

Sammendrag av stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring

Kapittel 1 Et kunnskapssamfunn for alle

Regjeringen vil føre en aktiv politikk for å redusere forskjellene i samfunnet. Målet er å minske klaseskillene, 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.

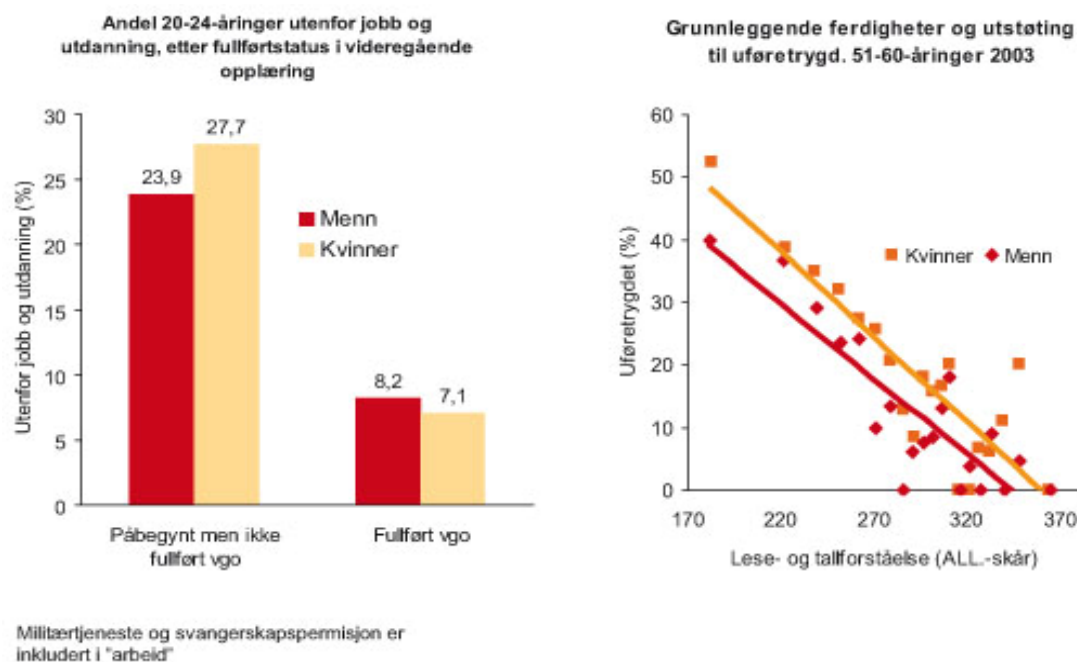
Utdanningssystemet påvirkes av endringer på andre samfunnsområder, og aktører på alle nivåer i utdanningssystemet må bruke sin kompetanse til å utvikle en offensiv tilnærming til samfunnsutviklingen. Når ulikhetene i samfunnet øker, må innsatsen for å motvirke forskjeller styrkes i utdanningssystemet.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

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 barn, elever, studenter og voksne 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. Disse forskjellene har i stor grad 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 mindre avhengig av familiebakgrunn.



Figur 1 Sammenhengen mellom utdanning/ferdigheter og utstøting fra videre utdanning og arbeid

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 kompetanse 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.

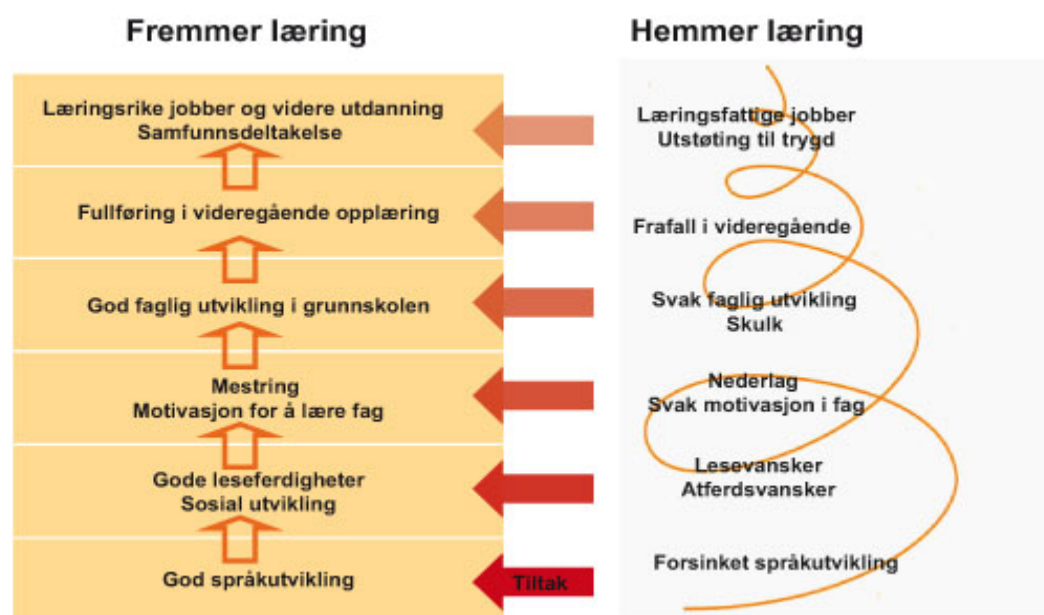
Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen mangedobles dersom man ikke fullfører videregående opplæring (figur 1). Blant unge mellom 20 og 24 år som har påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, 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, 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 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.

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.



Figur 2 Faktorer som fremmer og hemmer læring

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

Bedre muligheter for alle

Innsatsen for sosial utjevning som presenteres i denne stortingsmeldingen, har som hovedmål at alle skal tilegne seg nødvendig kompetanse og grunnleggende ferdigheter i grunnskolen, og at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring med gode resultater. 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 samfunnsliv. 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 ansvar for sitt eget liv.

Kapittel 2 Et godt utbygd utdannings- og kompetansesystem

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.

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 utjevnenende system. Utfordringene vi nå står overfor, er derfor av en annen karakter. Disse omtales i kapitlene tre og fire.

Kapittel 3 Hindringer for gode læringsprosesser

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.

Småbarnsalderen

De siste 20 årene har vi fått økt kunnskap om den betydningen småbarnsperioden har for individets mulighet for livslang læring. 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 avgjørende for barnets videre utvikling – både intellektuelt, sosialt og emosjonelt. Studier viser at tidlig språkstimulering kan forebygge sosiale forskjeller i senere læringsresultater i skolen. Tidlig språkstimulering kan blant annet være aktiv og bevisst lek med språket i form av eventyrlesing, sang, rim og regler.

Språkkartlegging på helsestasjonene

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». En kartlegging i 2000 avdekket stor mangel på systematiske tilnærmingmåter til språkvurdering på helsestasjonene. 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 kartleggingsmaterieell for å kunne avdekke språk- og talevansker.

Tilgang til barnehager med høy kvalitet

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.

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. Rundt 5 prosent ønsker ikke barnehageplass selv om foreldrebetalingen ble satt ned til 500 kroner måneden. 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 siden kontantstøtten i gjennomsnitt står for en høyere andel av disse familienes samlede inntekt.

I tillegg til målet om full barnehagedekning er det viktig at innholdet i barnehagen har høy 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. 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. En viktig forutsetning for høy kvalitet er et kompetent og kvalifisert barnehagepersonale. OECD peker på at norske barnehager har en

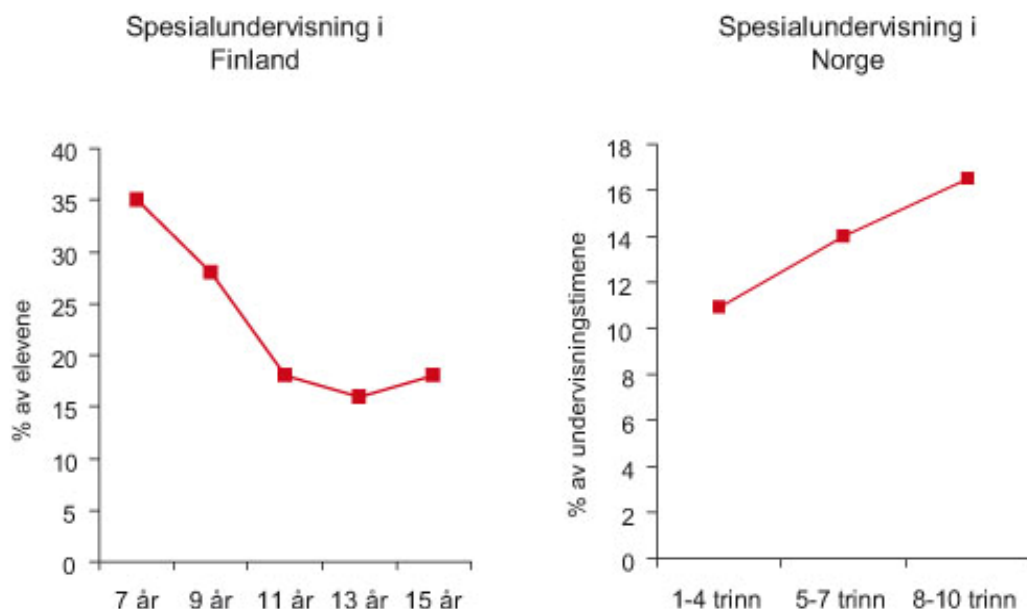
lavere andel personale med førskolelærerutdanning enn våre naboland Sverige og Danmark. Dersom man ser på antall barn per pedagog i 2004 i disse landene, hadde Sverige 11,2 barn i alderen tre til fem år per førskolelærer, mens Danmark hadde 6,9 barn i samme aldersgruppe per førskolelærer. Disse to landene 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.

Grunnoppfølgingen

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. 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. 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 Utvikling i bruk av spesialundervisning etter alder på eleven. Prosent av elevene og undervisningstimer per elev

Figuren over viser forskjellen på bruk av spesialundervisning i Norge og Finland. 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.

Læringsforventninger og oppfølging viktig for læring

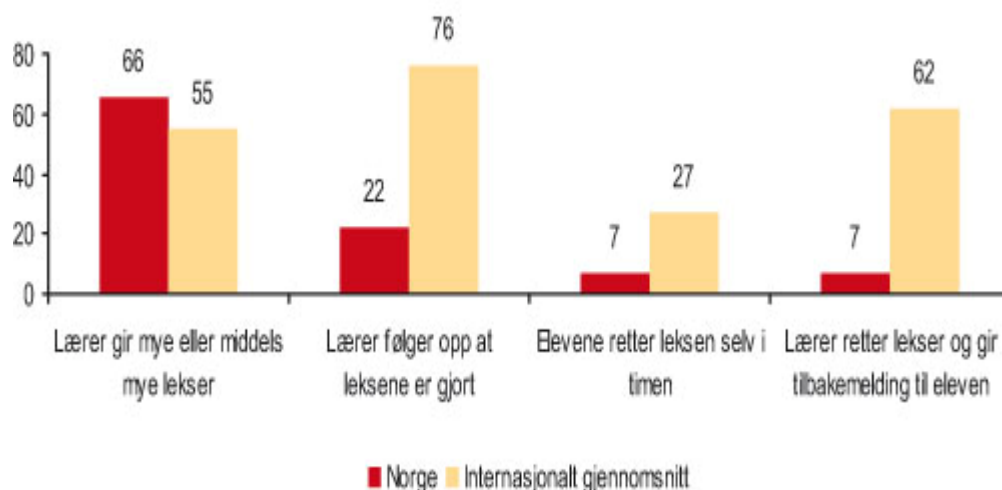
Internasjonal forskning viser at høye forventninger til eleven er en avgjørende forutsetning for at barn og unge faktisk lærer. Sammenliknet med elever i de andre nordiske landene rapporterer norske elever om lavest faglige krav fra lærerne. Forskningen viser også at lærere systematisk har lavere forventninger til enkelte elevgrupper, blant andre minoritetsspråklige elever og elever med lavt utdannede foreldre. Disse lave forventningene er basert på forutinntatte oppfatninger av foreldrene. Dette kan bidra til et for lavt ambisjonsnivå, og dermed til sosial reproduksjon.

Evalueringen av Reform 97 tyder på at den norske grunnskolen 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 refleksjon rundt hensikten med de ulike aktivitetene, og det brukes lite tid til avrunding og oppsummering.

Uklare læringsmål og kriterier for vurdering kan føre til at de sosiale forskjellene opprettholdes. 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.

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. 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 4). 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.



Figur 4 Oppfølging av lekser i naturfag, Norge sammenliknet med gjennomsnittet av de landene som deltok i TIMSS-undersøkelsen. Prosent av elevene i 8. klasse 2003

Videregående opplæring

Hovedutfordringen i den videregående opplæringen er 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. 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 som igjen varierer med elevenes 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 yrkeslivet dersom de ikke har tilegnet seg de tilstrekkelige ferdigheter i grunnskolen. Dagens arbeidsliv stiller krav om kompetanse i form av grunnleggende ferdigheter. Organiseringen av og kravene i fag- og yrkesopplæringen i Reform 94 og i Kunnskapsløftet avspeiler dette.

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. Dette må igjen ses i sammenheng med elevenes familiebakgrunn. I tillegg ser det ut til at kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen varierer.

For dem som går yrkesfaglige utdanningsprogrammer, er tilgangen til læreplass svært viktig for at de ikke skal avbryte opplæringen etter videregående trinn 2. Det er forskjell mellom fagene på hvor vanskelig det er å få læreplass. Det ser også ut til å være en sammenheng mellom familiebakgrunn og sannsynligheten for å få læreplass. Elever med foreldre som har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, får lettere læreplass enn andre elever. 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. 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. 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 jentedominerte fagene.

Begrensninger i rådgivningen

Riktig valg av utdanningsprogram er viktig for at den enkelte skal få en god start i videregående opplæring. 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.

Dagens system er ved enkelte skoler basert på at den enkelte oppsøker rådgivningstjenesten. Det innebærer 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.

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.

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. 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 jobbbrettet opplæring.

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.

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. 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.

Barnehage – ulikheter i deltakelse

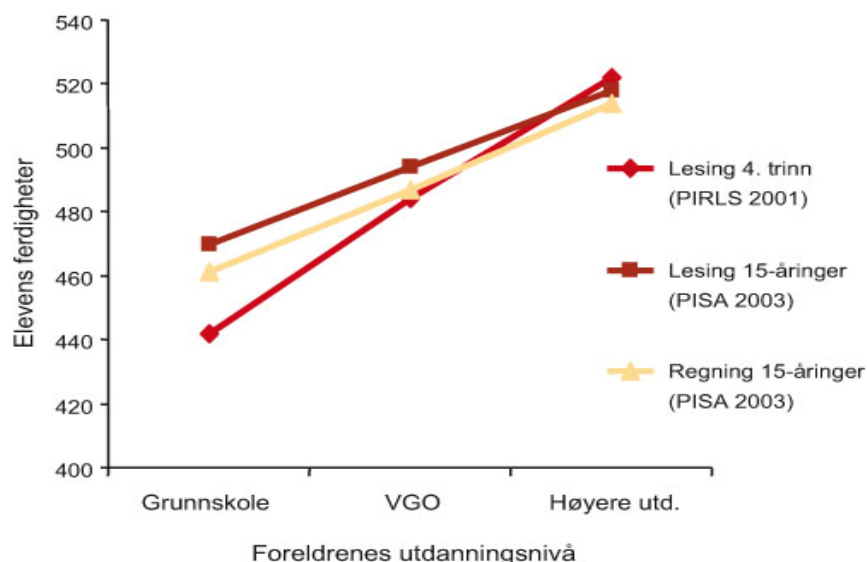
Det er stor ulikhet i deltakelse i barnehage mellom minoritetsspråklige barn og barn med majoritetsbakgrunn. Barn med minoritetsspråklig bakgrunn har en lavere deltakelse i barnehage enn alle barn i aldersgruppen sett under ett. I 2005 var det 13 757 barn med minoritetsspråklig bakgrunn fra ett til fem år som gikk i barnehage. Dette utgjør 54 prosent av alle barn med minoritetsspråklig bakgrunn i denne aldersgruppen. Andelen er langt under den gjennomsnittlige deltakelsen på 76 prosent. Forskjellen er særlig stor mellom de yngste barna. 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 2002 viser at det også er sammenheng mellom barnehagedeltakelse og foreldrenes utdanningsnivå og inntekt. 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.

Grunnskolen - store ulikheter i læringsutbytte

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 grunnleggende ferdigheter. 18 prosent av de norske elevene har ifølge PISA-undersøkelsen svake leseferdigheter, mens 22 prosent har svake matematikkferdigheter. Norge har en relativt stor andel elever med svake ferdigheter sammenliknet med land som for eksempel Finland, Nederland og Canada og en høyere andel enn både Sverige og Danmark.

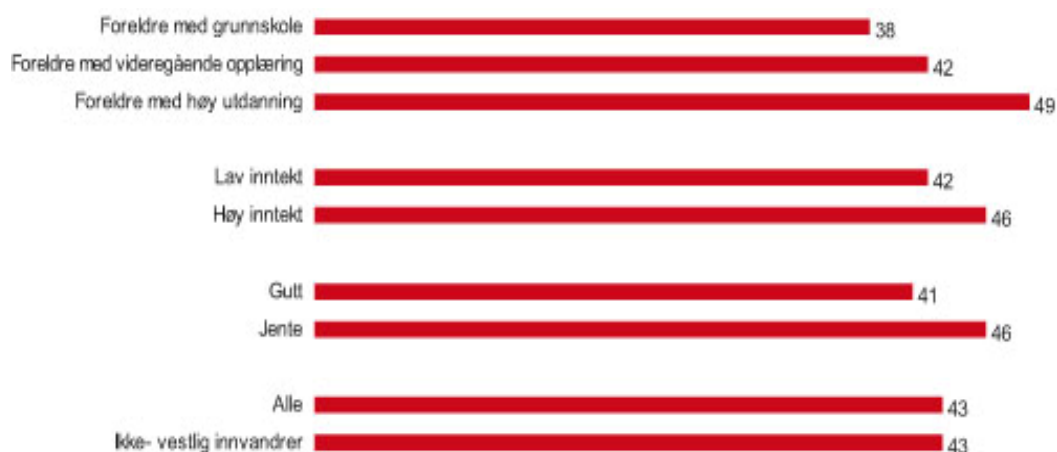
I tillegg til mange elever med svake ferdigheter er det en sterk sammenheng mellom elevenes hjemmebakgrunn og deres ferdigheter. Figur 1 viser sammenhengen mellom foreldrenes utdanningsnivå og elevenes ferdigheter. Figuren viser denne sammenhengen i lesing på 4. trinn, og i lesing og regning for 15-åringer. 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



Figur 5 Sammenhengen mellom foreldrenes utdanningsnivå og elevenes ferdigheter i lesing og regning

Kilde: OECD 2004a, Mullis et al. 2003

Sammenhengen mellom læringsutbytte og foreldrenes utdanning er sterk. Forskjellen i grunnskolepoengsum mellom elever som har foreldre med utdanning utover videregående opplæring, og de som ikke har det, er på hele elleve poeng. Forskjellen mellom elever fra familier med høy og lav inntekt er til sammenlikning fire poeng når man sammenligner elever med ellers like kjennetegn. Tilsvarende forskjell finnes mellom gutter og jenter i jentenes favør. Det er også forskjeller på karakterene til minoritets elever og majoritets elever. En stor del av denne forskjellen forsvinner imidlertid når man sammenligner minoritetsspråklige elever og majoritets elever med ellers like kjennetegn. Det ser ut til at minoritetsspråklige elever har lavere karakterer enn majoritets elevene fordi de gjennomsnittlig har lavere utdannede foreldre og kommer fra familier med færre økonomiske ressurser enn majoritets elevene.



Figur 6 Beregnet grunnskolepoeng for konstruerte grupper etter familiekjennetegn og kjønn (alt annet likt) 2002 og 2003

Kilde: Hægeland mfl. 2005b

Videregående opplæring – skjevheter i valg og gjennomføring

De aller fleste avgangselevne fra grunnskolen velger å begynne i videregående opplæring. Nesten 100 prosent av elevene som forlater 10. trinn søker plass, og rundt 96 prosent går rett over i videregående opplæring etter endt grunnskole. 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. 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. Det er noe lavere enn gjennomsnittet for hele befolkningen sett under ett.

Seks av ti elever som startet på grunnkurs i videregående opplæring høsten 2005, begynte på en yrkesfaglig studieretning. Jo bedre karakterer elevene har fra grunnskolen, desto større er sannsynligheten for at de velger studieforbereende 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. Det er imidlertid også forskjell i utdanningsvalg mellom elever med like karakterer fra grunnskolen men med ulik familiebakgrunn. Elever med høyt utdannede foreldre har en sterkere tilbøyelighet til å velge studieforbereende utdanningsprogrammer enn elever med lavt utdannede foreldre selv når karakternivået fra grunnskolen er det samme

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 grunnskolen. Når man sammenligner gutter og jenter med like karakterer, har gutter større tilbøyelighet enn jenter til å søke seg mot studieforbereende retninger.

Jenter og gutter velger kjønnsstereotyp. Fordelingen av kjønnene 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.

Gjennomføring av 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. Også gjennomføring av videregående opplæring har sammenheng med foreldrenes utdanning.

Tabell 1 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

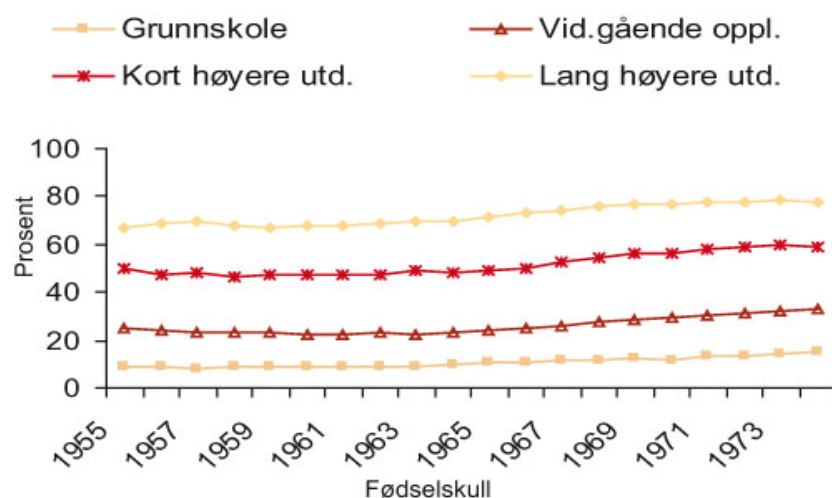
Andelen som fullfører videregående opplæring, øker med foreldrenes utdanningsnivå, mens andelen som avbryter opplæringen, øker jo lavere utdanningsnivå foreldrene har. Mens nesten 80 prosent av elevene og lærlingene fra 2000-kullet med foreldre med lang høyere utdanning fullfører videregående opplæring på normert tid, gjelder dette for bare 30 prosent av elevene med foreldre med grunnskole som høyeste oppnådde utdanning.

Sammenhengen mellom foreldrenes utdanning og sannsynligheten for frafall reduseres imidlertid kraftig når man sammenligner elever med like karakterer fra 10.klasse. 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.

Elever med minoritetsspråklig bakgrunn fullfører videregående opplæring i mindre grad enn majoritets elever. 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. Tilsvarende gjennomsnitt for hele kullet er 26 prosent. Forskjellen mellom majoritets elever og minoritetsspråklige elever i gjennomføring har sammenheng med at minoritetsspråklige elever gjennomsnittlig har foreldre med lavere utdanning enn majoritets elevene, og at minoritetsspråklige elever gjennomsnittlig har lavere karakterer fra grunnskolen. 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 majoritets elevene.

Høyere utdanning – ulikheten forplanter seg

Sannsynligheten for å delta i høyere utdanning har sammenheng med foreldrenes utdanningsnivå.



Figur 7 Andel 30-åringer med oppnådd utdanning på høyere nivå etter foreldrenes utdanningsnivå. Fødselskullene 1955-1974.

Kilde: Marianne Nordli Hansen

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 utdanning når de er 30 år. Dette gjelder for bare 15 prosent av dem 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.

Valg av *type* høyere utdanning henger også sammen med familiebakgrunn. Seleksjonen er mye sterkere til universitetene enn til høyskolene. Ungdom med foreldre med høyere utdanning har større tilbøyelighet til å velge universitetsutdanning enn høyskolestudier, mens studenter med foreldre med lavere utdanningsnivå helst søker seg til høyskoleutdanninger. Rekrutteringen til prestisjetunge profesjoner som for eksempel jurist og lege er særlig skjev. 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.

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. Det er imidlertid få som benytter seg av retten de har til opplæring på grunnskoleområdet. 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.

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 enn gjennomsnittet blant foreldrene til de andre studentene.

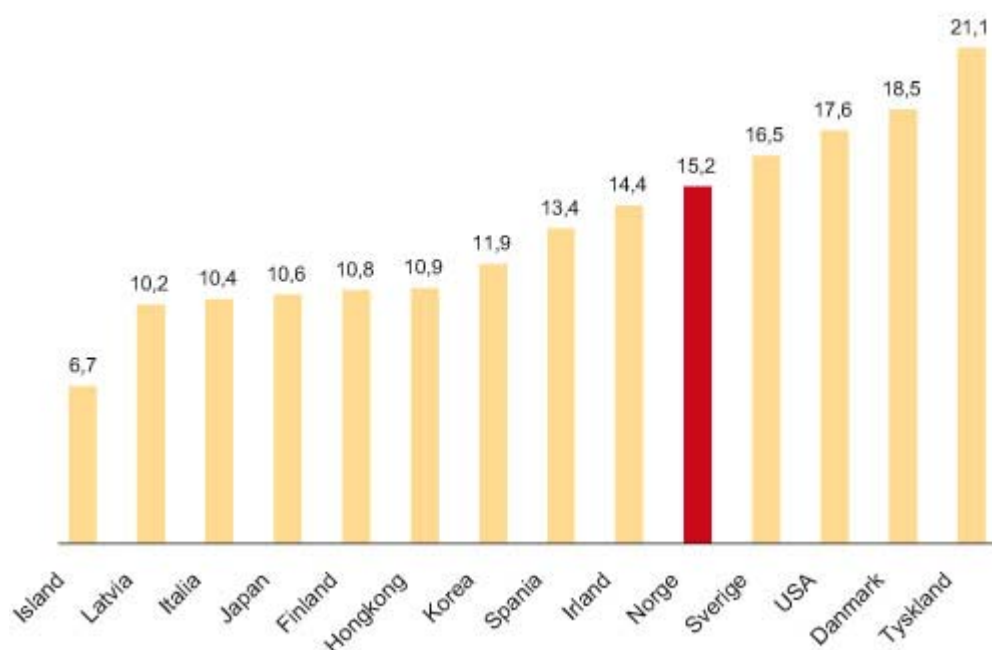
Undersøkelser viser at sosial bakgrunn også har betydning for læring i arbeidslivet. Voksne med lav utdanning har mindre læringsintensivt arbeid, deltar mindre i kurs og opplæring og i formell videreutdanning enn voksne med høy utdanning. Mens 67 prosent av voksne med høy utdanning deltar i kurs og opplæring 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.

Internasjonale undersøkelser tyder på at andre land i større grad enn Norge greier å utjevne sosiale forskjeller.



Figur 8 Sammenhengen mellom familiebakgrunn og ferdigheter i matematikk

Figur 8 viser at det er store forskjeller i hvor stor betydning familiebakgrunn har i ulike land. Det er en betydelig svakere sammenheng mellom familiebakgrunn og elevenes matematikkferdigheter i for eksempel Japan, Finland og på Island enn det er i Norge. Også i PISA-undersøkelsen fra 2000 er det en rekke land som har en svakere 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.

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 men med ulikt læringsutbytte. 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. 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.

Kapittel 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 utdannings og kompetansesystemet 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.

Kompetente førskolelærere og lærere

Det er ikke mulig å realisere målsettingen om mer sosial utjevning uten dyktige førskolelærere og lærere. Forskningen er klar på at lærernes kompetanse er avgjørende for elevenes læring. Kompetente ansatte er den viktigste forutsetningen for god kvalitet og sosial utjevning i hele utdanningssystemet.

Tiltak:

- Vurdere organiseringen av lærerutdanningen
- 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
- 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
- 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 nyutdanning førskolelærere

Kunnskap om hva som virker

Skal alle disse tiltakene bli vellykket, må det sikres bedre kunnskap og forskning om læring og undervisning enn hva vi har i dag. Dette er viktig for å kunne realisere målsettingen om sosial utjevning. Det er barn, unge og voksne med minst læringsstøttende omgivelser som taper mest dersom ikke utdanningssystemet baserer sin praksis på hva vi vet virker, men på hva vi tror – eller ønsker å tro – virker.

Tiltak:

- 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, grunnsopplæringen, 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
- Utarbeide en helhetlig strategi for utvikling av kvaliteten i grunnskolen og videregående opplæring
- Styrke skoleporten som styringsverktøy for skoleeiere og skoleledelse
- Målrette og effektivisere det statlige tilsynet med opplæringsloven og friskoleloven

Småbarnsalderen

Studier viser at tidlig språkstimulering kan forebygge sosiale forskjeller i senere læringsresultater i skolen. Vi vet også at det reduserer behovet for senere spesialundervisning i skolen. Mange barn går i barnehagen, men en del gjør det ikke. Derfor er det viktig med stimuleringstilbud til barn både i og utenfor barnehagen. Regjeringen mener imidlertid at barnehagen er den viktigste forebyggende arenaen *utenfor* hjemmet. Derfor gjøres det en historisk satsing på barnehagene.

Tiltak:

- 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
- Videreføre prosjektet med ambulerende pedagoger i fire bydeler i Oslo og sette i gang en evaluering av prosjektet
- Forsøk med gratis kjernetid i barnehagen
- Iverksette et prosjekt for å følge opp barn med forsinket eller avvikende språkutvikling
- 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 lovfestes rett til barnehageplass
- Videreføre satsingen på kompetanseutvikling og praksisrettet FoU-arbeid. 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)»

Grunnoppfølgingen

Tidlig innsats- vurdering og

For å oppnå målet om mer sosial utjevning må alle barn og unge blir inkludert i gode læringsprosesser tidligst mulig og få en utvikling som fremmer mestring og godt læringsutbytte. Tidlig innsats er også nødvendig for å realisere tilpasset opplæring for alle. Vi må også vite tidlig om en elev sliter og sikre at eleven får hjelp dersom vedkommende har behov for det. Derfor må det være en tettere kobling mellom enkeltelevers resultater på kartleggingsprøver og skoleeiers ansvar for oppfølging slik at eleven får sikret en godt opplæringstilbud. Videre er det viktig at regelverket om individvurdering bidrar til å fremme elevenes læringsutvikling og mestring. Det er avgjørende at lærerne gir gode tilbakemeldinger til elevene om deres læringsarbeid hele tiden. Det er også viktig å ivareta behovene til elever med sammensatte problemer

Tiltak:

- Vurdere dagens lovforankring av plikten til å gi tilpasset opplæring i forbindelse med en eventuell endring av formålsparagrafen i opplæringsloven.
- Videreutvikle nasjonale prøver og kartleggingsprøver slik at skolen får avdekket eventuelle problemer tidlig.
- Gjennom avtalen med KS om kvalitetsutvikling og grunnoppfølgingen 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
- 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 grunnoppfølgingen 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
- Vurdere en tettere kobling mellom enkeltelevenes resultater på kartleggingsprøver og skoleeiers ansvar for oppfølging
- 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
- Utarbeide en veileder for flerfaglig og flersektorielt samarbeid om tilbud til barn og unge i samarbeid med andre departementer
- Vurdere om gjeldende regelverk er tilpasset et utvidet og forpliktende samarbeid mellom instanser som har ansvar i forhold til barn og unge

Gode rammer for læring

Alle elever bør få gode rammer for læring. En utvidet og mer helhetlig skoledag, med leksehjelp, frukt og grønt og en bedre balanse mellom fysisk aktivitet og mer stillesittende aktiviteter, er viktige virkemidler for å kunne oppnå like rammevilkår for alle og dermed bedre læringsmuligheter for alle. Skolen skal også være et sted der alle trives, føler tilhørighet, og der alle opplever at de blir verdsatt som enkeltindivider, uavhengig av familiebakgrunn, kjønn, tro, etnisitet eller kulturell bakgrunn.

Tiltak:

- Gjennomføre en gradvis utvidelse av skoledagen på barnetrinnet opp til 28 undervisningstimer per uke
- Utvikle og iverksette leksehjelpsordninger
- Innføre ordninger for frukt og grønt for alle elever i grunnskolen
- Arbeide for at skolen legger til rette for fysisk aktivitet
- Ta initiativ til forskning om betydning av ernæring for læring
- Ta initiativ til å utarbeide veiledende maler for foreldrekontrakter
- Utarbeide kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing og på grunnlag av den vurdere å utvikle nye tiltak mot kjønnsrelatert mobbing og annen seksuell trakassering
- Videreføre og målrette innsatsen mot mobbing gjennom kunnskapsbaserte tiltak og programmer

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

Tiltak:

- Arbeide for å øke antall skoler i «lærende nettverk»
- Evaluere og følge opp resultatene fra «Program for digital kompetanse» som avsluttes i 2008
- Støtte tilpasning av historisk arkivmateriale for digital bruk i skolen
- Vurdere tiltak for styrking av digital kompetanse i lærerutdanning og for skoleledere

Bedre gjennomføring i videregående opplæring

Styrke rådgivningstjenesten

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. Et viktig satsingsområde er rådgivningstjenesten i ungdomsskolen.

Tiltak:

- Dele rådgivningen i grunnskolen mellom sosialpedagogisk rådgivning og yrkes- og utdanningsveiledning
- Utvide omtalen av rådgivningens formål og innhold i forskriften
- Utarbeide kompetansekriterier for rådgiverne
- Høste erfaringer fra programfag til valg og prosjekt til fordypning for å styrke yrkes- og utdanningsveiledningen

Utvikling av lærekandidatordningen og innsats for flere læreplasser

Et utvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet foreslo i sluttrapporten innføring av et organisert, praksisbasert toårig løp, som etter fullført opplæring vil gi en sluttvurdering i form av et såkalt praksisbrev. Denne ordningen vil være en videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen. Ordningen skal prøves ut i samarbeid med arbeidslivets parter. For lærlinger har det stor betydning for gjennomføring om de får læreplasser eller må ta hele opplæringen i skole. Det skal også arbeides med å øke antall læreplasser blant annet gjennom å følge opp regjeringens beslutning om flere læreplasser i statlig sektor.

Tiltak:

- Konkretisere noen eksempler på grunnkompetanse som kan bli tilbudt i lærebedrifter, og som vil bli etterspurt i arbeidslivet i samarbeid med arbeidslivets parter
- 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
- 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
- Øke støtten til et utviklings- og effektiviseringsnettverk for videregående opplæring i 2007
- Vurdere om forskriften bør endres slik at oppfølgingstjenestens innsats blir mer forebyggende

Norskopplæring for minoritetsspråklige

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.

Tiltak:

- 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 kartleggingsmateriell

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. Høyere utdanning er imidlertid ulikt fordelt i befolkningen. Sannsynligheten for å begynne på et høyskole- eller universitetsstudium øker med nivået på foreldrenes utdanning. Mye tyder på at hovedårsaken til den sosiale reproduksjonen er ulikheter som har oppstått tidligere i opplæringsløpet. Meldingens hovedbudskap om tidlig innsats vil derfor også kunne gi bredere tilgang til høyere utdanning på sikt. Regjeringens mål er at alle skal ha lik rett til utdanning uavhengig av økonomi og sosial bakgrunn. 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. Dette er en utfordring i studiefinansieringen med hensyn til å få nye grupper til å velge utdanning utover videregående opplæring. Låntakerne i Statens lånekasse for utdanning 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.

Tiltak:

- Gi institusjoner som ønsker det, en mulighet til å ta opp søkere til relevante studier med grunnlag i fagutdanningen
- Innføre mulighet for å binde renten på utdanningslån i ti år
- Følge opp institusjonenes arbeid med å tilby fleksible studietilbud

Voksne

Voksne uten grunnopplæring og grunnleggende ferdigheter fortjener en ny sjanse. Regjeringen ønsker en voksen befolkning som deltar aktivt i arbeids- og samfunnsliv. 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 deltagelse 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. I dag har en stadig større gruppe unge voksne ikke rett til videregående opplæring. Det gjelder også et økende antall innvandrere som har kommet til Norge for sent til å kunne benytte voksenretten.

Tiltak:

- 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
- 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
- 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
- Utrede nærmere hvordan det kan skapes gode voksenopplæringstilbud på grunnskolens nivå i hele landet
- Følge opp initiativet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om samarbeid med kommunesektoren om arbeidssøkere som trenger opplæring
- Presisere overfor kommunesektoren at det ikke er anledning til å sette voksne søkere med rett, på ventelister
- 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
- Gi flere innsatte tilbud om opplæring og har i statsbudsjettet for 2007 foreslått å bevilge ytterligere ti millioner kroner til dette formålet
- 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
- 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

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 samfunnsliv, 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.