 2006 en arbeidsgruppe til å vurdere konkrete tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Arbeidsgruppen var bredt sammensatt med representanter fra partene i arbeidslivet, lærer- og elevorganisasjonene, Sametinget, forskningssektoren og berørte statlige faginstanser, og leverte en rapport med en rekke forslag i august 2006. Forslagene ble i rapporten (GIVO-rapporten) oppsummert rundt seks hovedområder.

- videreutvikling og formalisering av lære kandidatordningen
- flere og mer varierte opplæringsplasser i skole og bedrift
- satsing på karriereveiledning
- styrking av kompetansen rundt eleven
- innsats for flerkulturell opplæring
- tiltak rettet mot voksne

Flere av forslagene er omtalt nedenfor eller i andre kapitler i stortingsmeldingen.

Delt rådgivning

Gode utdanningsvalg er avhengig av kvalifisert rådgivning. En god rådgivningstjeneste vil redusere sannsynligheten for både omvalg og frafall. Utdannings- og yrkesrådgivning er spesielt viktig for elever med foreldre som av ulike grunner har lite kjennskap til utdanningssystemet og de mulighetene ulike utdanninger gir senere. Sosialpedagogisk rådgivning er spesielt viktig for de elevene som på grunn av problemer hjemme eller i nærmiljøet har vansker med å få fullt utbytte av undervisningen.

I dag har elevene en lovfestet rett til «nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål». De fleste steder organiseres utdannings- og yrkesveiledningen som en felles tjeneste sammen med den sosialpedagogiske rådgivningen, gjerne med en eller to rådgivere. Undersøkelser viser at mange opplever at de ikke får tilstrekkelig rådgivning, og at dagens system ved en del skoler er basert på at den enkelte selv søker råd. Dette betyr at tilbudet ikke nødvendigvis fanger opp alle.

Regjeringen mener at rådgivningen må styrkes gjennom at det beskrives nærmere i forskrift til opplæringsloven hva som er formålet med henholdsvis sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, og hvilke oppgaver som er knyttet til de to formene for rådgivning. Det er

²⁸ UFD 2005b

²⁹ ABM-utvikling 2006

viktig at det sosialpedagogiske rådgivningsarbeidet ses i en helhet slik at det er sammenheng i tiltakene rundt eleven. For å sikre dette vil departementet blant annet presisere i regelverket at rådgivning ofte må skje i samarbeid med andre instanser, for eksempel PPT, skolehelsetjenesten eller oppfølgingstjenesten. Når det gjelder utdannings- og yrkesrådgivning/karriereveiledning er det viktig å forankre i regelverket at elevene fra og med ungdomstrinnet skal få systematisk rådgivning og veiledning knyttet til valg av utdanning og yrke. Slik rådgivning og veiledning må blant annet skje i samarbeid med andre utdanningsnivåer og lokalt næringsliv. Det skal vurderes om en individuell utviklingsplan skal benyttes som virkemiddel for å gi yrkes- og utdanningsrådgivning. En individuell utviklingsplan bør inneholde en begrunnelse for valg av videreutdannings- og yrkesløp, og kan bidra til å målrette rådgivningen mot dette formålet.

Ressursbestemmelsen om tid til rådgivning finnes i særavtalene om leseplikten og tidsressurs i henholdsvis grunnskolen og videregående skole. Avtalene fastsetter tid til rådgiverfunksjonen ved at rådgiverne har færre undervisningstimer. I det gjeldende avtaleverket for grunnskolen heter det: «på den enkelte skole avsettes det minimum 38 årsrammetimer per påbegynt 25 elever, pluss 5 prosent av et årsverk til lærere som utfører sosialpedagogisk tjeneste/rådgivning på ungdomstrinnet». Det kan være lite hensiktsmessig med en slik felles ressursbestemmelse for sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, og departementet vil derfor vurdere om det skal tas initiativ overfor partene for å endre eller fjerne denne.

Det stilles i dag ingen kompetansekrav til rådgivere. Manglende krav til kompetanse kan bidra til at rådgiverne og skoleeierne ikke motiveres til å benytte seg av de etter- og videreutdanningstilbudene som finnes, og at rådgiverfunksjonene ikke har den status de fortjener. Som et første ledd i en strategi for å heve kompetansen, vil derfor departementet utarbeide veiledende kriterier for kompetanse knyttet til de to rådgiverfunksjonene. Dette vil gi et tydelig signal til skolene og rådgiverne om hva det forventes at en rådgiver skal beherske, og kan øke motivasjonen for å ta utdanning på dette feltet. Kriteriene skal utarbeides slik at også andre utdanninger enn lærerutdanning kan kvalifisere for stilling som rådgiver.

Gjennom å gjøre forskjellene i oppgaver mellom de to rådgiverfunksjonene tydeligere, ved å bidra til at det ikke er fastsatt en felles ressursnorm for de to funksjonene, og gjennom å fastsette forskjellige kriterier for kompetanse vil departemen-

tet bidra til at flere skoler vil velge å organisere de to funksjonene som atskilte oppgaver.

Departementet vil

- at rådgivningen som hovedregel skal deles mellom sosialpedagogiske formål og yrkes- og utdanningsveiledning
- utvide omtalen av rådgivningens formål og innhold i forskriften
- utarbeide veiledende kriterier for kompetanse

Bruk av fleksibiliteten i strukturen

Som i grunnskolen kan skoleeiere omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i hvert enkelt fag, når det er grunn til å anta at det kan føre til bedre måloppnåelse samlet sett for den enkelte elev, jf Rundskriv F-12/2006, jf. kap. 3.6.5.

I forbindelse med innføring av Kunnskapsløftet er programfag til valg innført for elever på ungdomstrinnet og prosjekt til fordypning innført for elever på yrkesforberedende utdanningsprogrammer i videregående opplæring. Fagene skal gi elevene mulighet til å få en forsmak på framtidige yrker eller fordype seg i spesielle fagfelter. Fagene har blant annet til hensikt å gi elevene bedre forutsetninger for valg. I perioden fram til 2009, når programfag til valg blir obligatorisk, vil skolene prøve ut ulike varianter av samarbeidsformer med næringsliv og videregående skoler og hvordan karriereveiledning kan knyttes til faget. Det skal høstes erfaringer fra denne prøveperioden med formål om blant annet å komme fram til gode metoder for å inkludere rådgivning i faget. Basert på erfaringer med programfag til valg og prosjekt til fordypning vil departementet tydeliggjøre overfor skoleeiere hvordan fagene kan brukes som redskaper i skolenes arbeid med utdannings- og yrkesveiledning.

Programfag til valg og prosjekt til fordypning skal brukes til tilpasset opplæring i forhold til den enkeltes behov og ønsker. Fagene gir skolen en bedre mulighet til å tilby opplæring i praktiske kunnskaper og ferdigheter innenfor rammen av sentralt fastsatte læreplaner enn tidligere.

Strukturen i videregående opplæring er vesentlig forenklet i Kunnskapsløftet. Antallet videregående kurs I er redusert fra 15 til tolv, og antallet videregående kurs 2 er redusert fra om lag 110 til om lag 60. Særlig vil reduksjonene i antallet videregående kurs 2 kunne medføre at flere elever kan få oppfylt sitt utdanningsønske på dette nivået uten å flytte hjemmefra. Fordi andelen som avbryter videregående opplæring er spesielt høy blant borteboere, kan dette føre til økt gjennomføring.

Departementet vil

- høste erfaringer fra programfag til valg og prosjekt til fordypning for å styrke yrkes- og utdanningsveiledningen

Å videreutvikle og formalisere lærekandidatordningen

I GIVO-rapporten er det forslag om at det utvikles et organisert, praksisbasert toårig løp, som etter fullført opplæring vil gi en sluttvurdering i form av et såkalt praksisbrev. Denne ordningen skal være en videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen. Forslaget innebærer at elever som har svake forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring med dagens krav, får mulighet til å skaffe seg formalisert kompetanse på et lavere nivå.

Departementet er opptatt av at muligheten for å få opplæring som gir kompetanse på lavere nivå, skal kunne benyttes av flere enn det som er tilfellet i dag, uten at dette medfører reduserte læringsforventninger til grupper av elever. En slik ordning bør eventuelt gjennomføres slik at det vil være lett å bygge videre på den oppnådde kompetansen til fullt fagbrev, enten med en gang eller etter at eleven har prøvd den oppnådde kompetansen i arbeidslivet.

Departementet har derfor invitert de faglige rådene til et samarbeid om en ytterligere konkretisering av forslaget i GIVO-rapporten. Samarbeidet vil gå ut på å konkretisere noen eksempler på kompetanse på lavere nivå som kan bli tilbudt i lærebedrifter, og som vil bli etterspurt i arbeidslivet. Departementet satser på å prøve ut slike eksempler i noen fylkeskommuner i samarbeid med arbeidslivets parter. Deretter vil det bli tatt stilling til om slike ordninger skal bli innført mer permanent og i en bredere skala. På grunnlag av utprøvingen vil det bli vurdert om tiltaket kan gjennomføres innenfor rammen av dagens regelverk. I tråd med GIVO-rapportens forslag vil departementet foreslå å endre betegnelsen *kompetanse på lavere nivå* til *grunnkompetanse* for å gjøre slik kompetanse mer attraktivt som mål for opplæringen.

Departementet vil

- i samarbeid med arbeidslivets parter konkretisere noen eksempler på grunnkompetanse som kan bli tilbudt i lærebedrifter, og som vil bli etterspurt i arbeidslivet
- prøve ut eksempler i noen fylkeskommuner i samarbeid med arbeidslivets parter

- på grunnlag av utprøvingen ta stilling til om slike ordninger skal bli innført mer permanent og i en bredere skala

Norskopplæring for minoritetsspråklige

Forskjellen mellom majoritets elever og minoritetsspråklige elever i gjennomføring har sammenheng med at minoritetsspråklige elever gjennomsnittlig har foreldre med lavere utdanning enn majoritets elevene,³⁰ og at minoritetsspråklige elever gjennomsnittlig har lavere karakterer fra grunnskolen.³¹ Både etterkommere og de som har innvandret, har lavere frafallstilbøyelighet enn majoritets elevene dersom man sammenlikner minoritetsspråklige elever og majoritets elever med like karakterer fra ungdomsskolen og med like høyt utdannede foreldre.

Det er imidlertid et problem for en del elever å følge undervisningen på grunn av manglende norskkunnskaper. Elever med svake norskkunnskaper oppnår langt dårligere resultater enn andre elever.³² Dette gjelder særlig elever med minoritetsbakgrunn som har kommet til Norge i skolealder, eller som av andre grunner ikke mestrer det norske språket godt.³³

Opplæringsloven gir elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt opplæring i norsk til de har ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen. Særskilt norskopplæring skal være det fremste virkemidlet for elever som ikke kan følge undervisning gitt på norsk. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring skal være sekundære hjelpemidler i norskopplæringen.³⁴ Dette vil først og fremst gjelde nyankomne og andre minoritets elever som har så dårlige norskkunnskaper at de ikke kan følge undervisningen gitt på norsk i en overgangsperiode. Elever i videregående skole med behov for særskilt norskopplæring har rett til slik opplæring med hjemmel i paragrafen om spesialundervisning, som gjelder både for grunnskolen og for videregående opplæring.

For å synliggjøre retten til særskilt språkopplæring i videregående opplæring, og dermed bidra til bedre oppfyllelse av eksisterende rettigheter, vil

³⁰ Støren 2005a

³¹ Byrhaugen mfl. 2006

³² Özerk (2003)

³³ Det er over 50 000 elever med minoritetsbakgrunn i grunnskolealder. Blant disse får 75 prosent særskilt norskopplæring. 43 prosent av elevene mottar morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. I skoleåret 2005–2006 ble det gitt morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i 117 språk.

³⁴ Se nærmere om dette i Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)

departementet foreslå en egen bestemmelse i opplæringsloven som regulerer dette.

For å ivareta elevenes rett til særskilt norskopplæring ble det utviklet egne læreplaner i norsk som andrespråk. Undersøkelser viser at denne ordningen ofte praktiseres annerledes enn lovens intensjon. En del minoritetselever får opplæring i norsk som andrespråk gjennom hele skoleløpet, selv om de etter hvert kunne mestret opplæringen i den ordinære læreplanen i norsk. Dette gjelder både de som kommer til Norge i løpet av skolegangen og de som er født og oppvokst her, men som har to utenlandskfødte foreldre. Noen ganger får ikke foreldrene informasjon om hvilken læreplan barna deres følger. Det er store forskjeller mellom kommuner og mellom skoler. Enkelte kommuner bruker overhodet ikke læreplanene i norsk som andre språk. For at elevene skal kunne ha fullt utbytte av opplæringen i videregående skole, er det viktig at de behersker norsk godt. Det å ha fått opplæring i norsk som andrespråk gjennom hele grunnskolen kan dermed bli en ulempe snarere enn en fordel for dem det gjelder.

Departementet har derfor besluttet at det skal utarbeides nivåbaserte læreplaner som skal erstatte de aldersbaserte. Det blir også utviklet nytt kartleggingsverktøy som vil gjøre det enklere å avgjøre når elevene har tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær læreplan. Det vil fortsatt være mulighet for at kommuner kan velge at alle elever skal benytte den ordinære læreplanen i norsk.

God språkopplæring er en nøkkel for minoritetsspråklige barn og elever til å lykkes i utdanning og arbeidsliv. Forskning viser at kunnskaper om og på morsmål er viktig for å kunne lære seg andre språk. Samtidig er det behov for større kunnskap om innholdet i, kvaliteten på og omfanget av morsmålsopplæringen. Departementet har tatt initiativ til å få sammenfattet allerede eksisterende forskning på morsmålsopplæringen inkludert tospråklig fagopplæring og norsk som andrespråk, slik at en kan få større innsikt om effekter og betydning.

Departementet vil

- foreslå å endre opplæringsloven slik at minoritetsspråklige elevers rett til særskilt norskopplæring i videregående skole blir regulert i en egen lovbestemmelse
- innføre nivåbaserte læreplaner i grunnleggende norsk, kombinert med kartleggingsmaterie

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten gjør en stor innsats for å skaffe alternative opplæringstilbud eller arbeid til dem som avbryter videregående opplæring. Gjeldende forskrift definerer de som ikke søker videregående opplæring eller avbryter opplæringen, som tjenestens målgruppe. Etter departementets oppfatning vil det trolig være enklere å finne gode alternative løsninger hvis oppfølgingstjenesten kom i dialog med den enkelte før opplæringen avbrytes. Mange av dem som står i fare for å avbryte opplæringen, kjennetegnes ved stort fravær og negativ karakterutvikling eller manglende karakterer. Gjennom et nærmere samarbeid mellom skolen og oppfølgingstjenesten vil det være mulig å forebygge avbruddene i opplæring i større grad enn i dag, og bringe flere av dem som slutter i et opplæringstilbud direkte over i noe nytt uten avbrudd.

Departementet vil

- vurdere om forskriften bør endres slik at oppfølgingstjenestens innsats blir mer forebyggende

Læreplasser

Departementet er ikke tilfreds med at mange søkere ikke får tilbud om læreplass. Dette medfører at mange enten velger å avbryte den videregående opplæringen, får opplæring i skole framfor lærebedrift eller gjør omvalg. Mangelen på læreplasser er en viktig årsak til at ungdom ikke gjennomfører videregående opplæring. Derfor har departementet startet en prosess med sikte på å øke den andelen som får lærekontrakt. Departementet har bedt Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) foreslå tiltak som kan bidra til dette.

Departementet er opptatt av at kommunene skal følge opp sitt ansvar for å skaffe læreplasser, og vil fortsette sin dialog med kommunene om dette. Spesielt er det viktig at helse- og omsorgssektoren oppretter tilstrekkelig antall læreplasser, slik at det framtidige behovet i denne sektoren kan møtes.

For å øke antallet lærlinger i staten har regjeringen besluttet at alle departementer skal bidra til at flere lærlinger kan få sin opplæring i statlige virksomheter. Departementene skal i den årlige styringsdialogen med sine underliggende organer, virksomheter og selskaper følge opp arbeidet med å etablere læreplasser. Kunnskapsdepartementet vil utarbeide veiledninger for hvordan arbeidet

med å skaffe læreplasser i statlig virksomhet kan ivaretas og følges opp på en systematisk og hensiktsmessig måte, og i samarbeid med Fornyings- og administrasjonsdepartementet følge utviklingen i antallet læreplasser i statlig sektor.

Partene i «Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen for perioden 2005–2008» er enige om at det er behov for å prioritere kompetanseutvikling for instruktører og faglige ledere i lærebedrifter i den kommende delen av perioden. Dette skjer gjennom endring i fordelingen av statlige midler mellom kommuner og fylkeskommuner.

Departementet vil

- samarbeide med Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen om tiltak som kan øke antallet unge som får lærekontrakt
- følge opp arbeidet med å øke antallet læreplasser i statlig sektor
- styrke kompetanseutviklingen for instruktører og faglige ledere i bedrift

Erfaringsutveksling og samarbeid

Det er viktig at skoleeiere har et forum for utveksling av erfaringer og informasjon og drøfting av felles problemstillinger for sektoren. Kunnskapsdepartementet støttet derfor i 2006 etableringen av et utviklings- og effektiviseringsnettverk for videregående opplæring i regi av KS. Støtten vil bli økt i 2007 forutsatt at nettverket omfatter alle fylkeskommuner, og at nettverket kan vise til synergieffekter. Det legges til grunn at nettverket spiller en sentral rolle i utviklingen av tiltak for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring.

Departementet vil

- øke støtten til et utviklings- og effektiviseringsnettverk for videregående opplæring i 2007

6.3.9 Et godt hjem–skole-samarbeid

En for stor del av ansvaret for at elevene lærer ligger i dag hos foreldrene. Samtidig har ikke alle foreldre mulighet til å kunne påta seg dette ansvaret. Samarbeidet mellom hjem og skole ser ut til å fungere best for de høyt utdannede foreldrene. Dette kan i mange tilfeller bidra til å reprodusere sosiale ulikheter mellom elevene. Det er derfor viktig at skolen legger vekt på samarbeid med alle foreldre.

I overgangen mellom barnehage og skole, mellom barnetrinn og ungdomstrinn og i overgangen

til videregående opplæring er det særlig viktig med et godt samarbeid med hjemmene.

Foreldrenes rolle i overgangen til videregående opplæring er i hovedsak av støttende karakter, der de, i samarbeid med skolens rådgivere, bistår ungdommen i deres arbeid med eget valg av framtidig utdanningsprogram. Ved tidligere overganger er et velfungerende hjem–skole-samarbeid av stor betydning både for å kunne avdekke behov for felles innsats på enkeltområder og for å synliggjøre og etablere viktige samarbeidsarenaer på det neste trinnet.

Mandatet for foreldreutvalget for grunnskolen

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) er hjemlet i opplæringsloven § 11-9 og i § 20-1 i forskriftene. FUG har ni medlemmer som oppnevnes for fire år. FUG er primært et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet i saker om samarbeid mellom hjem og skole, og skal ivareta foreldrenes interesser i skolesammenheng.

Myndighetsalderen setter begrensninger for samarbeidet mellom hjem og skole i videregående opplæring, men det første året vil de aller fleste elevene være i alderen 15-17 år, og det vil derfor være mulig å utvide samarbeidet med hjemmene. Elevene er da fortsatt i en alder da hjemmene spiller en viktig rolle for elevenes valg, gjennomføring og resultater. Regjeringen vil foreslå endringer i opplæringsloven slik at mandatet for FUG vil gjelde det første året i videregående opplæring. Dette vil gi et bedre grunnlag for hjem–skole-samarbeidet på videregående nivå.

Skolens ansvar

«Læringsplakaten» sier at skolen og lærebedriften skal legge til rette for samarbeid mellom hjemmet og sikre foreldres/foresattes medansvar i skolen (oppl.l. § 1-2 og forskrift § 3-2). Det er likevel skolen som til enhver tid har hovedansvaret for elevenes læring. I samarbeidet med foreldrene er skolen den profesjonelle parten, og skolen må derfor ta ansvar for å få positive resultater. Det overordnede målet er å fremme en god utvikling hos den enkelte elev. Det er viktig at hjem–skole-samarbeidet ikke forsterker ulikheter mellom elever med ulike familiebakgrunn.

For å muliggjøre et godt samspill med alle foreldrene er det en forutsetning at skolen klarer å kommunisere tydelig. Skolen må ikke ha uavklarte forventninger som foreldregruppen ikke er i stand til å fange opp. Foreldrene må få entydig og forpliktende informasjon som avklarer ansvarsforholdene

i hjem-skole-samarbeidet. I denne informasjonen skal det komme tydelig fram hvilket ansvar skolen har for elevenes opplæring, og hva hjemmene på sin side forventes å bidra med. I forhold til de minoritetsspråklige elevenes foreldre er det svært viktig at skolen i større grad avklarer hvilke kunnskaper foreldrene har om innholdet i og utformingen av det norske skolesystemet. Departementet vil avklare ansvarsforholdene og tydeliggjøre skolens ansvar for samarbeid også innenfor videregående opplæring.

Foreldrekontrakter

En del skoler har laget foreldrekontrakter for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom skole og hjem knyttet til elevenes opplæring og læringsmiljø. Kontrakten gir en mulighet til å avklare gjensidige forventninger og bli enige om tiltak og aktiviteter omkring den enkelte elev for det gjeldende skoleåret. Gjennom en kontraktsinngåelse mellom hjem og skole vil man kunne fjerne noe usikkerhet om foreldrenes rolle. En avtale av denne typen vil også kunne stimulere til et økt engasjement rundt foreldremøter og konferansetimer i tillegg til å medvirke til at potensielle konflikter og misforståelser mellom partene tas hånd om på et tidlig tidspunkt. Departementet vil ta initiativ til at det utarbeides veiledende maler for foreldrekontrakter.

Departementet vil

- foreslå å utvide mandatet til Foreldreutvalget for grunnskolen til å gjelde det første året i videregående opplæring
- ta initiativ til å utarbeide veiledende maler for foreldrekontrakter

6.4 Høyere utdanning

Høyere utdanning har stor kapasitet, god regional fordeling, og det er lave kostnader forbundet med å ta slik utdanning. Det er flere veier inn i høyere utdanning, og voksnes muligheter til å delta er god.

Sannsynligheten for å begynne på et høyskole- eller universitetsstudium øker likevel med nivået på foreldrenes utdanning. Mye tyder på at hovedårsaken til den sosiale reproduksjonen er ulikheter som har oppstått tidligere i opplæringsløpet. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om hvorfor enkelte grupper ikke søker seg til høyere utdan-

ning i like stor grad som andre, selv om de har et tilsvarende utgangspunkt fra videregående opplæring.

6.4.1 Adgang til høyere utdanning

Det er flere veier inn i høyere utdanning, men det er også noen formelle begrensninger. Det generelle grunnlaget for opptak til høyere utdanning er fastsatt i lov 1. april 2005 nr. 15 Om universiteter og høyskoler, jf. § 3-6, første ledd. Departementet kan fastsette at også annen høvelig utdanning skal være generelt opptaksgrunnlag.³⁵

Ved flere høyskoler har det i de seneste årene vært tilbudt avgrensede forsøksordninger med opptak til ingeniøruddanning på grunnlag av relevant fagbrev. Forsøkene innebærer en faglig tilrettelegging og har vært hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 1-2, 4. ledd. Høyskolene har lagt utdanningen spesielt til rette slik at studentene har fått godskrevet en del av de yrkesfaglige fagene fra videregående opplæring, og derigjennom fått fritak for enkelte fag i høyskoleutdanningen. Høyskolene har samtidig lagt til rette for at mangler i enkelte allmenne fag/fellesfag kan tas i løpet studietiden.

Erfaringene fra forsøkene er positive. Departementet har derfor foreslått en endring i gjeldende forskrift om opptak til universiteter og høyskoler som innebærer innføring av alternativt opptaksgrunnlag til ingeniøruddanning. Dette innebærer at læresteder som ønsker det, kan ta opp søkere som ikke oppfyller de formelle kravene til ingeniøruddanning til spesielt tilrettelagt ingeniøruddanning. Det er en forutsetning at søkerne har relevant fagbrev. Det er et mål at alle kandidater som tas opp til ingeniøruddanning, kommer ut med samme kompetanse og kunnskaper, uavhengig av opptaks-

³⁵ Generell studiekompetanse krever normalt bestått treårig videregående opplæring. Inkludert eller i tillegg kreves dokumenterte kunnskaper tilsvarende kravene i seks fellesfag fra de studieforbereende utdanningsprogrammene, det vil si norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnskunnskap og historie. Dette innebærer at søkere som har tatt et studieforbereende utdanningsprogram, oppnår generell studiekompetanse uten tilleggskrav, samtidig som de som har valgt et yrkesfaglig utdanningsløp som gir fagbrev/fagutdanning, må supplere sin videregående opplæring med et studieforbereende påbyggingskurs. Søkere som er 23 år og som dokumenterer fem års yrkeserfaring eller en kombinasjon av yrkeserfaring og utdanning, får generell studiekompetanse når de i tillegg oppfyller kravene til de fastsatte fellesfagene. Kunnskapsdepartementet har i høringsbrev høsten 2006 bedt høringsinstansene vurdere om kravet til yrkeserfaring/utdanning bør utgå fra 2009. Søkere som er 25 år eller eldre, og som ikke har generell studiekompetanse, kan få opptak til et studium med grunnlag i realkompetanse til dette studiet.

grunnlag. Slike forsøk vil eventuelt hjemles i forsøksparagrafen i universitets- og høyskoleloven.

Departementet har i høringsbrev bedt universiteter og høyskoler vurdere om forsøk med spesielt tilrettelagt utdanning også kan etableres for andre studier.

Departementet vil

- gi institusjoner som ønsker det, en mulighet til å ta opp søkere til relevante studier med grunnlag i fagutdanningen

6.4.2 Gratisprinsippet

OECD har tatt til orde for en prinsipiell gjennomgang av gratisprinsippet i høyere utdanning i Norge.³⁶ OECD stiller spørsmål ved hvorvidt gratisprinsippet i høyere utdanning bør være absolutt når det kun er om lag en tredjedel av befolkningen som tar høyere utdanning, og når rekrutteringen til høyere utdanning er sosialt skjev. OECD ser dette i sammenheng med at barnehager, til tross for reduserte priser, ikke er gratis i Norge, samtidig som det samfunnsøkonomisk er mer lønnsomt å investere i tiden før skolealder. I tillegg til de samfunnsmessige avkastningene har høyere utdanning også en privat avkastning. Ut fra dette argumenterer OECD med at man kan rettferdiggjøre innføring av studieavgifter dersom man samtidig innfører inntektsavhengige tilbakebetalingsordninger. Dette vil også bidra til å gi institusjonene økte inntekter. Også EU-kommisjonen argumenterer i denne retningen i sin meddelelse om effektivitet og likhet i europeiske utdannings- og opplæringsystemer.³⁷

Innføring av studieavgifter vil sannsynligvis medføre krav om økt inntekt hos dem med høyere utdanning. Den private avkastningen av høyere utdanning er lavere i Norge enn i mange andre OECD-land. Departementet mener det er viktig og verdifullt at inntektsforskjellene i det norske samfunnet komparativt sett er små. Kunnskapsdepartementet mener at studieavgifter også vil kunne bidra til å skape enda større barrierer mot å ta høyere utdanning i sosiale grupper som har lavere deltagelse i høyere utdanning.

Departementet vil

- videreføre gratisprinsippet i høyere utdanning

³⁶ OECD 2006a

³⁷ EU-kommisjonen 2006

6.4.3 Støtte fra Statens lånekasse for utdanning

Regjeringens mål er at alle skal ha lik rett til utdanning uavhengig av familiebakgrunn. Hver enkelt student må gis mulighet til å studere på heltid.

Tidligere undersøkelser viser at personer med foreldre med lav utdanning og inntekt, har en høyere terskel for å ta opp studielån for å ta høyere utdanning.³⁸ Dette er en utfordring i studiefinansieringen med hensyn til å få nye grupper til å velge utdanning utover videregående opplæring. I tillegg er det nødvendig å sørge for at personer som ikke kan belage seg på økonomisk bistand fra foreldrene under utdanningen, opplever at studiestøtten er tilstrekkelig for dekning av livsopphold.

Tilbakebetalingsvilkårene i Lånekassen legger godt til rette for like muligheter til høyere utdanning. Utdanningslån er rentefritt så lenge man er i utdanning og har rett til støtte. Dette innebærer en vesentlig subsidiering av utdanningslånet. Det norske studielånet står i en særstilling ved at det gis rentefritak under støtteberettiget utdanning. Renten er markedsstyrt og blir fastsatt for ett kvartal om gangen. Det er åpnet for muligheter for lettelser i betalingsvilkårene når sosiale og økonomiske årsaker gjør det vanskelig å betale renter og avdrag. Arbeidsledighet, fødsel, sykdom, medisinsk rehabilitering og yrkesrettet atferdskombinert med lave inntekter er eksempler på forhold som åpner for å gi rentefritak. Ved varig uførhet kan gjelden ettergis helt eller delvis dersom inntekten er lav. Utdanningslånet er personlig og blir derfor ettergitt om låntakeren dør.

Låntakerne kan velge mellom flytende og fast rente. For personer som ønsker forutsigbarhet kan det være en løsning å binde renten. Renten kan nå bindes i tre eller fem år. Departementet vil utvide bindingstiden med et alternativ på ti år. Et slikt tilbud vil gi mulighet for langsiktig forutsigbarhet i tilbakebetalingen av utdanningslån. Alle de sosiale ordningene og muligheten for å få rentefritak gjelder også i perioder da man har bundet renten.

I budsjettet for 2007 er det foreslått å prisjustere alle satser i utdanningsstøtteordningene med 1,75 prosent.

Departementet vil

- innføre mulighet for å binde renten på utdanningslån i ti år

³⁸ Jf. NOU 1999

6.4.4 Fleksible studietilbud

Departementets vurdering er at økt tilgang til utdanningsmuligheter for voksne gjennom fjerndervisning, bruk av IKT og desentralisert utdanning kan bidra til å styrke sosial utjevning i rekrutteringen til høyere utdanning.

For å øke tilgjengeligheten av utdanningstilbud og dermed rekrutteringen av ulike grupper til høyere utdanning, ser departementet det som viktig at institusjonene fortsetter arbeidet med utvikling av fleksible studietilbud. På den måten kan man nå målgrupper som av ulike årsaker ikke kan eller vil delta i regulær campusutdanning. Norgesuniversitetet vil også fremover ha en sentral rolle for å stimulere lærestedene til økt satsing og styrket kvalitet på fleksible studietilbud.

Departementet vil

- følge opp institusjonenes arbeid med å tilby fleksible studietilbud

6.5 Kunnskapsløft for voksne

6.5.1 Behov for grunnskoleopplæring og grunnleggende ferdigheter

Departementet er opptatt av at flere voksne som trenger det, skal få opplæring på grunnskolens nivå. Voksne fikk rett til grunnskoleopplæring fra 2002. Retten er knyttet til den voksnes eget behov. Deltakelsen i opplæring på grunnskolens nivå har i liten grad økt siden retten ble innført. 70 prosent av kommunene har i løpet av et år ikke hatt majoritetspråklige deltakere i grunnskoleopplæringen for voksne. Sett i forhold til det store antallet som mangler grunnleggende ferdigheter på dette nivået, synes deltakelsen for lav. Departementet mener derfor det er behov for å bedre informasjonen om voksnes rettigheter til opplæring. Det er også stort behov for å utvikle nye typer opplæringsstilbud som dekker voksnes behov for opplæring på grunnskolens nivå, og som kan gjøre det mer attraktivt for voksne å delta.

Mange voksne har behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter, uten at de nødvendigvis tar full opplæring i de enkelte grunnskolefagene. Grunnleggende ferdigheter slik disse er definert i Kunnskapsløftet, gir den enkelte grunnlag for videre opplæring og for å fungere bedre i jobb og hverdag. Departementet ser det som viktig at det utvikles målrettede opplæringsstilbud i grunnleggende ferdigheter, og at opplæringen tilbys der målgruppen nås.

Ut fra dette vil det bli utarbeidet informasjon til kommuner, fylkeskommuner og skoleeiere som klargjør voksnes rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter. Det utarbeides også en veiledning for slik opplæring. Veiledningen vil kunne gi grunnlag for utvikling av læremidler og utvikling av kompetanse hos lærerne.

Voksne som har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter på grunnskolens nivå, har rett til slik opplæring med hjemmel i opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2. Retten gjelder imidlertid i dag ikke dersom den voksne har rett til videregående opplæring etter § 3-1, dvs. ungdomsretten. Departementet mener at det bør vurderes å oppheve den begrensningen som ligger i at unge voksne med ungdomsrett til videregående opplæring på grunnskolens nivå ikke skal ha rett til grunnleggende opplæring selv om de har behov for det.

Det bør vurderes å gi den voksne selv rett til å velge om den grunnleggende opplæringen skal gis på grunnskolens nivå med kommunen som ansvarlig eller i videregående opplæring med fylkeskommunen som ansvarlig.

Departementet vil

- utarbeide en veileder for opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne på grunnskolens nivå
- invitere KS og andre relevante aktører til et samarbeid for å styrke det offentlige tilbudet om grunnskoleopplæring herunder opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne
- vurdere oppheving av dagens begrensning for unge voksne i retten til grunnskoleopplæring slik at man ved behov kan få velge om man vil ha denne opplæringen tilrettelagt i grunnskolen eller innen videregående opplæring.
- iverksette et motivasjons- og informasjonsarbeid om voksnes rettigheter til opplæring og verdien av å delta i opplæring

6.5.2 Tilrettelagt opplæring i grunnleggende ferdigheter

Mange voksne med manglende grunnleggende ferdigheter foretrekker å heve sin egen kompetanse i forbindelse med jobb heller enn gjennom skolebasert opplæring. Departementet ser det derfor som viktig at det utvikles målrettede opplæringsstilbud som tilbys på arbeidsplassen. «Program for basiskompetanse i arbeidslivet», som regjeringen iverksatte i 2006, er en statlig finansieringsordning som gjør det enklere og mer økonomisk attraktivt for arbeidsgivere å tilrettelegge

for opplæring i grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen. Departementet har i statsbudsjettet for 2007 foreslått å styrke programmet med 10 millioner kroner. Styrkingen er en del av regjeringens handlingsplan mot fattigdom.

Ikke alle bedrifter og offentlige virksomheter har mulighet til å tilrettelegge for opplæring på arbeidsplassen. Alle voksne med behov for tilpasset og målrettet opplæring i grunnleggende ferdigheter kan heller ikke nås gjennom tiltak rettet mot arbeidsplassene. Departementet mener derfor at det er behov for å prøve ut liknende tiltak som er rettet mot målgrupper som ikke kan nås på arbeidsplassen. Et slikt tiltak kan for eksempel være opplæring i lesing, skriving, regning eller IKT for foreldre som har barn i skolen. Undersøkelser viser at det å kunne følge opp barnas skolegang motiverer foreldre til å delta i opplæring.

Svært få kommunale tilbydere deltar i de prosjektene som er igangsatt i «Program for basiskompetanse i arbeidslivet». Det er derfor behov for et utviklingsprogram rettet spesielt mot offentlige tilbydere av slik opplæring, der utvikling av voksenpedagogisk kompetanse må utgjøre en sentral del. Dette røkter ikke ved de forpliktelser og det finansielle ansvaret kommuner og fylkeskommuner har for voksenopplæringen etter opplæringsloven.

Departementet vil

- vurdere å gjøre «Program for basiskompetanse i arbeidslivet» permanent
- iverksette forsøk med utvikling av tilpassede opplæringstilbud for voksne som ikke kan nås gjennom tiltak rettet mot arbeidsplassene
- utarbeide et utviklingsprogram for offentlige opplæringstilbydere som skal bidra til å utvikle opplæringstilbudet i grunnleggende ferdigheter for voksne, og styrke kvaliteten på dette tilbudet

6.5.3 Rett til videregående opplæring

Selv om både ungdom og mange voksne nå har rett til videregående opplæring, står likevel et økende antall personer uten slik rett. Dette gjelder dem som er født etter 1978, og som ikke har tatt videregående opplæring, eller som har falt fra underveis. Det gjelder også et økende antall innvandrere som har kommet til Norge for sent til å kunne benytte seg av ungdomsretten og som er for unge til å benytte seg av voksenretten. Gruppen av personer uten rett til videregående opplæring øker for hvert år.

På bakgrunn av dette mener departementet det er behov for å endre opplæringsloven for å gi flere voksne rett til videregående opplæring. Departementet vil foreslå at opplæringslovens bestemmelse om at bare voksne født før 1. januar 1978 har rett til videregående opplæring, oppheves, og erstattes med en aldersgrense på 25 år. På denne måten vil voksne som har fylt 25 år, og som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, få rett til slik opplæring etter søknad.

Departementet vil

- foreslå å oppheve opplæringslovens bestemmelse om at bare voksne født før 1978 har rett til videregående opplæring, og innføre en aldersgrense på 25 år. Lovendringsforslaget fremmes våren 2008

6.5.4 Ansvaret for voksenopplæring

Noen kommuner er så små at antallet deltakere i voksenopplæring hvert år vil være lavt, i noen tilfeller null. Deltakerne har også ulike behov. For enkelte kommuner kan det dermed være vanskelig og lite kostnadseffektivt å drive informasjonsarbeid og bygge opp kompetanse og kontinuitet i tilbudet. En del kommuner løser dette gjennom interkommunalt samarbeid, men det er likevel bare 10 prosent av deltakerne som tar grunnskoleopplæring i en annen kommune enn hjemkommunen. Både i det såkalte Grunnskoleprosjektet, som prøvde ut ulike modeller for voksenopplæring på grunnskolens område, og i nyere kartlegginger foretatt av Vox, rapporteres det om positive resultater fra interkommunalt samarbeid og fra samarbeid mellom kommune og fylkeskommune.

For mange voksne er det ønskelig med et sammenhengende opplæringsløp som omfatter både grunnskole og videregående opplæring, blant annet for å unngå unødig tap av tid. Det er derfor ønskelig å se nivåene i sammenheng. På videregående nivå er kontakten med arbeidslivet og Arbeids- og velferdsetaten om opplæring i en del tilfeller bedre utviklet enn i kommunene. Ansvaret for realkompetansevurdering gjør dessuten at fylkeskommunene har en naturlig veiledningsoppgave overfor voksne. Undersøkelser av voksenopplæringstilbudet på videregående nivå viser videre at et klart mindretall av de som har lese- og skrivevansker, og dermed behov for tilleggsopplæring på grunnskolens nivå, får dette. Samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene ser ut til å være

for svakt utviklet på dette området. Styrket samarbeid vil kunne bidra til et bedre samordnet tilbud på tvers av kommuner, og bedre tilpasset opplæring på videregående nivå for de som har svake grunnleggende ferdigheter.

Departementet mener svakhetene ved voksenopplæringstilbudet på grunnskolens nivå, både når det gjelder informasjon, tilpasning av tilbudene og samarbeid med andre aktører, indikerer at det er behov for videre utredning av hvordan det kan skapes gode tilbud i hele landet. Det er naturlig å se dette arbeidet i sammenheng med regjeringens arbeid med forvaltningsreformen, der ansvaret for ulike former for voksenopplæring på Kunnskapsdepartementets område vil bli vurdert. Det er videre naturlig at ansvaret for kommunenes voksenopplæringstilbud, og ulike måter å se opplæringsløpet i sammenheng, vurderes i lys av den ansvarsdeling en kommer fram til på disse områdene. Målet er å få en mest mulig hensiktsmessig samordning av informasjon, veiledning og tilbud om voksenopplæring.

Departementet vil

- utrede nærmere hvordan det kan skapes gode voksenopplæringstilbud på grunnskolens nivå i hele landet

6.5.5 Samarbeid om opplæring for arbeidssøkere

Kompetansereformen har i for liten grad nådd fram til arbeidssøkere. Departementet ser det som viktig at Arbeids- og velferdsetaten og kommunesektoren samarbeider godt om kompetanseheving for arbeidssøkere som trenger dette for å komme i arbeid, slik det også er signalisert i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering.

Videre er det behov for at arbeidsmarkedsopplæringen (AMO) kan gi et mer praksisnært tilbud. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) foreslås det å tilpasse regelverket for AMO slik at Arbeids- og velferdsetaten i større grad enn i dag kan tilby praksisnær opplæring. Det åpnes også for forlenget varighet for arbeidssøkere med store arbeidshindre som kan trenge en lengre opplæringsperiode enn dagens regelverk for AMO gir anledning til. Dette kan styrke muligheten for å gjennomføre opplæring på grunnskolens og videregående opplæringsnivå for denne gruppen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har høsten 2006 tatt initiativ overfor KS for å få i stand en avtale om samarbeid med kommuner/fylkeskommuner om arbeidssøkere som trenger opplæ-

ring på grunnskolens eller videregående opplæringsnivå for å komme i arbeid, og om andre områder der arbeids- og velferdsetaten og kommunene/fylkeskommunene har grenseflater, delt ansvar eller andre samarbeidsbehov.

Departementet vil

- Følge opp initiativet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om samarbeid med kommunesektoren om arbeidssøkere som trenger opplæring

6.5.6 Ventetid

Når voksne søkere med rett til opplæring henvender seg til kommunen eller fylkeskommunen, er det viktig at opplæringen tilbys i samsvar med den enkeltes ønsker både med hensyn til innhold, organisering og tidspunkt. Det framgår av opplæringsloven at opplæringen skal tilpasses behovene til den enkelte. Utfordringen her ligger først og fremst hos skoleeierne.

Voksne med rett til opplæring skal få sine opplæringsønsker ivaretatt snarest mulig etter at søknad om dette er sendt til kommune eller fylkeskommune. I tråd med forvaltningsloven skal slike søknader behandles uten ugrunnet opphold. Dersom en kommune eller en fylkeskommune forsøker å innføre ventetid for behandling, eller før et opplæringsønske fra en voksen med rett blir oppfylt, er det i strid med intensjonene i opplæringsloven. Loven har på dette området samme formuleringer både for ungdom og voksne, dvs. at begge grupper «har etter søknad rett til» opplæring. Undersøkelser viser likevel at det i en del kommuner og fylkeskommuner tar for lang tid før søkere får tilbud. Det er derfor behov for å presisere opplæringslovens bestemmelser på dette feltet overfor kommunesektoren.

Departementet vil

- presisere overfor kommunesektoren at det ikke er anledning til å sette voksne søkere med rett, på ventelister

6.5.7 Kompetanseutvikling i arbeidslivet

Læringsforventninger og læringsmiljø på arbeidsplassen har stor betydning for voksnes læring. Departementet mener det er begrenset hva staten kan og bør gjøre når det gjelder å regulere arbeidet med kompetanseutvikling på den enkelte arbeidsplass. Departementet fastholder at læring som er

begrunnet i virksomhetens kompetansebehov, er virksomhetens eget ansvar. Gjennom ulike virkemidler, som for eksempel «Program for basiskompetanse i arbeidslivet», kan staten stimulere og legge til rette for at virksomhetene satser på kompetanseheving også for ansatte med lav utdanning. Andre land har gode erfaringer med andre tiltak. Et eksempel er egne tillitsvalgte, forankret i lov eller avtale, som jobber spesielt med motivering for og tilrettelegging av opplæring for de ansatte. Det er ønskelig å vurdere ulike tiltak for å stimulere til deltakelse i læring blant de med lav kompetanse, men slike vurderinger må gjøres i samarbeid med arbeidslivets parter.

Departementet vil

- utrede insentivordninger for læringsaktiviteter i virksomhetene som kan bidra til at lavt utdannede i større grad deltar i læring og kompetanseutvikling. Aktuelle departementer og partene i arbeidslivet inviteres til å delta i utredningsarbeidet

6.5.8 Opplæring i fengsler

Departementet mener det er viktig å gi innsatte i norske fengsler en reell mulighet til opplæring i tråd med de rettighetene som er nedfelt i opplæringsloven. En svært høy andel av innsatte mangler grunnleggende ferdigheter. Dette bidrar til å gjøre det vanskelig å skaffe seg en jobb etter endt soningstid. Bevilgninger til opplæring innenfor kriminalomsorgen har økt med omlag 24,5 millioner kroner siden den nåværende regjeringen tiltrådte.

Departementet vil

- gi flere innsatte tilbud om opplæring og har i statsbudsjettet for 2007 foreslått å bevilge ytterligere ti millioner kroner til dette formålet

6.5.9 Opplæring for voksne med minoritetsbakgrunn

Introduksjonsloven, som gir rett og plikt til norskopplæring, har ført til at opplæring er blitt obligatorisk for mange nyankomne innvandrere. Målgruppen for loven er nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering. Det gjelder i hovedsak nyankomne flyktninger, overføringsflyktninger, personer med kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon og personer som er innvilget oppholdstillatelse på humanitært

grunnlag på grunnlag av søknad om asyl. I tillegg inngår familiemedlemmene til disse gruppene.³⁹

Hovedregelen i loven er at de som har fått opphold med mulighet for permanent bosettingstillatelse, både har rett og plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fra og med høsten 2007 vil voksne asylsøkere over 16 år få inntil 250 timers norskundervisning mens de er i asylmottak. Vertskommunen for mottaket får statlig tilskudd til gjennomføring av opplæringen. Asylsøkere som får oppholdstillatelse, vil fortsette opplæringen i kraft av sin rett og plikt til å følge introduksjonsprogrammet.

Det gjelder en egen ordning i studiefinansieringen (flyktningstipend) for personer som har fått asyl i Norge, og som deltar i vanlig videregående opplæring eller grunnskoleopplæring med rett etter opplæringsloven. Flyktningstipend kan gis i inntil tre år og innebærer at hele utdanningsstøtten gis i form av stipend, med unntak av lån til dekning av skolepenger for personer som tar utdanning hos private utdanningstilbydere. Formålet med ordningen er at denne gruppen skal slippe å ta opp studielån til gjennomføring av grunnleggende utdanning gjennom fullstipendiering i Lånekassen. I 2006–2007 vil en voksen flyktning kunne få 8140 kroner per måned i stipend. Beløpet øker dersom vedkommende har barn å forsørge.

6.6 Informerte valg om utdanning og arbeid

Utdannings- og yrkesveiledning er en tjeneste som søker å bidra til informasjon om, refleksjon rundt og motivasjon for de valg den enkelte stilles overfor når det gjelder utdanning og yrke.

God utdannings- og yrkesveiledning kan motvirke sosiale forskjeller i valg av utdanning og yrke, og forhindre frafall i utdanningsløpet og i arbeidslivet. Dette er det bred enighet om internasjonalt og i norske fagmiljøer. EU og OECD har gjort utdannings- og yrkesveiledning til satsingsområde, og anbefaler sine medlemsland å gjøre det samme.⁴⁰ Flere norske utredninger, senest rapporten «Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring»⁴¹, slutter seg til dette.

I dag er det ulike instanser som har ansvar for de ulike målgruppene for veiledning. Elever i grunnopplæringen har lovfestet rett til rådgivning

³⁹ Introduksjonslovens regler om norskopplæring (innført fra 1. september 2005)

⁴⁰ OECD 2002

⁴¹ Utdanningsdirektoratet 2006a

om utdanning og yrker. Skoleeier har ansvar for å ivareta denne retten, jf. omtale i kapittel 6.3.7. De fleste arbeidssøkere, samt studenter og søkere til høyere utdanning, har ikke lovfestede rettigheter til veiledning. Arbeids og velferdsetaten er imidlertid ansvarlig for veiledning til arbeidssøkere med sikte på at de skal komme i arbeid, mens mange universiteter og høyskoler tilbyr sine studenter ulike typer studie- og karriereveiledning. I tillegg finnes det flere nettbaserte løsninger som gir informasjon om utdannings- og yrkesveier, blant annet Utdanning.no, Vilbli.no og NAVs Veivalg, Academia og Ploteus.⁴²

OECD og flere norske utredninger har pekt på alvorlige svakheter ved det norske systemet for utdannings- og yrkesveiledning:

- Veilederne mangler ofte kompetanse.
- Tjenestene er for dårlig kvalitetssikret.
- Tjenestene i de ulike sektorene er dårlig koordinert.
- Det mangler et tilbud til voksne.

Utdannings- og yrkesveiledning skal både se på tvers av utdanningsnivåene og på sammenhengen mellom utdanning og yrkesmuligheter/yrkesdeltakelse. Rådgivningstjenesten i skolen veileder elever fra ungdomstrinnet over i videregående opplæring, og fra videregående opplæring over i arbeidsliv, fagskoleutdanning og høyere utdanning. Universitetenes og høyskolenes studieveiledningstjenester veileder studenter inn i og gjennom studieprogrammene, og mange steder finnes det også karriereveiledningstjenester som veileder kandidatene over i arbeidslivet. I tillegg vil veiledning bli en viktig oppgave for arbeids- og velferdsetaten, som det fremgår av Arbeids- og inkluderingsdepartementets St.meld nr. 9 (2006–2007), Arbeid, velferd og inkludering⁴³. Siden så mye av veiledningen foregår i forhold til brukernes *overgang* mellom sektorer, mener Kunnskapsdepartementet at en tverrsektoriell tilnærming er nødvendig, og at et livslangt læringsperspektiv må legges til grunn. Yrkes- og utdanningsrådgivning i grunnopplæringen er nærmere omtalt under 6.3.7.

I høyere utdanning er det et mål at utdanningsøkere og studenter skal få god og nøytral veiledning om studietilbud og deres yrkesrelevans. Her har universitetene og høyskolene et ansvar. Ved å satse på veiledning kan de bidra til å redusere fra-

fall og omvalg i høyere utdanning, og dessuten motvirke arbeidsledighet blant nyutdannede kandidater. Karriereveiledning i overgangen fra studium til arbeidsliv er spesielt viktig for kandidater med lavt utdannede foreldre og kandidater med minoritetsbakgrunn, som ikke har nettverk i like stor grad som andre kandidater. Forskning viser også at foreldrenes utdanningsbakgrunn har sammenheng med fullføring, og at frafallet er størst for studenter med lavt utdannede foreldre. God veiledning i høyere utdanning er dermed også viktig i arbeidet for sosial utjevning.

Universitetenes og høyskolenes studieveiledning er knyttet til institusjonens egne studietilbud, og ikke alle tilbyr karriereveiledningstjenester. Det er også en utfordring at disse tjenestene ikke alltid er godt nok kvalitetssikret, og at veilederne ikke alltid har den nødvendige kompetansen. I tillegg mangler det en nøytral veiledningsinstans som kan veilede utdanningssøkerne i et utdanningsmarked som blir stadig mer preget av markedsføring. Dette gjelder især den store gruppen av søkere til høyere utdanning (nesten halvparten) som tar et opphold mellom videregående opplæring og fagskoleutdanning og høyere utdanning og derfor ikke kan benytte rådgivningstjenesten i grunnopplæringen. Det er høyt frafall i de første årene av høyere utdanning, og noe av det skyldes feilvalg. Departementet mener disse utfordringene delvis bør løses gjennom tiltak ved den enkelte institusjon, og delvis ved at sektorens veiledningstjenester samarbeider med veiledningstjenester i andre sektorer. For dette formålet kan den partnerskapsmodellen som beskrives i det følgende, være et godt virkemiddel.

Regionale «partnerskap for karriereveiledning» er under utprøving i Nordland, Akershus og Telemark, jf. innst. S. nr. 268 (2003–2004) og St.meld. nr. 30, Kultur for læring (2003–2004). Tiltaket innebærer samarbeid om utdannings- og yrkesveiledning mellom kommune, fylkeskommune, NAV, universiteter/høyskoler og partene i arbeidslivet lokalt. Departementet mener en slik partnerskapsmodell har mange fordeler. Den er fleksibel overfor lokale behov, samtidig som den innebærer koordinering av tjenestene i ulike sektorer. Gjennom en tverrsektoriell tilnærming vil modellen kunne profesjonalisere og integrere nåværende tjenester i grunnopplæringen, høyere utdanning og arbeids- og velferdsetaten, samtidig som man kan gi tilbud til målgrupper som i dag ikke får et godt nok tilbud: arbeidstakere, arbeidssøkere og utdanningssøkere som ikke kommer rett fra videregående opplæring. I arbeidet med å nå fram med veiledning til lavt utdannede og personer i risikoso-

⁴² Ploteus er EUs informasjonskanal når det gjelder studier i utlandet, og den norske delen oppdateres av Euroguidance Norge. Academia er et utvekslingsprogram for rådgivere.

⁴³ Med lov om arbeidsmarkedstjenester av 1. juli 2005 opphørte imidlertid arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvar for koordinering av utdannings- og yrkesveiledningen.

nen for arbeidsledighet er det viktig at både Arbeids- og velferdsetaten og arbeidslivets parter er involvert. Partnerskapsmodellen vil også, med sin tverrsektorielle og veiledningsfaglige tilnærming, kunne bidra til den nødvendige nøytraliteten i veiledningen, særlig overfor videregående opplæring og høyere utdanning.

Departementet ser imidlertid at det er noen utfordringer ved en slik modell. Den lokale handlefriheten kan medføre svært ulike løsninger, og det kan bli vanskelig å sikre likeverdig kvalitet. Departementet mener derfor det er behov for nasjonal koordinering av partnerskapene, og vil for dette formålet utrede opprettelsen av et nasjonalt koordinerende organ for utdannings- og yrkesveiledning. Et slikt organ vil være et ledende kompetansemiljø på feltet og bistå de ulike sektorene i veiledningsarbeidet. I tillegg vil organet utarbeide nasjonale kompetanse- og kvalitetsstandarder for veiledningen, initiere kompetansehevingstiltak, og være faglig inspirator og pådriver for hele praksisfeltet. På grunn av sitt tverrsektorielle virkefelt bør et slikt organ være tverrdepartementalt forankret.

Departementet vil

- evaluere de tre forsøkene med regionale partnerskap for karriereveiledning med henblikk på landsdekkende implementering.
- sette ned en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere opprettelse av et nasjonalt koordinerende organ for utdannings- og yrkesveiledning.
- videreutvikle de etablerte nettstedene for utdannings- og yrkesveiledning
- systematisk følge opp de høyere utdanningsinstitusjonenes arbeid med studie- og karriereveiledning

6.7 Bedre datagrunnlag for statistikk og forskning om sosial utjevning

I dag er det mangelfull kunnskap om forhold i utdanningssystemet som har betydning for sosial utjevning. For at myndighetene skal kunne arbeide offensivt videre med å styrke utdanningens rolle som verktøy for sosial utjevning, må kunnskapsgrunnlaget utvides.

Det er særlig behov for å gjennomføre kartlegginger og avgrensede forskningsprosjekter innenfor følgende områder: spesialpedagogisk kompetanse i skoler, barnehager og på helsestasjoner, kvaliteten i barnehagene, tverretattlig samarbeid om

barn og elever med sammensatte problemer, SFO, kvaliteten på fagopplæringen, frafall i yrkesopplæringen i Nord-Norge, utviklingen i førskole- og lærerkompetanse; ansvarsdelingen mellom skole og hjem og betydningen av ernæring for læring.

Det er et stort, udekket behov for statistikk, forskning og analyse av utviklingstrender og langsiktige effekter av tiltak, særlig knyttet til utsatte grupper og tidlige tiltak. Slik kunnskap forutsetter data på individnivå. I de siste årene har tilfanget av individdata økt, både fra innsamling av administrative registre, nasjonale prøver, brukerundersøkelser og internasjonale undersøkelser. Kunnskapsdepartementet har støttet utviklingen av Nasjonal utdanningsbase i regi av SSB, som gir unike muligheter for statistikk og forskning på utdanningsområdet.

Mens tilfanget av individdata er relativt bra når det gjelder deltakelse i videregående opplæring og høyere utdanning, er det mangelfullt for barnehage og grunnskole. Mange barnehager, skoler og kommuner gjør en betydelig innsats med å dokumentere og rapportere lokalt, men lite av denne verdifulle kunnskapen blir systematisert og benyttet på nasjonalt nivå. For at myndighetene skal være i stand til å følge med på om man lykkes med tidlige tiltak, er det nødvendig at individdata blir samlet inn, systematisert og analysert, også på nivåene under videregående opplæring. Slike analyser vil også være til nytte for kommuner og skoler.

Det er behov for individdata knyttet til deltakelse i barnehage, for å følge med på utviklingen i barnehagedekningen for grupper som har størst behov for å delta i barnehage. I grunnskolen er det blant annet behov for bedre oversikt over deltakelse og fravær, hvilke tiltak som settes inn på ulike tidspunkter i løpet, og hvilke læringsresultater som oppnås.

Innsamling av individdata og bruk av denne typen opplysninger krever at det til enhver tid tas grunnleggende personvern hensyn. Kunnskapsdepartementet vil sørge for at all behandling av personopplysninger ivaretar hensynet til personvernet, herunder de kravene som følger av lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Det er allerede igangsatt et utredningsarbeid som vurderer behovet for individdata på nasjonalt nivå mot hensynet til den enkeltes personvern.

Innsamling av individdata behøver ikke å medføre merarbeid for ansatte i skoler og barnehager. Mye individdata kan hentes fra eksisterende administrative systemer, og det vil være mulig å samordne ulike rapporteringer bedre enn det som er tilfellet i dag, slik at rapporteringsbyrden ikke nødvendigvis økes. All slik rapportering er som nevnt

underlagt personopplysningsloven, som sikrer personvernet.

Økte krav om dokumentasjon fra elever, foreldre og myndigheter oppfattes ulikt av lærere. Mens noen tolker dette som byråkratisering og en byrde, tolker andre det som en profesjonalisering av læreryrket. Det lærere reagerer mest på, er påtvunget samarbeid om oppgaver som ikke oppfattes som meningsfulle. Det er skoleledelsens ansvar at arbeidet organiseres på en måte som kommer elevene til gode.⁴⁴

Når det gjelder voksne, er det stor usikkerhet knyttet til data om deltakelse i realkompetansevurdering og deltakelse og frafall fra videregående opplæring. Hovedtyngden av voksne tas inn i videregående opplæring via den såkalte voksenopplæringsveien, og blir ikke registrert i den generelle søkerstatistikken i VIGO. Søkertallene sier derfor lite om den reelle deltakelsen i opplæringen. Det er trolig forskjeller i hva fylkene rapporterer, og usikkerhet rundt selve systemet for innrapportering. Kunnskap om hvem som deltar, hva slags type opplæring de deltar i, hvor mye som avkortes ut fra realkompetansevurdering, og hvorfor noen faller fra, er nødvendig for å kunne iverksette tiltak for å få flere til å benytte seg av retten til videregående opplæring.

Departementets vil

- foreta en utredning av et eksplisitt hjemmelsgrunnlag for innhenting av nødvendige data i barnehageloven.

- gjennomføre et helhetlig utredningsarbeid for å forberede nødvendige lovendringsforslag i opplæringsloven og friskoleloven.
- iverksette tiltak for å forbedre datagrunnlaget om voksnes deltakelse i realkompetansevurdering, avkorting av opplæring, og deltakelse og frafall blant voksne.

6.8 Formidling og dialog

Å formidle hovedbudskapet, innsatsområdene og tiltakene i denne stortingsmeldingen krever god og omfattende dialog med berørte grupper i sektorene. Dette vil være barnehage- og skoleeiere, aktører i arbeids- og samfunnsniv, førskolelærere, allmennlærere og andre ansatte i barnehage og skole, styrere og rektorer, foreldre, barn, elever og lærerutdanningsinstitusjoner. Formålet med en slik dialog vil være todelt: for det første å informere om grunnlaget for og innholdet i meldingen, for det andre å bidra til at de ulike aktørene i sektoren faktisk gjennomfører de mange tiltakene som fremmes.

Departementet vil derfor legge betydelig vekt på kommunikasjon med sektorene i arbeidet med oppfølgingen av stortingsmeldingen. En viktig målsetting for kommunikasjonsarbeidet vil være å skape dialog og involvere målgruppene direkte i oppfølgingsarbeidet. Det er et mål å bidra til å skape lokale arenaer for utveksling av informasjon og drøfting av erfaringer, herunder spredning av gode eksempler, viktige rapporter og analyser. Større konferanser rundt i landet kan også være et aktuelt virkemiddel for å fremme denne prosessen.

⁴⁴ Nicolaisen mfl 2005

7 Økonomisk-administrative konsekvenser

Et viktig premiss for innretning av forslagene i denne meldingen er at ulikheter i læring og deltakelse oppstår tidlig, og at disse forskjellene videreføres og til dels forsterkes oppover i utdannings-systemet. For eksempel vil frafall i videregående opplæring ofte henge sammen med manglende læringsutbytte på et tidligere stadium. Departementets utgangspunkt er videre at det er lønnsomt å sette inn tiltak tidlig, både for den enkelte, for skolen og for samfunnet.

7.1 Småbarnsalderen

Barnehagesektoren finansieres hovedsakelig av foreldrene, staten og kommunene. I kommunale barnehager dekket kommunale driftstilskudd om lag 33 prosent av de totale kostnadene i 2005. Statstilskudd og foreldrebetaling utgjorde henholdsvis 41 prosent og 23 prosent av den totale finansieringen. Andre offentlige tilskudd og andre inntekter dekket om lag 3 prosent av kostnadene. I ordinære private barnehager utgjorde foreldrebetalingen i 2005 om lag 29 prosent av finansieringen. Statstilskudd og kommunalt tilskudd utgjorde hhv. 55 prosent og 13 prosent. Andre finansieringskilder dekket om lag 3 prosent av kostnadene.

Barnehageforliket, inngått i 2003, innebærer at kommunenes samlede ressursbruk på barnehager gjennom de frie midlene skal opprettholdes på samme nivå som før forliket ble inngått. All økning i offentlig finansiering av barnehageplasser skal dermed komme gjennom økte statlige tilskudd. Det tas sikte på at de statlige øremerkede tilskuddene innlemmes i inntektsrammen til kommunene fra 1. januar 2009, forutsatt at full dekning er oppnådd.

Regjeringen har satt som mål at full barnehagedekning skal nås innen utgangen av 2007. I Kunnskapsdepartementets St.prp. nr. 1 (2006–2007) er det lagt budsjettmessig til rette for dette ved at det er foreslått en økning i de statlige bevilgningene til barnehagesektoren på 3,2 mrd. kroner, herunder 1,2 mrd. kroner til nye plasser i 2007.

Det tas sikte på at lovfestet rett til barnehageplass trer i kraft 1. januar 2009 under forutsetning av at målet om full barnehagedekning er nådd. I

meldingen foreslås det at det skal utredes mulighet for innføring av en kommunal plikt om språkstimulering for barn i førskolealder som har et særskilt behov for dette, uavhengig av om barnet er i barnehage eller ikke. Innføringen av en eventuell kommunal plikt til språkstimulering kan kreve økte ressurser i kommunene. Kostnadene kan bl.a. være knyttet til behov for ressurser og virkemidler for å kunne avdekke språkvanskene, og til etablering og drift av ulike oppfølgingstiltak. Eventuelle økte kostnader må ses i sammenheng med ressurser knyttet til dagens rett til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder. Utredningen skal vurdere ulike aspekter ved en slik kommunal plikt, bl.a. når en slik plikt eventuelt kan innføres, og hvor store utgifter dette vil innebære for kommunene.

Departementet vil sette i gang et arbeid med en strategi for kompetanseheving i barnehagesektoren, jf. beskrivelse i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Tiltakene i strategiplanen vil bygge videre på kompetansesatsingen i 2006, samtidig som den vil ha et mer langsiktig perspektiv. Departementet vil videre utarbeide en tiltaksplan for rekruttering av førskolelærere til sektoren.

Departementet vil komme tilbake til de økonomiske konsekvensene av de ulike tiltakene i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

7.2 Grunnopplæringen

Grunnskole og videregående opplæring er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til kommunesektoren, dvs. rammetilskudd fra staten og skatteinntekter. Rammefinansieringen hviler på en ansvarsdeling der statens ansvar er å gi kommunesektoren gode rammevilkår, mens det er kommunene og fylkeskommunene som selv skal prioritere ressursbruken og finne fram til gode løsninger på lokale behov. Kommunene skal også utforme tjenestene slik de selv finner best, innenfor gjeldende lover, de nasjonale standardene og annet regelverk som eksisterer på de forskjellige tjenesteområdene. Finansieringssystemet gir kommunene og fylkeskommunene en viss frihet til å fastsette det totale ressursnivået til skolen og til å fordele res-

surser til ulike formål innenfor skolen. Kommunene har hatt en betydelig vekst i de frie inntektene i de siste to årene. På grunnlag av ny informasjon om bl.a. skatteinngang anslås de frie inntektene å øke reelt med 9,5 mrd. kroner i 2006. I 2007 legges det opp til en vekst i de frie inntektene på 3,65 mrd. kroner. Departementet forventer at dette vil gi økte ressurser til skolen.

Regjeringen vil utvide skoledagen opptil 28 undervisningstimer i uken på barnetrinnet. Økt timetall skal øke kvaliteten i opplæringen og gi rom for å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter. En utvidet skoledag skal legge til rette for økt fysisk aktivitet og leksehjelp, gi rom for økt oppmerksomhet omkring elevvurdering og gode rammer omkring måltidene. En lengre skoledag vil redusere behovet for skolefritidsordningen.

En utvidelse av timetallet på barnetrinnet er kostnadsberegnet til i overkant av 130 millioner kroner per uketime. Da er dagens utgifter til undervisning med for- og etterarbeid og administrative ekstraavgifter lagt til grunn. En utvidelse av timetallet vil kunne få konsekvenser for utgiftene til SFO. Økonomiske beregninger vil måtte gjøres etter hvert som rammene og innholdet i en ny skoledag utvikles. En utvidelse av timetallet vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Departementet vil innføre en ordning med frukt og grønt i skolen. En arbeidsgruppe har vurdert forskjellige alternativer for innføring av skolemat. Kostnadene vil variere med hvilket alternativ som velges. Departementet vil komme tilbake med en nærmere vurdering av kostnadene i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Departementet vil utvikle nye nasjonale prøver som grunnlag for kvalitetsutvikling og gjennomføre kartleggingsprøver i lesing på 2. trinn og kartleggingsprøver i regning (tallforståelse) på 2. eller 3. trinn. Dagens individvurderingssystem og -praksis skal videreutvikles for å sikre at alle elever skal få faglige, realistiske og nødvendige tilbakemeldinger og slik øke læringsutbyttet. Departementet vil vurdere hvordan man kan ta i bruk ulike virkemidler for å sikre en større grad av oppfølging både av den enkelte elevs resultater fra kartleggingsprøvene og av skolens resultater på de nasjonale prøvene. Departementet tar sikte på å dekke utgiftene til utvikling av nye nasjonale prøver, gjennomføring av kartleggingsprøver og videreutvikling av dagens vurderingssystem innenfor ordinær budsjettamme.

Departementet foreslår å forenkle regelverket slik at skolene i noen tilfeller selv skal kunne fatte vedtak om spesialundervisning i tilfeller der skolene selv har kompetanse til å vurdere saken. Dette

vil kunne frigjøre ressurser i kommunen til å styrke tidlig innsats i skolen.

Regjeringen vil fremme forslag om en egen bestemmelse i opplæringsloven som regulerer retten til særskilt språkopplæring i videregående opplæring. Endringen innebærer kun en synliggjøring av allerede eksisterende rettigheter, og gir ingen nye forpliktelser for fylkeskommunene. En egen lovbestemmelse om retten til særskilt språkopplæring i videregående opplæring vil i tillegg fjerne kravet om sakkyndig vurdering knyttet til retten, noe som betyr redusert behov for administrative ressurser. Departementet legger til grunn at forslaget ikke har budsjettmessige konsekvenser.

Departementet skal vurdere om et alternativ med toårig praksisbasert løp kan være hensiktsmessig å innføre i videregående opplæring. Forslaget innebærer ikke endringer i den enkeltes rett til tre års videregående opplæring. Som en del av departementets vurdering av et slikt toårig løp med praksisbrev vil også de økonomiske konsekvensene inngå.

I meldingen foreslås det å utvide mandatet til Foreldreutvalget for grunnskolen til å gjelde det første året i videregående opplæring. Departementet vil komme tilbake til eventuelle økonomiske konsekvenser av dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

I meldingen varsles det at departementet vil målrette og effektivisere det statlige tilsynet med opplæringsloven og friskoleloven. Departementet vil komme tilbake til eventuelle økonomiske konsekvenser i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

7.3 Høyere utdanning

Departementet vil bl.a. som en oppfølging av NOK-UTs evaluering av allmennlærerutdanningen vurdere organiseringen av utdanningen. Departementet vil komme tilbake til eventuelle økonomiske konsekvenser i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Departementet foreslår å innføre en mulighet for å binde renten på studielån i ti år. Forslaget vil kun ha administrative kostnader. Dette vil dekkes innenfor ordinær budsjettamme.

7.4 Kunnskapsløft for voksne

Regjeringen vil fremme forslag om å endre opplæringslovens bestemmelse om at retten til opplæ-

ring gjelder voksne som er født før 1978, slik at retten vil gjelde for voksne over 25 år. Utvidelse av voksnes rett vil innebære økte kostnader til opplæring for fylkeskommunene. Utgiftene for fylkeskommunene som en følge av å utvide voksnes rett til videregående opplæring anslås å være i størrelsesorden 47 millioner kroner per år, avhengig av hvor mange som vil benytte seg av voksenretten som følge av en eventuell lovendring.

Departementet vil iverksette en motivasjons- og informasjonskampanje rettet mot voksne og utrede mulige insentivordninger for at flere lavt utdannede deltar i opplæringstiltak i virksomhetene. Departementet tar sikte på å dekke utgiftene knyttet til disse tiltakene innenfor ordinær budsjetttramme.

I meldingen foreslås det videre at målgruppen for Program for basiskompetanse i arbeidslivet utvides. Departementet vil komme tilbake til eventuelle økonomiske konsekvensene av dette tiltaket i forbindelse med de årlige budsjettforslagene. Forslagene vil samlet bidra til at flere kommer i arbeid i stedet for å være på trygd, og vil derfor kunne bidra til reduserte kostnader for staten.

7.5 Informerte valg

For å styrke rådgivningen i skolen varsles det i denne meldingen at det skal utarbeides ulike kompetansekriterier for henholdsvis sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, og at regelverket om retten til nødvendig rådgivning skal klargjøre og presisere hvilke oppgaver som er knyttet til den sosialpedagogiske rådgivningen og utdannings- og yrkesrådgivningen. Departementet vil komme tilbake til eventuelle økonomiske konsekvenser i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Departementet vil utrede om det bør opprettes et eget nasjonalt koordinerende organ for utdannings- og yrkesveiledning. En vurdering av kostnadene vil inngå som en del av denne utredningen. Departementet vil eventuelt komme tilbake til de økonomiske konsekvensene i de årlige budsjettforslagene.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 15. desember 2006 om ... og ingen sto igjen blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Litteraturliste**

- ABM-utvikling (2006): Bibliotekreform 2014, Del I og II «Norgesbiblioteket». *ABM-skrift* nr. 30 og 31.
- American Education Research Association (2005): “Early Childhood Education: Investing in Quality Makes Sense. Research Points”, Fall 2005, Volume 3, Issue 2.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006a): *St.meld. nr. 9 (2006/2007)* «Arbeid velferd og inkludering».
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006b): «Handlingsplan mot fattigdom.» Handlingsplan, *vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007)* – Statsbudsjettet 2007.
- Asplan Viak (2006): *Analyse av barnehagetall pr. 20.09.2006*.
- Aukrust, Vibeke Grøver (2006a): *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Aukrust, Vibeke Grøver (2006b) *Young children acquiring second language vocabulary in preschool group time: does amount, diversity, and discourse complexity of teacher talk matter?* (under publisering)
- Bachmann, Kari og Peder Haug (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62, Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
- Bakken, Anders (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen*. NOVA Rapport 15/03.
- Birkemo, Asbjørn (2002): *Læringsmiljø og utvikling*. Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Beichtman, Joseph H., Rana Nair, Marjorie Clegg og P.G. Patel (1986): «Prevalence of Speech and Language disorders in 5 year old children in the Ottawa-Carleton Region». *Journal of Speech and Hearing Disorders*, 51, 98–110.
- Bjørndal, Ivar (2003): *Videregående opplæring i 800 år – med hovedvekt på tiden etter 1950*. Forum bok.
- Black, Paul og Dylan Wiliam (1998): «Assessment and Classroom Learning», *Assessment in Education: Principles, Policies and Practice*, CARFAX, Oxfordshire, Vol 5, No. 1.
- Borgen, Jorunn Spord og Synnøve Skjersli Brandt (2006): *Ekstraordinært eller selvfølgelig?* Evaluering av den kulturelle skolesekken i grunnskolen. Rapport 5/2006. NIFU STEP.
- Bratsberg, Bernt, Torbjørn Hægeland og Oddbjørn Raaum (2006): *Lese- og tallforståelse, utdanning og arbeidsmarkedssuksess*. ALL-monografiserien nr. 4. Lesesenteret, Universitetet i Stavanger.
- Bremnes, Ragnhild, Torger Falch og Bjarne Strøm (2006): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak*. SØF-rapport nr. 04/06. Senter for økonomisk forskning, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Buland, Trond og Vidar Havn (2004): *Organiseringen av oppfølgingstjenesten – Sluttrapport fra kartleggingen*. Sintef teknologiledelse IFIM.
- Byrhagen, Karen N., Torberg Falch og Bjarne Strøm (2006): Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke. SØF-rapport nr.8/06.
- Dahl, Thomas (red.), Trond Buland, Håkon Finne og Vidar Havn (2006): *Hjelp til praksisspranget, evaluering av veiledning av nyutdannede lærere*. SINTEF, teknologi og samfunn.
- Dale, Erling Lars og Jarl Inge Wærness (2003): *Differensiering og tilpasning i grunnopplæringen, rom for alle – blick for den enkelte*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Dale, Erling Lars og Jarl Inge Wærness (2006): *Vurdering og læring i en elevaktiv skole*. Universitetsforlaget.
- Danielsen, Inger-Johanne, Harald Furre, Rune Stiberg-Jamt og Skaalvik, Einar M. (2006): *Som elevene ser det. Analyse av den nasjonale undersøkelsen Elevinspektørene i 2005*. Revidert utgave. Oxford Research.
- Daugstad, Gunlaug (2006): *Omfang av bruk av kontantstøtte blant barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn*. SSB-rapport 26/2006.

- Dickinson, David og Patton Tabors (2001) (red.): *Beginning literacy with language*. Paul Brookes.
- Diseth, Åge, Ole Johan Eikeland og Terje Manger (2006): *Innsette i norske fengsel: Utdanning, utdanningsønske og rett til opplæring*. Fylkesmannen i Hordaland, Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen|Eikeland forskning og undervisning.
- ECON (2004): *Etterspørselen etter barnehageplasser*. ECON rapport 2004-026.
- ECON (2006): *Voksenopplæring: Tilbudssidehindringer og incentiver*. Rapport 2006-055.
- Ellingsæter, Anne Lise og Lars Gulbrandsen (2003): *Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode*. NOVA-rapport 24/03. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Engesbakk, Heidi, Vigdis Haugerud, Sigrun Røstad og Tor Arne Stubbe (2005): *... Men hvor skal vi henvende oss*. Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring, Oslo: Vox.
- Espenakk, Unni og Erna Horn (2002): «TRAS (Tidlig Registrering Av Språkutvikling)». *Nordisk tidsskrift for spesialpedagogikk*, Årgang Nr. 2-3. 2002. Universitetsforlaget.
- EU-kommisjonen (2006): *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*. COM 481 Final. Commission of the European Communities.
- Fekjær, Silje (2006): «Utdanning hos annengenerasjon etniske minoriteter i Norge». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2006:47(1):5793.
- Finnmark fylkeskommune (2003): *Frafall blant borteboende elever ved videregående skoler i Finnmark*. Rapport fra FINNUT for Fylkesmannen i Finnmark, utdanningsavdelingen.
- Frost, Jørgen, Sigrid Madsbjerg, Jan Niedersøe, Åke Olofsson og Peer Møller Sørensen (2005): «Semantic and Phonological Skills in Predicting Reading Development: From 3-16 Years of Age». *Dyslexia*, 11, 79-92.
- Frost, Jørgen (2006): *Tidlig intervensjon, begrepsavklaring og alternative betegnelser*. Notat til Kunnskapsdepartementet, Bredtvet kompetansesenter 2006.
- Gabrielsen, Egil, Jan Haslund, Bengt Oscar Lagerstrøm, (2005): *Lese- og mestringskompetanse i den norske voksenbefolkningen, Resultater fra «Adult Literacy and Life Skills» (ALL)*.
- Grejs, Ole (2004): *Fra lærebok til praktisk jobbing. Evaluering av mekanikerprosjektet på Færder vgs*. Grejs organisasjonsutvikling 2004.
- Grøgaard, Jens B., Ida Hatlevik og Eifred Markusen (2004): *Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak NIFUSTEP*. Rapport 9/2004.
- Grønmo, Liv Sissel, Ole K. Bergem, Marit Kjærnsli, Svein Lie og Are Turmo (2004): «Hva i all verden har skjedd i realfagene? Norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2003». *Acta Didactica* 5 2004, ILS, UiO.
- Guldbrandsen, Lars (2005): «Data og statistikk i barnehagesektoren». Vedlegg 3 i *Klar ferdig gå, tyngre satsing på de små*. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. NOVA.
- Hansen, Marianne Nordli (1999): «Utdanningspolitikk og ulikhet. Rekruttering til høyere utdanning 1985/1996.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 40, nr. 2.
- Hansen, Marianne Nordli (2004): «En klassedelt skole», i *Klassekampen* 13.12.2004.
- Hansen, Marianne Nordli (2005): «Ulikhet i osloskolen: rekruttering og segregering.» *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2005:5(1):326.
- Hansen, Marianne Nordli (2006): *The Impact of Economic Resources on Educational Attainment*. Memorandum, Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UIO.
- Haug, Peder (2002): *Normal og spesial i grunnskolen*. Høgskulen i Volda. Avdeling for lærarutdanning.
- Haug, Peder (2004): *Resultat frå Evalueringa av Reform 97*. Noregs forskningsråd.
- Haug, Peder (2006a): «Kva det blir brukt tid på i skulen. Resultat frå ei studie i 1.4. klasse». Innlegg på konferansen «Innhold og arbeidsmåter i skolen» Stjørdal 20.06.2006.
- Haug, Peder (red.) (2006b): *Begynneropplæring og tilpassa undervisning kva skjer i klasserommet?* Caspar forlag. (Kommer i desember 2006)
- Haug, Peder og Bachmann, Kari (2006): «Tilpasset opplæring - Hva vet vi?». Innlegg på seminar. Oslo 25.08.2006.
- Haugerud, Vigdis, Sigrun Røstad og Tor Arne Stubbe (2005a): *Intensjoner og realiteter. Fylkeskommunenes håndtering av voksnes rett til videregående opplæring*. Vox.
- Haugerud, Vigdis, Sigrun Røstad og Tor Arne Stubbe (2005b): *Grunnskoleopplæring for voksne. Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring*. Vox.
- Heggen, Kåre og Tormod Øia (2005): *Ungdom i endring Mestring og marginalisering*. Abstrakt forlag.
- Helland, Håvard og Støren, Liv Anne (2004): *Videregående opplæring – progresjon, gjennomføring og tilgang til læreplaner*. NIFU STEP skriftserie 26/2004.

- Helland, Håvard (2006): *Progresjon og kompetanse-oppnåelse i yrkesfagopplæring*, Arbeidsnotat 9/2006, NIFU STEP.
- Hernes, Gudmund (1974): Om ulikhetens reproduksjon. Hvilken rolle spiller skolen? I Mortensen, Mauritz Sundt (red.): *I forskningens lys: 32 artikler om norsk forskning i går, i dag, i morgen*. Norges almenvitenskapelige forskningsråd.
- Hyltenstam, Kenneth, Ottar Brox, Thor Ola Engen og Anne Hvenekilde (1996): *Tilpasset språkopplæring for minoritetselever*. Rapport fra konsensuskonferanse. Norges forskningsråd.
- Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen, Oddbjørn Raaum og Kjell G. Salvanes (2005a): *Skolebi-dragsindikatorer. Beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002/2003 og 2003/2004*. Rapport 33. Statistisk sentralbyrå.
- Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen, Oddbjørn Raaum og Kjell G. Salvanes (2005b): «Familiebakgrunn, skoleressurser og avgangskarakterer i norsk grunnskole». I *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*. Statistiske analyser 74. Statistisk sentralbyrå.
- Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen og Oddbjørn Raaum (2006): *Skoleresultater 2005. En kartlegging av karakterer fra grunn- og videregående skoler i Norge*. SSB-notater 2006/35. Statistisk sentralbyrå.
- Haahr, Jens Henrik, Thomas Kibak Nilsen, Martin Eggert Hansen og Søren Teglgård Jakobsen (2005): *Explaining Student Performance. Evidence From the International PISA, TIMSS and PIRLS Surveys*. Danish Technological Institute.
- Imsen, Gunn (2003): *Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte en empirisk studie av grunnskolen 4., 7. og 10. trinn. Evaluering av Reform 97*. Tapir akademisk forlag.
- Jenner, Håkan (2004): «Motivation och motivationsarbeid i skola och behandling». *Forskning i fokus*, 16513460. Myndigheten for skolutveckling.
- Kavli, Hanne Cecile (2001): *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barneha-gebruk blant etniske minoriteter*. Fafo-rapport 349. Forskningsstiftelsen Fafo.
- Kjærnsli, Marit, Svein Lie, Rolf Vegar Olsen, Astrid Roe og Are Turmo (2004): *Rett spor eller ville veier? Norske elevers prestasjoner i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2003*, Universitetsforlaget.
- Klette, Kirsti, Vibeke G. Aukrust, Frøydis Hertzeberg og Bente E. Hagtvet (2003): *Klasserom-mets praksisformer etter Reform 97*. Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Klette, Kirsti og Lie, Svein (2006): *Sentrale Funn. Foreløpige resultater fra PISA+ prosjektet*.
- Korsvold, Tora (1998): *For alle barn. Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*. Abstrakt forlag.
- KUF (1998): «Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov». St.meld. nr. 23 (1997/1998).
- Kvello, Ø. og C. Wendelborg (2002): *Nasjonal eva-luering av skolefritidsordningen – Belyst i et hel-hetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø. NTF-rapport*. Nord- Trøndelagsforskning.
- Landgård, Kari (2006): «Ungdom, psykisk helse og profesjonell hjelp», i *Tidsskrift for ungdomsfors-kning*, nr. 2-2006. Fagbokforlaget.
- Lauglo, Jon (1996): *Motbakke, men mer driv? Inn-vandrerungdom i norsk skole*. Rapport 6/98, Ungforsk.
- Levin, Ben (2004): «Making Research Matter More». *Education Policy Analysis Archives*, Vol 12, No 56, oktober 2004.
- Lie, Svein, Marit Kjærnsli, Astrid Roe og Are Turmo (2001): *Godt rustet for framtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv*. PISA/Institutt for Lærerutdanning og Skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Lundberg, Ingvar, Frost, Jørgen og Petersen, Ole-Peter (1988). «Effects of an extensive program for stimulating phonological awareness in preschool children.» *Reading Research Quarterly*, 22, 23756.
- Lyytinen, Heikki et al (2004): «Early Development of Children at Familial Risk for Dyslexia Follow-up from Birth to School Age». *Dyslexia* 10 2004.
- Se også intervju med VG <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=114461>
- Og om Nokia-prisen for PC-spillet Ekapeli http://www.jyvaskyla.fi/tiedotus/human_tech_city/index.php/2005-02/45
- Lødding, Berit (2001): *Norske får liksom førsterett: om tilgang til opplæring i bedrift for ungdom med innvandrerbakgrunn i Oslo og Akershus* NIFU.
- Løge, Inger Kristine, Inge Bø, Heidi Omdal og Arlene Arstad Thorsen (2003): *Hva skjer ved overgangen barnehage – skole? Tverrfaglig samarbeid rundt skolestart – teori og evaluering*. Rapport II 2003, Senter for atferdsforskning, Høgskolen i Stavanger 2003.
- Løge, Inger Kristine og Arlene Arstad Thorsen (2005): *Sammenheng mellom språk og atferd? Rapport fra et pilotprosjekt*. Senter for atferdsforskning, Universitetet i Stavanger.

- Markussen, Eifred og Sandberg, Nina (2005): *Stayerne, sluttere og returnerte*, NIFU STEP skriftserie 6/2005. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Markussen, Eifred, Berit Lødding, Nina Sandberg og Nils Vibe (2006): *Forskjell på folk hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseopptilnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. Rapport, 3/2006. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Martin, Michael O., Ina V.S. Mullis, Eugenio J. Gonzalez og Steven J. Chrostowski (2004): *TIMSS 2003 International Science Report. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*.
- Mehlbye, Jill og Charlotte Ringsmose (2004): *Elementer i god skolepraksis – De gode eksempler*. Akf-forlaget.
- Mikkelsen, Rolf, Elisabeth Buk-Berge, Hein Ellingsen, Dag Fjeldstad og Annette Sund (2001): «Demokratisk beredskap og engasjement hos 9. klassinger i Norge og 27 andre land». *Acta Didactica* 1/2001. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Mikkelsen, Rolf, Dag Fjeldstad og Hein Ellingsen (2002): *Demokratisk beredskap og engasjement hos elever i videregående skole i Norge og 13 andre land. IEA Civic Education Study Norge 2002*. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Mullis, Ina V.S., Michael O. Martin, Eugenio J. Gonzalez og Ann M. Kennedy (2003): *PIRLS 2001 International Report. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*.
- Nergård, Trude Brita (2003): *Ett års gratis barnehage – hvilke konsekvenser har det for overgangen til skolen? Evaluering av et forsøk*. NOVA-rapport 7/03. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nicolaisen, Heidi, Torgeir Nyen og Dag Olberg (2005): *Lærernes arbeidstid. Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004–2006*. Fafo-rapport 508.
- NIFU STEP (2006): «Nesten 500 doktorgrader i første halvår». *Doktorgrader i tall*. Nyhetsbald. Oslo: NIFU STEP. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NOKUT (2006): *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006*. Del 1: Hovedrapport. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.
- Nordahl, Thomas (2000): *Samarbeid mellom hjem og skole – en kartleggingsundersøkelse*. NOVA-rapport 8/2000.
- Nordahl, Thomas (2003): *Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole - En evaluering innenfor Reform 97*. NOVA-rapport 13/03. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordahl, Thomas (2005): *Læringsmiljø og pedagogisk analyse en beskrivelse og evaluering av LP-modellen*. NOVA-rapport 19/05. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordahl, Thomas (2006): Upubliserte tabeller basert på Foreldreundersøkelsen 2002.
- Norsk Respons (2006): *Landsomfattende meningsmåling 16. – 22. 2006*. På oppdrag fra Utdanningsforbundet.
- NOU 1992: 17 *Rammeplan for barnehagen*. Norges offentlige utredninger
- NOU 1999: 33 *Nyttige lærepenger*. Norges offentlige utredninger.
- NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*. Norges offentlige utredninger.
- NOU 2003: 16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Norges offentlige utredninger.
- Nyen, Torgeir (2005): *Livslang læring i norsk arbeidsliv II. Resultater fra lærevilkårsmonitoreren*. Fafo-rapport 501. Forskningsstiftelsen Fafo.
- Nyen, Torgeir (2006): *Hvis jobben krever det. En analyse av sammenhengene mellom krav til basisferdigheter, faktiske basisferdigheter og deltakelse i læringsaktiviteter i norsk arbeidsliv*. Lesesenteret, Universitetet i Stavanger.
- Næss, Terje og Liv Anne Støren (2006): *Hvem er de nye studentene?* Arbeidsnotat 3/2006. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- OECD (1999): *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2001a): *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2001b): *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2002): *Policies for Information, Guidance and Counselling Services. Country Note Norway. Organisation for Economic Co-operation and Development*.

- OECD (2003a): *Adult Literacy and Life skills survey*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2003b): *Knowledge management New Challenges for Educational Research*. Education & Skills, vol. 2003, no. 6.
- OECD (2004a): *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2004b): *How Student Performance Varies between Schools and the Role that Socio-economic Background Plays in This*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2005a): *Education at a Glance*. OECD Indicators 2005. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2005b): *Students with disabilities, learning difficulties and disadvantages Statistics and indicators for curriculum access and equity*. EDU/CERI/CD(2005)16, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2006a): *Equity in Education Thematic Review. Norway country note*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2006b): *Are Students Ready for a Technology-rich World? What PISA Studies Tell Us*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2006c): *Education at a Glance*. OECD Indicators 2005. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2006d): *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2006e): *Thematic review of Tertiary Education, Norway Country Note*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Opheim, Vibeke (2002): *Kostbar kunnskap Fordeling og tilbakebetaling av studielån etter inntekt, utdanning og sosial bakgrunn*. NIFU Skriftserie 16/2002.
- Opheim, Vibeke (2004): *Equity in Education. Country Analytical Report*. Norway. NIFU STEP-rapport 7/2004. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning. Ot.prp. nr. 55 (2003–2004).
- Pettersen, Silje Vatne (2003): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk avkontantstøtte våren 2002*. SSB-rapport 2003/9. Statistisk sentralbyrå.
- Rambøll Management (2005): *Når helsesøster kartlegger Evaluering av kartleggingsverktøyet SPRÅK 4 ved helsestasjon*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, desember 2005. Rambøll Management.
- Rambøll Management (2006): *Evaluering av tilskuddsordningen – Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetspråklige barn i førskolealder*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, august 2006. Rambøll Management.
- Rauan, Estrallita Cometa (2006): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar januar 2006*, Notat 2006/32. Statistisk sentralbyrå.
- Riksrevisjonen (2006): «Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen», *Dokument nr. 3:10 (2005/2006)*. Dokument nr. 3-serien.
- Roness, Dag (2000): *Førskolelærere og yrkesvalg*. Undersøkelse foretatt på vegne av Norsk Lærerlag.
- Rosow, Ingeborg (2003): «Ungdommen nå til dags – tall fra Ung i Norge 2002», *Tidsskrift for ungdomsforskning 1 2003*.
- Rønsen, Marit (2005): *Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbeidstilbud*, SSB-rapport 2005/23. Statistisk sentralbyrå.
- Sejersted Francis (2005): *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Shore, Rima (1997): *Rethinking the Brain: New Insights into Early Development*. Family and Work Institute.
- Shonkoff, Jack P., og Deborah A. Phillips (red.) (2000): *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*. National Academy Press.
- Skolverket (2005): *Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat*. Rapport, Skolverket.
- Smeby, Jens-Christian (2003): *Førskolestudentenes yrkesplaner*. Arbeidsnotat 8/03. Senter for profesjonsforskning, Høyskolen i Oslo.
- Solheim, Ragnas Gees og Finn Egil Tønnesen (2003): *Hvorfor leser klasser så forskjellig?* Senter for Leseforskning, Høyskolen i Stavanger.
- Sosial- og helsedirektoratet (2006a): *Retningslinjer for undersøkelse av syn, hørsel og språk hos barn*. Nasjonale faglige retningslinjer, 15-1235.
- Sosial- og helsedirektoratet (2006b): *Veileder i diagnostikk og behandling av AD/HD*.
- Støren, Liv Anne og Clara Åse Arnesen (2003): «Et kjønnsdelt utdanningssystem», i *Utdanning 2003-ressurser, rekruttering og resultater*, Statistiske analyser. Statistisk sentralbyrå.
- Støren, Liv Anne (2005a): «Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en

- fremtidig suksesshistorie?» i Mona Raabe (red.): *Utdanning 2005 – Deltakelse og kompetanse*. Statistiske analyser. Statistisk sentralbyrå.
- Støren, Liv Anne (2005b): *Ungdom med innvandrerbakgrunn – et dokumentasjonsnotat*. NIFU STEP Arbeidsnotat, 34/2005. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Telhaug, Alfred O. og Odd A. Mediås (2003): *Grunnskolen som nasjonsbygger - Fra statspietisme til nyliberalisme*. Abstrakt forlag.
- TNS Gallup (2006): *Bruk av støtteordninger i barnehager for familier med lavest betalingsevne – rapport fra en undersøkelse blant kommuner*.
- Torgersen, Leila (2004): *Ungdommens digitale hverdag – bruk av PC, internett, TV-spill og mobiltelefon blant elever på ungdomsskolen og videregående skole*. NOVA-rapport 8/04. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Tønnessen, Liv Kari B. (2004): *Norsk utdanningshistorie – en innføring med fokus på grunnskolenes utvikling*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Turmo, Are og Svein Lie (2004): «Hva kjennetegner skoler som skårer høyt i PISA 2000?» *Acta didactica* 1/2004. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- UFD (2003): *Situasjonsbeskrivelse av grunnsopplæringen*. 2.utgave juni 2003. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- UFD (2005a): *Lærer elevene mer på lærende skoler? Snarvei i Kompetanseberetningen 2005*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- UFD (2005b): *Gi rom for lesing! Strategi for stimulering av leselyst og leseferdighet 2003–2007*.
- UNESCO (2006): *Education for all Global Monitoring Report 2007, Strong Foundations, Early childhood care and education*. The United Nations Educational.
- Utdanningsdirektoratet (2006a): *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2006b): «Forebyggende innsatser i skolen». *Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*. Redaktører: Thomas Nordahl, Øystein Gravrok, Hege Knudsmoen, Torill M.B. Larsen og Karin Rørnes. Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsforbundet (2006): «Arbeidsmiljø i skole og barnehage». *Faktaark 09/06*. Utarbeidet av avdeling for utredning, Utdanningsforbundet.
- Valvatne, Helene og Margareth Sandvik (2002): *Barn, språk og kultur. Språkutvikling fram til sjuårsalderen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Vestfold fylkeskommune (2004): *Satsing mot frafall i videregående opplæring i Vestfold. Tiltaksplan for 2004 og 2005*. Vestfold fylkeskommune. Avdeling for utdanning.
- Vox (2006): *Basis! Voksnes læring 2006 tilstand, utfordringer og anbefalinger*.
- Wagner, Åse Kari Hansen (2003): «Språk og lesing: Arv er langt fra alt!» *Adopsjonsforum* 5: 2003.
- Wessel Andersson, Helle (red.) (2005): *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*. Rapport 3/05. SINTEF Helse.
- Willms, Jon Douglas (2003): *Student Engagement At School, A Sense Of Belonging And Participation. Results From Pisa 2000*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Wærness, Jarl Inge og Yngve Lindvig (2005): *Analyse av lærlinginspektørene*. Rapport 1/2005, Læringslaben.
- Øia, Tormod (2006): Tabeller basert på undersøkelsen Ung i Norge 2002.
- Øzerk, Kamil (2003): *Sampedagogikk*. Oplandske Bokforlag.
- Aaboen, Mira Sletten (2001): *Det skal ikke stå på viljen: utdanningsplaner og yrkesønsker blant Osloungdom med innvandrerbakgrunn*. NOVA Rapport 8/01. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Aamodt, Per Olaf og Nils Martin Stølen (2003): «Vekst i utdanningssystemet», i *Utdanning 2003 ressurser, rekruttering og resultater*, Statistiske analyser. Statistisk sentralbyrå.
- Østlandsforskning (2005): *Evaluering av tiltak i seks oppvekstkommuner*, ØF-rapport nr. 03/2005.
- Andre kilder:
- Asplan Viak (2006): Analyse av barnehagetall per 20.09.2006
- Bydel Bjerke – hjemmeside:
http://www.bydel-bjerke.oslo.kommune.no/barn_og_unge/lar_meg_norsk_for_skolestart/
- Bydel Grorud – hjemmeside:
http://www.bydel-grorud.oslo.kommune.no/barn_og_unge/
- «Språk 4» Rapport om kartlegging av språk til 4-åringer

- «SKO-prosjektet» Kartlegging og oppfølging av barns språkutvikling
 - SKO-2-prosjektet
Kartlegging og oppfølging av barns språkutvikling i tverrfaglig samarbeid. Erfaringer fra videre spredning av kartlegging med SPRÅK 4 basert på «Grorudmodellen».
- Forskningsrådet hjemmesider: Kilden: «Seksualisert trakassering på timeplanen»
<http://kilden.forskningsradet.no/c16880/artikkel/vis.html?tid=36737>
- Eigersund kommune – hjemmeside:
<http://www.eigersund.kommune.no/content/view/full/3030/>
<http://www.uis.no/COMMON/WEBCENTER/webcenter.nsf/Dok/5D9B54B0F184B061C125712A00490DB2?OpenDocument&Connect=0&Lang=Norsk>
- Klepp kommune (2005): *Føringar i overgangane for å sikre at det er samanheng i barn og unge si utvikling og opplæring.*
<http://www.kleppbhg.no/informasjon/Føringar%20for%20overgangane.pdf>
- SSB (2005 og 2006): Diverse statistikk
- Barnehagestatistikk:
<http://www.ssb.no/emner/04/02/10/barnehager/>
 - Innvandringsstatistikk:
<http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innv-bef/tab-2005-05-26-06.html>
 - Utdanningsstatistikk: Videregående opplæring
<http://www.ssb.no/emner/04/02/30/vgo-gjen/>
 - IKT i husholdningene 2006
<http://www.ssb.no/emner/10/03/ikthus/tab-2006-09-14-01.html>
 - Tabeller (2006): Beregnet av Statistisk sentralbyrå på oppdrag av Kunnskapsdepartementet
-

Vedlegg 2**Eksempler****1 ALLE MED i Eigersund**

Eigersund kommune har samarbeidet med Senter for adferdsforskning i å utvikle et eget observasjonsmateriale til bruk i barnehagene. Hensikten er å gi både foreldre og personell et bedre og mer helhetlig bilde av barnet, og det er et hovedmål å fange opp de barna som trenger oppfølging på et så tidlig tidspunkt som mulig. Opplegget, som er kalt ALLE MED, bygger på erkjennelsen av at barn som sliter med sosial mestring, også veldig ofte sliter med språklig mestring.

Observasjonsskjemaet dekker seks utviklingsområder: språkutvikling, lek, sosioemosjonell utvikling, hverdagsaktiviteter og trivsel og sanse-motorisk utvikling. Gjennom å krysse av i felter for barnets alder innenfor hver kategori i en sirkel får man et bilde av barnets utvikling. Observasjons-spørsmålene til de forskjellige feltene tar utgangspunkt i praksis fra barnehagene. Materiellet skal være enkelt å bruke og lett å forstå. Ved behov suppleres kartleggingen med bruk av verktøyet TRAS (tidlig registrering av språkvansker).

Kartleggingen skal også danne utgangspunkt for foreldresamarbeid, for eventuell kontakt med andre fagfolk og sist, men ikke minst, bidra til økt bevisstgjøring om det pedagogiske tilbudet barnehagen gir til barna. Materiellet skal gi personalet hjelp til å ha en observerende holdning i samspill med barnet, og på denne måten bidra til å øke kvaliteten på innholdet i barnehagen.

Den enkelte barnehage i Eigersund har bidratt aktivt i forbindelse med utprøvingene i prosjektperioden i 2003 og 2004. I alt har 456 barn vært med på utprøvingen og resultatene er blitt analysert og bearbeidet flere ganger, fram til endelig utforming.

Responser fra foreldrene i Eigersund har vært svært positiv, ifølge kommunen. Mange foreldre og førskolelærere synes det er på høy tid at slikt materiell tas i bruk. Foreldrene er ofte imponert over at barnehagene jobber så systematisk, mens førskolelærerne gir tilbakemelding om at de opple-

ver at observasjonsskjemaet gir dem trygghet i arbeidet. Materiellet har også forenklet barnehagens observasjonsarbeid, og gitt personalet kompetanseheving i forhold til barns utvikling. PP-tjeneren har opplevd at ALLE MED gir et felles utgangspunkt for samarbeid rundt barnet, der foreldre/barnehage og PPT har samme fokus.

I Eigersund kommune er ALLE MED og TRAS nå blitt fast vedlegg til henvisning til PPT.

ALLE MED vil også følge barnet over i skolen etter foreldrenes samtykke. Det gis egen opplæring til lærerne på 1.trinn og i SFO.¹

2 Lavt utdanningsnivå ingen hindring i Steigen

Når det tas hensyn til foreldregruppens utdanningsnivå, viser tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) at enkelte skoler er langt dyktigere enn andre når det gjelder å tilføre elevene læring. En av disse er Steigens skolen avdeling Leinesfjord. SSBs beregninger viser at nettopp denne skolen er blant landets ti prosent beste når det gjelder å tilføre elevene læring. Viktige stikkord er langsiktig utviklingsarbeid, god skoleledelse og aktiv bruk av IKT.

Steigens skolen avdeling Leinesfjord er sentralskole i Steigen, en utkantkommune i Nordland fylke, der primærnæringene jordbruk og fiske står sentralt. Elevenes eksamenskarakterer ligger rundt landsgjennomsnittet, noe som er langt over resultatet til de fleste andre skoler med tilsvarende elevgrunnlag.

Skolen forklarer de gode resultatene med følgende forhold:

- skoleledelse, oppfølging av og samarbeid mellom lærerne
- samarbeid med lokale aktører
- opplæringstilbudet, med særlig vekt på:
 - tverrfaglige tematiske oppdrag,
 - bruk av IKT

¹ Eigersund kommune – hjemmeside

- tverrfaglig eksamen og
- tett oppfølging av den enkelte elev gjennom detaljert evaluering etter hvert oppdrag

En viktig forklaring på hvorfor skolen bidrar så positivt til elevenes læring, er at skolen ser på skoleutvikling som en kontinuerlig prosess, et arbeid man i kollegiet aldri blir ferdig med. For å stimulere til utfordrende prosesser i kollegiet er det avsatt felles tid til pedagogisk plangruppe og til pedagogisk verksted, der hele kollegiet deltar. I dette arbeidet brukes resultater fra nasjonale prøver, eksamen, elevinspektørene og lederutviklingsprogrammer aktivt for å stimulere debatten internt. Slik får kollegiet stadig utfordret sine egne oppfatninger om status på egen skole. I stedet for at kollegiet inntar en defensiv holdning til eventuelle problemer som avdekkes, brukes dette som grunnlag for nytt utviklingsarbeid.

På bakgrunn av slike felles pedagogiske drøftinger og vurderinger har skolen blant annet utviklet tverrfaglige oppdrag som en sentral arbeidsmåte på ungdomstrinnet. For å tilpasse eksamen til denne sentrale arbeidsformen på skolen har skolen også utarbeidet og prøvd ut tverrfaglig ukeseksamen. Oppdrag som arbeidsmåte og tverrfaglig eksamen gir elevene verdifulle erfaringer i å planlegge, gjennomføre og vurdere tverrfaglige tematiske oppdrag. I motsetning til hvordan tradisjonell eksamen fungerer, vurderer skolen den tverrfaglige eksamen som en meget viktig kilde til læring og utvikling for elevene.

Steigen kommune har lang tradisjon i å være en utadrettet kommune og en aktiv deltaker i utviklingsarbeid i ulike sektorer. Kulturskolen er en prioritert kommunal oppgave, tross økonomiske vansker, og skolens samarbeid med ressurspersoner fra kultursektoren lokalt og regionalt gir grunnlag for store og spennende utviklingsprosjekter.

3 Tidlig tiltak i Time

Time kommune i Rogaland har gått i bresjen for systematisk arbeid med språkutvikling for å forebygge nederlag i lese- og skriveopplæringen. Et nøkkelbegrep er tidlig observasjon av alle barn. Arbeidet har gitt tydelige resultater, og den største gevinsten er at enkeltbarn med forsinket språkutvikling nå får hjelp tidligere enn før.

På initiativ fra forsker Inger Kristine Løge ved Senter for atferdsforskning Universitetet i Stavanger ble Time kommune i 2001 med i utprøvingen av språkkartleggingsverktøyet TRAS. Kommunen

er nå en av kommunene med lengst og bredest erfaring med bruk av dette verktøyet. Barnehagene i kommunen var allerede i utgangspunktet motiverte og hadde et godt grunnlag for å gå i gang. Flere av dem hadde allerede språk som satsingsområde og la vekt på språkstimulering som grunnlag for en god lese- og skriveutvikling. Kommunen var imidlertid oppmerksom på at arbeidet med observasjon og kartlegging av barnas språkutvikling i for stor grad var preget av tilfeldigheter, og at de ansattes kompetanse varierte for mye barnehagene imellom.

Innføringen av TRAS ble organisert av en arbeidsgruppe bestående av to styrere, en representant fra PPT og helsesøster. Arbeidsgruppen ga alle de 18 barnehagene i kommunen oppgaven med å finne en TRAS-ansvarlig. Felles planleggingsdager og samlinger har vært et viktig element i arbeidet.

Ikke alle barnehagene var like selvdrevne. Arbeidsgruppa måtte etter hvert innse at det var nødvendig å presse på for at alle skulle starte arbeidet i sin barnehage. Det ble satt et ambisiøst krav om at alle femåringene skulle bli observert innen oktober 2003, og på nytt igjen våren 2004, og alle toåringene i løpet av våren 2004. I ettertid oppgir de TRAS-ansvarlige at det var nettopp dette presset de trengte for å komme i gang.

Arbeidet har gitt en rekke aha-opplevelser. Ikke minst har personalet erfart at de tidligere ofte så seg «blinde» på enkelte barn, mens de overså andre. De har også erfart at det kan være nødvendig med grundig observasjon for å oppdage at for eksempel språkforståelsen ikke er helt på linje med barnets alder, selv om barn kan snakke mye, rent og bruke språket aktivt. Personalet har også sett nødvendigheten av systematisk observasjon av alle barn for å kunne oppdage eventuelle vansker som ikke viser seg tydelig i hverdagen.

Arbeidet har påvirket organiseringen av dagen i barnehagen. Det har vært viktig og tankevekkende å se hvilke impulser, stimuli og stadige inntrykk man omgir barna med daglig. Barn må ha tid til å bearbeide disse, og mange barn må ha hjelp til å klare å sortere ut alle inntrykkene. Personalet har fått større bevissthet om hvilke og hvor mange leker som ligger framme daglig, tempo på aktiviteter og organisering av lekegrupper.

Dette forebygger større vansker senere. PPT gir tilbakemelding om at de merker et bedre systemarbeid i barnehagene, og at barnehagene er mer presise i henvisningene som går på språk. Foreldrene gir tilbakemelding på at de synes opplegget er spennende, og at de opplever dokumentasjon på at deres eget barn er sett.

Overgangen mellom barnehage og skole er blitt smidigere, gjennom at skolen nå kan bygge direkte på det arbeidet som er nedlagt i barnehagene. Skolen har fått mer kunnskap om hvert enkelt barn, gjennom at systematisk informasjon blir formidlet fra barnehage til skole. TRAS-registreringen gir læreren et bilde av hvordan barnets språkutvikling har vært over år, om hvilke huller som finnes, og hvilke sterke sider barnet har når det gjelder språk.

Time kommune er ikke redd for at dette blir en «flopp» som mister sin verdi etter en stund. Barnehagene i Time kommune, både kommunale og private, er stolte av det arbeidet de har gjort, og TRAS er kjent for foreldre, politikere og administrasjonen i kommunen. Nettopp ved at arbeidet er forankret helt opp i ledelsen av avdeling for oppvekst, gjennom alle ledd til og med assistentene i barnehagen, har verktøyet fått sin sikre plass i barnehagehverdagen. TRAS er tatt inn i Time kommune sin felles plan for leseopplæring fra 0 til 15 år, med et pålegg om at alle barn som går i barnehage, skal bli observert ved hjelp av TRAS. I tillegg skal helsestasjon og den åpne barnehagen gi tilbud om observasjon av barn som ikke går i barnehage.²

4 Vancouver-prosjektet

Utdrag av artikkelen Språk og lesing: Arv er langt fra alt! Av Åse Kari H. Wagner Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger

Et av de beste internasjonale eksemplene på effekten av tidlig forebyggende arbeid, er et kanadisk prosjekt drevet av forskere fra University of British Columbia, Vancouver. Resultatene viser at man ved hjelp av enkle og billige metoder kan forbedre barns språk og leseferdigheter betraktelig, minske antallet barn i risikozonen dramatisk og dessuten minske forskjellene mellom ulikt stilte grupper av barn.

Prosjektet startet da barna var 5 år gamle og gikk i barnehagen, og pågikk til de var ti år. 30 skoler fra hele Vancouver og fra varierte sosio-økonomiske kår deltok, og alle barn var inkludert. 20 prosent av barna var minoritetsspråklige, med bak-

grunn fra 38 ulike språk. Ved prosjektstart ble barna testet for muntlig språkhukommelse, fonologiske ferdigheter, setningsoppbygning og annet (forhold som har sammenheng med lesing, særlig avkodning). Risikogruppene var da på hele 25 prosent for enspråklige engelske barn og så mye som 34 prosent for minoritetsspråklige barn.

I åra som så fulgte, fikk alle barn – inkludert de som ikke befant seg i noen risikogruppe – så et spesielt treningsprogram. Programmet besto av varierte språkaktiviteter, og innholdet endret seg naturligvis ettersom barna ble eldre. Lærerne ble trent til å drive programmet selv, og aktivitetene skulle være en naturlig del av barnehage- og skolehverdagen. De fleste aktivitetene kunne hele barnegruppa være sammen om, men også gruppeleker og individuelle aktiviteter forekom. Aktivitetene som ble bedrevet da barna var relativt små, varierte fra fonologiske leker (leker med språkets lydside) og leker som hadde som mål å utvikle ordforråd, til leseforberedende aktiviteter.

Blant mange eksempler kan nevnes det at barna skulle klappe hver gang de hørte et nytt ord og – seinere – stavelse, lek med rim og rytme, og etter ei stund også det å for eksempel klippe opp et bilde av en fisk i så mange deler som antall lyder barna hørte, ordforrådskonkurranser som «på hvor mange måter kan vi beskrive det å bevege seg gjennom rommet?», hvorpå barna skulle komme opp med så mange forslag som mulig (løpe, springe, gå, slentre, hoppe bortover, smyge seg, liste seg etc.), ukas bokstav (som barna lyttet ut, tegnet til, i tillegg til å tenke på ting i klasserommet som begynte på samme lyd, og til og med bake kake hver uke med ukas bokstav), boka om meg (som barna «skrev» i) og masse annet.

En svært sentral komponent var utvikling av ordforråd – det å eksponere barna for så mye og variert språk som mulig – og her var det viktig å gi barna *førstehåndsopplevelser*: Skulle de lære om laksen, ja så dro de til lakseelva og så på laksefiske, oppdaget naturen rundt og fikk inn det vell av assosiasjoner, minner, synsinntrykk og lukter som er nødvendig for dybdeforståelsen av ord.

Da barna var 10 år, gikk man igjen inn og så på risikogrupper, og det viste seg da at disse hadde skrumpet dramatisk inn; til 3 prosent for både enspråklige minoritetsspråklige barn.

5 Mekanikerprosjektet i Tønsberg

«Mekanikerprosjektet» ved Færder videregående skole i Tønsberg er et annet vellykket tiltak.³ Prosjektet ble til i et samarbeid mellom PP-tjenesten

² Time kommune har i tillegg tiltak rettet spesifikt mot norskopplæring for minoritetsspråklige barn og deres foreldre. Det finnes språkgrupper på tvers av barnehagene der personalet har hatt opplæring i språkopbygging knyttet til et konkret materiell (Snakke-pakken, tilsvarende Bjerkeprosjektet); Mor-barn-grupper der mor og barn mellom 1 og 1,5 år går sammen i barnehage i første del av norskopplæring for nye flyktninger (del av introduksjonsordningen); To barnehager er mottaksbarnehager, og personalet er under utdanning for å styrke kompetansen i dette arbeidet; Språk-skole for foreldre.

og to av lærerne på mekanisk avdeling, med skolens ledelse som en viktig pådriver. Formålet var å få ned det høye frafallet og heve motivasjonen blant elevene med dårlig grunnlag fra ungdomsskolen. Felles for elevene er at de har opplevd nederlag i forbindelse med grunnskolens krav til skriftlighet. Noen har ikke deltatt i ordinær undervisning de siste årene på ungdomsskolen. Færder videregående skole tilbyr elevene et eget opplegg, i tett samarbeid med foresatte gjennom hele skoleåret.

Prosjektets hovedidé er å flytte opplæringen fra teori og lærebok, over til praksis i verksted og muntlig kommunikasjon. I stedet for teoretiske forklaringer, har elevene fått se hvordan ting fungerer i praksis. Også eksamen har vært gjennomført på tilsvarende måte. Elevene har fått anledning til å vise sine kunnskaper og ferdigheter i praksis, fremfor at de risikerer å falle helt igjennom ved den tradisjonelle skriftlige eksamen.

Hovedvekten det første halvåret legges på sosialiseringprosesser og mestring med utgangspunkt i elevenes sosiale og ferdighetsmessige ståsted. Trygge og strenge rammer er et viktig element i dette. Holde avtaler, stå opp om morgenen, melde fra om fravær etc. Samtidig får elevene stor grad av valgfrihet i forhold til hva de jobber med på skolen.

Prosjektet oppnådde oppsiktsvekkende resultater det første året. Skolens målsetting var å få elevene gjennom grunnkurs med tanke på kompetanse på lavere nivå. I stedet oppnådde man full kompetanse i studieretningsfag. Elevene gikk ut av grunnkurset med gjennomsnittlig bedre karakterer enn elever i de andre klassene på mekanisk avdeling. Fraværet var redusert til minimum, motivasjonen for videre skolegang var stor, og elevene opptrådte med selvtillit og viste god atferd. En evaluering fant at suksessen skyldes motiverende lærere og en god undervisningsmetode.

³ Grejs 2004

Vedlegg 3**Forkortelser og ordforklaringer**

AD/HD	Attention Deficit/Hyperactivity Disorder
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
ALL	Literacy and Life skills survey
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring
BFD	Barne- og familiedepartementet
BUP	Barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste
Civic-undersøkelsen	Civic Education Study
FoU	Forskning og utvikling
FUG	Foreldreutvalget for grunnskolen
GSI	Grunnskolens informasjonssystem
GIVO	Gjennomføring i videregående opplæring
IALS	Institute for Advanced Legal Studies
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IOP	Individuell opplæringsplan
KD	Kunnskapsdepartementet
KOSTRA	Kommune-Stat-Rapportering
KS	Kommunenes sentralforbund
KUL	Kunnskap, utdanning og læring
LOSA	Lokal Opplæring i Samarbeid med Arbeidslivet
LP-modellen	Læringsmiljø og pedagogisk analyse
NAV	Arbeids- og velferdsetaten
NOKUT	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
NOVA	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Oppl.l.	Opplæringsloven
OT	Oppfølgingstjeneste
PISA	Programme for International Student Assessment
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Studies
Ploteus	Portal on Learning Opportunities throughout the European Space
PPT	Pedagogisk-psykologisk tjeneste
SFO	Skolefritidsordning
SRY	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
SSB	Statistisk sentralbyrå
St.prp. nr. 1	Statsbudsjettet
SU	Samarbeidsutvalg
TAF	Tekniske Allmenne Fag

TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Studies
UH	Universitet- og høyskole (UH-sektor, UH-loven)
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
VIGO	Videregående opplæring
VG1	Videregående trinn 1
VG2	Videregående trinn 2
VG3	Videregående trinn 3
VKI	Videregående kurs 1
VKII	Videregående kurs 2
VOX	Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet



Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.odin.dep.no/

Omslagsillustrasjon: Ide/design: Tank

Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 12/2006



241 379
Trykksak