

Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring

Rapport
Arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet

30 august 2006

Innholdsfortegnelse

INNLEDENDE SAMMENDRAG (14 sider)

1. BAKGRUNN FOR ARBEIDET	1
1.1. Innledning	1
1.2 Arbeidsgruppens mandat	3
1.3 Om tallgrunnlag og begreper	6
1.4 Situasjonsbeskrivelse	7
1.5 Pågående og planlagt innsats	18
1.6. Arbeidsgruppens tilnærminger.....	21
2. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	25
2.0.1 Økt fokus på læringsutbyttet fra grunnskolen og tiden før grunnskolen.....	25
2.0.2 Om forslag til tiltak for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring..	31
2.1 Videreutvikling og formalisering av lære kandidatordningen.....	34
2.1.1 Dagens situasjon	34
2.1.2 Arbeidsgruppens vurderinger	36
2.1.3 Arbeidsgruppens forslag til tiltak.....	40
2.2. Flere og mer varierte opplæringsplasser i bedrift og skole	46
2.2.1. Dagens situasjon	46
2.2.2. Arbeidsgruppens vurderinger	49
2.2.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak.....	52
2.3.1 Dagens situasjon	54
2.3.2. Arbeidsgruppens vurderinger	55
2.3.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak.....	61
2.4. Styrke kompetansen rundt eleven	64
2.4.1. Dagens situasjon	64
2.4.2. Arbeidsgruppens vurdering	67
2.4.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak.....	71
2.5. Innsats for flerkulturell opplæring	74
2.5.1. Minoritetsspråklige	74
2.5.1.1. Dagens situasjon	74
2.5.1.2. Arbeidsgruppens vurderinger.....	77
2.5.1.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak	79
2.5.2. Samer.....	80
2.5.2.1. Dagens situasjon	80
2.5.2.2. Arbeidsgruppens vurderinger.....	81
2.5.2.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak	81
2.6. Tiltak rettet mot voksne	83
2.6.1. Dagens situasjon	83
2.6.2. Arbeidsgruppens vurderinger.....	84
2.6.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak.....	85
3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	86
3.1. Innledende kommentarer	86
3.2. Økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte tiltak.....	87
Litteraturliste	92
Vedlegg 1. Utdypet om tallgrunnlag og begreper	98
Vedlegg 2: En oversikt over arbeidsgruppens anbefalinger om bedre kunnskapsgrunnlag og videre utredninger	99
Vedlegg 3: Oppdragsbrevet	102

Sammendrag

Innledning

Kunnskapsdepartementet nedsatte i januar 2006 en arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Videregående opplæring er en rett for ungdom (*ungdomsretten*) som har fullført grunnskolen og som søker inntak i videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1.

Utgangspunktet for oppdraget er et betydelig og vedvarende frafall. Som tabellen viser er gjennomføringen særlig lav på yrkesforberedende retninger.

Andel fullført på normert tid og innen fem år for kullene som startet i videregående opplæring i 1999.

	<i>Fullført på normert tid</i>	<i>Fullført i løpet av fem år</i>	<i>Fortsatt i videregående opplæring (etter 5 år)</i>	<i>Sluttet uten å fullføre</i>	<i>Totalt</i>
Hele 1999-kullet	59 %	11 %	5 %	24 %	100 %
Yrkesforberedende retninger	40 %	15 %	8 %	36 %	100 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Gruppen ønsker å påpeke at det er flere svakheter knyttet til det foreliggende tallmaterialet.

Arbeidsgruppen anbefaler at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til å etablere en felles forståelse av begreper og dermed legge grunnlaget for et anvendelig statistikkgrunnlag. Statistikken bør være i tråd med internasjonale standarder.

Mandatet

Arbeidsgruppen ble bedt om å ta utgangspunkt i at grunnopplæringen er et sammenhengende utdanningsløp, og:

- gå gjennom årsakene til at elever og lærlinger ikke fullfører
- på bred basis vurdere konkrete og målrettede tiltak som kan bedre gjennomføringen - herunder:

- vurdere tiltak som berører flere nivåer i opplæringen og ulike sektorer
- legge særlig vekt på utsatte grupper
- fokusere på opplæring i bedrift og på mulige tiltak som stimulerer til å ta inn lærlinger
- foreslå hvor ansvar for tiltak skal plasseres
- vurdere behov for ny forskning, indikatorer og statistikk

Mandatet omtales i sin helhet i kap 1 i rapporten. Oppdragsbrevet er vedlagt.

Kunnskapsstatus

Av mandatet går det fram at det er stort sammenfall mellom forskeres årsaksforklaringer, og at disse er knyttet til strukturelle, skolemessige og individuelle faktorer. Mange av de faktorene som påvirker om en gjennomfører videregående opplæring, er knyttet til forhold utenfor skolen eller til tidligere utdanning. Følgende forhold kan framheves:

- Familiebakgrunn: Bor ikke sammen med begge foreldrene, foreldrene har lav utdanning og et negativt syn på utdanning, innvandrerungdom.
- Skolerelaterte forhold: Dårlige prestasjoner og høyt fravær på tidligere nivåer, lav arbeidsinnsats, atferdsavvik, lave utdanningsambisjoner.
- Strukturelle forhold: Får ikke innfridd førsteønsket, får ikke læreplass, går yrkesfaglige kurs.

Vi kjenner med andre ord til en rekke faktorer som øker sannsynligheten for at den enkelte elev/lærling ikke vil gjennomføre opplæringen. Sammenhengene er sterke, og man kan med relativt stor sikkerhet forutsi i hvilke grupper man finner flest elever som kommer til å få problemer med å gjennomføre videregående opplæring. Det finnes også indikasjoner på at ulikhetene forsterkes gjennom opplæringsløpet.

I tillegg er det utfordringer knyttet til grupper av voksne og nyankomne innvandrere med lav utdanning, ikke minst utenfor arbeidsmarkedet, som kan ha behov for videregående opplæring.

Et vedvarende høyt antall elever gjennomfører ikke videregående opplæring og dermed øker sjansen for at de senere faller utenfor arbeidsmarkedet. Arbeidsgruppen mener utdanningssystemet må bidra til å utjevne ulikhetene.

Pågående og planlagt innsats

Arbeidsgruppen vil understreke at det allerede er iverksatt en rekke tiltak som både direkte og indirekte vil øke antallet elever og lærlinger som gjennomfører videregående opplæring. Viktig pågående innsats for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring omfatter først og fremst Kunnskapsløftet, slik det er nedfelt i St.meld. nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, og oppfølgingen av denne meldingen. I tillegg til de strukturelle endringene som følger av Kunnskapsløftet, er det utarbeidet en rekke strategier og iverksatt mange tiltak som vil styrke gjennomføringsgraden. En utfordring med disse satsingene er at de er mange og kan fremstå som fragmentert. Videre er det en naturlig konsekvens av satsingene at også ressursene som følger, blir spredt. Gruppen mener det er grunn til å foreta en samlet vurdering av alle satsingene med henblikk på å implementere de beste løsningene i utdanningssystemet.

Arbeidsgruppens vurderinger og forslag til tiltak

Arbeidsgruppen mener at Norge har gode forutsetninger for å lykkes i å bedre gjennomføringen i videregående opplæring.

Å bekjempe frafall er høyt prioritert i oppfølgingen av EUs Lisboastrategi for et konkurransedyktig og bærekraftig Europa. Utfordringer knyttet til "Early School Leavers" deles også av de fleste andre land vi normalt sammenlikner oss med, og OECD vurderer at det norske systemet for livslang læring er på et høyt utviklingsnivå, selv om det er rom for forbedring.

Gunstige rammebetingelser som arbeidsgruppen framhever, omfatter:

1. Dypt forankrede utdanningstradisjoner.

2. Et etablert opplæringsystem som stadig videreutvikles for å møte utfordringer i tiden.
3. Et etablert samarbeid mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene.
4. En nylig etablert samordning av arbeids- og velferdstjenester som muliggjør en mer samordnet innsats om brukernes behov for kompetanseheving.
5. Norge er inne i en høykonjunkturfase, og bedriftene vil ventelig være svært interessert i å skaffe kvalifisert arbeidskraft i årene framover.

Det foreslås kortsiktige tiltak for å ivareta de som nå er i ferd med å starte, eller er i gang med en videregående opplæring, men gruppen vurderer også mer langsiktige tiltak.

Alle elever må møte en opplæring de kan mestre og alle må ha mulighet til å oppnå en dokumentert, omsettelig og attraktiv kompetanse på videregående nivå. Utdanningssystemet, men også arbeidsliv og sentrale deler av offentlig sektor, må innrettes slik at vi får utviklet en kompetansestruktur for framtiden.

Gruppen mener målsetningen skal være at henholdsvis 90 prosent av de som starter opp i videregående opplæring i 2008 og 97 prosent av de som starter opp i 2010, oppnår en dokumentert og omsettelig kompetanse på videregående nivå med utgangspunkt i de foreslåtte endringene.

Nedenfor følger en kort oppsummering av noen sentrale tiltak i kapittel 2. Oversikten er ikke uttømmende.

1. Videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen

En stor gruppe elever som kommer ut fra grunnskolen, er av ulike grunner i liten grad innstilt på eller egnet til å ta et treårig opplæringsløp (over 4 år), hvorav to år er skole. I dagens system utgjør disse en stor del av dem som faller fra. Arbeidsgruppen foreslår et organisert praksisbasert løp som ender opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet. Praksisbrevet skal være en videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen.

Dagens kompetanse på lavere nivå endrer navn til grunnkompetanse. Alle rettigheter som knyttes til kompetanse på lavere nivå videreføres. Skolens ansvar og individenes rettigheter styrkes.

2. Flere og mer varierte opplæringsplasser i bedrift og skole

Et av de kritiske punktene i videregående opplæring er tilgangen på gode og varierte opplæringsplasser og læreplasser. Arbeidsgruppens forslag til tiltak omfatter blant annet at fylkeskommunen tar ansvar for å etablere et felles kompetanseutviklingsforum for instruktører og lærere innen hvert utdanningsprogram, etablering av et instruktørtilskudd og forslag om at det iverksettes pilotprosjekter i tre fylker med henblikk på å utvikle fylkenes innsats i å skaffe læreplasser. Skoleverkstedene må rustes opp.

3. Satsing på karriereveiledning

Karriereveiledning spiller en viktig rolle for ungdommen. Gruppens forslag går ut på å utvikle en ny struktur for karriereveiledning i Norge. Skolens ansvar for karriereveiledning overfor elevene styrkes både som formativ prosess gjennom skoleløpet og i form av bedre kjennskap til yrker og utdanninger. Det må videre opprettes regionalt baserte karrieresentre med selvstendig veiledningsansvar for de utenfor skolen, og som en kompetanseressurs overfor skolene. Alle elever skal ha en egen karriereplan. Nasjonale kompetansekrav må utvikles for karriereveiledere. Det foreslås også tiltak rettet mot minoritetsspråklige og funksjonshemmede.

4. Styrke kompetansen rundt eleven

Det er ingen instans eller noe myndighetsorgan som har et helhetlig ansvar for å følge opp elevene og sikre at de gjennomfører videregående opplæring. Målet må være å styrke informasjonsflyten mellom utdanningsnivåene og å styrke den faglige vurderingen og oppfølgingen av elevene. Det foreslås at det utvikles økonomiske modeller som har til hensikt å sørge for at den enkelte elev følges systematisk helt fram til en dokumentert kvalifikasjon på videregående nivå. Det bør innføres et skolestartprogram.

5. Innsats for flerkulturell opplæring

Et stort problem for mange minoritetsspråklige elever på alle utdanningstrinn er manglende norskkunnskaper. Forslagene går blant annet ut på å gi rett til særskilt norskopplæring på videregående nivå, men også å etablere et brobyggingsopplegg for overgangen til videregående opplæring.

Fordi den samiske delen av befolkningen bor spredt, er det viktig at skoler med et særskilt ansvar for opplæring for samer bygges ut med egne botilbud. Arbeidsgruppen mener også at Statens samiske videregående skoler bør utvikles til ressurs og kompetansesentre med ansvar for å gi opplæring i samiske fag (reindrift og duodji), og i samisk språk og kultur. Et viktig mål er å gjennomføre tiltak som tar hensyn til at samer bor i hele landet, og ikke kun er konsentrert i enkelte områder.

6. Tiltak rettet mot voksne

Både ledighetsstatistikk og analyser viser at det er en sammenheng mellom kvalifikasjonsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. Det foreslås at alle som ikke har brukt ungdomsretten sin får en ny rett til videregående opplæring. Det foreslås også tiltak som styrker samarbeidet mellom utdanningsmyndigheter og den nye Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

Områder med behov for nærmere vurderinger

Med den korte tiden og de knappe ressursene gruppen fikk, har det ikke vært mulig å gi uttømmende vurderinger av alle de temaer som er aktuelle for å styrke gjennomføringen av videregående opplæring. I vedlegg 3 er arbeidsgruppens forslag til forbedring av kunnskapsgrunnlag sammenfattet, herunder forslag om utredning, forsøk og piloter.

Tiltak som berører forholdet til andre sektorer og ansvaret for et samlet opplæringsløp er problemstillinger som er gjennomgående i denne rapporten. Gruppen ønsker likevel å fremheve fortsatt behov for en helhetlig tilnærming, og mener at dette bør stå sentralt i den varslede Stortingsmeldingen knyttet til utdanning og sosial utjevning.

Det går tydelig frem av situasjonsbeskrivelsen i kapittel 1 at oppvekstsituasjonen og tidlige opplevelser av mestring virker inn på fremtidige skoleprestasjoner. Prestasjoner i grunnskolen har selvstendig innvirkning på gjennomføring på videregående nivå. En viktig forutsetning for å bedre gjennomføringen på lang sikt vil være å satse på tiltak i tiden før elevene skal starte i videregående opplæring.

Arbeidsgruppen mener at innsatsen som gjøres i dag for å forberede elevenes læring før skolealder må bli mer fokusert og at innsatsen som gjøres for å bedre elevenes læring i skolen må bli mer differensiert i forhold til elevgrunnlaget. Med sterkere fokusering, mener gruppen at det som er blitt karakterisert som en "vente-og-se"-holdning, må endres, slik at det utvikles en ny kultur, og nye strategier for å avdekke læringsutfordringer og sette i gang tiltak. Der det er mange elever uten optimalt miljø for læring utenom skolen, er det størst behov for tiltak.

Følgende virkemidler bør vurderes:

- Systematisk kartlegging og vurdering av barns språkkunnskaper fra småbarnsalder, i barnehagen og gjennom hele grunnopplæringen
- Tilgang, kvalitet og kostnader knyttet til barnehagetilbud
- Kontantstøttens innretning
- Organiserte skolemåltider
- Organisert leksehjelp på grunnskolenivå
- Skoleårets lengde
- Skolens samspill med omgivelser i å fremme læring og mestring (familie, frivillige organisasjoner og andre opplæringsaktører utenfor den offentlige skole, samt andre offentlige aktører)

OPPSUMMERING AV TILTAK

1. Videreutvikling og formalisering av lære kandidatordningen

- Det utvikles et organisert praksisbasert løp som ender opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet.
- Praksisbrevet skal være en videreutvikling og formalisering av lære kandidatordningen og modellen for praksisbrev utvikles i tråd med beskrivelsen i kapittel 2.1.2,
- Dagens kompetanse på lavere nivå endrer navn til grunnkompetanse. Grunnkompetanse dokumenteres med kompetansebevis. Alle rettigheter som knyttes til kompetanse på lavere nivå, ivaretas ved endring av navn til grunnkompetanse. Utover dette, styrkes skolens ansvar, slik at det sikres en helhetlig oppfølging av elevene også når de deltar i opplæring i bedrift. Elevenes rettigheter styrkes, blant annet må det sikres nok tid og tilstrekkelig støtte og oppfølging.

2. Flere og mer varierte opplæringsplasser i bedrift og skole

- Fylkeskommunen tar ansvar for å etablere et felles kompetanseutviklingsforum for instruktører og lærere innen hvert utdanningsprogram. Målet er at disse i felleskap tar ansvar for utviklingen i det enkelte lærefag og skaper en helhet og sammenheng i elevenes yrkesfaglige opplæringsløp. Forumet vil være en viktig bidragsyter for bedre gjennomføring for elevene de to første årene i videregående.
- Det vurderes opprettet et instruktørtilskudd eller et annet stimulerings tiltak for at instruktører i lærebedrifter skal kunne delta i organisert opplæring igangsatt av fylkeskommunen. Tilskuddet skal også bidra til å utvikle samarbeidet mellom skole og lærebedrift og til å styrke opplæringsmiljøet i lærebedriftene.
- Det iverksettes pilotprosjekter i tre fylker med henblikk på å utvikle fylkenes innsats i å skaffe lære plasser. Aktuelle tiltak kan være: sette i gang søkerkurs, forberede elevene på intervju, utnytte mulighetene som ligger i prosjekt til fordypning som grunnlag for lære plass, med mer. Et av forslagene skal gå ut på å prøve ut en mentorordning. Forsøkene skal omfatte innsats for å øke andelen innvandrer ungdom som får

lærekontrakt. En mulig stimuleringsordning for kontrakter som blir inngått og rapportert før skolestart, kan vurderes. Både skoler, bedrifter og opplæringskontor bør omfattes av forsøkene.

- Departementet tar initiativ til å vurdere hvordan fag- og yrkesopplæringen kan bli en aktiv del av offentlig rekrutterings- og kompetansepolitikk. Her bør en også vurdere om offentlig innkjøpspolitikk kan brukes som virkemiddel til å stimulere til inntak av lærlinger. Som en del av denne satsingen fastsettes mål for lærlinger i statlig, fylkekommunal og kommunal forvaltning.
- Vg3 i skole styrkes slik at elever som får dette tilbudet som alternativ til læreplass, i større grad settes i stand til å nå kompetansemålene i læreplanene. Skoleverkstedene må bygges opp, og det må etableres tettere samarbeid om bruk av maskiner osv. i virksomhetene.
- For ungdom med svake resultater som etter vg3 yrkesfag ikke får lærekontrakt for verdiskapingsår eller jobb, anbefaler arbeidsgruppen at det vurderes virkemidler som kan lette innpass i arbeidslivet, i samarbeid mellom berørte instanser.
- Tilskuddet til lærebedrifter justeres slik at det er på samme nivå som partene forutsatte ved starten av R94.
- Det utvikles et bedre kunnskapsgrunnlag om minoritetsspråklige og læreplasser.
- Statistikkgrunnlaget utvikles.

3. Satsing på karriereveiledning

Styrke veiledningen i skolen:

- Kunnskapsdepartementet fastsetter nasjonale kompetansekrav for å arbeide som karriereveiledere/rådgivere i grunnskolen og videregående opplæring og ved karrieresentrene.
- Skolen settes i stand til å ta et helhetlig ansvar for elevenes framtidvalg. Grunnskoler med ungdomstrinn og videregående opplæring får ansvar for karriereveiledning til alle som er i utdanning eller opplæring med ungdomsrett. Det gjøres endringer i opplæringsloven, slik at skolens

rådgivningstjeneste deles opp i en sosialpedagogisk tjeneste og en karriereveiledningsdel.

- Utdanningsdirektoratet får ansvar for å iverksette et eller flere lokale pilotprosjekter for å prøve ut en mer integrert veiledningstjeneste i skolen.
- Det gis sentrale retningslinjer for skolens tidsbruk i karriereveiledning.
- Programfag til valg integreres i et systematisk veiledningsprogram gjennom hele ungdomstrinnet.
- I utviklingen av prosjekt til fordyping må kunnskap om arbeidsmarkedet innen de enkelte utdanningsprogrammer være et selvstendig mål for alle elever.

Etablering av regionalt baserte karrieresentre/partnerskap i hele landet:

- Karrieresentre etableres for å være regionale kompetansesentre for veiledning i utdanning, opplæring og yrkes- og arbeidsliv.
- Den alt igangsatte pilotvirksomheten i tre fylker trappes opp gjennom stimuleringsstøtte til flere. Fra 2008 opprettes sentrene/partnerskapene innenfor rammene av overordnede nasjonale retningslinjer, og i hovedsak basert på at aktørene i regionen bidrar til den felles satsingen.

Tiltak for minoritetsspråklige:

- Det utdannes minoritetsspråklige rådgivere som inngår i en ressursgruppe, og som skolene kan leie inn etter behov (morsmålsrådgivere). Disse knyttes til karrieresentrene.
- Det legges informasjon om videregående opplæring som "tekst til tale" på sentrale språk på nettet.
- Det legges til rette for at minoritetsspråklige elever som har fullført videregående opplæring, brukes mer systematisk til å informere om forskjellige programområder, mulige yrker og betydningen av videregående opplæring (rollemodeller), i samarbeid med profesjonelle rådgivere.
- Skolene oppfordres til å bruke profesjonelle tolker.
- Arbeidet med utvikling av flerspråklige versjoner av informasjon om videregående utdanning videreføres til flere språk, for at

minoritetsspråklige utdanningssøkere og foreldre skal få tilgang på enkel og oversiktlig informasjon.

Andre tiltak for en styrket nasjonal karriereveiledning:

- Det utvikles videoinformasjon på vilbli.no (og tilsvarende, jf foregående punkt) for tegnspråkbrukere.
- Det legges informasjon som "tekst til tale" på vilbli.no (og tilsvarende, jf ovenfor) for dyslektikere, synshemmede og andre lesehemmede.
- Vilbli.no videreutvikles og integreres på sikt inn mot en helhetlig nasjonal innfallsport til informasjon om yrker og tilhørende utdanningsmuligheter.

Styrke kompetansen rundt eleven

- Det utredes finansieringsmodeller som gir kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med andre aktører sterkere incentiver enn i dag til å følge opp elevene gjennom et helhetlig opplæringsløp, og det settes i gang et forskningsprosjekt om effekter av forskjellige finansieringsmodeller.
- I forbindelse med revideringen av Utdanningsdirektoratets strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005-2008, blir det foretatt en vurdering av hvordan arbeidet med etter- og videreutdanning blant lærere, instruktører og andre profesjoner tilknyttet opplæringssystemet, kan bidra til å bedre gjennomføringen i videregående opplæring.
- Det settes i gang et pilotprosjekt for å utvikle det sosialpedagogiske feltet, med spesielt fokus på kontaktlærerens og rådgivningstjenestenes roller, og på skolens samspill med foreldrene. Endringer i karriereveiledningsfunksjonen som er beskrevet i kapittel 2.3, tas med i betraktning.
- Det trekkes inn erfaringer med forsøk med miljøarbeidere og elevombud for å vurdere om slike funksjoner kan supplere eksisterende profesjoner og aktører gjennom tilhørende instruks og kompetansekrav. Det foretas også en vurdering av om andre kan få en utvidet rolle, herunder helsetjenesten ved skolene.
- PPT forpliktes til samarbeid på tvers av grunnskole og videregående opplæring.

- Oppfølgingstjenestens mandat utvides til også å omfatte elever på ungdomstrinnet som står i fare for å falle fra.
- Det utvikles standardiserte systemer for overføring av informasjon om elevene ved overgangen til videregående opplæring.
- Det utvikles nasjonale kartleggingsprøver av grunnleggende ferdigheter for elever som begynner i videregående opplæring, og et oppfølgingsopplegg for elever som har mangelfulle grunnleggende ferdigheter. Se også kapittel 2.5 om forsøk med et brobyggingsopplegg for minoritetsspråklige.
- Det innføres et obligatorisk og systematisk skolestartprogram, som blant annet skal omfatte kartleggingsprosedyrer og forventningssamtaler med eleven etter oppstart.
- Det foretas en gjennomgang av hva som kan gjøres for å bedre borteboernes situasjon, herunder også hva som kan gi bedre tilbud i nærmiljøet, slik at færre må flytte.

2.5. Innsats for flerkulturell opplæring

2.5.1 Minoritetsspråklige

- Opplæringsloven revideres slik at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring får samme rett til særskilt norskundervisning som elever i grunnskolen. Det utarbeides ressurs- og rettleidningsmateriell for opplæring av elever med rett til særskilt norskopplæring etter tilpasning til læreplanen i norsk eller etter læreplanen i norsk som andrespråk.
- Det startes forsøk med en brobyggingsordning i videregående opplæring for elever uten tilstrekkelige forkunnskaper fra grunnskolens nivå. Forsøket skal skaffe erfaringer med helhetlige tilbud til elever som har behov for særskilt norskopplæring i kombinasjon med opplæring på videregående nivå. Også etnisk norske elever med mangelfulle grunnleggende ferdigheter på grunnskolens område bør inngå i målgruppen for forsøket.
- Tilskuddet til språklige minoriteter økes og målrettes til skoler der det er mest behov i henhold til behovskartleggingen som er i gang i regi av KS, og i forbindelse med at det gis rett til særskilt opplæring i norsk også på videregående nivå, og det startes forsøk med innføringsopplegg.

- Kartleggings- og vurderingsverktøy som er tilpasset elever med rett til særskilt norskopplæring, videreutvikles for grunnskolen og utvikles for videregående opplæring. Det utvikles også retningslinjer for lærerne som legges til grunn ved vurderingen av om en elev skal ha norsk som andrespråk eller ordinær norsk. Jf. også forslag i avsnitt 2.4, *Kompetansen rundt eleven*, om kartlegging av ferdigheter ved inntak til videregående opplæring.
- Arbeidsgruppen viser også til tiltak som gjelder minoritetsspråklige i kapittel 2.2 og kapittel 2.3.

2.5.2. Samer

- Statens samiske videregående skoler utvikles til nasjonale ressurs- og kompetansesentra for opplæring i og på samisk, i særskilte samiske fag, parallelle likeverdige samiske fag og nasjonale fag med samisk innhold.
- Enkelte videregående skoler i lule- og sørsamiske områder utvikles med regionale samiske tilbud.
- Videregående skoler med nasjonale og regionale funksjoner bygges ut med botilbud for tilreisende elever.
- Det utvikles informasjons- og veiledningsmateriell om opplæring for samer og om tilrettelegging av opplæring om samiske forhold og i særskilt samiske fag.
- Skoler med opplæring i og på samisk, i særskilte samiske fag, i parallelle likeverdige samiske fag tilføres særskilt kompetanse gjennom etter- og videreutdanningstilbud.
- Det utvikles statistikk om samiske elever i videregående opplæring
- Det gjennomføres et forskningsprosjekt for å bedre kunnskap om bakgrunn for og de valg samiske elever gjør med hensyn til valg av tilbud og gjennomføring i videregående opplæring.

Tiltak rettet mot voksne

- Alle som ikke har benyttet seg av ungdomsretten, får voksenrett til videregående opplæring.
- Samarbeidet mellom fylkeskommunen og andre etater, herunder NAV, må få en mer forpliktende form. Det må gjøres mulig å kombinere

opplæringstilbud fra fylkeskommunen med livsopphold fra NAV for de som har behov for dette for å lette innpass i arbeidsmarkedet.

Realkompetansevurdering, styrking av basisferdigheter og tilbud om karriereveiledning er viktige virkemidler i samarbeidet.

- Det settes i gang et forskningsprosjekt om voksnes behov, deltakelsesmønster og gjennomføring i videregående opplæring med sikte på å utvikle bedre og mer tilpassede opplæringstilbud i tråd med de voksnes behov, herunder en vurdering av samarbeidet med andre opplæringsaktører og etater rundt voksnes læring.

Administrative og budsjettmessige konsekvenser

I rapporten foreslås en rekke tiltak, og det vil være behov for videre oppfølging i forlengelse av gruppens arbeid. Så langt som mulig er tiltakene konkretisert, og videre ansvarsforhold er beskrevet. Dette gjelder også diskusjonstemaer som gruppen mener er helt sentrale, men der man ikke foreslår konkrete virkemidler. Det understrekes at gruppen har hatt kort tid til rådighet og har hatt komplekse temaer oppe til diskusjon.

Budsjettmessige konsekvenser vil måtte behandles som en del av den ordinære budsjettprosessen. Det må legges til grunn at utgifter til å bedre gjennomføringen i videregående opplæring har et stort potensial til å gi innsparinger på andre budsjetter, foruten økte skatteinntekter ved at flere kommer i arbeid i stedet for å havne på trygd. Det koster årlig fra ca 250 000 kroner at en person mottar stønad i stedet for å delta i arbeidslivet.

Administrative konsekvenser må vurderes av utdanningsmyndighetene i samarbeid med respektive departementer og partene i arbeidslivet. For en rekke tiltak vil endringene kunne medføre endringer i lov,- regel- og avtaleverk. I den grad lovendringer skal vurderes, medfører forslagene vanlig prosedyre for lovbehandling.

1. BAKGRUNN FOR ARBEIDET

1.1. Innledning

Kunnskapsdepartementet nedsatte i januar 2006 en arbeidsgruppe som skulle vurdere konkrete tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Videregående opplæring er en rett for ungdom som har fullført grunnskolen (*ungdomsretten*), og som søker inntak i videregående opplæring, jf. opplæringslova § 3-1. Ungdomsretten omfatter tre års videregående opplæring, eller mer i de fagene der læreplanen tilsier lengre opplæringstid (normert tid). I tillegg har alle voksne som har begynt på videregående opplæring, rett til å fullføre (*voksenretten*).¹

Status

Skoleåret 2004–2005 var det 61 396 elever på 10. trinn.² Om lag 59 300 av disse, det vil si ca. 97 prosent, søkte om opptak til en fylkeskommunal videregående skole for skoleåret 2005–2006.³ Ser en på alle søkerne totalt, var det i alt rundt 77 250 søkere til grunnkurs (GK), og det var om lag 74 400 som startet på GK høsten 2005.⁴ Blant 16–18-åringene i hele befolkningen har deltakingen i videregående opplæring vært nokså stabil fra 1994, med noe stigning fram til i dag. Dette gjelder særlig andelen minoritetsspråklige 16–18-åringene (førstegenerasjons innvandrere og etterkommere).

Utgangspunktet for arbeidsgruppens oppdrag er et betydelig og vedvarende frafall av elever i videregående opplæring. For kullet som startet i videregående opplæring i 1999, viser tall fra SSB at det var i underkant av 60 prosent som fullførte og bestod videregående opplæring på normert tid, ytterligere rundt 10 prosent fullførte i løpet av fem år, 5 prosent var fortsatt i videregående

¹ Retten må normalt tas ut i en sammenhengende periode på fem år, eller på seks år når opplæringen helt eller delvis skjer i lærebedrift, og innen utgangen av det året eleven fyller 24 år. Ved omvalg kan retten til utdanning utvides med ett år. Søkerne har rett til inntak på ett av tre utdanningsprogrammer på videregående trinn 1, som de har søkt på, og til to års videregående opplæring innenfor samme utdanningsprogram. Voksne som er født før 1. januar 1978, og som har fullført grunnskoleutdanning eller tilsvarende uten å ha fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring, jf. opplæringslova § 4A-3.

² Grunnskolens informasjonssystem på Internett.

³ Utdanningsdirektoratet 2006.

⁴ Utdanningsdirektoratet 2006.

opplæring, og rundt 25 prosent hadde avbrutt opplæringen.⁵ Tallene er nokså stabile sammenlignet med kull helt tilbake til 1994. Det har også vært en stabil tendens til at gjennomføringen har vært særlig lav på yrkesforberedende retninger.

Andel fullført på normert tid og innen fem år for kullene som startet i videregående opplæring i 1999.

	<i>Fullført på normert tid</i>	<i>Fullført i løpet av fem år</i>	<i>Fortsatt i videregående opplæring (etter 5 år)</i>	<i>Sluttet uten å fullføre</i>	<i>Totalt</i>
Hele 1999-kullet	59 %	11 %	5 %	24 %	100 %
Yrkesforberedende retninger	40 %	15 %	8 %	36 %	100 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabellen ovenfor skilles det ikke mellom rettselever og de som ikke har rett. Det er likevel rimelig å anta at de som faller inn under kategorien "fortsatt i videregående opplæring etter fem år", er elever som i stor grad har brukt opp retten sin. Til tross for at rettsperioden er ute, vet en at en del fylkeskommuner lar elever fortsette på enkeltfag for å kunne fullføre videregående opplæring. Dette betyr at disse fylkeskommunene gir elever mulighet til å oppnå studie- og/eller yrkeskompetanse, selv om dette strekker seg utover det tilbudet de har plikt til å gi, jf. opplæringslova.⁶ En kan derfor anta at mange som befinner seg i videregående opplæring etter fem år, vil oppnå studie- og/eller yrkeskompetanse i løpet av 6-8 år.

⁵ Avbrutt viser her til de som har avsluttet opplæringen underveis, til de som har gjennomført uten å bestå, samt de som har oppnådd kompetansebevis, jf. kapittel 1.3. Det vil med andre ord si de som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

⁶ Utdanningsdirektoratet.

1.2 Arbeidsgruppens mandat

Departementet gav arbeidsgruppen følgende mandat (se vedlagte oppdragsbrev):

Den svake gjennomføringsgraden i videregående opplæring er godt dokumentert gjennom en rekke forskningsresultater fra ulike forskningsmiljøer. Både NIFU STEP, LÆRINGSlaben, NIBR og Nordlandsforskning har utarbeidet rapporter som viser progresjon og gjennomføring i videregående opplæring, og hvilke årsaker som kan forklare variasjoner og resultater. Det er stort sammenfall mellom rapportene i årsaksforklaringene for gjennomføringsgraden. Rapportene peker på både strukturelle, skolemessige og individuelle faktorer som påvirker elevene og lærlingenes atferd. Dette innebærer at en i det videre arbeidet må vurdere konsekvensen av ulike faktorer og samspillet mellom dem.

Som grunnlag for en diskusjon om målrettede tiltak på de ulike nivåene i utdanningssystemet, ønsker departementet at det foretas en grundig gjennomgang av årsakene til at elever og lærlinger i videregående opplæring ikke fullfører sitt utdanningsløp. Videre ønsker departementet at gjennomgangen legger særlig vekt på utsatte grupper.

- Arbeidsgruppen skal ha som utgangspunkt for gjennomgangen av årsaker og for sine forslag, at grunnopplæringen (grunnskole/videregående opplæring) er et sammenhengende utdanningsløp.
- Arbeidsgruppen skal redegjøre for årsakene til at elever og lærlinger ikke fullfører videregående opplæring, bl.a. med utgangspunkt i forskning, evalueringer og utredninger. Gruppen skal drøfte årsaker knyttet til den enkelte elev/lærling, til skolen/lærebedriften og til strukturelle og andre forhold på fylkesnivå og nasjonalt nivå.
- Arbeidsgruppen skal, dersom den mener det er udekkede kunnskapsbehov, foreslå tema/problemstillinger som bør belyses av forskning, indikatorer og statistikk.
- Arbeidsgruppen skal foreslå konkrete tiltak for å bedre gjennomføringen. Dette gjelder tiltak for den enkelte elev/lærling, skoler/lærebedrifter, tiltak

for skoleeiere og partene i arbeidslivet og tiltak i regi av nasjonale utdanningsmyndigheter.

- Arbeidsgruppen skal også vurdere og eventuelt foreslå tiltak som berører flere nivåer i grunnopplæringen og andre sektorer (offentlige og private).
- Arbeidsgruppen skal vurdere særskilt forhold knyttet til opplæring i bedrifter og virksomheter og foreslå tiltak som kan påvirke deres muligheter til å ta inn lærlinger.
- Arbeidsgruppen skal foreslå hvor ansvaret for de ulike tiltakene skal plasseres.

Arbeidsgruppen skal ha en bred tilnærming til problemstillingene, legge vekt på å drøfte tiltak i sammenheng - på tvers av utdanningsnivåene i grunnopplæringen og mellom ulike sektorer.

Sammensetning av arbeidsgruppen:

Arbeidsgruppen vil måtte arbeide med komplekse problemstillinger. Departementet oppnevnte en bredt sammensatt arbeidsgruppe med representanter som har nødvendig ansvar og kompetanse innen fagfeltet.

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:

- Anne Katrine Kaels, Utdanningsdirektoratet (leder)
- Baard Meidell Johannesen, NHO
- Per Syversen, LO
- Marit Kristensen, YS
- Tormod Skjerve, HSH
- Kjellaug Tørstad, NAVO
- Lars Møllerud, KS
- Ragnhild Lied, Lærerorganisasjonene
- Irene Stenstad/ Silje C Solstad, Elevorganisasjonen
- Leif Østli, Kommunene ved en rektor for en barne- og ungdomsskole
- Marit Schønberg/ Einar Wium, Fylkeskommunene ved en fylkesutdanningssjef
- Torunn Mølmen, Oppfølgingstjenesten

- Mats Steinfjell, Sametinget
- Agnete Kjerschow/ Parminder Kaur Bisal, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Ingunn Hagen, Arbeidsdirektoratet
- Kirsti Stokkeland, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Eifred Markussen, NIFU STEP

Gruppen har vært ledet av Utdanningsdirektoratet, som også har hatt sekretariatsansvar.

Gruppens deltakere er enige om at gjennomføringen i videregående opplæring er urovekkende lav i dag. Mellom de ulike studieretninger er det en betydelig forskjell i graden av frafall, og mange strukturelle, skolemessige og individuelle faktorer medvirker til å forklare frafallet, jf. kapittel 1.4.

Foruten individuelle kostnader er det også store samfunnsmessige kostnader knyttet til problemet. Gjennomføring av videregående opplæring øker sjansen for å komme i arbeid. I tillegg til dette faktum kommer andre kjente gevinster av økt utdanningsnivå, f.eks. bedre helse, bedre integrering av innvandrere og redusert kriminalitet. Flere vil også kvalifiseres til videre studier og kan dermed skaffe seg etterspurt kompetanse på høyere nivå. Det er vanskelig å tallfeste slike gevinster.

Det foreslås kortsiktige tiltak for å ivareta de som nå er i ferd med å starte, eller som er i gang med en videregående opplæring, men gruppen vurderer også mer langsiktige tiltak. Arbeidsgruppen fremhever spesielt at alle elever må møte en opplæring de kan mestre, og at alle må ha mulighet til å oppnå en dokumentert, omsettelig og attraktiv kompetanse på videregående nivå.

Utdanningssystemet, men også arbeidsliv og sentrale deler av offentlig sektor må innrettes slik at vi får utviklet en kompetansestruktur for fremtiden. Kunnskapsløftet er en viktig plattform for en slik satsing, og arbeidsgruppens mandat uttrykker en intensjon om å ønske å ta i bruk og videreutvikle utdanningssystemet med sikte på at alle skal inkluderes.

1.3 Om tallgrunnlag og begreper

Gruppen ønsker å påpeke at det finnes uheldige variasjoner i omtalen av det faktiske omfanget av frafallet i videregående opplæring når en benytter seg av ulike kilder. Denne rapporten refererer både til offisiell statistikk og andre datakilder, og leserne må derfor være oppmerksomme på nyansene i tallgrunnlaget. For eksempel er det et viktig skille mellom det å avslutte opplæringen underveis, det å gjennomføre uten å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, og det å fullføre og bestå. Se vedlegg for vurderingene av forskjellene i statistikkgrunnlaget. Til tross for ulikhetene i datagrunnlaget viser alle kilder en urovekkende lav gjennomføring i videregående opplæring, og på bakgrunn av dette må det understrekes at *arbeidsgruppen har en felles og omforent forståelse av at gjennomføringen er for dårlig.*

Arbeidsgruppen bruker begrepet frafall om de som avbyter videregående opplæring. For å beskrive problematikken rundt de som avbryter, ser imidlertid gruppen at ved å skille mellom frafall og bortvalg, slik NIFU STEP gjør i prosjektet Bortvalg og kompetanse,⁷ kan nyanser ved problematikken framkomme, da bortvalgsbegrepet gir elevenes egne valg en større betydning. NIFU STEP mener at når elevene avbryter opplæringen, er dette et valg hver enkelt elev gjør. Dette er på den andre siden et valg som er sterkt påvirket av de unges sosiale bakgrunn. Ved å framheve valget vil en ansvarliggjøre ungdommene både i forhold til valgene de gjør, og til konsekvensene av valget.⁸ Se vedlegg for en utdypning av temaet.

Konsistens når det gjelder faktagrunnlaget er avgjørende for riktig virkemiddelbruk og for måling av resultater. Arbeidsgruppen anbefaler at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til å etablere en felles forståelse av begreper, og dermed legge grunnlaget for et anvendelig og sammenlignbart statistikkgrunnlag som kan ses i sammenheng med hverandre. Statistikken bør være i tråd med internasjonale standarder.

⁷ Markussen m.fl. 2006, Markussen og Sandberg 2004.

⁸ NIFU STEPs representant i arbeidsgruppen hadde, ut fra denne begrunnelsen, primært ønsket at gruppen kunne adoptere denne begrepsbruken, men aksepterte at en i fortsettelsen brukte begrepet frafall.

1.4 Situasjonsbeskrivelse

Av mandatet går det fram at det er stort sammenfall mellom forskeres årsaksforklaringer, og at disse er knyttet til strukturelle, skolemessige og individuelle faktorer. Mange av faktorene som påvirker om en gjennomfører videregående opplæring, er knyttet til forhold utenfor skolen eller til tidligere utdanning. Følgende forhold kan framheves:

- Sosial bakgrunn
- Bo- og familiesituasjon
- Innvandrerbakgrunn
- Strukturelle forhold

Vi kjenner med andre ord til en rekke faktorer som øker sannsynligheten for at den enkelte elev/lærling ikke vil gjennomføre opplæringen. Sammenhengene er sterke, og man kan med relativt stor sikkerhet forutsi hvilke elever som kommer til å få problemer med å gjennomføre videregående opplæring. Det finnes også indikasjoner på at ulikhetene forsterkes gjennom opplæringsløpet.

I tillegg er det utfordringer knyttet til grupper av voksne og nyankomne innvandrere med lav utdanning, ikke minst utenfor arbeidsmarkedet, som kan ha behov for videregående opplæring.

Sosiale variabler – foreldrenes utdanningsnivå

Til tross for at Reform 94 bedret gjennomføringen i videregående opplæring, er det fremdeles en sterk sammenheng mellom sosiale variabler og gjennomføringsgrad i videregående opplæring. Blant annet virker foreldrenes utdanningsnivå inn på ungdommenes gjennomføringsgrad ved at det påvirker holdninger, ambisjoner, egenvurdering, skoletilpasning, interesser og prestasjoner.⁹

Analyser fra Oslo viser at ungdom med foreldre som har høy utdanning, tenderer til å velge allmennfaglige retninger, mens de med foreldre med lavere utdanning

⁹ Markussen m.fl. 2006, Støren 2005a, Støren 2005b.

i større grad velger yrkesfaglige retninger.¹⁰ Samtidig finner NIFU STEP at foreldrenes utdanning i seg selv ikke påvirker deres barns studieretningsvalg, men at oppvekst i en familie med begge foreldre til stede, der foreldrene er orientert mot allmennfag og studiekompetanse, øker sannsynligheten for at ungdommene velger allmennfaglig studieretning.¹¹ Dette har altså mye med hvilke holdninger til utdanning som overføres fra foreldre til barn.

De unges karakternivå fra grunnskolen og et tidlig videregående nivå har mye å si for om eleven gjennomfører videregående opplæring eller ikke.¹² En finner lik gjennomføringsgrad mellom elever med like karakterer, uavhengig av sosial variabler, men en ser for eksempel at sannsynligheten for å oppnå gode resultater øker med foreldrenes utdanningsnivå.¹³ Det at gode karakterer øker sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring, kan være med på å forklare hvorfor flere gutter enn jenter avbryter opplæringen, da guttene gjennomsnittlig har lavere karakterer enn jentene.¹⁴ Prestasjonsforskjellene bidrar til å forklare at de slutter, ikke elevenes kjønn. Dette må også ses i sammenheng med hvorfor det er en større andel avbrudd på yrkesfaglige studieretninger enn på allmennfaglige. De yrkesfaglige retningene rekrutterer generelt en større andel ungdom med svakere prestasjoner fra 10. trinn enn de studieforberedende retningene, og gutter er i stort flertall på yrkesfaglige studieretninger. Men forskning har også påvist en selvstendig studieretningseffekt på å slutte, uavhengig av kjønn, prestasjoner, sosial bakgrunn og en rekke andre forhold.

Det finnes ikke noe entydig svar i forskningen på hvorfor guttene gjør det dårligere enn jentene. Det har bl.a. blitt påpekt at jentene har klart seg langt bedre enn guttene i overgangen fra industrisamfunnet til kunnskapssamfunnet, nettopp fordi man i denne omveltningen har satset ekstra på jentene, og tradisjonelle mansroller og identitetsmønstre har blitt svekket.¹⁵ Hele veksten i høyere utdanning fra slutten av 60-tallet til slutten av 90-tallet utgjøres av kvinner. Det har også blitt framsatt teorier om at skolene opererer på jentenes

¹⁰ Hansen 2005.

¹¹ Markussen m.fl. 2006.

¹² Markussen og Sandberg 2004, Markussen m.fl. 2006.

¹³ Støren 2005a, Støren 2005b, Markussen og Sandberg 2005, Markussen m.fl. 2006.

¹⁴ Markussen og Sandberg 2005, Helland og Støren 2004, Markussen m.fl. 2006.

¹⁵ Frønes: <http://www.nho.no/printart/16570.html>, Jørgen Lorentzen: <http://kilden.forskningsradet.no/c17251/artikkel/vis.html?tid=38573>

premisser, og at jentene bl.a. oppnår høyere karakterer i norsk skriftlig fordi deres skrivemåte favoriseres av lærerne.¹⁶ Andre viser til at guttene trives dårligere på skolen enn jentene, flere gutter synes det er for mye teori, guttene gjør mindre lekser enn jentene, og guttene har lavere ambisjoner enn det jentene har.¹⁷

Markussen og Sandberg (2005) har funnet at foreldrenes utdanningsnivå også virker inn på sannsynligheten for å få lære plass, da den er høyest blant de med foreldre som har utdanning på videregående nivå. Majoritetsungdom fikk også lettere lære plass enn søkere med minoritetsbakgrunn, og lærebedriftene foretrakk søkere med lavt fravær og gode karakterer.

Bo- og familieforhold

For de som startet i videregående opplæring i 1999, viser tall fra SSB at en finner den høyeste gjennomføringen i Vest-Agder, Oppland og Sør-Trøndelag (rundt 75 prosent). Den laveste andelen er i Finnmark (52 prosent). En forklaring på den lave gjennomføringsgraden i Finnmark kan ses i sammenheng med NIFU STEPs funn på at det er en sterk sammenheng mellom å bo på hybel og å slutte.¹⁸ Samtidig er dette også historisk betinget, da utdanningstilbøyeligheten i Finnmark alltid har vært lav, og lavere enn i resten av landet. Andelen hybelboere som slutter, er imidlertid lavere i fylker med mange hybelboere enn i fylker med få hybelboere.

Det er også funnet sterke sammenhenger mellom gjennomføring og elevens familie- og bosituasjon som 15-åring.¹⁹ Dersom eleven bodde sammen med begge foreldrene da han/hun var 15 år, ser en at sannsynligheten for å avbryte videregående opplæring minker betraktelig, sammenlignet med ungdom som bodde sammen med kun en av foreldrene eller i fosterhjem, på institusjon og lignende. I en brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene gjort av NOVA,²⁰ framgår det at rundt 70 prosent av ungdommene som skrives ut fra en institusjon eller et fosterhjem, ikke har skolefaglige kvalifikasjoner. En av tre får

¹⁶ Evensen: http://www.forskning.no/Artikler/2003/april/1049274008.4/artikkel_print

¹⁷ Hegna, 2005

¹⁸ Markussen og Sandberg 2005.

¹⁹ Markussen og Sandberg 2005, Markussen m.fl. 2006.

²⁰ Gautun, Sasaoka og Gjerustad (2006).

undervisning utenfor den ordinære grunnskolen, og halvparten er plassert i segregerte skoletilbud uten sakkyndig vurdering.

Minoritetsspråklige

Tall fra SSB viser at minoritetsspråklige utgjør 8,3 prosent av Norges befolkning, dvs. i alt 387 000 personer. Av disse er 319 000 førstegenerasjons innvandrere og 68 000 født i Norge av to utenlandsfødte foreldre (etterkommere). Det bor minoritetsspråklige i alle landets kommuner, og Oslo har den største andelen med 23 prosent av befolkningen. Oslo er også den kommunen med flest minoritetsspråklige barn (førstegenerasjons innvandrere og etterkommere), og mer enn 20 000 har bakgrunn fra ikke-vestlige land. Dette er nesten halvparten av alle i Norge med slik bakgrunn.

Støren (2005a, 2005b) viser at det fremdeles er store forskjeller i deltaking, gjennomføring og karakternivå mellom norske og minoritetsspråklige elever. Dette gjelder særlig ikke-vestlige elever og spesielt ikke-vestlige gutter. Dette kan forklares med at mange minoritetsspråklige barn og unge helt eller delvis mangler norsk grunnskoleopplæring, samt at mange vokser opp i hjem der foreldrene har lav utdanning, lav inntekt og liten arbeidsmarkedstilknytning.²¹ For eksempel er det 20 prosent som ikke har fullført grunnskoleutdanning, og som følgelig ikke er i videregående opplæring, av 18-årige ikke-vestlige førstegenerasjons innvandrere i befolkningen.

Samtidig har deltakingen i videregående opplæring blant minoritetsspråklige økt.²² Det er også flere minoritetsspråklige som fullfører opplæringen enn før.²³ I tillegg til de som fullfører og består, er det flere minoritetsspråklige elever enn andre som velger å gjennomføre opplæringen til tross for stryk, og uten at de oppnår yrkeskompetanse eller studiekompetanse.²⁴ Det er også slik at når en kontrollerer for karakterer og sosiale variabler, utjevnes mange av forskjellene.

²¹ Støren 2005a, Støren 2005b.

²² Støren 2005a, Støren 2005b

²³ Utdanningsspeilet 2006.

²⁴ Støren 2005a, Støren 2005b, Markussen m.fl. 2006.

Samer

Samene er et urfolk som bor i Norge, Sverige, Finland og Russland. Samene bor spredt i hele Norge, og ingen vet nøyaktig hvor mange samer som bor her, men mesteparten finner en i det såkalte SUF-området (det geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond nord for Saltfjellet). Selv om samer har noen tilleggsrettigheter som urfolk, faller de inn under det ordinære norske utdanningssystemet. Opplæringslova § 6-3 sier at alle samer i videregående opplæringen har rett til opplæring i samisk. Denne retten gjelder uavhengig av hvor i landet eleven går i opplæring. Innholdet i opplæringslova § 6-4 viser til hva opplæringen skal inneholde. Der skolen ikke har kompetanse til å gi opplæring i samisk, skal departementet gi forskrifter om alternative former for slik opplæring (jf. § 6-3).

Det eksisterer lite systematisk kunnskap om gjennomføring i videregående opplæring blant samer. Særlig gjelder dette statistikk på de som bor utenfor SUF-området.

Tall fra SSB viser at blant hele befolkningen i SUF-området i alderen 25–29 år, har 72,1 prosent grunnskole eller videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning.²⁵ Tilsvarende tall for øvrige områder nord for Saltfjellet er 66,3 prosent. Ser en på hele den norske befolkning samlet, er andelen med grunnskole eller videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning langt lavere enn i SUF-området og i de øvrige områdene nord for Saltfjellet. Det skyldes at andelen med universitets- eller høgskoleutdanning er langt høyere når en ser på hele befolkningen samlet, i forhold til SUF-området og øvrige områder nord for Saltfjellet.²⁶

Yrkesfaglig opplæring

Opplæringslova § 3-3 sier at fagopplæringen normalt omfatter to år på skolen og ett år i bedrift, eller to år i bedrift der opplæringen er kombinert med verdiskaping i bedriften. Der fylkeskommunen ikke kan formidle lære plass til de som søker det, skal bedriftsdelen av opplæringen skje på skolen. Denne opplæringen strekker seg over ett år.

²⁵ SSB, Samisk statistikk 2006..

²⁶ SSB.

Det har blitt hevdet at videregående opplæring har blitt mer ensrettet etter Reform 94.²⁷ Kurs er redusert, og det er økt vekt på teori i opplæringen, også på yrkesfaglige studieretninger. Forskere hevder at lite differensiering i opplæringstilbudet skaper frafall. På den andre siden kreves det relativt mye av den enkelte elev for å kunne orientere seg i et komplekst utdanningssystem i forhold til hvilken opplæring som kan relateres til egne interesser og evner.

Som påpekt i tidligere avsnitt, er det en betydelig overvekt av gutter på yrkesfaglige studieretninger. Samtidig er det store forskjeller i kjønns sammensetningen mellom studieretningene. Jentene er i flertall på helse- og sosialfag, formgivningsfag og musikk, dans og drama, mens guttene dominerer på håndverkerfagene innenfor byggfag, elektrofag og mekaniske fag. Da karakternivået og gjennomføringen er relativt svakere på studieretninger der guttene tradisjonelt dominerer,²⁸ kan dette være med på å forklare hvorfor gjennomføringene generelt er dårligere på yrkesfaglige studieretninger enn på allmennfaglige studieretninger.

For de som går yrkesfaglige studieretninger, ser en at tilgangen til læreplass er svært viktig for at eleven ikke skal avbryte opplæringen etter videregående kurs 1 (VK1).²⁹ I desember 2005 var det i alt registrert 16 810 søkere til læreplass, og av disse hadde om lag 62 prosent inngått foreløpig avtale om læreplass med en lærebedrift.³⁰ Det er imidlertid forskjell mellom fagene på hvor lett eller vanskelig det er å få læreplass. Markussen og Sandberg (2005) fant at det var vanskeligst å få læreplass innenfor medier og kommunikasjon, formgivningsfag og trearbeiderfag, mens det var lettest i fag innen naturbruk, tekniske byggfag og kjemi-/prosessfag. En forklaring på hvorfor mange ikke får læreplass innenfor gitte fag, kan være at det er lite samsvar mellom elevenes valg av studieretning og arbeidslivets etterspørsel av lærlinger innenfor fagområdet (dimensjonering).

27 Wiborg og Rønning 2005.

28 Helland 2006, Markussen 2003, Helland og Støren 2004, Støren 2003.

29 Markussen og Sandberg 2005, Helland 2006.

30 Utdanningsdirektoratet (2006). I og med at det er snakk om foreløpige avtaler, kan det forekomme avvik mellom dette begrepet og antallet faktiske lærekontrakter og tallene viser kun avtaler som er inngått mellom søkere til formidlingen via fylkeskommunene og aktuelle lære bedrifter.

En annen viktig faktor er lærebedriftenes egen seleksjon i forhold til hvilke lærlinger de ønsker seg. Elever med gode karakterer får lettere læreplass enn elever med dårligere karakterer, men gutter får lettere læreplass enn jenter til tross for dårligere karakterer.³¹ Minoritetsspråklige gutter kommer imidlertid dårligst ut sammenlignet med andre, selv når man sammenligner de med like karakterer, og til tross for at søkeren har et fullverdig norsk språk, god kjennskap til norsk kultur og norske venner.³² Derimot kommer minoritetsspråklige læreplassøkere meget godt ut i de jentedominerte fagene.³³ Som vist tidligere, får de med foreldre som har utdanning på videregående nivå, lettere læreplass enn andre.

Det er også et stort frafall blant de som ikke får læreplass, men som likevel velger å fortsette opplæringen på skolen som erstatning for læreplass. Av de som ble lærlinger av grunnkurskullet som startet på yrkesfag i 2000, strøk ca. seks prosent, mens om lag så mye som hver fjerde elev som tok videregående kurs 2 (VK2) som bedriftsopplæring i skole, strøk.³⁴

Kompetansebevis for lærekandidater

I tillegg til muligheten for å få yrkeskompetanse med fag-/svennebrev, er det etablert en ordning som gir kompetansebevis til de som tar et planlagt løp mot kompetanse på lavere nivå innenfor yrkesutdanningen. Disse ungdommene kalles lærekandidater. Mange av 2000-kullet som søkte til lærekandidatordningen, var forsinket i opplæringsløpet fra før. En noe større andel gutter enn jenter søkte, og det var en svak tendens til at en noe større del av ikke-vestlige elever ble lærekandidater, sammenlignet med de med vestlig bakgrunn. 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.³⁵ Andelen lærekandidater var størst i Vestfold, mens andelen i landet som helhet var lavest i Vest Agder, Troms og Finnmark.³⁶ Lærekandidatordningen blir med andre ord lite brukt i samtlige fylker.

31 Helland 2006, Markussen og Sandberg 2005.

32 Helland og Støren 2004, Lødding 2001.

33 Lødding 2001.

34 Helland 2006.

35 Markussen m.fl. 2006.

36 Helland 2006.

Rådgivning og veiledning

Elever i grunnskole og videregående opplæring er gjennom opplæringslova § 9-2 gitt rett til veiledning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg, og om sosiale spørsmål. Forskriften presiserer at skoleeieren er ansvarlig for at elevenes rett til veiledning blir oppfylt, men at skoleeieren står fritt i forhold til hvordan retten skal ivaretas.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004), *Kultur for læring*, pekes det på at god veiledning i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring og underveis i opplæringen vil kunne føre til en bedre gjennomføring. Det finnes lite forskning på sammenhengen mellom veiledning og gjennomføring, men arbeidsgruppen finner dette temaet svært viktig, og ser det i sammenheng med kompleksiteten i tilbudene, og også med hvor viktig det er å underbygge kvalifiserte valg. Norge har for eksempel fortsatt et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder i land vi sammenlikner oss med, noe som viser at det fortsatt i stor grad foretas valg i tråd med tradisjonelle kjønns mønstre. OECDs ekspertgruppe konkluderte med at de svake sidene ved det norske systemet for utdannings- og yrkesveiledning er:

- Dagens tilbud er fragmentert, med mange utdanningsbaserte tjenester som ikke har sterke nok bånd til arbeidsmarkedet, og uten et helhetlig fokus for strategisk utvikling.
- Store hull i tilbudet, særlig for voksne.
- Svak profesjonalisering.
- Tendens til å fokusere mer på informasjon enn på veiledning, muligens på grunn av den svake profesjonaliseringen.

Spesialundervisning og lese- og skrivevansker

Opplæringslova § 1-2 sier at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev, lærling og lærekandidat. Dette gjelder alle elever og skal være en del av den ordinære opplæringen. Videre sier opplæringslova § 5-1 at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

I veiledningene til L97 anslås det at 15–20 prosent av elevene har vansker med å tilegne seg hensiktsmessige lese- og skriveferdigheter, mens 2–5 prosent av

elevene har spesifikke, dyslektiske vansker.³⁷ Basert på skolenes egne vurderinger fant Skaalvik (1998) at mellom hver fjerde og hver femte elev trengte særskilt tilrettelagt opplæring av alle elever i 129 klasser på 4., 7. og 9. klassesetrinn (før Reform 97). Primært som følge av lese- og skrivevansker ble det anslått at 21 prosent hadde behov for ordinære, faglige støttetiltak, og 8 prosent trengte spesialundervisning. Slik lærerne vurderer det, har 20–25 prosent av elevene i grunnskolen behov for ekstrahjelp for å kunne følge med i opplæringen og undervisningen på en tilfredsstillende måte.

Studier viser at spesialundervisning i videregående opplæring ikke virker etter intensjonene. Tilpasningen av opplæringen er ikke god nok. Elevene får ofte tilbud utenfor ordinær klasse, og de har høyere frafall enn andre.³⁸ Det eksisterer ellers lite systematisk og oppdatert kunnskap på dette området.³⁹

1.4.1. Målgrupper som ikke befinner seg i videregående opplæring

Arbeidsgruppen mener arbeidet med å styrke gjennomføringen i videregående opplæring også skal knyttes til grupper som i dag står utenfor utdanningssystemet. Nedenfor følger derfor fakta om grupper som i liten grad befinner seg i videregående opplæring.

Ungdom

Som vist i tidligere avsnitt, viste tall fra SSB at det var 24 prosent av 1999-kullet som avbrøt opplæringen, eller som ikke oppnådde yrkes- eller studiekompetanse. Både av de som startet på yrkesfaglig studieretning, og av de som startet i videregående opplæring av minoritetsspråklige, var tilsvarende andel ca. 35 prosent for samme kull.⁴⁰ Det er også vist til at mange førstegenerasjons innvandrere ikke har fullført grunnskole, og derfor ikke er i videregående opplæring.

Det er ifølge opplæringslova § 3-1 anledning for eleven til å søke om å beholde ungdomsretten til tross for avbrudd, og det å ta en pause kan for mange være til

37 Solli 2005.

38 Solli 2005.

39 Haug 2004.

40 Utdanningsdirektoratet 2006.

god hjelp for å finne ut hva de vil i forhold til utdanning og jobb. Utfordringen er derfor å legge til rette for at avbruddet ikke blir permanent, for det er sterke indikasjoner på at avbrutt videregående opplæring utgjør en betydelig ulempe i arbeidsmarkedet, noe som gjenspeiles i at personer med lite utdanning lettere havner utenfor arbeidslivet enn andre. Analyser basert på OECDs ALL-undersøkelse viser at nivået på grunnleggende ferdigheter er enda viktigere enn formelt utdanningsnivå i å predikere hvordan en lykkes i arbeidslivet.⁴¹

Også ledighetsstatistikken viser at det er en ulempe å ha lite utdanning. I 2005 var det i gruppen 20-24 år totalt 12 500 som var helt ledige (6,3 prosent av arbeidsstyrken). I underkant av halvparten av de som er registrert helt ledige, mangler fullført videregående opplæring. Blant ledige i aldersgruppen 20-24 år er over 60 prosent "gjengangere" i Aetat's registre. Det vil si at de har vært registrert flere ganger. Det tyder derfor på at å ha blitt arbeidsledig én gang øker faren for å starte en ledighetskarriere. Det er også slik at de med jobb som har lav utdanning, er mest utsatte for å bli arbeidsledige når ledigheten øker. I gruppen 25-29 år var arbeidsledigheten i 2005 to og en halv gang så høy som blant 50-59-åringene. Totalt 12 800 var ledige i denne aldersgruppen (5,4 prosent).⁴²

En analyse av nye yrkeshemmede fra 2004 viser at 61 prosent ikke har utdanning på nivå med fullført videregående opplæring, mot 42 prosent av folk i yrkesaktiv alder. Personer som registreres som yrkeshemmede i NAV-etaten, har stor sjanse for å havne varig utenfor arbeidslivet.⁴³

Minoritetsspråklige

Av minoritetsspråklige (førstegenerasjons innvandrere og etterkommere) som startet videregående opplæring i 1999, avbrøt 35 prosent opplæringen.⁴⁴ Til sammenligning avbrøt 23 prosent av de med norsk bakgrunn.

Ved utgangen av mai 2006 var i alt 60 595 personer registrert arbeidsledige.⁴⁵ Rundt 22 prosent av disse var førstegenerasjons innvandrere. I andre kvartal

⁴¹ Gabrielsen 2000

⁴² Offisiell statistikk fra Aetat

⁴³ Aetat, Rapport om arbeidsmarkedet nr 3/2005

⁴⁴ Utdanningsdirektoratet 2006.

⁴⁵ SSB.

2006 var arbeidsledigheten blant førstegenerasjons innvandrere 7,3 prosent. Dette er en nedgang fra samme tidspunkt i 2005, da arbeidsledigheten var 9 prosent. Dette vil si at det er om lag 2000 færre førstegenerasjons innvandrere som er arbeidsledige nå enn ved samme kvartal i fjor. I befolkningen ellers gikk ledigheten ned fra 2,9 prosent til 2,1 prosent i samme periode. Dette betyr at arbeidsledigheten blant innvandrere er over tre ganger så høy som blant majoritetsbefolkningen. Dette har holdt seg stabilt i lang tid, også tatt i betraktning konjunktursvingninger. Den største ledigheten finnes blant ikke-vestlige innvandrere, og høyest arbeidsledighet er det blant de fra Afrika, der arbeidsledigheten er sju ganger så høy som blant majoritetsbefolkningen. Dette til tross for at nesten to tredjedeler av ledige ikke-vestlige innvandrere har utdanning fra Norge.⁴⁶ Etterkommere befinner seg i en mellomposisjon i forhold til førstegenerasjons innvandrere og befolkningen ellers. Ved utgangen av mai 2006 var 431 etterkommere registrert ledige, det vil si 4,6 prosent av arbeidsstyrken.

Voksne

Størstedelen av voksnes læring er knyttet til kurs og opplæring i regi av jobben, og det er en mindre andel voksne som er i formell utdanning.⁴⁷ De med foreldre med høyere utdanning tar oftere formell utdanning som voksne enn de med foreldre med grunnskole eller lavere som høyeste utdanning. Det er også slik at de med høyest inntekt har større kjennskap til retten til videregående opplæring for voksne. Det ser altså ut til at også voksnes utdanningsmønster påvirkes av foreldrenes utdanning og sosiale variabler, på lik linje med de unge. En finner også de samme forskjellene i utdanningsbildet mellom voksne førstegenerasjons innvandrere, etterkommere og norske, og ikke-vestlige og vestlige innvandrere, som for ungdommen. Voksne skiller seg imidlertid fra ungdom ved at mange i liten grad er motivert til å starte i opplæring, men av de som starter, finner en høy grad av motivasjon og høy grad av gjennomføring. Mange vet ikke hvor de skal henvende seg for å få gjennomført en realkompetansevurdering.⁴⁸ Utfordringen er derfor å nå fram til de med behov og motivere disse til å komme inn i et opplæringsopplegg.

⁴⁶ Kvinge og Djuve 2006.

⁴⁷ OECD 2005

⁴⁸ Haugerud, Røstad og Stubbe 2004.

Analyser basert på OECDs ALL-undersøkelse viser at rundt 400 000 nordmenn har for svake grunnleggende ferdigheter til å kunne forventes å være selvhjulpne i arbeidslivet.⁴⁹ Voksne med lite utdanning er i likhet med ungdom en gruppe som er utsatt på arbeidsmarkedet.⁵⁰

1.5 Pågående og planlagt innsats

Arbeidsgruppen vil understreke at det allerede er iverksatt en rekke tiltak som både direkte og indirekte kan øke antallet elever og lærlinger som gjennomfører videregående opplæring.

En viktig pågående innsats for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring omfatter først og fremst Kunnskapsløftet, slik det er nedfelt i St.meld. nr 30 (2003-2004), *Kultur for læring*, og oppfølgingen av denne meldingen. Reformen innføres for hele grunnopplæringen høsten 2006, og det er utviklet nye læreplaner for alle fag. Reformen legger vekt på styrket kompetanse og større læringsutbytte for den enkelte elev.

Kunnskapsløftet fører til en rekke endringer i skolens innhold og struktur fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring. Reformen starter i august 2006 for elevene på 1.–9. trinn i grunnskolen og på første trinn i videregående opplæring. Dette er de viktigste endringene i norsk skole som følge av Kunnskapsløftet.⁵¹

- Styrking av de grunnleggende ferdighetene å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, å kunne lese, regne og bruke digitale verktøy. Disse ferdighetene er integrert i alle fag. Lese- og skriveopplæring vektlegges fra første trinn
- Nye læreplaner i alle fag med tydelige mål for elevenes og lærlingenes kompetanse
- Ny fag- og timefordeling
- Ny tilbudsstruktur i videregående opplæring

49 ALL (Adult Literacy and Life Skills) er en omfattende internasjonal kartlegging av voksnes kompetanse på sentrale områder som lesing, tallforståelse og problemløsning. Undersøkelsen ble gjennomført i representative utvalg fra aldersgruppen 16 – 65 år i til sammen seks land i 2003.⁴⁹

⁵⁰ Nyen 2006.

⁵¹ Rundskriv F-13/04 og St.meld. nr. 30 (2003-2004).

- Lokal valgfrihet når det gjelder arbeidsformer, læremateriell og organisering av opplæringen

Generell del av læreplanverket gjelder fortsatt, men det er utarbeidet en ny del II med Læringsplakaten og prinsipper for opplæringen. Del II vektlegger sosial og kulturell kompetanse, motivasjon for læring, læringsstrategier, elevmedvirkning og tilpasset opplæring.

Gjennom Kunnskapsløftet er grunnskole og videregående opplæring blitt et gjennomgående opplæringsløp. Arbeidsgruppen gir støtte til satsingen på grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftet, fordi tilstrekkelig læringsutbytte fra grunnskolen er meget viktig for suksess på det videregående nivået. Gruppen støtter intensjonen om å bedre oppfølgingen av barn og unge til og med 16 år, både før skolealder og i grunnskolen.

Kunnskapsløftet gir skoleeieren stor lokal frihet i tilrettelegging av skolehverdagen. Det blir opp til den enkelte skole å organisere skoledagen slik at den passer til de lokale forholdene.

Nye tiltak som Programfag til valg og Prosjekt til fordypning gir muligheter til fleksibilitet mellom nivåene, og til å la flere få møte arbeidslivet før de foretar endelige valg. Muligheten til å omdisponere 25 prosent av undervisningstiden gir større rom for fleksibilitet til å følge opp den enkelte elev. Gode løsninger krever god tilrettelegging og godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene og på tvers av nivå.

Kunnskapsløftet inneholder ikke nye strukturerte opplæringstilbud som kan være aktuelle for elever som allerede i grunnskolen viser tegn på at de vil ha problemer med å gjennomføre videregående opplæring.

Andre iverksatte tiltak

I tillegg til de strukturelle endringene som følger av Kunnskapsløftet, er det utarbeidet en rekke strategier og iverksatt mange tiltak som kan styrke gjennomføringsgraden. En utfordring med disse satsingene er at de er mange og kan fremstå som fragmentert, og ressursene som følger med, som spredt.

Gruppen mener det er grunn til å foreta en samlet vurdering av alle satsingene med henblikk på å implementere de beste løsningene i utdanningssystemet.

Eksempler på innsats på Kunnskapsdepartementets område som har høy relevans for bedre gjennomføring:

- Utdanningsdirektoratets prosjekt Satsing mot frafall i videregående opplæring i forbindelse med oppfølging av St.meld. nr. 6 (2003–2004), *Tiltaksplan mot fattigdom*. Tiltakene i pilotsatsingen ble på et tidlig stadium evaluert av Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR. Forskerne peker på behovet for å vurdere system- og strukturendringer.
- Utdanningsdirektoratets arbeid med lovendringer i fag- og yrkesopplæringen, kvalitetsarbeidet og kampanjen *Start med en lærling*, som gir veiledning i hvordan virksomheter kan ta inn lærlinger.⁵²
- *Kompetanseutviklingsstrategien 2005-2008*. Strategien omfatter generell kompetanseheving av lærere og instruktører og utvikling av lærestedene som lærende organisasjoner med sikte på bedre læringsutbytte for elever og lærlinger. Oppfølgingstjenesten og rådgivingstjenesten er også målgrupper.
- Utdanningsdirektoratets arbeid med å styrke karriereveiledning på flere områder. Det omfatter bl.a. styrking av skolens rådgivingstjeneste, utvikling av en ny og bedre nettressurs, <http://vilbli.no>, og et arbeid for å utvikle regionalt baserte partnerskap for karriereveiledning i samarbeid med arbeidsmarkedsmyndighetene og partene i arbeidslivet. Nasjonale prøver og nasjonale vurderingskriterier. Nasjonale vurderingskriterier skal bidra til å forankre et nasjonalt faglig ambisjonsnivå og til å sikre likeverdig og rettferdig vurdering av elever og lærlinger i grunnopplæringen, både underveis og til slutt i opplæringsløpet. Nasjonale prøver skal også bidra til å sikre at alle elever behersker grunnleggende ferdigheter i tilstrekkelig grad, og at relevante tiltak blir satt inn tidlig i opplæringsløpet.
- Utdanningsdirektoratets satsinger og strategiplaner for bl.a. fysisk aktivitet og måltider, kompetanseutvikling, læringsmiljø i grunnopplæringen,

52 www.larling123.no

skoleutvikling, likeverdig utdanning, og planene *Gi rom for lesing!* og *Realfag, naturligvis*.⁵³

- Strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning*. Planen gjelder for perioden 2004-2009. Et av hovedmålene i planen er å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealderen og bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever.
- Innsats i regi av Vox for å styrke voksnes kompetanse, herunder programmet *Basiskompetanse i arbeidslivet*. Programmet skal prøve ut en offentlig finansieringsordning som gjør det enklere og økonomisk mer attraktivt for bedrifter og offentlige virksomheter å iverksette opplæring i grunnleggende ferdigheter.⁵⁴

1.6. Arbeidsgruppens tilnærminger

Arbeidsgruppen mener at Norge har gode forutsetninger for å lykkes i å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Å bekjempe frafall er blant annet høyt prioritert i oppfølgingen av EUs Lisboastrategi for et konkurransedyktig og bærekraftig Europa,⁵⁵ utfordringer knyttet til "Early School Leavers" deles også av de fleste andre land vi normalt sammenlikner oss med, og OECD vurderer at det norske systemet for livslang læring er på et høyt utviklingsnivå, selv om det er rom for forbedring.⁵⁶

Gunstige rammebetingelser som arbeidsgruppen framhever, omfatter:

- Dypt forankrede utdanningstradisjoner.
- Et etablert opplæringssystem som stadig videreutvikles for å møte utfordringer i tiden.
- Et etablert samarbeid mellom partene i arbeidslivet og kunnskapsmyndighetene.
- En nylig etablert samordning av arbeids- og velferdstjenester som muliggjør en mer samordnet innsats om brukernes behov for kompetanseheving.

53 Se omtale av satsingsområder på www.udir.no (http://www.udir.no/templates/udir/TM_Tema.aspx?id=190)

54 www.vox.no

55 EU-kommisjonen 2006

56 OECD 2005

- At Norge er inne i en høykonjunktursfase, og bedriftene vil ventelig være svært interessert i å skaffe kvalifisert arbeidskraft i årene framover.⁵⁷

Arbeidsgruppens mandat og rammer gir ikke rom for dyptgripende analyser eller uttømmende vurderinger. Tematikken står i sammenheng med overordnede utviklingstrekk i arbeidsliv og samfunn, og det finnes ingen enkeltstående, enkle og lett tilgjengelige løsninger. Gruppen fokuserer på seks tiltaksområder, som det er gjort nærmere rede for i kapittel 2. Gruppen mener forslagene samlet vil bedre gjennomføringen i videregående opplæring. De berører ulike nivåer i opplæringen, forskjellige sektorer, ulik tidshorisont og spenner fra små justeringer til omfattende reformer med lov- og budsjettmessige endringer.

Hovedfokuset i denne rapporten er nært knyttet til det videregående nivået. Forslagene til tiltak og gruppens vurderinger springer ut fra en rekke viktige forhold en vet påvirker gjennomføringen, og de mest sentrale faktorene er omtalt i avsnitt 1.4. Forholdet mellom forskjellige sektorer, forhold i grunnskolen og tiden før skolealder og forholdet mellom nivåer er i tillegg problemstillinger som er gjennomgående i denne rapporten, men som gruppen ikke har kunnet behandle uttømmende innenfor rammene av prosjektet. Arbeidsgruppens overordnede vurderinger på disse punktene framgår under.

1.6.2. Ansvar for et helhetlig opplæringsløp på tvers av nivå

Skoleeierens rolle er å legge til rette for raskere gjennomstrømming og bedre gjennomføring. Opplæringsansvaret er definert i opplæringsloven, jf situasjonsbeskrivelsen. Likevel eksisterer det ingen konkrete virkemidler for å følge den enkelte gjennom et helhetlig opplæringsløp, heller ikke til å følge den enkelte mot en dokumentert og omsettelig sluttkvalifikasjon på videregående nivå. De økonomiske strukturene er ikke formet med tanke på å motivere til å finne løsninger for elever som har utfordringer i å gjennomføre opplæringen. Grunnopplæringen er delt mellom kommunen og fylkeskommunen. Forventningene om en gjennomgående opplæring på tvers av nivå gjennom realiseringen av Kunnskapsløftet, forsterker utfordringen knyttet til et delt ansvar.

57 Rapport om arbeidsmarkedet nr 2/2006

Arbeidsgruppen ser behovet for å vurdere nye økonomiske og administrative strukturer som sikrer at det ytes tilstrekkelig innsats for å følge alle elever gjennom et planlagt opplæringsløp fram til en dokumentert kvalifikasjon på videregående nivå. Ulike modeller er tenkelige. Arbeidsgruppen mener vurderingen av en hensiktsmessig modell som stimulerer alle elever til å gjennomføre, må stå sentralt i Regjeringens arbeid med en regionsreform. I den sammenhengen bør det samles erfaringer om hvilke finansieringsmodeller ulike kommuner og fylkeskommuner benytter i dag, om det eksisterer samfinansieringsmodeller med andre finansieringskilder, og hvordan ulike modeller virker.

1.6.3 Tiltak som berører forholdet til arbeidsmarkedet

På andre departementers områder vil gruppen spesielt framheve opprettelsen av den nye Arbeids- og velferdsetaten (NAV). I løpet av 2009 vil NAV-kontorer være på plass i alle deler av landet. Arbeidsgruppen mener dette er en svært viktig reform for å bedre gjennomføringen for deler av målgruppen, da mange av de med lite utdanning også er brukere av NAV-apparatet.

Opprettelsen av en samlet arbeids- og velferdsforvaltning bør gi et godt grunnlag for å få til bedre løsninger for personer som har lite utdanning og/eller lav kompetanse. Sikringen av en helhetlig oppfølging av den enkelte må baseres på et forpliktende og permanent samarbeid mellom arbeids- og velferdsmyndigheter og utdanningssystemet.

Trekk ved arbeidslivets organisering påvirker gjennomføringen av videregående opplæring, og i denne sammenheng arbeidslivets tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Bransjene spiller en viktig rolle i arbeidet med å gjøre yrkene attraktive og å markedsføre dem.

Arbeidsgruppen ser det som utenfor sitt mandat å foreslå konkrete tiltak direkte knyttet til arbeidslivsforhold, for eksempel til tariffspørsmål. Men den anbefaler en utvidet dialog mellom utdanningsmyndigheter og arbeidslivets parter i forlengelse av gruppens arbeid. Det er behov for å diskutere konkrete

arbeidslivsutfordringer som har direkte relevans for gjennomføringen i videregående opplæring. Det er viktig at Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) tar et spesielt ansvar for dialogen om bedre gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen.

2. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK

Gruppen mener målsetningen skal være at henholdsvis 90 prosent av de som starter opp i videregående opplæring i 2008, og 97 prosent av de som starter opp i 2010, oppnår en dokumentert og omsettelig kompetanse på videregående nivå med utgangspunkt i de foreslåtte endringene. Den viktigste forutsetningen for å bedre gjennomføringen på lang sikt vil være å satse på tiltak i tiden før elevene skal starte i videregående opplæring.

2.0.1 Økt fokus på læringsutbyttet fra grunnskolen og tiden før grunnskolen

Det går tydelig fram av situasjonsbeskrivelsen i kapittel 1.4 at oppvekstsituasjonen og tidlige opplevelser av mestring virker inn på framtidige skoleprestasjoner. Prestasjoner i grunnskolen har selvstendig innvirkning på gjennomføringen på videregående nivå.

Den viktigste intensjonen med Kunnskapsløftet er å styrke læringsutbyttet for den enkelte elev, jf. kapittel 1.5. Et godt lærings- og oppvekstmiljø er en forutsetning for at intensjonene i Kunnskapsløftet skal realiseres. At norske barn tilbringer en stadig større del av dagen på skolen og i skolefritidsordningen (SFO), gir skolen et stort potensial i å påvirke barnas utvikling. Det gjelder så vel faglige ferdigheter som sosial kompetanse og gode læringsstrategier. Kvaliteten på oppvekstmiljøet (familie, storfamilie, nabolag, nettverk, frivillige organisasjoner og sosiale myndigheter) og skolegangen (barnehage og grunnskole) spiller samtidig inn på helheten i oppvekstsituasjonen og dermed på forutsetningene for tilegnelse av kunnskap.

Kunnskapsløftet har til hensikt å heve det faglige nivået i grunnskolen, men grunnlaget for mestring og læring legges alt før skolealderen. Forskning viser at kvaliteten på de språklige erfaringer barn får i førskolealderen, peker fram mot

og bidrar til tekstforståelse på høyere klassetrinn, og språkstimulering i barnehagen har effekt på leseforståelse i grunnskolen.⁵⁸ Tidlig kunnskap om barns utvikling og bruk av kunnskapen med sikte på å iverksette tiltak, er derfor helt avgjørende for muligheten til å utjevne forskjeller. Sammenliknet med andre land er det norske systemet kjennetegnet ved manglende systematikk i å kartlegge læringsutfordringer, og det eksisterer en høy terskel for å sette i gang støtteundervisning og annen innsats. Å vente med å sette inn tiltak kan gjøre problemene mer komplekse, noe som kan innebære at de på et senere stadium blir omfattende og krevende å løse. Det er solid dokumentasjon for å hevde at barn som får lite språklig stimulering hjemme, profitterer på barnehagetilbud.⁵⁹ Internasjonale studier viser at barn som lever i pressede livssituasjoner, tydeligere profitterer på opphold i barnehage enn andre, og det finnes studier som viser sammenhenger mellom barnehagetilbud og skoleprestasjoner på 7. trinn for immigrantbarn, men ikke for andre barn.

Internasjonale undersøkelser viser at norske elevers læringsutbytte i sentrale fag ligger lavere enn man skulle forvente ut fra ressursinnsatsen. En faktor det pekes på for å forklare dette, er manglende læringsstrategier hos elevene. Uro og manglende konsentrasjon om undervisningen svekker læringsmiljøet i klassene. Gruppen oppfatter dette som et uttrykk for en manglende kultur for læring, ikke bare i skolen, men også noe som i stor grad gjennomsyrrer hele samfunnet. En europeisk undersøkelse viser at nordmenn er de som verdsetter utdanning lavest.⁶⁰

Særmerknad

Fra Eifred Markussen, NIFU STEP. Til presentasjonen av internasjonal forskning om forholdene i den norske skole i kapittel 2.0 Økt fokus på læringsutbytte fra grunnskolen og tiden før grunnskolen (avsnittet over). Medlemmet kan ikke slutte seg til dette, med følgende begrunnelse: Selv om enkeltelementer i denne teksten er riktige, gir teksten som helhet en fordreid og ufullstendig beskrivelse av situasjonen i den norske skolen og det norske samfunnet. Konklusjonen, at det er nødvendig med fokus på læringsutbytte og økt åpenhet om skolens resultater er det imidlertid ikke uenighet om.

58 Aukrust 2005

59 Jf henvisninger i Aukrust 2005 s 47.

60 NSD 2006

Arbeidsgruppens vurderinger

Gruppens mandat er å foreslå tiltak for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å gjennomføre de tiltak gruppen foreslår for å gjøre noe med situasjonen. Det er hevet over en hver tvil at forhold som er omtalt i dette avsnittet må adresseres for at gjennomføringen i fremtiden skal bli tilfredsstillende. Den bebudede stortingsmeldingen om sosial utjevning må sette fokus på læringsmiljøet og tidlig intervensjon. Arbeidsgruppen ser at den overordnede utfordringen på lang sikt ligger i å styrke læringsmiljøet både i småbarnsperioden og grunnskoletiden, slik at forutsetningene for læring blir bedre for alle. Arbeidsgruppen mener at den innsatsen som gjøres i dag for å forberede elevenes læring før skolealderen, må bli mer fokusert, og at den innsatsen som gjøres for å bedre elevenes læring i skolen, må bli mer differensiert i forhold til elevgrunnet. Med sterkere fokusering mener gruppen at det som er blitt karakterisert som en "vente-og-se"-holdning, må endres, slik at det utvikles en ny kultur og nye strategier for å avdekke læringsutfordringer og sette i gang tiltak. Der det er mange elever uten optimalt miljø for læring utenom skolen, er det størst behov for tiltak.

For å endre de grunnleggende holdningene til læring trengs det en vedvarende oppmerksomhet rettet mot elevenes læringsutbytte. Ett virkemiddel som kan bidra til dette, er økt åpenhet om skolens resultater.

Følgende virkemidler bør vurderes:

- Systematisk kartlegging og vurdering av barns språkkunnskaper fra småbarnsalderen, i barnehagen og gjennom hele grunnopplæringen
- Tilgang, kvalitet og kostnader knyttet til barnehagetilbudet
- Kontantstøttens innretning
- Organiserte skolemåltider
- Organisert leksehjelp på grunnskolenivå
- Skoleårets lengde
- Skolens samspill med omgivelser i å fremme læring og mestring (familie, frivillige organisasjoner og andre opplæringsaktører utenfor den offentlige skole, samt andre offentlige aktører)

For å foreta kvalifiserte vurderinger av disse sentrale problemstillingene for en langsiktig forebygging, mener arbeidsgruppen det er nødvendig at en rekke aktører deltar i et bredt samarbeid med Kunnskapsdepartementet, herunder også helse- og familiepolitiske myndigheter.

Særmerknad

Fra Ragnhild Lied, Utdanningsforbundet, Parminder Kaur Bisal, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Per Syversen, Landsorganisasjonen, Leif Østli, Kommunene ved en rektor for en barne- og ungdomsskole og Eifred Markussen, NIFU STEP til kapittel 2.0 Økt fokus på læringsutbytte fra grunnskolen og tiden før grunnskolen:

”Medlemmene anbefaler regjeringen å iverksette følgende tiltak, med sikte på å redusere frafallet på lang sikt:

- Gi rett til gratis barnehage for alle barn fra 3-årsalderen, for å fremme sosial kompetanse og språkkompetanse, som er grunnleggende verktøy for mestring og læring.
- Vurdere og eventuelt fjerne kontantstøtteordningen.
- Språktesting foretatt av spesialister flyttes til 3-årsalderen, slik at man kan heve sosial kompetanse og språkforståelse hos både etnisk norske og minoritetsspråklige barn som har behov for dette for å klare seg i skolesystemet.
- Innføre rett til skolemåltider med melk og brød til frokost og varm mat med salat til lunsj, da dette øker læringsutbyttet for alle og gir barn bedre helse. (Jf. Klepp-utvalgets konklusjon)
- Innføre rett til leksehjelp på grunnskolenivå, med tilgang til kvalifisert veiledning, IKT-utstyr og skolebibliotek, da dette utjevner forskjeller i kulturell kapital.”

Mindretallets begrunnelse og kommentarer:

Vi tar utgangspunkt i arbeidsgruppens mandat gitt av Kunnskapsdepartementet i oppnevningensbrevet.⁶¹

⁶¹ Det gjøres oppmerksom på at fremhevelse/ understrekning av tekst i sitat er foretatt av medlemmene som har signert særmerkningen

“Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i at grunnopplæringen er et sammenhengende utdanningsløp, og på det grunnlaget:

- gå gjennom årsakene til at elever og lærlinger ikke fullfører
- på bred basis vurdere konkrete og målrettede tiltak som kan bedre gjennomføringen. Gruppen skal:
 - foreslå konkrete tiltak for å bedre gjennomføringen
 - vurdere tiltak som berører flere nivåer i opplæringen og ulike sektorer
 - legge særlig vekt på utsatte grupper”

Som det fremgår av mandatet, skal gruppen gå gjennom årsaker og vurdere konkrete tiltak på bred basis som berører flere nivåer i opplæringen, med særlig vekt på tiltak for å bedre gjennomføringen for utsatte grupper. Sett fra vårt perspektiv er sosial tilpasning, språkopplæring og utdanning for alle i barnehage- og grunnskolealder helt sentralt for å lykkes på alle områder. I Rapportens del 2 side 27, står det at arbeidsgruppen ikke har foreslått tilstrekkelig med tiltak for å lykkes med å endre situasjonen som fører til høyt frafall: “Gruppens mandat er å foreslå tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å gjennomføre de tiltak gruppen foreslår for å gjøre noe med situasjonen.⁶² Det er hevet over en hver tvil at forhold som er omtalt i dette avsnittet må adresseres for at gjennomføringen i fremtiden skal bli tilfredsstillende. Den bebudede Stortingsmelding om sosial utjevning må sette fokus på læringsmiljø og tidlig intervensjon. Arbeidsgruppen ser at den overordnede utfordringen på lang sikt ligger i å styrke læringsmiljøet både i småbarnsperioden og grunnskoletiden slik at forutsetningene for læring blir bedre for alle.”

Samtidig vil vi få sitere fra en kronikk i Aften Aften onsdag 23.08.2006. Liselotte Bjelke, leder av Skolematens venner, skriver følgende om forutsetningene for læring i skolen under tittelen *Kunnskap krever riktig mat*: “Kunnskapsløftet i den norske skolen og en forbedret læreplan i barnehagen forutsetter at alle barn i Norge har de samme gode forutsetninger hjemmefra. Glade, mette og sunne barn. De skal så løpe eller sykle til skolen, og være lærerens små engler hele

⁶² Det gjøres oppmerksom på at fremhevelse/ understrekning av tekst i sitat er foretatt av medlemmene som har signert særmerknoten

dagen. Ikke bråk. Ikke støy. Norge har i dag så store kostholdsproblemer i befolkningen at Helse- og omsorgsdepartementet, sammen med ti andre departement, har laget en handlingsplan. [...] Samtidig skriver Norges Røde Kors på sine nettsider: "Rus, psykisk sykdom, vold og fattigdom tar fra hundretusenvise av norske barn den tryggheten og stabiliteten barn er avhengig av. Rundt 100.000 har opplevd vold i hjemmet, 90.000 har foreldre med psykiske lidelser og ca. 60.000 lever under EUs fattigdomsgrense. Det anslås at rundt 200.000 barn vokser opp med foreldre som ruser seg. [...] Det er ingen hemmelighet hvorfor Sverige har beholdt og kan feire 60 år med skolemåltider i år."

Kunnskapsdepartementet har i sin bestilling til arbeidsgruppen vektlagt at frafallet i videregående skole følger sosiale mønstre, og derfor kan sees som reproduksjon av sosial ulikhet. Forskning og erfaringer vi har gjort oss, tilsier at det er *de sosialt marginaliserte barna, uansett etnisitet*, som får problemer på skolen. Det fremgår også av arbeidsgruppens rapport at kunnskapsstatusen viser at det er en meget sterk sammenheng mellom sosial bakgrunn og svak mestring i skolen. Internasjonal skoleforskning viser det samme: Det er så å si ingen nasjonale skolesystemer som har strukturelle vansker med å sørge for at de ressurssterke elevene kan dokumentere oppnådd kompetanse i form av gode sluttvurderinger (karakterer). Det er en sammenheng mellom læringsutbytte i grunnskolen og videregående skole i vid forstand og den faglige og sosiale-emosjonelle beredskapen en elev har med seg hjemmefra, og den kan karakteriseres som en Matteus-effekt. Den som ber, han får, den som ikke ber, han får følgelig ikke. Sosiale ulikheter slår ut i forhold til grunnleggende beredskap hos hver elev for å fungere i en læringsssituasjon. Dekning av grunnleggende behov for hvile, mat, kjærlighet og omsorg forutsettes slik systemet er i dag ivaretatt på andre arenaer enn i skolen. Samtidig gis skolen ansvar for elevens læringsutbytte uten å ha rådighet over virkemidler som er nødvendige for å forberede eleven optimalt til læring. Mette elever lærer bedre enn sultne elever. Sultne elever påvirker læringsmiljøet også til de mette elevene - negativt. Når skolen ikke sees på som en arena for forebygging av atferdsvansker, blir selvsagt også barnehagens rolle av underordnet betydning som samfunnsinstitusjon.

Det at det faller fra mange elever fra videregående skole, særlig yrkesfag, er i et samfunnsperspektiv i hovedsak et symptom på at de ikke har hatt en god nok oppvekstsituasjon og skolegang i forhold til sine forutsetninger og sine behov for krav og støtte. Årsaken til frafallet er da mangelfull kvalitet på oppvekstmiljø og skolegang for en ganske stor andel unge mennesker. Dette er det grunnleggende samfunnsproblemet. Det strukturelle problemet ligger i stor grad i småbarnsperioden og grunnskoletiden. Det er overfor denne aldersgruppen en arbeidsgruppe da er nødt til å vurdere, og - ikke minst - foreslå, tiltak.

Etter vårt syn bør det gjennomføres universelle, forebyggende tiltak som øker både ikke-vestlige minoritetsspråkliges, vestlige minoritetsspråkliges og etniske nordmenns læringsutbytte. Tiltakene er nevnt ovenfor.

2.0.2 Om forslag til tiltak for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring

De konkrete forslagene fra arbeidsgruppen er nært koplet til det videregående nivået i opplæringen. Det vises til redegjørelsen i kapittel 1 for områder der gruppen velger å gi mer generelle anbefalinger. Gruppens hovedtilnærming er å innføre generelle ordninger som gruppen har tro på vil innebære en bedre oppfølging av grupper med dårlig gjennomføring. Slik vil forslaget om å styrke lærekandidatordningen være eksempel på en ordning som kan være nyttig for minoritetsspråklige og funksjonshemmede. Under de enkelte tiltaksforslagene er for øvrig også innsatsen rettet særlig mot definerte grupper tatt opp.

Nedenfor følger en kort oppsummering av noen sentrale tiltak i kapittel 2. Oversikten er ikke uttømmende.

1. Videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen

En stor gruppe elever som kommer ut fra grunnskolen, er av ulike grunner i liten grad innstilt på eller egnet til å ta et treårig opplæringsløp (over 4 år), hvorav to år er skole. I dagens system utgjør disse en stor del av dem som faller fra. Arbeidsgruppen foreslår et organisert praksisbasert løp som ender opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet. Praksisbrevet skal være en videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen.

Dagens kompetanse på lavere nivå endrer navn til grunnkompetanse. Alle rettigheter som knyttes til kompetanse på lavere nivå, videreføres. Skolens ansvar og individenes rettigheter styrkes.

2. Flere og mer varierte opplæringsplasser i bedrift og skole

Et av de kritiske punktene i videregående opplæring er tilgangen på gode og varierte opplæringsplasser og læreplasser. Arbeidsgruppens forslag til tiltak omfatter blant annet at fylkeskommunen tar ansvar for å etablere et felles kompetanseutviklingsforum for instruktører og lærere innen hvert utdanningsprogram, etablering av et instruktørtilskudd og forslag om at det iverksettes pilotprosjekter i tre fylker med henblikk på å utvikle fylkenes innsats i å skaffe læreplasser. Skoleverkstedene må rustes opp.

3. Satsing på karriereveiledning

Karriereveiledning spiller en viktig rolle for ungdommen. Gruppens forslag går ut på å utvikle en ny struktur for karriereveiledning i Norge. Skolens ansvar for karriereveiledning overfor elevene styrkes både som formativ prosess gjennom skoleløpet og i form av bedre kjennskap til yrker og utdanninger. Det må videre opprettes regionalt baserte karrieresentre med selvstendig veiledningsansvar for de utenfor skolen, og som en kompetanseressurs overfor skolene. Alle elever skal ha en egen karriereplan. Nasjonale kompetansekrav må utvikles for karriereveiledere. Det foreslås også tiltak rettet mot minoritetsspråklige og funksjonshemmede.

4. Styrke kompetansen rundt eleven

Det er ingen instans eller noe myndighetsorgan som har et helhetlig ansvar for å følge opp elevene og sikre at de gjennomfører videregående opplæring. Målet må være å styrke informasjonsflyten mellom utdanningsnivåene og å styrke den faglige vurderingen og oppfølgingen av elevene. Det foreslås at det utvikles økonomiske modeller som har til hensikt å sørge for at den enkelte elev følges systematisk helt fram til en dokumentert kvalifikasjon på videregående nivå. Det bør innføres et skolestartprogram.

5. Innsats for flerkulturell opplæring

Et stort problem for mange minoritetsspråklige elever på alle utdanningstrinn er manglende norskkunnskaper. Forslagene går blant annet ut på å gi rett til særskilt norskopplæring på videregående nivå, men også å etablere et brobyggingsopplegg for overgangen til videregående opplæring.

Fordi den samiske delen av befolkningen bor spredt, er det viktig at skoler med et særskilt ansvar for opplæring for samer bygges ut med egne botilbud.

Arbeidsgruppen mener også at Statens samiske videregående skoler bør utvikles til ressurs og kompetansesentre med ansvar for å gi opplæring i samiske fag (reindrift og duodji), og i samisk språk og kultur. Et viktig mål er å gjennomføre tiltak som tar hensyn til at samer bor i hele landet, og ikke bare er konsentrert i enkelte områder.

6. Tiltak rettet mot voksne

Både ledighetsstatistikk og analyser viser at det er en sammenheng mellom kvalifikasjonsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. Det foreslås at alle som ikke har brukt ungdomsretten sin, får en ny rett til videregående opplæring. Det foreslås også tiltak som styrker samarbeidet mellom utdanningsmyndigheter og den nye Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

2.1 Videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen

2.1.1 Dagens situasjon

Videregående opplæring skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå, jf. opplæringslova § 3-3. I forbindelse med Kunnskapsløftet er *kompetanse* beskrevet som evnen til å møte komplekse utfordringer. Videre er oppgaven eller kravene individet, virksomheten eller samfunnet står overfor, avgjørende for hvilken kompetanse som trengs. Den funksjonelle definisjonen knytter kompetanse til det å kunne mestre utfordringer på konkrete områder innenfor utdanning, yrke, samfunnsliv eller på det personlige plan.⁶³

Dagens struktur

Kompetanseform	Dokumentasjon	Person
Studiekompetanse	Vitnemål	Elev
Yrkeskompetanse	Vitnemål, fagbrev, svennebrev	Lærling, elev
Kompetanse på lavere nivå	Kompetansebevis	Lærekandidat, elev

Elever/lærlinger som forlater videregående opplæring uten å fullføre, eller elever/lærlinger som fullfører uten å bestå, får ikke vitnemål eller eventuelt fag-/svennebrev, men et kompetansebevis som dokumenterer hvilke fag som er fullført, samt karakter fra en eventuell praktisk prøve.

Kompetanse på lavere nivå oppnås som en del av et planlagt løp enten i studieforbereende og yrkesfaglig utdanningsprogram, eller ved at eleven slutter et normalt opplæringsløp underveis eller stryker i fag. Når en planlagt opplæring mot lavere nivå er fullført eller avbrutt, eller når et normalt opplæringsopplegg mot vitnemål og eventuelt fag-/svennebrev ikke nås, utstedes kompetansebevis.

På kompetansebeviset skal det også føres fravær gjennom fullførte skoleår og ordenskarakter. Alle som gjennomfører et planlagt løp mot kompetanse på lavere

63 Rundskriv F-13/04: Dette er Kunnskapsløftet

nivå etter individuelle opplæringsplaner, enten innen allmennfaglig eller yrkesfaglig retning, får dokumentert opplæringen sin ved et kompetansebevis. For lærekandidater blir det skrevet ut et kompetansebevis som gjengir kompetansemål for opplæringen og resultatet fra den avsluttende kompetanseprøven. På bakgrunn av kompetansebeviset kan man senere gjennomføre yrkes- eller studiekompetanse.

Ovenstående viser at det eksisterer muligheter for å planlegge opplæringsløp som tar sikte på å oppnå kompetanse på et nivå *under* fullført fagutdanning. Disse mulighetene er lite kjent og lite brukt. "Det er en svært liten andel av ungdommen som søker lærekandidat, tross forskningen som viser at i overkant av 20 prosent av ungdommen muligens ikke har forutsetninger – nå i livet, til å fullføre og bestå videregående opplæring innen rimelig tid"⁶⁴

Kompetanse på lavere nivå dekker i realiteten et svært vidt spekter av oppnådd kompetanse. Dette kan illustreres med fire tenkte tilfeller av ungdommers opplæringsløp:

- Den ene har daglig gjennom hele videregående opplæring hatt opplæring og trening i dagliglivsaktiviteter. Han/hun har lært personlig hygiene, handling, bruke offentlig kommunikasjon, matlaging og husorden.
- Den andre har gått på studieretning for allmenne fag, oppnådd gode resultater, men strøk i en avsluttende eksamen.
- Den tredje begynte i videregående opplæring, fullførte første året, men strøk i et fag og sluttet før andre året begynte.
- Den fjerde har fullført og bestått to år i skole, men fikk ikke læreplass og avsluttet videregående opplæring.

Alle de fire ungdommene har vært i videregående opplæring, men de har ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og har dermed kompetanse på et lavere nivå.

64 Arbeidsrapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av fylkesopplæringssjefen i Oppland, Økt mulighet til sluttkompetanse/gjennomstrømming for flere elever gjennom planlagte/tilrettelagte opplæringsløp

2.1.2 Arbeidsgruppens vurderinger

Et grunnleggende element i dagens system er at alle som søker om opptak til videregående opplæring, har rett til en førstegangsopplæring som fører fram til enten yrkeskompetanse, studiekompetanse eller kompetanse på et lavere nivå. Det er samtidig dokumentert at et betydelig antall sliter med å gjennomføre et sammenhengende 13-14-årig løp.

Som situasjonsbeskrivelsen viser, er det særlig frafall blant elever som går på yrkesfaglig studieretning. I dag vil de som ikke oppnår yrkes- eller studiekompetanse, motta et kompetansebevis på lik linje med de som gjennomfører et planlagt løp mot kompetanse på lavere nivå. Kompetansebeviset viser bare til fag der eleven har deltatt tilstrekkelig til at han/hun har oppnådd eksamens- eller standpunktskarakterer. Det viser seg at det er svært vanskelig å finne arbeid for elever som kommer ut på arbeidsmarkedet med et kompetansebevis.

Det er en klar målsetning å kunne utnytte fleksibiliteten i yrkesrettede løp gjennom å bruke alternative muligheter til 2+2-modellen med sikte på fagbrev i større omfang enn i dag. Arbeidsgruppen har diskutert muligheten for å lette adgangen til lærekontrakt for elever som strever med allmennfagene, men ser at uklare kriterier på hva som er nødvendige kvalifikasjoner, på sikt kan være med på å svekke fagbrevets status.

Arbeidsgruppen ser det likevel som et sentralt problem at det ikke finnes alternativer til fullførte yrkeskompetanser utover de som blir dokumentert med fag-/svennebrev eller vitnemål, og mener dette ikke kan løses innenfor de mulighetene som i dag finnes i fagopplæringen.

Arbeidsgruppen mener det vil bli mulig å få flere gjennom et planlagt løp med sikte på yrkeskompetanse, dersom en supplerer dagens ordinære opplæringsløp som fører til yrkeskompetanse og fag-/svennebrev eller vitnemål med en kompetanseform, der personen oppnår yrkeskompetanse og et *praksisbrev*.

Praksisbrev skal inneholde en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Det er viktig at den gjør. For eksempel viser beregninger fra SSB at anslagsvis 20 prosent av jobbene vil kreve maksimum videregående grunnkurs i 2010, selv om andelen av slike jobber er nedadgående.⁶⁵ Å øke antallet som oppnår dokumentert yrkeskompetanse, vil øke virksomhetenes konkurransekraft.

Ved å innføre et praksisbrev som gir yrkeskompetanse, vil dagens ordning med kompetansebevis endre karakter, da en del av de som i dag oppnår kompetansebevis, vil komme inn under det nye nivået og oppnå praksisbrev. I tillegg til innføringen av praksisbrev ønsker gruppen å endre betegnelsen kompetanse på lavere nivå til *grunnkompetanse*. Endringene skal innebære en styrking av dagens ordning med kompetanse på lavere nivå.

Et større mangfold av kvalifikasjoner vil gi flere elever et tilbud de kan mestre. Mestring i praktiske fag kan for mange være en vei til motivasjon og mestring også av grunnleggende ferdigheter. At det gis opplæringstilbud som gjør det mulig å sette oppnåelige og realistiske mål på kort sikt for elever som kommer skoletrøtte og lite motiverte ut av grunnskolen, kan på sikt virke motiverende for å ta videre utdanning.⁶⁶ Gruppen mener at skole og arbeidsliv må samarbeide bedre rundt elevene, og at arbeidslivet i større grad bør brukes som arena for å gi ungdom arbeidslivserfaring og –kompetanse.

Å utvikle klart definerte praksisbrev som alternativ til fagbrev, vil i stor grad være i tråd med det pågående arbeidet med å utvikle et europeisk kvalifikasjonsrammeverk, basert på konsistente beskrivelser av læringsutbytte og kvalifikasjoner.⁶⁷

Videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen

En stor gruppe elever som kommer ut fra grunnskolen, er av ulike grunner i liten grad innstilt på eller egnet til å ta et treårig opplæringsløp (over 4 år), hvorav to år er skole. I dagens system utgjør disse en stor del av dem som faller fra. Med

65 Stølen 2001

66 Grejs organisasjonsutvikling, Fra lærebok til praktisk jobbing, rapport 2004

67 EU-kommisjonen konsultasjonsdokument 2005

forslaget om et praksisbrev vil arbeidsgruppen gi disse et organisert, lett gjenkjennelig løp som gir en praktisk opplæring primært i bedrifter innenfor en tidsramme på to år, og som ender opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet.

Praksisbrev oppnås gjennom en bedriftsbasert opplæringsmodell, der elever tas opp i en bedrift umiddelbart etter avsluttet grunnskole, og er i bedriften i hele opplæringstiden. De vil da ha status som praksisbrevlæringer, i likhet med 2+2 lærlingene, så langt det passer.

Praksisbrev innenfor et fag skal relateres til læreplanen for det korresponderende lærefaget. Det skal gå klart fram hvilke deler av lærefaget som inngår i praksisbrevet, og dermed også hva som mangler på et fullt fagbrev.

Modellen skal basere seg på den samme ansvarsdeling mellom myndigheter og lærebedrifter som i dag gjelder for opplæring i bedrift i 2+2 modellen. Det vil si at myndighetene (ved fylkeskommunen/Y-nemnda) har ansvaret for godkjenning av lærebedrifter, kvalitetskontroll, sluttprøve og utskrivning av praksisbrev. Myndighetene ved Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å fastsette kompetansemål og læreplaner.

Når det gjelder spørsmål om støtte til bedrifter som tar opplæringsansvar og spørsmål om lønn til praksisbrevlæringene, mener gruppen at man kan legge til grunn de samme prinsippene som brukes i fagopplæringen for øvrig: Bedriftene kompenseres for det opplæringsansvaret de tar, og lærlingene mottar lønn for verdiskapingsdelen.

Etter avlagt praksisbrev vil det være to mulige alternativer for kandidatene:

1. Retten til full videregående opplæring skal gjelde også dem som tar praksisbrev. Det betyr at kandidatene etter avsluttet praksisbrev (umiddelbart eller innenfor en viss tid) vil kunne kreve opplæring i det som mangler på fullt fagbrev. For dem som har tatt praksisbrev i bedrift vil restopplæringen i utgangspunktet være to år i skole.
2. Praksisbrevet vil kunne gi grunnlag for et videre yrkesløp. Noen vil kanskje gå gjennom yrkeslivet med praksisbrev som sin høyeste fullførte formelle

opplæring. Andre vil kanskje etter flere års yrkesaktivitet avlegge full fagprøve etter "praksiskandidatordningen".

I løpet av de fire siste årene har det vært registrert lærlinger fordelt på rundt 400 lærefag. Høsten 2005 fantes det gyldig læreplan i ca. 260 lærefag, og i 189 av fagene var det registrert lærekontrakter. Halvparten av lærlingene er fordelt på de sju største lærefagene. I utgangspunktet bør det utvikles et begrenset antall fag der det tilbys praksisbrev. Arbeidsgruppen mener at det bør tas sikte på en oppstart med tilbud om noen praksisbrev fra skoleåret 2008-2009. Ordningen med praksisbrev bygger i utgangspunktet på dagens lærekandidatordning, men er generelt utformet som et toårig løp og ikke basert på individuelle planer. Nytt er det også at det settes et særskilt navn - praksisbrev - på den kompetansen det toårige løpet gir.

Lærekandidatordningen for øvrig bør bestå som individuelle løp for dem som ikke benytter praksisbrevordningen.

At ordninger som avviker fra hovedmodellen for fagopplæringen (2 år i skole og 2 år i bedrift) er lite brukt, mener gruppen også kan ha sammenheng med at slike varianter krever et betydelig organisatorisk arbeid å få til. Slike ordninger er heller ikke godt kjent verken for elever eller bedrifter.

Årskullene som går ut fra grunnskolen, øker i antall for hvert år, og i løpet av de siste ti årene har avgangskullene økt fra rundt 52 000 elever til 63 000 elever. Med bakgrunn i at om lag hver femte ungdom i årskullene etter innføringen av Reform 94 ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, er det arbeidsgruppens oppfatning at det bør være en realistisk målsetting at man klarer å fase en ikke ubetydelig andel av et årskull gjennom en slik praksisbrevordning. Blir ordningen vellykket, er det arbeidsgruppens oppfatning at dette vil bidra til at frafallet fra videregående skole vil minke betraktelig.

Hvis dette skal bli en ny modell som supplerer hovedmodellen 2+2, må en rekke spørsmål av arbeidsrettslig art avklares. Det er også nødvendig å utrede nærmere hvilket organisatorisk apparat som bør bygges opp rundt et praksisbrev. Arbeids- og rollefordeling mellom utdanningsmyndigheter, Y-

nemnder, opplæringskontorer, bedrifter og NAV-etaten må avklares. Det må også avklares innenfor hvilke fag det er aktuelt å utarbeide praksisbrevordninger, og det må utvikles kompetansemål og læreplaner for disse fagene. Spørsmål som angår kriterier for opptak til løp mot praksisbrev, må også utredes nærmere, og ses i forhold til de valgene og rettighetene elevene i dag har etter avsluttet grunnskole.

En forutsetning for å lykkes med ordningen er at det utarbeides en høyt profilert informasjonskampanje rettet mot elever, foreldre, lærere, rådgivere og virksomheter osv. Yrkene skal være søkbare på vilbli.no som for andre yrkesutdanninger. Se *kapittel 2.3 og 2.6*

Grunnkompetanse

Ordningen med *kompetanse på lavere nivå* får et nytt navn - *grunnkompetanse*. Alle rettigheter som knyttes til kompetanse på lavere nivå, beholdes, og i tillegg styrkes nivået gjennom ulike virkemidler. Ordningen skal fortsatt dokumenteres med kompetansebevis. Skolen skal ha et tydeligere oppfølgingsansvar uavhengig av læringsarena, slik at det sikres en helhetlig oppfølging også ved deltakelse i opplæring i bedrift. Det vurderes ordninger som gir bedre overganger mellom grunnskole og videregående opplæring. Det skal fortløpende vurderes om de som følger individuell plan med sikte på en individuell grunnkompetanse, kan skifte mål og gå mot praksisbrev, fag- eller svennebrev eller vitnemål.

2.1.3 Arbeidsgruppens forslag til tiltak

- Det utvikles et organisert praksisbasert løp som ender opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet.
- Praksisbrevet skal være en videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen, og modellen for praksisbrev utvikles i tråd med beskrivelsen i kapittel 2.1.2,
- Dagens kompetanse på lavere nivå endrer navn til grunnkompetanse. Grunnkompetanse dokumenteres med kompetansebevis. Alle rettigheter som knyttes til kompetanse på lavere nivå, ivaretas ved endring av navn

til grunnkompetanse. Utover dette, styrkes skolens ansvar, slik at det sikres en helhetlig oppfølging av elevene også når de deltar i opplæring i bedrift. Elevenes rettigheter styrkes, blant annet må det sikres nok tid og tilstrekkelig støtte og oppfølging.

Ny struktur i henhold til arbeidsgruppens forslag i kapittel 2.1.

Kompetanseform	Dokumentasjon	Betegnelse på person	Yrkesbetegnelse på person etter vgo
Studiekompetanse	Vitnemål	Elev	
Yrkeskompetanse	Fag-/svennebrev/vitnemål Praksisbrev	Elev/lærling Praksisbrevlærling	Fagarbeider Spesialarbeider i ulike fag
Grunnkompetanse	Kompetansebevis	Elev/lærling/praksisbrevlærling	
Grunnkompetanse	Kompetansebevis	Lærekandidat	

I henhold til dette forslaget vil *kompetansebevis* fortsatt tildeles dem som

- ikke fullfører eller består alle fag
- som oppnår mål innen *grunnkompetanse*

Realkompetanse vil inngå i systemet som tidligere, og brukes som vurderingsgrunnlag mot praksisbrev, på samme måte som mot fagbrev og vitnemål.

Særmerknad

Særmerknad til kapittel 2.1 Videreutvikling og formalisering av lærekandidatordningen, fra Ragnhild Lied, Utdanningsforbundet, Parminder Kaur Bisal, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Einar Wium, Fylkeskommunene ved en fylkesutdanningssjef, Leif Østli, Kommunene ved en rektor for en barne- og ungdomsskole, Eifred Markussen, NIFU STEP og Silje C. Solstad, Elevorganisasjonen og Kirsti Stokkeland, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Mindretallet mener at en hovedforutsetning for de endringer som skal gjøres for å forbedre nåværende ordning med Kompetanse på lavere nivå/lærekandidat, er

at slike løsninger inngår som en integrert del av et helhetlig videregående opplæringsystem. Dette innebærer at gitte rettigheter og innholdmessige føringer ivaretas i de ordninger som utvikles.

For å sikre at læringsarbeidet, innholdet, organiseringen, samt vurderings- og dokumentasjonsformene bygger på samme grunnlag som øvrig videregående opplæring, er det helt sentralt at gjeldende læreplanverk legges til grunn for dette nye tilbudet.

I likhet med de pedagogiske prinsipper som er knyttet til kompetansemålene for vitnemål og fag-/svennebrev, må opplæringen mot praksisbrev baseres på sammenheng og progresjon i læringsarbeidet. Dette betyr at kompetansekrav som blir bestemt for å få praksisbrev, må bygge på kompetansemålene fra læreplanene for alle trinnene i videregående opplæring (vg1, vg2 og vg3). Dette innebærer at en ny og forbedret ordning videreutviklet fra dagens kompetanse på lavere nivå/lærekandidat, forutsetter et nærmere samspill mellom skole og bedrift. Et slikt forsterket samarbeid på systemnivå, vil gi økte muligheter for å kunne gi et tilpasset, mestringsbasert og integrert videregående opplæringstilbud for mange av de unge som i dag marginaliseres. En slik utvikling er også i tråd med de mål som er gitt for Kunnskapsløftet.

Mindretallet mener derfor at en videreutvikling av kompetanse på lavere nivå må bygge på følgende prinsipper:

- Bygge på nåværende ordning med kompetanse på lavere nivå og lærekandidat
- Kompetanse på lavere nivå opphører som kompetanseform
- Lærekandidaten erstattes av praksisbrevlærlingen
- Opplæringen skal være praksisbasert
- Tilbud som praksisbrevlærling må være søkbart
- Skolen har ansvaret for opplæringen knyttet til læreplanmålene på vg1- og vg2-nivå, bedriften har ansvaret for opplæringen på vg3/praksisbrevlærlingdelen.
- Opplæringen skal enten foregå i bedrift/institusjon eller i kombinasjon skole-bedrift/institusjon

- Opplæringen fører frem til yrkeskompetanse dokumentert med praksisbrev
- Opplæringen bygger på læreplanverket i de enkelte lærefag/yrkesfag
- Det utarbeides planer med redusert omfang av læreplanen for lærefagene/yrkesfagene.
- På lang sikt bør det utarbeides slike planer for alle lærefag/yrkesfag, men på kort sikt bør det utarbeides slike planer for et utvalg lærefag/yrkesfag.
- Disse standard praksisbrev-planene kan utvides ev. reduseres for den enkelte
- Måloppnåelse er det sentrale, ikke hvor lang tid det tar.
- Etter oppnådd praksisbrev blir ungdommen spesialarbeider i x-faget
- Rett som ikke tas ut, kan spares og brukes senere
- Ungdom som påbegynner en yrkesfagutdanning med vitnemål eller fag-/svennebrev som mål, men som ikke består i alle fag, oppnår normalt en grunnkompetanse dokumentert med kompetansebevis, men de *kan* etter søknad få sin opplæring dokumentert med praksisbrev.
- Ungdom som påbegynner et løp mot studiekompetanse, men som ikke består i alle fag, oppnår grunnkompetanse dokumentert med kompetansebevis.

Slik denne modellen er ment å virke vil det uten store organisatoriske endringer, være mulig å sikte seg inn mot praksisbrev underveis i opplæringsløpet. På samme måte vil det være mulig å endre mål om praksisbrev til mål om vitnemål/fag-/svennebrev. Imidlertid vil hoveddelen av praksisbrevene utløses av følgende progresjon:

1. Inntak og oppstart på en videregående skole. Etter å ha søkt et opplæringstilbud om praksisbrev, og etter å ha gjennomført det obligatoriske skolestartprogrammet (Jf punkt 2.4, Kompetanse rundt eleven), velger noen ungdommer et opplæringsløp mot praksisbrev.

I samarbeid med elever og foresatte har skolen et ansvar for å tilrettelegge et tilbud tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger. I mange tilfeller vil denne opplæringen være praksisbasert, med bedrift som hel eller delvis opplæringsarena også på vg1 og vg2.

Skolen har oppgaven med å finne frem til aktuell bedrift i samarbeid med lokalt næringsliv, offentlige virksomheter, aktuelle organisasjoner, fagopplæringskontor og andre. Skolen har ansvar for at denne delen av opplæringstilbudet, enten det skjer i skole eller bedrift, relateres til læreplanverket for vg1 og vg2, og at vurdering og dokumentasjon skjer i henhold til forskrift. Skolens lærere følger opp og bidrar når denne delen av opplæringen skjer i bedrift.

Den enkelte har elevstatus i denne perioden.

2. Etter gjennomført opplæring i henhold til læreplan for vg1 og vg2, søker eleven om læreplass som praksisbrevlærling. I mange tilfelle vil dette være samme bedrift som ga den elevbaserte delen av opplæringen. Opplæringen kan deles i en verdiskapningsdel og en opplæringsdel. Bedriften er godkjent som praksisbrevbedrift, og har hovedansvaret for opplæringen som avsluttes med en praksisbrevprøve.

Den enkelte har status som praksisbrevlærling i denne perioden.

3. Dersom den enkelte ikke bruker hele opplæringsretten sin i gjennomføringen av sin opplæring frem mot praksisbrev, kan resterende opplæringsrett nyttes på et seinere tidspunkt. Slik rett utløses etter fastsatte inntakskrav.

Den modellen mindretallet har foreslått, vil medføre følgende kompetansestruktur:

Kompetanseform	Dokumentasjon	Betegnelse på person	Yrkesbetegnelse på person etter vgo
Studie-Kompetanse	Vitnemål	Elev	
Yrkeskompetanse	Fag-/svennebrev/vitnemål	Elev / lærling	Fagarbeider i ulike fag
	Praksisbrev	Elev / Praksisbrevlærling	Spesialarbeider i ulike fag
Grunn-Kompetanse	Kompetansebevis	Elev / lærling / praksisbrevlærling	

- Studiekompetanse oppnås av de som har fullført et løp mot studiekompetanse som elev og bestått alle fag som kreves. Dette dokumenteres med vitnemål.
- Yrkeskompetanse oppnås av de som har fullført et løp mot yrkeskompetanse,
 - a. Som elev, og bestått alle fag som kreves. Dette dokumenteres med vitnemål.
 - b. Som lærling, og bestått alle fag som kreves inkl fag-/svenneprøve. Dette dokumenteres med fag-/svennebrev.
 - c. Som praksisbrevlærling, og nådd alle definerte mål samt bestått praksisbrevprøve. Dette dokumenteres med praksisbrev.
- Grunnkompetanse oppnås av de som
 - a. Har fulgte et løp som ikke tok sikte på studiekompetanse/yrkeskompetanse
 - b. Har fulgt et løp mot studiekompetanse, men uten å fullføre med bestått.
 - c. Har fulgt et løp mot yrkeskompetanse, men uten å fullføre med bestått.

2.2. Flere og mer varierte opplæringsplasser i bedrift og skole

2.2.1. Dagens situasjon

Over halvparten av ungdomskullene begynner på et yrkesfaglig løp, men mange av dem får ikke læreplass. Som situasjonsbeskrivelsen har vist, er det ingen entydig sammenheng mellom antallet søkere og tilgangen til læreplasser. I enkelte lærefag er det for få lærlinger, i andre er det for få læreplasser. Samtidig har eleven rett til å få innfridd ett av sine tre utdanningsvalg, men det viser seg å være et misforhold mellom elevenes ønsker og det faktiske tilbudet om læreplasser.

En kartlegging foretatt av Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og de faglige rådene i 2005/2006 for fire lærefag, gav fire ulike situasjonsbeskrivelser:

- Representanter for elektrikerfaget mener at de til tross for betydelig antall godt kvalifiserte søkere ikke klarer å ta inn flere i lære. Bedriftenes opplæringskapasitet er sprengt. Det er en lærling pr sju fagarbeidere i elektrikerfaget. Bransjen har heller ikke signalisert at den mangler faglærte.
- Representanter for kokkfaget mener de kunne tatt flere søkere hvis flere av elevene var kvalifisert. Det pekes på et stort antall elever med stryk i skolefag, stort fravær og manglende motivasjon for faget. Samtidig som bransjen opplever stor søkning, har den også uvanlig høy andel folk som slutter tidlig. En rapport fra Universitetet i Stavanger peker på at mange slutter i løpet av læretiden eller etter kort tid i næringen.
- Representanter for bilbransjen oppgav manglende plass og kapasitet i verkstedene som en viktig årsak til at de vanskelig kan øke inntaket av lærlinger. Samtidig oppgir bransjen at det mangler fagfolk, blant annet som følge av at faglærte mekanikere er attraktive arbeidstakere i andre bransjer.

- En fjerde og annerledes situasjon finner vi for butikkfaget, som sliter med å få elevene i skolen til å søke de lære plassene som tilbys. Mange av elevene velger VK2 påbygging fremfor en framtid i butikkfaget. Kapasiteten i skolen samsvarer trolig mer med tilgjengelige lære plasser enn hva som kommer fram i statistikken, men plassene blir ikke utnyttet på grunn av manglende interesse og manglende kvalifikasjoner hos søkerne.

Læreplasstilgangen er knyttet til antallet godkjente lærebedrifter. Virksomhetene er suverene i å velge om de ønsker å ansatte en lærling, og i så fall hvilken. Avtalen om størrelsen på tilskuddet til lærebedrifter ble fastsatt i forbindelse med innføringen av Reform 94. Kostnaden med opplæring i skole skulle danne grunnlaget for å beregne lærlingtilskuddet. Tilskuddet har vært tilnærmet uforandret de siste årene. Justeringen som kom i mai 2006, bidrar i liten grad til å verdsette bedriftsbasert opplæring på lik linje med skolebasert opplæring.

De fleste lærekontrakter inngås via et opplæringskontor.⁶⁸

Lærebedriftenes/opplæringskontorenes direkte kontakt med søkerne er ellers den viktigste metoden for å inngå lærekontrakter og følger slik prosessen for ansettelse i arbeidslivet ellers. Læretiden er, foruten en del av videregående opplæring, også en sosialisering inn i arbeidslivet. Skolene tar i ulik grad ansvar for å bistå elevene og formidle kunnskap om hvordan den enkelte kan få lære plass. Enkelte skoler har en utstrakt kontakt med arbeidslivet, og utplassering benyttes aktivt i arbeidet med å skaffe avtaler om lære plass for elevene.

For de elevene som ikke får plass ved hjelp av disse to metodene, har fylkeskommunen en funksjon i å bidra til å finne lære plass. Fylkeskommunene har ulik praksis, idet noen tar elevenes ønsker om lærebedrift med i betraktning, andre ikke. Noen fylker formidler søkerlister med bare navn, fødselsdato og telefonnummer, mens andre fylker formidler komplette karakterskjema med fravær til lærebedriftene. Fylkeskommunen har først og fremst en supplerende funksjon i forhold til den direkte søkerprosessen mellom elever og lærebedrifter.

68 Opplæringskontor er pr definisjon også en lærebedrift

På grunn av at det eksisterer varierende metoder for å skaffe læreplass, er tallgrunnlaget usikkert. Mange lærefag har vesentlig høyere inntak av lærlinger enn det som kommer fram av formidlingstallene. Voksne lærlinger og lærlinger som tar sitt andre fagbrev, er attraktive søkere til læreplasser i mange næringer. Mange elever velger å ta VK2 påbygging framfor å gå i lære. Foreliggende statistikk kan tyde på at det er til dels liten sammenheng mellom inntak av lærlinger og elevtall på VK1.

Høsten 2005 utgjorde læreplassene i omsorgsfag 50 prosent av de om lag 1000 elevplassene på VK1 i 2004 – 2005. Tilgangen på læreplasser har vært stabil over tid og har bl.a. vist seg i nedgangen i søkertallene, noe som er urovekkende, da det skal rekrutteres inntil 10 000 nye arbeidstakere til sektoren innen 2010.⁶⁹ Samtidig kan tre av ti ungdommer tenke seg å jobbe som hjelpepleier eller omsorgsarbeider. Jentene er i flertall.⁷⁰ For elektrofag var andelen 73 prosent av elevtallet, mens for frisørfag var kapasiteten hele 113 prosent. Til tross for at antall lærekontrakter på elektrofag har vært stabilt over tid, har antall elevplasser blitt opprettholdt. For frisørfag er det mange privatskoler som tilbyr kortere kurs som kvalifiserer til læretid, og mange lærekontrakter inngås med elever fra disse fagene. Det mest ekstreme eksempelet er fiskeindustrifag der det var 12 elever på VK1 i 2004 – 2005, og hvor kapasiteten på læreplasser høsten 2005 var hele 208 prosent.

Utvalget av fag i dette eksemplet er ikke uttømmende, og det finnes fag med større differanse mellom søking og antall læreplasser enn det som vises her. Et eksempel er butikkfag og rørleggerfag der læreplasskapasiteten er stor, mens søkertallene er svært lave.

Elever som ikke får læreplass, men som fortsetter med å ta bedriftsdelen av opplæringen ved å ta VK2 i skole, har lavere gjennomføringsgrad og større vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet enn andre.⁷¹

Fylkeskommuner som satser sterkt på å formidle lærlinger, lykkes med dette. Et eksempel er Buskerud som benytter virkemidler som å vektlegge elevenes

69 Jf. målsetning om rekruttering til sektoren formulert i Regjeringens politiske plattform.

70 Jf. Sosial- og helsedirektoratets hjemmesider om strategi for kompetanseutvikling i sektoren:

http://www.shdir.no/personell/flere_helsefagarbeidere_41855 http://www.shdir.no/personell/flere_helsefagarbeidere_41855

71 Helland 2006

egenaktivitet i søknadsfasen og utstrakt bruk av utplassering for alle elever i VK1. ⁷²

For en del elever kan allmennfag påbygging være den mest attraktive muligheten for å fortsette etter yrkesfag når det ikke finnes læreplass, og når andre tilbud er lite aktuelle. Også disse elevene har lav gjennomføringsgrad.

Tre hovedgrupper av elever får hele opplæringen i skole:

- Treårig yrkeskompetanse med normalmodell i skole
- Vg3 som alternativ til læreplass
- Vg3 allmennfaglig påbygging

2.2.2. Arbeidsgruppens vurderinger

Økt samsvar mellom virksomhetenes kompetansebehov og elevens ønske om opplæring er et viktig mål. Arbeidsgruppen mener programfag til valg på ungdomstrinnet kan bidra til å øke kunnskapen om arbeidslivet og bidra til at elevene kan knytte kontakter inn mot bedrifter. Elev- og ungdomsbedrifter kan også være nyttige virkemidler for å øke kjennskapet til arbeidslivet.

Arbeidsgruppen mener forslagene om en styrket karriereveiledning i kapittel 2.3 vil være viktig for å gi bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter læreplasser.

Et bedre samsvar mellom tilbud og behov forutsetter også et nært samarbeid mellom skoler og lærebedrifter og mellom fylkeskommuner og arbeidslivet. Mange av lærebedriftene har utviklet gode læringskulturer og har en lang tradisjon i å samarbeide om opplæringen, med sterk involvering fra partene. De ulike organisasjonene har også utviklet samarbeid med skolene, noe som bidrar til at lærebedrifter kan gi god opplæring. Det er likevel grunn til å anta at disse forholdene varierer, både mellom ulike fag og mellom fylkene. Arbeidsgruppen mener at en styrking av lærebedriftenes forutsetninger for å drive opplæring vil være viktig for på sikt få flere aktive lærebedrifter, og med

72 Markussen og Sandberg 2005:51

det flere lærekontrakter og læreplasser. For å oppnå dette må det satses på økt samarbeid mellom lærebedrifter og skoler.

Samarbeid mellom lærerne på skolen og instruktørene i lærebedriftene skal sørge for at opplæringen i skole og bedrift oppleves som et sammenhengende opplæringsløp. Dette samarbeidet er i dag for dårlig. Gruppen mener et vesentlig tiltak for å styrke bedriftenes vilje og evne til å tilby læreplasser, er å sette inn ressurser i opplæring og oppfølging av instruktørene. Instruktørene er avgjørende for læringsmiljøet i bedriftene og for læringsutbyttet for lærlingene, og kompetente instruktører gir bedriften bedre trygghet og sikkerhet i håndtering av lærlingene. Vissheten om at instruktørene får tilstrekkelig oppfølging og verdsetting, kan være en helt avgjørende faktor for at bedrifter vil ta det ansvaret det er å tilby læreplass.⁷³

Arbeidsgruppen mener det bør settes fokus på hvordan fylkeskommunen i større grad kan bidra til at flere får læreplass. I denne forbindelse ønsker gruppen at tiltak knyttet til grupper med spesielle behov som fremmedspråklige, funksjonshemmede og elever med svake prestasjoner må prøves ut.

Det vil framover være et betydelig behov for rekruttering i flere statlige sektorer. Det er derfor behov for å sikre at læreplasser blir en del av den statlige rekrutteringspolitikken. Arbeidsgruppen understreker viktigheten av å bygge på partssamarbeidet for å finne gode virkemidler, og vil advare mot å pålegge arbeidsgivere å ta inn lærlinger, da dette vil kunne virke mot sin hensikt. Et godt eksempel er det nye prosjektet "Aksjon helsefagarbeider" som er initiert av arbeidsgiverne KS, HSH og NAVO, og som har som mål å skaffe flere læreplasser og sikre rekrutteringen til det nye faget. Staten viser med dette at den tar ansvar for fag- og yrkesopplæring, og kan framstå som et forbilde for andre virksomheter.

Selv godt kvalifiserte innvandrere har problemer med både å få læreplass og fast jobb, jf. kapittel 1.4. Dette kan føre til at det blir lite motiverende for unge innvandrere å investere i utdanning. Skoleeiere og bransjer, f.eks. gjennom

⁷³ Lovutvalgets innstilling forsterker instruktørens betydning og rolle for kvaliteten i opplæringen. Lovutvalget legger også mer vekt på fylkeskommunens oppfølging av lærebedriftene.

opplæringskontorene, oppfordres derfor til å legge vekt på det flerkulturelle perspektivet i kompetanseutviklingen av instruktører i bedriftene for å bidra til samme tilgang til læreplasser for minoritetsspråklige elever som for majoritetsspråklige. Arbeidsgruppen ser behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag om minoritetsspråklige og læreplasser. En rapport utgitt av Rogaland fylkeskommune i 2005 inneholder intervjuer med informanter fra opplæringskontor og lærebedrifter i Rogaland og minoritetsspråklige ungdommer som har søkt lære plass. Den viser at de fleste mente arbeidsgivere kunne være skeptiske til søkere med innvandrerbakgrunn.⁷⁴

Navnløs formidling har vært drøftet som et mulig nytt virkemiddel for å bidra til at kvalifiserte innvandrere får lære plass. Arbeidsgruppen vil ikke anbefale et slikt tiltak, da det kan gjøre det vanskeligere å inngå samarbeid med bedrifter, og fordi det generelt sender feil signaler til både bedrifter og ungdom. NAV-etats erfaring er at arbeidsgivere ikke ønsker anonyme CV-er, men mest mulig informasjon og et navn de kan kontakte direkte. For å øke sjansene til formidling oppfordrer NAV søkerne til ikke å legge ut anonyme CV-er.

Arbeidsgruppen mener det er et mål at innvandrerungdommen som nå er i utdanningssystemet, kommer inn i arbeidslivet på linje med jevnaldrende. At minoritetsspråklige ungdom har problemer, antar gruppen til dels handler om svakt nettverk. Det kan også dreie seg om forutinntatte holdninger, siden også mange med gode skolerresultater har problemer med å få plass. For eksempel har Danmark satt i gang en kampanje som skal sørge for at flere med annen etnisk bakgrunn enn dansk skal gjennomføre yrkesutdanning.⁷⁵ Gruppen mener det bør skaffes erfaringer med hvordan flere kan få lære plass gjennom ulike tiltak, blant annet gjennom å prøve ut en mentorordning, og både danske og franske erfaringer med dette bør studeres nærmere.

74 "Av og til har jeg lyst til å skrive søknad med norsk navn for å se hvordan de reagerer". Minoritetsspråkliges tilgang til læreplasser. Rapport Rogaland Fylkeskommunes seksjon for fagopplæring 2005.

75 Brug for Alle Unge har siden 2004 gjennomført en række forskellige initiativer for at fastholde unge med anden etnisk baggrund end dansk erhvervsuddannelserne. Det er sket i tæt samarbejde med erhvervslivet og en række erhvervsskoler. Initiativerne har bl.a. bestået i uddannelsesforløb i praktikpladssøgning for skolernes medarbejdere og kampanjer om praktikpladser til flere unge med anden etnisk baggrund end dansk. Kampagnen opretter to hold af hver ti pensionerede håndværksmestre, der skal fungere som frivillige mentorer for de unge, mens de gennemfører en håndværksuddannelse. Mentorordning er et tiltak: Mestre støtter de unge i gennemførelsen af uddannelsen med faglig inspiration og voksenkontakt. <http://www.brugforalleunge.dk>

Arbeidsgruppen observerer at det for noen fag er et misforhold mellom antallet søkere til læreplasser i VK1 og antall tilgjengelige læreplasser.⁷⁶ Gruppen konstaterer at mange søkere til læreplass må avslutte sin utdanning med bare tre års fagopplæring i skole. I teorien er de som har fullført vg3 yrkesfag, ferdig utdannet med fagbrev. I praksis ser ikke dette alltid ut til å fungere etter hensikten. Arbeidsgruppen mener elever som ikke får læreplass, må få et faglig forsvarlig tilbud som gir en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet. Elever som ikke får læreplass, må få tilbud om bedriftsdelen av opplæringen i skolen, og ikke kanaliseres mot et tilbud om allmennfaglig påbygging som de ikke er motivert for. Gruppen mener bedriftsdelen av opplæringen må gjøres så praksisnær som mulig. Det må vurderes nye virkemidler rettet mot å skaffe bedriftsdelen av opplæringen for denne gruppen, og det må vurderes andre tiltak som gir elevene nødvendig erfaring med produksjon og verdiskaping i arbeidslivet. Så lenge læreplassutfordringen ikke løses, vil det være en nødvendig konsekvens at skolen rustes opp til å bli en praktisk læringsarena, både ved tilrettelegging av verksteder i skolebygningen og gjennom tilgang til virksomhetenes verksteder.

2.2.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak

- Fylkeskommunen tar ansvar for å etablere et felles kompetanseutviklingsforum for instruktører og lærere innen hvert utdanningsprogram. Målet er at disse i felleskap tar ansvar for utviklingen i det enkelte lærefag og skaper en helhet og sammenheng i elevenes yrkesfaglige opplæringsløp. Forumet vil være en viktig bidragsyter for bedre gjennomføring for elevene de to første årene i videregående.
- Det vurderes opprettet et instruktørtilskudd eller et annet stimulerings tiltak for at instruktører i lærebedrifter skal kunne delta i organisert opplæring igangsatt av fylkeskommunen. Tilskuddet skal også bidra til å utvikle samarbeidet mellom skole og lærebedrift og til å styrke opplæringsmiljøet i lærebedriftene.
- Det iverksettes pilotprosjekter i tre fylker med henblikk på å utvikle fylkenes innsats i å skaffe læreplasser. Aktuelle tiltak kan være å sette i

76 SSB og Utdanningsdirektoratet.

gang søkerkurs, forberede elevene på intervju, utnytte mulighetene som ligger i prosjekt til fordypning som grunnlag for læreplass, osv. Et av forslagene skal gå ut på å prøve ut en mentorordning. Forsøkene skal omfatte innsats for å øke andelen innvandrerdømt som får lærekontrakt. En mulig stimuleringsordning for kontrakter som blir inngått og rapportert før skolestart, kan vurderes. Både skoler, bedrifter og opplæringskontor bør omfattes av forsøkene.

- Departementet tar initiativ til å vurdere hvordan fag- og yrkesopplæringen kan bli en aktiv del av offentlig rekrutterings- og kompetansepolitikk. Her bør en også vurdere om offentlig innkjøpspolitikk kan brukes som virkemiddel til å stimulere til inntak av lærlinger. Som en del av denne satsingen fastsettes mål for lærlinger i statlig, fylkekommunal og kommunal forvaltning.
- Vg3 i skole styrkes slik at elever som får dette tilbudet som alternativ til læreplass, i større grad settes i stand til å nå kompetansemålene i læreplanene. Skoleverkstedene må bygges opp, og det må etableres tettere samarbeid om bruk av maskiner osv. i virksomhetene.
- For ungdom med svake skolerresultater som etter vg3 yrkesfag ikke får lærekontrakt for verdiskapingsår eller jobb, anbefaler arbeidsgruppen at det vurderes virkemidler som kan lette innpass i arbeidslivet, i samarbeid mellom berørte instanser.
- Tilskuddet til lærebedrifter justeres slik at det er på samme nivå som partene forutsatte ved starten av R94.
- Det utvikles et bedre kunnskapsgrunnlag om minoritetsspråklige og læreplasser.
- Statistikkgrunnlaget utvikles.

Særmerknad

Fra Ragnhild Lied, Utdanningsforbundet: Elever som har tatt Vg3 i skole gis mulighet til å få et verdiskapningsår i bedrift, før de avlegger fag/svenneprøve.

2.3. Satsing på karriereveiledning

2.3.1 Dagens situasjon

Utdannings- og yrkesveiledning i skolen

Elever i grunnskole og videregående opplæring er gjennom opplæringslova § 9-2 gitt rett til veiledning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg, og om sosiale spørsmål. Det stilles ikke formelle kvalifikasjonskrav til skolerådgiverne ut over godkjent lærerutdanning og tre års praksis fra arbeid i skoleverket. Kravet til rådgivningsressursen i skolen er 275 elever pr en halv stilling, og har bare vært marginalt økt siden 1970-tallet. Fylkeskommunen har ansvar for veiledning av voksne med rett til videregående opplæring. Undersøkelser viser at mange ikke vet hvor de skal henvende seg.⁷⁷

En kvalitativ undersøkelse, gjort av NIFU STEP, viser at valg av feil studieretning var et gjennomgående tema blant de som hadde sluttet opplæringen.⁷⁸ Dette kan tyde på at utdannings- og yrkesveiledningen spiller en viktig rolle for ungdommene, også i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Dette underbygges av andre analyser der det bl.a. pekes på at elevene opplever rådgivningstjenesten overfladisk og lite tilpasset den enkelte. Elevene får ikke nok kjennskap til valgmulighetene som finnes, og settes ikke i god nok stand til å ta bevisste utdanningsvalg.⁷⁹

Norsk institutt for by- og regionsforskning har evaluert tiltakene i pilotsatsingen i prosjektet *Satsing mot frafall* og konkluderer med at riktig valg av utdanning forebygger frafall.⁸⁰ Dette er med på å synliggjøre hvor viktig rådgivningstjenesten kan være for å få elevene til å velge riktig utdanning i videregående opplæring.

På bakgrunn av erfaringene fra prosjektet *Delt rådgivningstjeneste* (2000-2003) anbefalte Utdanningsdirektoratet at staten skulle bidra til kvalitetsheving av

77 Haugerud, Røstad og Stubbe 2004

78 Markussen m.fl. 2006

79 St.meld. nr. 30 (2003 – 2004) Kultur for læring

80 Baklien, Bergljot, Christopher Bratt og Nora Gotaas 2004

rådgivningstjenesten, både i utdannings- og yrkesveiledningsdelen og i den sosialpedagogiske delen, ved å gjennomføre følgende tiltak:

- Rådgivningstjenesten deles i en sosialpedagogisk del og en del for utdannings- og yrkesrådgivning.
- Basislæreren får ansvaret for den sosialpedagogiske rådgivningen i samarbeid med rådgiveren.
- Det utarbeides forslag til kompetansekrav til rådgivere innenfor sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, og kvalitetskrav til tjenestene.
- Tidsressursen til utdannings- og yrkesrådgivning prioriteres og synliggjøres lokalt.
- Fylkeskommunen får ansvar for å koordinere karriereveiledningsarbeidet i grunnopplæringen lokalt.
- Evalueringen av prosjektet anbefalte også at tjenesten måtte være hele skolens ansvar.

Utdannings- og yrkesveiledning utenom skolen

Oppfyllelse av behovet for individuell bistand for NAV-etatens brukere er nedfelt i Lov om arbeidsmarkedstjenester, men det finnes ingen konkret rett knyttet til utdannings- og yrkesveiledning for arbeidssøkere.

En arbeidsgruppe med deltakere fra Arbeids- og sosialdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Vox og Aetat foreslo i 2005, som del av et utredningsarbeid for å bedre grenseflatene mellom utdannings- og arbeidsmarkedspolitik, en styrking av karriereveiledningen gjennom regionale pilotprosjekter. Dette ble fulgt opp av Utdanningsdirektoratet gjennom stimuleringsstøtte på 1,5 mill kr til tre utviklingsprosjekter høsten 2005. Prosjektene er for øvrig finansiert av samarbeidspartnere lokalt, mens AID har initiert evalueringen av et prosjekt (Nordland)

2.3.2. Arbeidsgruppens vurderinger

Arbeidsgruppen mener at tilgangen på kvalifisert utdannings- og yrkesveiledning må styrkes både i og utenfor skolen. Mer bevisste valg kan føre til at flere elever

velger å gjennomføre videregående opplæring som passer spesielt til deres ferdigheter og ønsker. Det er svært mange valgmuligheter, og elevene kommer i valgsituasjoner fra starten på ungdomstrinnet. Det er vanskelig å forstå hva man velger og rekkevidden av valgene ut i arbeidslivet. Nye grupper, f.eks. voksne som skal inn i videregående opplæring, har tilsvarende behov.

Arbeidsgruppen foreslår at den nye samlede satsingen kalles *karriereveiledning*. Etablerte ordninger som skolenes rådgivningstjeneste vil være en del av satsingen. Satsingen bygger på erfaringer fra delt rådgivningstjeneste, og er i tråd med OECDs anbefalinger.

En naturlig konsekvens av forslaget er at den allerede etablerte rådgivningstjenesten i skolen bør deles i en sosialpedagogisk del og en del for utdannings- og yrkesrådgivning. Tjenestene må likevel fortsatt ses i sammenheng, og også den sosialpedagogiske delen må styrkes.

Valg av løsning bør skje lokalt. Dersom fylkeskommunene velger å bygge på den etablerte skolerådgivningstjenesten, må den tildeles mer ansvar og ressurser i tråd med ovennevnte.

Tilgang til kvalifisert karriereveiledning

Kompetansekrav er viktig for å oppfylle forventningene og for å sikre en kvalifisert karriereveiledning for alle. Kompetansekrav stilles til rådgivere/karriereveiledere i grunnskolen og videregående opplæring og ansatte ved karrieresentre. Kompetansekrav vil danne utgangspunktet for nye utdanningstilbud på bachelor- og/eller masternivå. Variert arbeidslivserfaring fra andre arenaer enn skolen må vektlegges. Utdanningstilbud på høgskolenivå må kunne avkortes på bakgrunn av realkompetansevurdering for personer med relevant erfaring fra skole og andre arenaer.

Arbeidsgruppens forventninger til kvalifisert veiledning omfatter:

- Kunnskap om inntakskrav, utdanningsveier og muligheter i Norge
- Kunnskap om utdanningskrav i Europa
- Kunne bidra til samarbeid mellom skole og arbeidsliv lokalt og regionalt
- Kompetanse om arbeidsmarkedets krav

- Kunnskap om fag- og yrkesopplæring
- Kunnskap om veiledning og veiledningskompetanse
- Kunnskap om praksisbrev og grunnkompetanse, forutsetninger og regelverk
- Kunnskap om tiltak som kan bidra til å redusere forskjeller knyttet til kjønn og etnisitet, og tiltak som kan redusere frafall som følge av lite støtte hjemmefra
- Kunnskap om veiledning med fokus på elever med ulike vansker og funksjonshemninger
- Kunnskap om aktuelle samarbeidspartnere

Arbeidsgruppen mener at i tillegg til informasjon om utdanning bør det gis enkel informasjon som er viktig for valg av yrke, for eksempel bør informasjonen knyttet til framtidige arbeidsmuligheter, lønn og arbeidsforhold gjøres lettere tilgjengelig. Informasjonen om yrker må oppleves som relevant, og den bør være mest mulig konkret.

Utdanningsdirektoratet får ansvar for å iverksette ett eller flere lokale pilotprosjekter for utprøving av en mer integrert veiledningstjeneste i skolen. Pilotprosjektene bør bestå av grunnskoler med ungdomstrinn og videregående skoler i forskjellige fylker. Hensikten må være å kartlegge dagens ordninger og praksis. Målsettingen må være å utvikle karriereveiledningen i skolen og prosedyrer for overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring. Det er viktig å avdekke hvilke behov rådgivningstjenesten i skolen har for en eventuell annenlinjetjeneste. Karrieresentrene må utgjøre et supplement til karriereveiledningstilbudet i skolen.

Særmerknad

Ragnhild Lied, Utdanningsforbundet gir følgende kommentar:

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å utvikle nasjonale kompetansekrav for rådgivningstjenesten i skolen og kompetansekrav for ansatte i karrieresentrene. Kompetansekravene må bygge på eksisterende utdanning og de må kunne inngå i en bachelorgrad. Det er ikke hensiktsmessig å utvikle en selvstendig rådgiverutdanning. Alle rådgiverstillinger er koblet til andre funksjoner/stillinger i skolen.

Styrking av skolens helhetlige ansvar for karriereveiledning

Karriereveiledningen i skolen må være et nasjonalt ansvar, og ressurstilgangen må sikres. Elevenes behov for å utvikle evnen til selv å ta kvalifiserte valg er en viktig oppgave. Arbeidsgruppen mener at skolens veiledningstilbud skal være hele skolens ansvar ved at det er forankret i skoleledelsen og skolens virksomhetsplaner. Det skal gjennomføres som en prosess fra 8. -13. trinn ved hjelp av profesjonelle rådgivere, bruk av programfag til valg/prosjekt til fordypning og ved gjennomgående fokus på utdannings- og yrkesvalgmuligheter i alle fag og programmer. På denne måten skal skolen bidra til bevisste karrierevalg for å redusere feilvalg, bortvalg og frafall fra utdanning. Tiltak som entreprenørskap i skolen, ungdomsbedrift og andre samarbeidsformer mellom lokalt arbeidsliv og skole, må inngå i skolens arbeid med karriere og utdanningsveiledning. Samarbeidet må omfatte PPT og Statped for de av elevene som har behov for særskilte løsninger, ev. NAV og oppfølgingstjenesten for elever som står i fare for å falle ut.

Arbeidsgruppen mener programfag til valg vil styrke lærernes mulighet for innsikt i valgmuligheter, noe som kan stimulere til etablering av et gjennomgående veiledningsprogram på ungdomstrinnet. Programmet forutsetter godt samarbeid om den enkelte elev på tvers av grunnskole og videregående opplæring. Egnede personer med samme morsmål som elevene bør koples inn når det er behov.

Skolens arbeid med karriereveiledning må støttes av nasjonalt oppdaterte informasjonstjenester, gode veiledningsverktøy som viser sammenhenger mellom utdanningsmuligheter og arbeid/yrker, og av tjenester fra de regionale partnerskapene for karriereveiledning. For elever, foreldre og veiledere er samordnede og oversiktlige nettressurser av stor betydning. Den nye tjenesten vilbli.no for informasjon om utdanningstilbud i videregående opplæring, oppfatter arbeidsgruppen som en positiv nyvinning, ikke minst på grunn av det desentraliserte eierskapet til tjenesten ved fylkeskommunene. Samtidig vil det på sikt bli behov for en nærmere integrering av denne tjenesten med andre nettressurser om utdanning, slik at brukerne kan orientere seg med utgangspunkt i yrkesmuligheter, og ikke etter hvilket nivå utdanningen tilhører.

Etter hvert som utdanningssystemet blir mer internasjonalt, vil behovet for nasjonalt samordnede nettressurser øke.

Kompetanse om arbeidsliv, yrker og utdanning innarbeides som mål i læreplaner for grunnskole og videregående opplæring. Veiledningen må omfatte både elever og lærlinger. Arbeidsgruppen er positiv til at alle elever skal utvikle en *karriereplan* som del av veiledningsprosessen i skolen.

Utvikling av regionale karrieresentra/partnerskap i hele landet

Ansvar for utdannings- og yrkesveiledning i et livslangt læringsperspektiv er fordelt på mange aktører. Opprettelse av regionale karrieresentre for hele befolkningen kan imøtekomme et av de sentrale forholdene OECD pekte på som mangelfullt ved det norske systemet. ECON (2005) anbefaler en strategi som sikrer alle voksne tilgang til informasjon og veiledning når de trenger det, og viser til at "ingen etat eier dette ansvaret".⁸¹ ECONs kartlegging tyder på at land med godt utbygde tjenester skiller seg fra andre gjennom organisatoriske løsninger, lovgiving, kvalitetsstandarder knyttet til innholdet i tilbudet og til utdanning av veiledere.

Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i at karrieresentrene skal styrke og kvalifisere den veiledningen skolene gir, og at de har et direkte veiledningsansvar overfor de som ikke befinner seg i utdanningssystemet.⁸² Kompetanse på sammenhengen mellom utdanningsveier og yrker skal være en sentral funksjon. Det bør for øvrig tas utgangspunkt i bl.a. erfaringer med igangsatte piloter for regionale partnerskap, og utarbeides nasjonale kriterier for kvalitet, kompetanse, hvilke funksjoner sentrene skal ha (minimumskrav), og nasjonale oppgaver på feltet. Det er viktig med en nøytral og gratis tjeneste for de med behov for veiledning. Det er viktig å ta utgangspunkt i et bredt samarbeid, og ressursinnsatsen må i hovedtrekk baseres på innsats fra samarbeidspartnere i skolen, høgskolesystemet, NAV-etaten og lokalt næringsliv.

Sentrene skal gi upartisk og nøytral veiledning, og de må ha kompetanse på karriereveiledning og yrkesrådgiving i et livslangt læringsperspektiv, også for

81 Andreassen 2005

brukere med ulike vansker og funksjonshemninger (samarbeid PPT, Statped og NAV). Sentrene får ansvar for å ajourholde lærere, skolerådgivere, ansatte i NAV-etaten og andre som har behov, med kompetanse innen karriereveiledning og yrkesrådgivning, men de skal også kunne gi individuell veiledning til elever og foreldre, lærlinger, voksne, og andre utdanningssøkende ved behov.

Gruppen er samstemt i at karrieresentrene kan fungere som førstelinjetjeneste i å være til nytte for voksne/ungdom som ikke er tilknyttet skolen, og som trenger veiledning og informasjon. Karrieresentrene kan også få en funksjon som supplerende førstelinjetjeneste for ungdom i skole, for veiledning i sammenhengen mellom utdanningsveier og yrker. En slik funksjon avtales mellom den enkelte skole og karrieresenteret.

Gruppen er enig i at karrieresentre kan supplere karriereveiledningen i skolen og andre instanser som andrelinjetjeneste: sentrene skal være en kompetanseressurs for personalet i skolen (rådgivere, kontaktlærere, m.fl.), ansatte i NAV, bedrifter og andre virksomheter.

Uansett løsning må fundamentet være et regionalt gjensidig forpliktende samarbeid. Aktører innen lokalt arbeids- og utdanningsliv skal inngå i sentrenes nettverk, og oppgaver mellom samarbeidspartnere må da tydeliggjøres. Sentrene skal være fullt ut offentlig finansiert, eiet og drevet, og så langt som mulig baseres på fellesfinansiering mellom partnere lokalt og regionalt, slik tilfellet er i pilotprosjektene som nå er i gang. Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer eventuelle videre ressursbehov. Ansvars- og oppgavefordelingen og økonomiske spørsmål må drøftes bedre. Erfaringer fra pilotvirksomheten som er i gang i tre fylker, tas med i vurderingene.

Minoritetspråklige og grupper med behov for tilrettelegging

Karriereveiledning foregår primært direkte og på elevenes førstespråk. Veiledning om yrker og karrierer rettet mot foreldrene kan være forebyggende mot frafall. Det er viktig at foreldrene er involvert i barnas utdanning, slik at det skapes interesse for barnas opplæring og valg av utdanning og yrke.

Nettbaserte tjenester har blitt en viktig kanal for å nå individer uavhengig av fysiske publikumstjenester/offentlige kontor. Slike tjenester er i tillegg en viktig ressurs for ansatte veiledere i deres arbeid. Nettbasert informasjon vil forbedres og suppleres med nye tjenester, og det er viktig at disse mulighetene til fulle blir utnyttet. Systemer for nettbaserte tjenester som for eksempel "tekst til tale" er kostnadseffektive og tilgjengelige for mange. Det er f.eks. mange som ikke kan lese norsk tilfredsstillende (dyslektikere, blinde og svaksynte, minoritetsspråklige m.fl.), men som kan forstå tale. Ikke minst vil dette være et nyttig hjelpemiddel for minoritetsspråklige, som kan orientere seg ved hjelp av sitt eget språk. Parallelt med bedre nettbaserte tjenester er det viktig med individuell veiledning på eget språk i områder der det er stor konsentrasjon av minoritetsspråklige.

For tegnspråkbrukere er videoinformasjon på nettbaserte veiledningstjenester av sentral betydning.

2.3.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak

Styrke veiledningen i skolen:

- Kunnskapsdepartementet fastsetter nasjonale kompetansekrav for å arbeide som karriereveiledere/rådgivere i grunnskolen og videregående opplæring og ved karrieresentrene.
- Skolen settes i stand til å ta et helhetlig ansvar for elevenes framtidvalg. Grunnskoler med ungdomstrinn og videregående opplæring får ansvar for karriereveiledning til alle som er i utdanning eller opplæring med ungdomsrett. Det gjøres endringer i opplæringsloven, slik at skolens rådgivningstjeneste deles opp i en sosialpedagogisk tjeneste og en karriereveiledningsdel.
- Utdanningsdirektoratet får ansvar for å iverksette et eller flere lokale pilotprosjekter for å prøve ut en mer integrert veiledningstjeneste i skolen.
- Det gis sentrale retningslinjer for skolens tidsbruk i karriereveiledning.
- Programfag til valg integreres i et systematisk veiledningsprogram gjennom hele ungdomstrinnet.

- I utviklingen av prosjekt til fordyping må kunnskap om arbeidsmarkedet innen de enkelte utdanningsprogrammer være et selvstendig mål for alle elever.

Etablering av regionalt baserte karrieresentra/partnerskap i hele landet:

- Karrieresentre etableres for å være regionale kompetansesentre for veiledning i utdanning, opplæring og yrkes- og arbeidsliv.
- Den alt igangsatte pilotvirksomheten i tre fylker trappes opp gjennom stimuleringsstøtte til flere. Fra 2008 opprettes sentrene/partnerskapene innenfor rammene av overordnede nasjonale retningslinjer, og i hovedsak basert på at aktørene i regionen bidrar til den felles satsingen.

Tiltak for minoritetsspråklige:

- Det utdannes minoritetsspråklige rådgivere som inngår i en ressursgruppe, og som skolene kan leie inn etter behov (morsmålsrådgivere). Disse knyttes til karrieresentrene.
- Det legges informasjon om videregående opplæring som "tekst til tale" på sentrale språk på nettet.
- Det legges til rette for at minoritetsspråklige elever som har fullført videregående opplæring, brukes mer systematisk til å informere om forskjellige programområder, mulige yrker og betydningen av videregående opplæring (rollemodeller), i samarbeid med profesjonelle rådgivere.
- Skolene oppfordres til å bruke profesjonelle tolker.
- Arbeidet med utvikling av flerspråklige versjoner av informasjon om videregående utdanning videreføres til flere språk, for at minoritetsspråklige utdanningssøkere og foreldre skal få tilgang på enkel og oversiktlig informasjon.

Andre tiltak for en styrket nasjonal karriereveiledning:

- Det utvikles videoinformasjon på vilbli.no (og tilsvarende, jf foregående punkt) for tegnspråkbrukere.

- Det legges informasjon som "tekst til tale" på vilbli.no (og tilsvarende, jf ovenfor) for dyslektikere, synshemmede og andre lesehemmede.
- Vilbli.no videreutvikles og integreres på sikt inn mot en helhetlig nasjonal innfallsport til informasjon om yrker og tilhørende utdanningsmuligheter.

2.4. Styrke kompetansen rundt eleven

2.4.1. Dagens situasjon

Eleven, foreldrene, skolen og omgivelsene

Skolen er en kunnskapsorganisasjon, og mange profesjoner og aktører er involvert i å bidra til elevenes utvikling både faglig og sosialt. I sentrum står eleven selv, og elevens ansvar for egen læring er et bærende prinsipp i norsk skole. Prinsippet er også et viktig fundament i ideen om livslang læring, som går ut på at det viktigste er at den enkelte tilegner seg læringsstrategier som gjør det mulig å navigere gjennom utdanning og arbeidsliv på en selvstendig måte.

Nærmest eleven står foreldre, og situasjonsbeskrivelsen viser at hjemmebakgrunn i noen grad forklarer variasjon i elevprestasjoner og læringsutbytte. Foreldrenes innflytelse er størst på barnetrinnet, men er viktig også på videregående nivå. Dialog og kommunikasjon mellom foreldre og skolen er derfor sentralt i å sørge for god gjennomføring i videregående opplæring.

Kontaktlæreren er spesielt sentral for elevens helhetlige situasjon, både i opplæringssituasjonen og for det psykososiale læringsmiljøet. Samhandlingen mellom elev, kontaktlærer og foreldre er kjernen i den daglige oppfølgingen av elevene. For lærlinger har instruktørene en særlig viktig rolle, og deres betydning er omtalt i kapittel 2.2.

Gradvis i opplæringsløpet blir eleven mer selvstendig og skal foreta egne valg om videre yrkes- og utdanningskarriere. Fortsatt velger elevene svært tradisjonelt og kjønns spesifikt, og kvalifisert karriereveiledning er viktig. Rollen til skolens rådgivere i forbindelse med karriereveiledning er alt omtalt i forbindelse med kapittel 2.3.

Selv om rådgiveren forventes å bruke mer tid på karriereveiledning, er sosialpedagogisk rådgivning fortsatt en svært sentral funksjon, spesielt for elever som er i risikogruppen for å falle fra. For elever med særlig behov for oppfølging

er flere tjenester involvert i å bistå i en helhetlig oppfølging på tvers av nivå. Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) finnes på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå, og er blant annet sakkyndig instans i forbindelse med søknad om inntak til særskilt prioritert grunnkurs og spesialundervisning. Statped (Statlig spesialpedagogisk støttesystem) er et nasjonalt tjenesteytende system som skal bistå skoleeiere med å legge til rette kvalitativ god opplæring for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. En del skoler har innført ordninger for støtte og oppfølging av elever, for eksempel miljøarbeidere, og det eksisterer forsøk med elevombud. Skolen samarbeider også med aktører i nærmiljøet, arbeidslivet og frivillige organisasjoner.

Utover aktørene som er direkte knyttet til opplæringssystemet, er helsetjenesten, barnevernet, arbeids- og velferdsetaten, kriminalomsorgen, sosialtjenesten og en rekke aktører i organisasjonslivet involvert i oppvekst- og læringssituasjonen. Voksne foretrekker i stor grad å lære i arbeidslivet, og for denne gruppen er arbeidslivet en viktig støttespiller. Det er også studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og folkehøgskoler.

Fra 1994 ble Oppfølgingstjenesten (OT) opprettet i alle landets fylker som et samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen og den daværende arbeidsmarkedsetaten. Tjenesten er beskrevet i § 3-6 i opplæringsloven og kapittel 13. Evaluering viser at en av OTs største utfordringer er å få oversikt over målgruppen, samt opprette tiltak for de som faller inn under tjenesten. OT skal ha oversikt over ungdom som befinner seg utenfor videregående opplæring, og bidra til å finne aktuelle tiltak. Evaluering viser også at OTs samarbeid med andre aktører bør styrkes.⁸³ Det har vært gjort forsøk i Nord-Trøndelag med at oppfølgingstjenesten følger opp til 24 år.

Til tross for all innsats både i og utenfor skolen peker forskning på at oppfølgingen fram mot gjennomføring på videregående nivå ikke er god nok, jf gruppens mandat. OECD uttrykker bekymring for norske elevers utvikling og for at de ikke følges godt nok opp i sin faglige utvikling.⁸⁴ Elevene med dårligst forutsetninger er de det går mest ut over. Begrep som "ettergivenhet" og

83 Sintef 2004
84 OECD 2005

“unnfallenhet” er blitt benyttet i forskning med noe ulik valør. Ettergivenhet finner sted når ingen tar på seg oppgaven å prøve å minske avstanden mellom intensjon (læreplanverket) og realitet (lite motiverte elever).⁸⁵ Unnfallenhet kan en forstå slik at skolene ikke tar nødvendige grep eller belastning ved å bedre forholdene for elever som ikke automatisk tilpasser seg skolehverdagen, til tross for at de kjenner til problemene.⁸⁶ En del elever i videregående opplæring oppgir at de slutter fordi de fryses ut eller mobbes, hovedsakelig av medelever, men noen også av lærere. Det er ingen instans eller myndighetsorgan som har et helhetlig ansvar for å følge opp elevene og sikre at de gjennomfører videregående opplæring. Det heller finnes ingen institusjonalisert offentlig funksjon som har ansvar for å ta enkeltsaker for elever eller lærlinger som har behov for en talsmann i forhold til egen skole eller lærebedrift.

Borteboere

Mange elever som må bo borte, avbryter utdanningen (se situasjonsbeskrivelsen). At en del elever ikke har relevante opplæringstilbud i sitt nærmiljø, gjør det nødvendig å utvikle gode alternativer både i nærmiljøet og i oppfølgingen av elever som må flytte. Gjennom prosjektet *Satsing mot frafall* er det satt i gang en rekke prosjekter - både rettet mot å bedre situasjonen for borteboere og for å finne fleksible tilnærminger slik at flere kan bo hjemme, selv om det ikke finnes en videregående skole i nærheten. Et eksempel på en slik satsing er LOSA-modellen, som er tatt i bruk i Nordland. Dette er et tilbud i kommuner uten videregående skole i samarbeid mellom kommunen, lokalt arbeids- og næringsliv og med faglig bistand fra videregående skoler ved bruk av moderne kommunikasjonsverktøy. Tilbudet har betydning for samfunnslivet i disse små kommunene, for ungdommenes mulighet til å bo hjemme lenger, det gir elevene innsikt i det lokale arbeidsliv og arbeidsmulighetene der, og det kan være et bidrag til å styrke rekrutteringen til bedrifter og virksomheter i utkantstrøk.

Informasjonsoverføring og inntakssystem

85 Dale og Wærness 2006

86 Markussen m.fl. 2006

God oppfølging er avhengig av kunnskap og kompetanse i skole og støtteapparat, men også av systemer og ordninger som sorterer og kanalisere elevene til ulike former for oppfølging. Systemer for informasjonsoverføring mellom nivåer og inntakssystemet til videregående opplæring er viktige i denne sammenhengen.

Flere sider ved inntakssystemet til videregående opplæring er med på å kanalisere informasjon og bestemme hvilken oppfølging elevene skal få. Tidspunkter for søking og overføring av informasjon om elevene har betydning for god planlegging, og dette gjelder både ordinær søkeprosess og lærlingopptaket. Elever som søker videregående opplæring har rett til inntak på ett av tre ønsker og de med best karakterer har størst sjans for å få oppfylt førsteønsket sitt, og dermed kunne fortsette i et opplæringsløp de er motivert for. Retten er ikke knyttet til en prioritert skole. Det vil si at i tillegg til å ikke få oppfylt førstevalget sitt, kan eleven få tilbud om videregående opplæring langt unna hjemstedet. Eleven må da velge mellom å takke ja til tilbudet, med lang reisevei eller hybelboing som følge, eller takke nei og bli stående uten plass. Markussen m.fl. (2006) finner det som et overordnet tema i alle fylker bortsett fra Oslo, at det kan oppstå et dilemma mellom det å velge en ønsket utdanning lagt fra hjemplassen vs. det å starte på en mindre interessant utdanning, men som ligger nærmere. Flytting på hybel er noe de fleste vegrer seg mot.

2.4.2. Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at unnfalighet og ettergivenhet må motvirkes, og at det er behov for nye mekanismer som understøtter en helhetlig oppfølging av elevene fram mot en fullført kvalifikasjon på videregående nivå. Det er opp til kommunene å velge finansieringsmodeller for utdanningssektoren, og arbeidsgruppen ser behov for mer kunnskap om hvilke konsekvenser ulike modeller får for skolene. For eksempel tas det hensyn til foresattes inntekt og utdanningsnivå ved tildeling i Stockholm kommune. Det bør foretas organisatoriske endringer for å legge bedre til rette for systematisk oppfølging og samhandling mellom profesjoner og på tvers av nivåer og etater.

Både elev- og foreldremedvirkning må prioriteres høyere enn i dag. Kontaktlærerfunksjonen er fortsatt relativt ny, men den har eksistert lenge nok til at det er grunnlag for å hente inn og bygge på erfaringer. Flere fylker har for eksempel utarbeidet egne stillingsinstruksjoner for funksjonen. Skoleledere må sørge for bredde i lærerkollegiet og et godt samspill med omgivelsene. Skoleeieren må legge tilrette for at arbeidsliv/næringsliv trekkes inn på en slik måte at det kommer alle elever til gode.

Arbeidsgruppen mener det ligger et potensial i at skolen i større grad samarbeider med og benytter andre læringsarenaer i elevenes kompetansebygging. Det bør utvikles og spres eksempler på opplæringsmodeller hvor et slikt samarbeid inngår. Eksempel på slike arenaer er frivillige organisasjoner i nærmiljøet og folkehøgskolene. Å benytte en folkehøgskole som læringsarena kan være et motiverende avbrekk for elever til å fullføre, men stadig færre folkehøgskoler tar inn elever under 18 år, og de som tas inn, er som regel ungdommer som kan dokumentere lavt fravær. Et systematisk samarbeid mellom skolen og folkehøgskolen kan gi et verdifullt bidrag til den individuelle kompetansebyggingen og oppnåelse av kompetansemål.

Oppfølgingstjenesten er allerede en tverrgående instans og bør kunne komme inn i bildet tidligere. Det bør ikke være anledning til å skrive seg ut fra opplæring/lære før det har vært et tverrfaglig møte med bl.a.

Oppfølgingstjenesten. OTs rolle bør utvides til å omfatte elever som er i skolen, ikke bare de som har falt utenfor. Arbeidsgruppen har diskutert muligheten for å utvide OTs mandat også til å omfatte ungdom t.o.m. 25 år, men vurderer det dit hen at dette er en oppgave som heller bør løses gjennom et forsterket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV-etaten om oppfølging av unge utenfor arbeidslivet. Erfaringer med systematisk oppfølging av gruppen 20-24 år bør evalueres og følges opp, jf. også kapittel 2.6.

Det bør foretas en gjennomgang av hvordan den sosialpedagogiske rådgivningen kan ivaretas best mulig ved en forsterket satsing på karriereveiledning, herunder hvordan kontaktlæreren kan få utviklet god kunnskap om og bestillerkompetanse overfor hjelpeapparatet, som PPT og Statped. Arbeidsgruppen mener vurderingen av behovet for nye institusjonaliserte, offentlige funksjoner må ses

opp mot det omfattende samordnings- og koordineringsbehovet det allerede i dag er i oppfølgingen av eleven. Gruppen mener at det bør trekkes inn erfaringer med forsøk med miljøarbeidere og elevombud.

Samhandling mellom aktører forutsetter gode rutiner. Det er viktig at fylkeskommunen overfører informasjon og for eksempel har systemer for å håndtere at elever flytter i løpet av skoleåret.⁸⁷

Arbeidsgruppen ser behovet for å bedre informasjonsflyten mellom nivåene, og for at den såkalte "blanke ark"-tradisjonen opphører. Denne tradisjonen innebærer at elevene går fra grunnskole til videregående opplæring uten at det flytter systematisk informasjon mellom skolene. Det må samtidig vektlegges at relevant informasjon overføres på et vis som sikrer at eleven ikke tar med seg stigma fra grunnskolen over i videregående opplæring. Informasjonen må omfatte alle elever, ikke bare de som har enkeltvedtak om spesialundervisning. Tidspunktet for informasjonsoverføring bør vurderes, slik at mottakende skole har godt grunnlag og god nok tid til forberedelser. At informasjonen er standardisert slik at den kan flyttes over fylkesgrenser, framheves som særlig viktig for barnevernstjenesten.

Viktig ved overføring av informasjon er også kunnskap om det faglige nivået til elevene, både grunnleggende ferdigheter og elevenes talent eller motivasjon for ulike fagretninger i forbindelse med avslutning av grunnskolen. Kunnskapstester er et redskap for å kartlegge grunnleggende ferdigheter, slik at relevante tiltak kan settes inn så tidlig som mulig. Det finnes heller ingen strategi for å møte læringsutfordringer som dreier seg om grunnleggende ferdigheter når elevene søker videregående opplæring. Arbeidsgruppen mener det må vurderes også hvordan karakterer kan suppleres med praktiske prøver og muligheter til å vise ferdigheter i bestemte fag som opptakskriterium til videregående opplæring.

87 Fra den 1. januar 2007 endres opplæringslova § 13-2, slik at det blir fylkeskommunen der institusjonen ligger som får ansvaret for å oppfylle de faglige, juridiske og økonomiske opplæringsrettighetene til barn og unge i en barnevernsinstitusjon. Dette innebærer blant annet at denne fylkeskommunen får ansvar for at undervisningen fyller kravene i opplæringsloven. Det vil for eksempel si å fastsette opplæringstiltakene, sørge for sakkyndige vurderinger og gjøre vedtak om spesialpedagogiske hjelp og spesialundervisning. Ifølge Ot.prp. nr. 59 (2005-2006) innebærer ansvarsoverføringen at fylkeskommunen der institusjonen ligger, også vil få ansvar for barn og unge som kommer til institusjonen fra kommuner i andre fylkeskommuner. Det uttales i proposisjonen: " Det er ikkje føresetnaden at det skal skje individuelle gjesteelevoppgjer mellom fylkeskommunane".

Forventningssamtaler ved starten i videregående opplæring kan være et ledd i elevens bevisstgjøring omkring egen motivasjon, egne karriereplaner og evner, og et verktøy for skolenes planlegging. Programfag til valg bør også gi anledning til bedre prosesser rundt avklaring av talent og motivasjon for fag, og i den grad det innføres en mer gjennomgående veiledningsprosess på ungdomstrinnet, slik arbeidsgruppen har foreslått i kapittel 3.3, bør "smakebiter på arbeidslivet" inngå. Opptakskriterier legger føringer for holdninger, og arbeidsgruppen mener de praktiske fagene kan få styrket status gjennom å bedre mulighetene for de teorivake til å vise sine ferdigheter og kvalifikasjoner, i stedet for at opptak kun skal baseres på karakterer.

Gruppen har påpekt at det er en svakhet at mange ikke får avgjørelse om læreplass før skolestart i august. Avgjørelsen om læreplass tas i lærebedriftene, som ikke har samme behov for å koordinere sin drift med skoleårets. Gruppen ser det også som en utfordring at inntakssystemet fører til at elever med svake skoleprestasjoner i mindre grad enn andre kommer inn på førstevalget med mindre de har fått sakkyndig vurdering og tas opp på særskilte vilkår. Gruppen har ikke fått diskutert disse spørsmålene i detalj, og anbefaler at det vurderes nærmere hvordan man kan få til en mer sømløs overgang mellom nivåene.

Det bør etableres systematiske og obligatoriske kartleggingsprosedyrer så tidlig som mulig etter oppstart i videregående opplæring. Denne type oppfølging kan defineres inn i de forskriftsfestede bestemmelsene om at det skal gjennomføres elevsamtaler minst en gang i halvåret.⁸⁸

Det er behov for en helhetlig vurdering av hva som kan bedre borteboernes situasjon, men det er imidlertid lite hensiktsmessig å vurdere hva som er gode løsninger uten at erfaringene fra *Satsing mot frafall* er systematisert og evaluert.

Arbeidsgruppen mener at det bør vurderes å forskriftsfeste at elever skal få et tilbud om videregående opplæring innen pendleravstand dersom det er etablert et slikt tilbud innen pendleravstand.

⁸⁸ Jf. forskrift til opplæringslova § 4-10

Ragnhild Lied, Utdanningsforbundet, er uenig i at karakterer skal suppleres med praktiske prøver og muligheter til å vise ferdigheter i bestemte fag som inntakskriterium til videregående opplæring, men fylkeskommunene må ha muligheter til å benytte praktiske prøver/vurdering av praktiske ferdigheter for en prosentandel av elevene ved inntak til enkelte utdanningsprogrammer.

2.4.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak

- Det utredes finansieringsmodeller som gir kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med andre aktører sterkere incentiver enn i dag til å følge opp elevene gjennom et helhetlig opplæringsløp, og det settes i gang et forskningsprosjekt om effekter av forskjellige finansieringsmodeller.
- I forbindelse med revideringen av Utdanningsdirektoratets strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005-2008, blir det foretatt en vurdering av hvordan arbeidet med etter- og videreutdanning blant lærere, instruktører og andre profesjoner tilknyttet opplæringssystemet, kan bidra til å bedre gjennomføringen i videregående opplæring.
- Det settes i gang et pilotprosjekt for å utvikle det sosialpedagogiske feltet, med spesielt fokus på kontaktlærerens og rådgivningstjenestens roller, og på skolens samspill med foreldrene. Endringer i karriereveiledningsfunksjonen som er beskrevet i kapittel 2.3, tas med i betraktning.
- Det trekkes inn erfaringer fra forsøk med miljøarbeidere og elevombud for å vurdere om slike funksjoner kan supplere eksisterende profesjoner og aktører gjennom tilhørende instruks og kompetansekrav. Det foretas også en vurdering av om andre kan få en utvidet rolle, herunder helsetjenesten ved skolene.
- PPT forpliktes til samarbeid på tvers av grunnskole og videregående opplæring.
- Oppfølgingstjenestens mandat utvides til også å omfatte elever på ungdomstrinnet som står i fare for å falle fra.
- Det utvikles standardiserte systemer for overføring av informasjon om elevene ved overgangen til videregående opplæring.
- Det utvikles nasjonale kartleggingsprøver av grunnleggende ferdigheter for elever som begynner i videregående opplæring, og et

oppfølgingsopplegg for elever som har mangelfulle grunnleggende ferdigheter. Se også kapittel 2.5 om forsøk med et brobyggingsopplegg for minoritetsspråklige.

- Det innføres et obligatorisk og systematisk skolestartprogram, som blant annet skal omfatte kartleggingsprosedyrer og forventningssamtaler med eleven etter oppstart.
- Det foretas en gjennomgang av hva som kan gjøres for å bedre borteboernes situasjon, herunder også hva som kan gi bedre tilbud i nærmiljøet, slik at færre må flytte.

Særmerknader

Ragnhild Lied, Utdanningsforbundet, Parminder Kaur Bisal, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Leif Østli, Kommunene ved en rektor for en barne- og ungdomsskole, har følgende kommentarer til kapittel 2.4.3, kulepunkt 4: Det må settes klarere søkelys på elever som av ulike årsaker er i faresonen i perioder av skoletiden. Det bør vurderes ulike modeller og tiltak bygget på forskning og annen erfaring for slike elever. Dette kan være undervisning i mindre grupper i perioder eller tettere oppfølging av pedagogisk personell og/eller andre relevante aktører for å sikre at eleven ikke faller fra, men gjennomfører videregående opplæring med fag-/svennebrev eller studiekompetanse.

Ragnhild Lied, Utdanningsforbundet og Eifred Markussen, NIFU STEP, har følgende kommentarer til kapittel 2.4.3, kulepunkt 4: Gjennom forskning (Markussen m.fl.2006) er det vist at en del elever som er mobbet og frosset ut ikke får den nødvendige støtte og hjelp. Resultatet er at elevene slutter. Dette er forskningsresultater som er fremkommet gjennom intervjuer med et lite antall elever, slik at det ikke konkluderes med omfanget av dette fenomenet, kun at det eksisterer.

Det bør på dette grunnlag etableres en ordning som sikrer at alle elever i videregående opplæring har en person utenom egen skole å gå til når de ikke får den hjelp og støtte de har behov for, bl.a. når de er mobbet og utfrosset og føler at de ikke får hjelp på egen skole. Dette kan for eksempel løses ved en lovfesting av Elevombud i alle fylker, og at elevombudet i instruks pålegges å håndtere

enkeltsaker for elever som har vansker i videregående opplæring. Det må stilles kompetansekrav til elevombudet som sikrer at dette er godt kvalifiserte, voksne mennesker med kompetanse og innsikt i videregående opplæring, undervisning, ungdom og kommunikasjon mennesker i mellom som har dette som oppgave.

2.5. Innsats for flerkulturell opplæring

I det flerkulturelle perspektivet legger arbeidsgruppen til grunn en opplæring som ivaretar elevenes rett til å være ulike, er inkluderende og bygger på likeverd. Forskjeller i kultur og språklig og religiøs bakgrunn vil være med på å skape mangfold, og mye i dette mangfoldet gir store muligheter. Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i utfordringer som knytter seg til mangfold, som består i at minoritetsspråklige har lavere deltakelse og dårligere læringsutbytte i videregående opplæring enn majoritetselevne. Kapitlet omfatter omtale av tiltak rettet mot minoritetsspråklige og samer.

2.5.1. Minoritetsspråklige

2.5.1.1. Dagens situasjon

Forskjeller i kulturell, språklig og religiøs bakgrunn er med på å skape mangfold, og mye i dette mangfoldet er et positivt bidrag til samfunnsmessig utvikling. Elever med minoritetsbakgrunn er en omfattende og sammensatt gruppe, og det er stor spennvidde i elevenes familiebakgrunn, nasjonalitet, religion, språk, botid m.m. Det er viktig å fremheve at mange klarer seg like bra som majoritetsbefolkningen både i opplæringssituasjoner og i arbeidslivet. Likevel viser situasjonsbeskrivelsen at minoritetsspråklige i noen sammenhenger kommer dårligere ut enn andre. Det vil være viktig at denne gruppen får en utdanning og grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og tallforståelse, slik at dette ikke blir et alvorlig hinder for yrkesdeltakelse i et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv.

Et stort problem for mange minoritetsspråklige elever på alle utdanningstrinn er manglende norskkunnskaper.⁸⁹ Uten tilstrekkelige ferdigheter i undervisningsspråket er det vanskelig å tilegne seg nødvendige kunnskaper. OECD fastslår at det er en entydig sammenheng mellom hvor systematisk språkopplæringen er, og hvor godt elevene gjør det på skolen. Innføringen av

89 Aukrust 2005

Kunnskapsløftet skal gi alle elever i skolen bedre oppfølging i norsk enn i dag, og det skal settes fokus på tilbud før skolealderen.

Forskning viser f.eks. at godt tilrettelagte tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehagen har positiv innvirkning på barns skolestart. Forsøk med gratis korttidsbarnehage for alle 4-5-åringene i bydelen Gamle Oslo førte til bedre språkutvikling og integrering av minoritetsspråklige barn og deres familier i forsøksperioden.⁹⁰ I dag begynner mange barn med innvandrerbakgrunn på barnetrinnet uten tilstrekkelige ferdigheter i norsk. De har dermed et dårligere startgrunnlag enn sine medelever. I strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis*⁹¹ er det blant annet foreslått å bedre språkforståelsen blant barn i førskolealderen, og et viktig mål er å bedre skoleprestasjonene til språklige minoritets elever.

Ifølge opplæringsloven § 2-8 skal kommunen gi elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne følge vanlig opplæring i skolen. I strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis* pekes det på at mange elever automatisk får tilbud om norsk som andrespråk, og at forutsetningene for å klare ordinær norsk ikke blir undersøkt.

En analyse av elever i Oslo-skolen⁹² viser at minoritetsspråklige elever som både har gått i norsk barnehage og har hatt morsmålsundervisning på barne- og mellomtrinnet, oppnår bedre resultater enn andre. Det fremgår av opplæringslovens § 2-8 første ledd, første og andre setning: "Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar".

Mange ikke-vestlige innvandrere som begynner i videregående opplæring, har kort botid i Norge (5 år og mindre). Når ungdommene først er i opplæring, har

90 Nergaard, T.B. 2003

91 Likeverdig utdanning i praksis! : Strategiplan. UFD, 2003.

92 Bakken, A. 2003

botid lite å si for prestasjonene.⁹³ Disse elevene har ofte et mangelfullt norsk språk og kan også ha kunnskapshull. I "*Framtidas norskfag*"⁹⁴ legges det vekt på at organisering av opplæringen i norsk må være fleksibel og tilpasset behovene til hver enkelt elev, herunder også botid i Norge. Det pekes på at organisering og tilrettelegging av særskilt norskopplæring/norsk som andrespråk må få mye større oppmerksomhet i skolen. I "*Framtidas norskfag*" foreslås det at opplæringsloven blir revidert slik at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring får samme rett til særskilt norskopplæring som elever i grunnskolen.

Flerkulturell kompetanse i skole og hjem

Det er sterk sammenheng mellom hvor mye støtte og hjelp eleven får hjemme, og resultater på skolen.⁹⁵ For å kunne følge opp barnas skolegang er det viktig at foreldrene behersker norsk språk og kjenner det norske samfunnet. Tiltak som omfatter skolering av minoritetsspråklige foreldre og "familielæring" (læring på tvers av generasjoner), har vært vellykket i mange land, også i Norge.

Familielæring inkluderer en rekke tiltak og har som mål å etablere kontakt mellom foreldre og grupper i lokalmiljøet, og å engasjere foreldre i diskusjon/dialog om identitet, språk, kultur, ønsker for barna osv.⁹⁶ Det er gjennomført flere forsøk med leksehjelp som har vist svært gode resultater. FUG (Foreldreutvalget for grunnskolen) har laget brosjyren *Foreldrenes deltakelse i barns læring* på 11 språk, og noen skoler har brukt leksehjelp fra høgskoler med godt resultat.⁹⁷ I satsingen mot frafall er det igangsatt et prosjekt i Finnmark som går på jevnlig tilbakemelding til foreldrene om hvordan deres barn gjør det på skolen (vgo).

Rammeplanen for lærerutdanning fastsetter at høgskolene skal ta det flerkulturelle og internasjonale perspektivet inn i arbeidet med de ulike fagene. En forskningsrapport hevder likevel at mange lærere er dårlig forberedt på de utfordringer den flerkulturelle skolen gir.⁹⁸ I den nevnte strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis* pekes det på at det ofte er vanskelig å skaffe kompetente morsmåls lærere og tospråklige lærere. Dette er både et problem i kommuner

93 Støren 2006

94 *Framtidas norskfag* : Rapport 2006.

95 Birkemo, A. 2002

96 URL: <http://www.vox.no> > Voksnes rettigheter > Integrering og norskopplæring > Metodisk veiledning > Organisering > Familielæring. [Lesedato 04.06.07]

97 Aftenposten 28. mai 2006

98 Kileng, I.M. 2006: <http://forskningsradet.ravn.no/bibliotek/forskning/200602/200602009.html>. [Lesedato 04.07.06.]

med svært få minoritetsspråklige elever, og i store kommuner som Oslo der det er elever med mange ulike språk i den enkelte klassen.

Den flerkulturelle virkeligheten gjenspeiles også i varierende grad i læremidlene. En rapport fra høgskolen i Vestfold konkluderer f.eks. med at læremidler utgitt de siste årene inneholder bilder av barn med et utseende som avviker fra majoriteten, men det er majoritetsbefolkningens vaner med hensyn til mat, ferie, religion og familie- og boforhold som gjenspeiles i innholdet.⁹⁹

2.5.1.2. Arbeidsgruppens vurderinger

På den ene siden er det viktig med tiltak som kvalifiserer og tilpasser minoritetselevens kompetanse til det norske arbeidsmarkedet. På den andre siden er det viktig med tiltak som bidrar til å bedre utdanningssystemets og arbeidslivets evne til å integrere minoritetselever og til å motarbeide rasisme og diskriminering.

Tiltakene som foreslås, er derfor rettet mot en styrking utover det som allerede ivaretas i Kunnskapsløftet, gjennom Strategi for likeverd i utdanningen i praksis og andre satsinger.

Gruppen er oppmerksom på at det er mye godt utviklingsarbeid i gang, og vil understreke viktigheten av konsistent og målrettet arbeid som letter integrering og gir mangfold i norsk utdanning. Satsingene må tilføres tilstrekkelige ressurser. Erfaringer tilsier at satsinger og tiltak som har vært satt i gang for å dekke minoritetsspråkliges behov, også har nådd og kommet til nytte for etnisk norske elever.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å sikre et sterkt og vedvarende fokus på å fremme ferdigheter i norsk språk på alle nivåer. Lærerne må ha kritisk blick på bruk av norsk 2. Slik det er i dag kan hvem som helst ta norsk 2 bare man er minoritetsspråklig elev. Elevens forutsetninger for å klare ordinær norsk blir ikke kartlagt i tilstrekkelig grad. Slik blir også minoritetsspråklige elever avskåret fra å kunne velge en rekke typer yrker.

⁹⁹Skjelbred D. og B. Aamodtsbakken 2003

Arbeidsgruppen forventer at skolene prioriterer å gi særlige tilbud om leksehjelp til minoritetsspråklige elever, og vil peke på at innvandrersamfunn er aktuelle samarbeidspartnere. Flere av disse gir alt i dag leksehjelp.

Arbeidsgruppen mener det må jobbes systematisk på alle nivåer med å styrke det flerkulturelle perspektivet. Dette gjelder det flerkulturelle perspektivet i læremidler, og det må vurderes hvordan flerkulturell kompetanse kan styrkes i skolene. Aktuelle virkemidler er å rekruttere flere kvalifiserte innvandrere med lærerutdanning gjennom virkemidler som formuleringer i utlysningstekster og å vurdere å fastlegge måltall for å øke rekrutteringen. Minoritetsspråklige med relevant utdanning bør få hjelp til å supplere sin utdanning fram til full lærerkompetanse. Videre vurdering bør foretas i forbindelse med strategien for kompetanseutvikling i skolen.

Skolene bør også satse sterkt på et bedre hjem-skole-samarbeid og på skolering av foreldre. Det er i denne sammenhengen naturlig å ta utgangspunkt i erfaringer fra Satsing mot frafall og erfaringer som FUG har gjort i forbindelse med hjem-skole-samarbeid.

Arbeidsgruppen støtter forslaget i "Framtidas norskfag" om at elever får samme rett til særskilt norskopplæring på videregående nivå som i grunnskolen. Den ser det som viktig at opplæringen forankres ved elevens skole, slik at den blir en integrert del av den øvrige opplæringen.

Arbeidsgruppen mener en slik rett til særskilt norskopplæring bør koples mot et helhetlig "brobyggingsperiode" for minoritetsspråklige elever som skal inn i videregående opplæring. Et slikt tilbud må være differensiert og individuelt tilrettelagt der det tas hensyn til medbrakt kompetanse, og tilbudet skal dermed skille seg klart fra dagens innføringsklasser. Kartlegging av elevens grunnleggende ferdigheter og norsk språk må være obligatorisk for å kunne legge til rette for individuelle opplegg. Det skal også inngå obligatorisk sosialpedagogisk rådgivning og karriereveiledning, og på et språk som eleven og de foresatte behersker. I løpet av perioden må eleven ha bestemt seg for hvilke utdanningsprogram han/hun skal velge.

Brobyggingsopplegget bør få en øvre tidsramme på ett år. Varigheten av opplegget skal være fleksibel i henhold til den enkeltes behov og må ikke gå utover bruk av ordinær ungdomsrett, samtidig som det løpende må vurderes overføring til ordinær opplæring. Tilbudet skal være individuelt rettet for hver elev, og det skal så langt mulig gis tilbud i ordinære klasser, eventuelt i bedrift. Opprettelsen av et slikt brobyggingsopplegg i videregående opplæring vil være beslektet med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år. I introduksjonsprogrammet er det også et uttalt mål å ta utgangspunkt i den enkeltes ressurser og tilby kvalifisering som er individuelt tilpasset den enkeltes behov.

2.5.1.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak

- Opplæringsloven revideres slik at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring får samme rett til særskilt norskundervisning som elever i grunnskolen. Det utarbeides ressurs- og rettleidningsmaterieell for opplæring av elever med rett til særskilt norskopplæring etter tilpasning til læreplanen i norsk eller etter læreplanen i norsk som andrespråk.
- Det startes forsøk med en brobyggingsordning i videregående opplæring for elever uten tilstrekkelige forkunnskaper fra grunnskolens nivå. Forsøket skal skaffe erfaringer med helhetlige tilbud til elever som har behov for særskilt norskopplæring i kombinasjon med opplæring på videregående nivå. Også etnisk norske elever med mangelfulle grunnleggende ferdigheter på grunnskolens område bør inngå i målgruppen for forsøket.
- Tilskuddet til språklige minoriteter økes og målrettes til skoler der det er mest behov i henhold til behovskartleggingen som er i gang i regi av KS, og i forbindelse med at det gis rett til særskilt opplæring i norsk også på videregående nivå, og det startes forsøk med innføringsopplegg.
- Kartleggings- og vurderingsverktøy som er tilpasset elever med rett til særskilt norskopplæring, videreutvikles for grunnskolen og utvikles for videregående opplæring. Det utvikles også retningslinjer for lærerne som legges til grunn ved vurderingen av om en elev skal ha norsk som andrespråk eller ordinær norsk. Jf. også forslag i avsnitt 2.4, *Kompetansen*

rundt eleven, om kartlegging av ferdigheter ved inntak til videregående opplæring.

- Arbeidsgruppen viser også til tiltak som gjelder minoritetsspråklige i kapittel 2.2 og kapittel 2.3.

2.5.2. Samer

2.5.2.1. Dagens situasjon

Over lang tid har samer vært utsatt for fornorskning, og deler av den samiske befolkningen har gått over til å snakke norsk. Deler av denne befolkningen søker tilbake til samisk språk og kultur, og viser dette bl.a. ved å melde seg inn i samemantallet. For den delen av befolkningen som sogner til ikke-samiske skoler eller til videregående skoler utenfor Finnmark, kan det være et problem at skolene har begrenset kunnskap om samer og samiske forhold, og i samiske fag.¹⁰⁰

De samiske videregående skolene skal gi både unge og voksne samer et tjenlig utdannings- og opplæringstilbud. Opplæringen skal foregå på samisk og skal være tilpasset samisk kultur og samfunn, og bl.a. ha et landsdekkende tilbud i reindrift og duodji (samisk håndtverk). Innenfor Kunnskapsløftet utvikles læreplaner i særskilte samiske fag, parallelle likeverdige samiske læreplaner (LK06-S) og nasjonale læreplaner med samisk innhold. Skoleeier avgjør hvilke tilbud som skal gis¹⁰¹. Dessuten gis det pålegg om opplæring om samisk språk, kultur og samfunnsliv i tilknytning til ordinære nasjonale fag i videregående opplæring.¹⁰² Sametinget er en viktig samarbeidspartner i tilrettelegging for grunnopplæring for samiske elever, bl.a. ved å utvikle og fastsette læreplaner for opplæring i samisk språk og særskilte samiske fag og fastsetter samisk innhold i nasjonale læreplaner. Det eksisterer en ordning med samiske veiledere som har til oppgave å informere alle landets skoler om samer og samisk kultur.

100 Videregående opplæring i Finnmark har tilbud om opplæring i samisk og samisk kultur.

101 Opplæringsloven § 13-3.

2.5.2.2. Arbeidsgruppens vurderinger

Fordi den samiske delen av befolkningen bor spredt, er det viktig at skoler med et særskilt ansvar for opplæring for samer bygges ut med egne botilbud.

Arbeidsgruppen mener også at Statens samiske videregående skoler bør utvikles til ressurs og kompetansesentre med ansvar for å gi opplæring i samiske fag (reindrift og duodji), og i samisk språk og kultur. Arbeidsgruppen fremhever særlig viktigheten av at videregående skoler med ansvar for opplæring til samer tilføres kompetanse gjennom videre- og etterutdanningstilbud til lærere, og oppfordrer til nært samarbeid med Samisk høyskole, slik at etter- og videreutdanningen blir best mulig.

Arbeidsgruppen forventer at det med Kunnskapsløftet utvikles og trykkes et helhetlig Læreplanverk for Kunnskapsløftet på samisk, og at det stadig vil være høyt prioritert å utarbeide informasjons- og veiledningsmateriell om opplæring for samer og om samiske forhold både på norsk og samisk. Dette gjelder også informasjons- og veiledningstiltak som øker den enkelte skoles kunnskaper om samer, samiske forhold og samiske fag, og gjør den i stand til å ivareta sine forpliktelser overfor den samiske befolkningen. Det er behov for forsterket satsing på slike tiltak, slik at det bygges kompetanse blant alle skoler som har samiske elever, ikke bare ved samiske skoler.

2.5.2.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak

- Statens samiske videregående skoler utvikles til nasjonale ressurs- og kompetansesentra for opplæring i og på samisk, i særskilte samiske fag, parallelle likeverdige samiske fag og nasjonale fag med samisk innhold.
- Enkelte videregående skoler i lule- og sørsamiske områder utvikles med regionale samiske tilbud.
- Videregående skoler med nasjonale og regionale funksjoner bygges ut med botilbud for tilreisende elever.
- Det utvikles informasjons- og veiledningsmateriell om opplæring for samer og om tilrettelegging av opplæring om samiske forhold og i særskilte samiske fag.

- Skoler med opplæring i og på samisk, i særskilte samiske fag, i parallelle likeverdige samiske fag tilføres særskilt kompetanse gjennom etter- og videreutdanningstilbud.
- Det utvikles statistikk om samiske elever i videregående opplæring
- Det gjennomføres et forskningsprosjekt for å bedre kunnskap om bakgrunn for og de valg samiske elever gjør med hensyn til valg av tilbud og gjennomføring i videregående opplæring.

2.6. Tiltak rettet mot voksne

2.6.1. Dagens situasjon

Som situasjonsbeskrivelsen viser, ligger det en utfordring i å nå frem til voksne med lav utdanning i forhold til å gi informasjon om rettigheter og muligheter til å få opplæring som voksen.

Kunnskap opparbeidet gjennom Kompetansereformen viser at voksne i stor grad ønsker å lære i tilknytning til sitt daglige arbeid.¹⁰³ Erfaringer viser størst suksess i å motivere voksne til mer utdanning, dersom opplæringen baseres på realkompetansevurdering, og tilbudet er tilpasset og kan kombineres med den enkeltes livssituasjon.¹⁰⁴ For å få flere i arbeid og færre over på passive stønader, er det i samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet satt i gang pilotprosjekter på områdene basiskompetanse i arbeidslivet, økt bruk av realkompetansevurdering for arbeidssøkere og regionale partnerskap for karriereveiledning. Målsettingen er å få til et bedre systematisk samarbeid omkring voksne med lav arbeidslivstilknytning og behov for oppdatert kompetanse.

En strukturell utfordring i muligheten til videregående opplæring for en del voksne og nyankomne innvandrere, er at de mangler individuell rett til opplæring etter dagens system. Dette gjelder personer født etter 1978 som ikke har benyttet seg av ungdomsretten til videregående opplæring, og innvandrere som har kommet til landet for sent til å få brukt retten. Det påpekes fra arbeidsmarkedsmyndigheter at uklarhet i rettigheten vanskeliggjør et godt samarbeid for å få til en kompetanseheving av denne gruppen.

En annen strukturell utfordringer dreier seg om at en del har behov for å få oppfylt rettigheter til opplæring på grunnskolens nivå, gjerne i kombinasjon med opplæring på videregående nivå. Et eksempel er innvandrere som trenger en kombinasjon og fagutdanning.

¹⁰³ Haugerud, Røstad, Stubbe 2005

¹⁰⁴ Jf f.eks Buland og Havn 2004, om erfaringer med tilpasset opplæring i kombinasjon med arbeid for ungdom på midlertidige livsoppholdsytelser

2.6.2. Arbeidsgruppens vurderinger

Det er viktig at fylkeskommunens og kommunens ansvar for opplæring av voksne er tydelig og forankret for at det tverrsektorielle samarbeidet skal fungere godt. Mange voksne har lite grunnutdanning og er registrert som langtidsledige i NAV-etatens registre, og med gjentagne ledighetsperioder (særlig unge under 30 år).

Nyankomne innvandrere som omfattes av introduksjonsprogrammet, får ikke tilbud om videregående opplæring som en del av tilbudet, selv om mange har behov for det og ofte i kombinasjon med opplæring på grunnskolens område. Rett til videregående opplæring for flere voksne innebærer kostnader for fylkeskommunene, men reduserte kostnader på andre offentlige budsjetter.

Samarbeidet mellom fylkeskommunen, kommunen og NAV-etaten må derfor i større grad institusjonaliseres. I dag er ansvaret delt ved at regelverket gir fylkeskommunen og kommunen ansvar for opplæringen, mens NAV finansierer livsopphold og arbeidsmarkedstiltak for ungdom som har sluttet på skolen, dersom etaten vurderer dette som hensiktsmessig for å få jobb.

Det er behov for særlig oppfølging av voksne som ikke har gjennomført videregående opplæring, og som er arbeidsledige, slik at disse kan få opplæring som virkemiddel for å styrke deres muligheter til å få fotfeste i arbeidslivet. Realkompetansevurdering og karriereveiledning er aktuelle områder for samarbeid. En aktuell samarbeidsmodell kan være at fylkeskommunen får styrket kapasitet og virkemidler til å tilby flere voksne opplæring, herunder brukere fra NAV. For brukere med lang ledighetshistorie kan NAV dekke livsopphold (individstønning).

Både ledighetsstatistikk, analyser foretatt av SSB og undersøkelser foretatt av bl.a. Vox, viser at det er en sammenheng mellom kvalifikasjonsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. Kunnskapsgrunnlaget om voksne i videregående fremstår likevel som noe fragmentert, og det mangler oppdatert forskningsbasert kunnskap.

2.6.3. Arbeidsgruppens forslag til tiltak

- Alle som ikke har benyttet seg av ungdomsretten, får voksenrett til videregående opplæring.
- Samarbeidet mellom fylkeskommunen og andre etater, herunder NAV, må få en mer forpliktende form. Det må utformes løsninger som gjør det mulig å kombinere opplæringstilbud fra fylkeskommunen med livsopphold (individstønad) fra NAV for personer som har en historie med offentlig bistand, ledighet og risiko for å bli marginalisert i ft arbeidsmarkedet.
- Det settes i gang et forskningsprosjekt om voksnes behov, deltakelsesmønster og gjennomføring i videregående opplæring med sikte på å utvikle bedre og mer tilpassede opplæringstilbud i tråd med de voksnes behov, herunder en vurdering av samarbeidet med andre opplæringsaktører og etater rundt voksnes læring.

Særmerknad

Baard Meidell Johannesen, NHO: Jeg er ikke enig i forslaget om at de som ikke benytter ungdomsretten til videregående skal få ny rett. I praksis vil det bety at alle har en rett til videregående opplæring uansett alder: Dette er kke noe godt signal å sende til ungdommen at det er det samme når i livet de tar videregående opplæring. Målet må være at så mange som mulig ta det så raskt som mulig etter grunnskolen. Resultatet av en slik utvidelse kan bli økt frafall fra skolen - altså det motsatte av hva som er intensjonen. Når det gjelder voksne, må opplæring foretas tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov, og i nært samarbeid med myndighetene, men uten at det skal baseres på noen generell rett.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

3.1. Innledende kommentarer

I rapporten foreslås en rekke tiltak, og det vil være behov for videre oppfølging i forlengelse av gruppens arbeid. Så langt som mulig er tiltakene konkretisert, og videre ansvarsforhold er beskrevet. Dette gjelder også diskusjonstemaer som gruppen mener er helt sentrale, men der man ikke foreslår konkrete virkemidler. Det understrekes at gruppen har hatt kort tid til rådighet og har hatt komplekse temaer oppe til diskusjon.

Budsjettmessige konsekvenser vil måtte behandles som en del av den ordinære budsjettprosessen. Det må legges til grunn at utgifter til å bedre gjennomføringen i videregående opplæring har et stort potensial til å gi innsparinger på andre budsjetter, foruten økte skatteinntekter ved at flere kommer i arbeid i stedet for å havne på trygd. Det koster årlig om lag 250 000 kroner at en person mottar stønad i stedet for å delta i arbeidslivet. Det lønner seg at ungdom gjennomfører opplæringen, og det er en god investering å sørge for oppdatert kompetanse blant voksne. Menneskelige ressurser utgjør rundt 80 prosent av den norske nasjonalformuen.¹⁰⁵

Administrative konsekvenser må vurderes av utdanningsmyndighetene i samarbeid med respektive departementer og partene i arbeidslivet. For en rekke tiltak vil endringene kunne medføre endringer i lov-, regel- og avtaleverk. I den grad lovendringer skal vurderes, medfører forslagene vanlig prosedyre for lovbehandling.

¹⁰⁵ Beregninger i forbindelse med Rattsø-utvalget viste at det årlig koster minst 250 000 kroner, at en person mottar stønad i stedet for å delta i arbeidslivet. (NOU 2004:290, St.prp. nr. 46 Ny arbeids- og velferdsforvaltning (2004-2005).

En rekke tiltak forutsetter forsøk, utredning, og utvikling, noe som vil medføre kostnader. På flere områder er det også foreslått at det settes i gang forskning eller utredning. Slike konsekvenser er ikke kommentert videre i dette kapittelet, men må vurderes for hvert enkelt tiltak.

3.2. Økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte tiltak

Rammene for arbeidet har ikke gitt anledning til detaljerte diskusjoner rundt alle konsekvenser. Her følger overordnede vurderinger knyttet til enkelte tiltak.

Videreutvikling og formalisering av lære kandidatordningen

Administrative konsekvenser

Forslaget om å innføre et praksisbrev vil gi konsekvenser for utformingen av rettigheter til opplæring i henhold til opplæringsloven, samt endringer i avtaleverket i arbeidslivet. Det forutsettes at de som starter i et løp mot toårig praksisbrev, ikke skal avskjæres fra å bruke resten av retten sin til å oppnå vitnemål/fagbrev, dersom de underveis i løpet eller i direkte forlengelse av gjennomført praksisbrev motiveres til dette. Forslaget om å innføre grunnkompetanse som en forbedring av dagens ordning med kompetanse på et lavere nivå, vil også innebære behov for endringer i regelverket for å klargjøre skolens ansvar og elevenes rettigheter.

Økonomiske konsekvenser

Årskullene som går ut fra grunnskolen øker i antall for hvert år, og i løpet av de siste ti årene har avgangskullene økt fra rundt 52 000 elever til 63 000 elever. Med bakgrunn i at om lag hver femte ungdom i årskullene etter innføringen av Reform 94 ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, er det arbeidsgruppens oppfatning at det bør være en realistisk målsetting at man klarer å fase en ikke ubetydelig andel et årskull gjennom en slik praksisbrevordning. Blir ordningen vellykket, er det arbeidsgruppens oppfatning at dette vil bidra til at frafallet fra videregående skole vil minke betraktelig.

Det er et relativt stabilt mønster at om lag tre prosent av ungdomskullene ikke begynner og tre prosent avbryter etter gjennomført grunnkurs. Det vil si at rundt seks prosent av et ungdomskull er en kjernemålgruppe for ordningen. I tillegg kommer alle som i dag ikke gjennomfører et 3 (4)-årig opplæringsløp, og som ordningen kan være aktuell for, foruten voksne med lite utdanning.

Økonomiske konsekvenser som er forbundet med å utvikle en ny ordning, vil måtte vurderes videre, og er avhengig av hvor mange tilbudet vil omfatte. Vurdering av konsekvenser må ses i forhold til alternative kostnader knyttet til at elevene er i andre opplæringsløp, eller faller fra i opplæringen.

Hvis ordningen blir vellykket, er det arbeidsgruppens oppfatning at det vil bidra til at gjennomføringen i videregående opplæring bedres betraktelig. Selv om bare ti prosent av disse (om lag 600 unge) kommer i arbeid som følge av at de har oppnådd et praksisbrev, vil denne innsparingen alene utgjøre rundt 7 milliarder kroner over en 10-årsperiode, dersom alternativet er trygd. Dette under de forutsetningene som nevnt ovenfor. I tillegg kommer sosiale og menneskelige gevinster.

Flere og mer varierte opplæringsplasser i skole og bedrift

Administrative konsekvenser

Å innføre måltall for læringer i staten vil ha konsekvenser for rekrutteringsprosesser. Fylkeskommunene forventes å legge til rette for nye samhandlingsarenaer mellom skoler og instruktører.

Økonomiske konsekvenser

Økt tilskudd til lærebedrifter vil innebære økonomiske konsekvenser. Det samme gjelder forslag om å styrke VG3 i skole.

Satsing på karriereveiledning

Administrative konsekvenser

Styrket karriereveiledning går i stor grad ut på samordning av eksisterende ressurser. Skal skolens helhetlige ansvar for elevens framtidvalg styrkes, impliserer det bedre organisering. Utskillelse av karriereveiledningen fra de

Øvrige rådgivningsfunksjonene har også administrative konsekvenser. Å gi alle elever en karriereplan innebærer at det må utvikles nasjonale prinsipper for innhold og bruksområde.

Økonomiske konsekvenser

Det vil være behov for å øke skolenes ressurser til karriereveiledning. Ved opprettelsen av regionale karrieresentre må kostnadene i hovedsak dekkes av felles finansiering mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndigheter og andre aktuelle samarbeidspartnere i regionene. Ressursene må vurderes nærmere avhengig av hvilke oppgaver sentrene får, og kostnader knyttet til nasjonale oppgaver og koordinering.

Forslagene om å utnytte vilbli.no til å gi video- og "tekst til tale"-veiledning til grupper med behov, forventes å få flere til å bruke nettbaserte tilbud, slik at ressursene til individuell veiledning kan anvendes overfor dem med størst behov. Forslaget om å koordinere nettbaserte veiledningstjenester om yrker og tilhørende opplærings- og utdanningsmuligheter på sikt, forventes å spare ressurser.

Kompetansen rundt eleven

Administrative konsekvenser

Opprettelse av bedre styrings- og oppfølgingssystemer på tvers av nivåene i grunnskolen og videregående opplæring, obligatoriske kartleggingssamtaler ved skolestart og bedre samhandlingsrutiner med andre etater vil gi administrative konsekvenser. Det gjelder også en vurdering av PPT og samarbeid på tvers av nivåer. En utvidelse av Oppfølgingstjenestens mandat til å følge opp yngre elever innebærer at den får utvidet sitt mandat på grunnskolens område. Oppfølgingsopplegg for elever med svake ferdigheter innebærer en vurdering av ansvarsforholdet mellom grunnskolen og videregående opplæring.

Økonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppen anbefaler at det utredes en ny finansieringsmodell for hele grunnopplæringen som fremmer systematisk oppfølging av elevene fram mot gjennomført opplæring, og som gir klarere ansvarsforhold for gjennomføringen

av et helhetlig opplæringsløp på tvers av nivåene i grunnskolen og videregående opplæring.

Flerkulturell opplæring

Minoritetsspråklige

Administrative konsekvenser

Forslaget om samme rett til språkopplæring i videregående opplæring som i grunnskolen vil innebære endringer i opplæringsloven. Utvikling av et brobyggingsopplegg for nyankomne og andre med behov krever samarbeid med innvandrings- og mangfoldmyndighetene og med kommunesektoren.

Økonomiske konsekvenser

Økning og målretting av tilskuddet til norskopplæring og innføring av en brobyggingsordning for unge med dårlige norskkunnskaper, vil ha budsjettmessige konsekvenser. Det foreslås en utprøving av en slik ordning. Gruppen anbefaler å øke tilskuddet til minoritetsspråklige i videregående opplæring som en del av en slik satsing.

Gruppens anbefaling om å følge opp og styrke igangsatt innsats gjennom "strategi for likeverd i opplæringen" og kompetanseutviklingsstrategien vil gi økonomiske konsekvenser, alt ettersom hvor mye man velger å styrke de omtalte tiltakene leksehjelp, flerkulturelt perspektiv i læremidler og flerkulturell kompetanse blant lærere og i hjelpeapparatet.

Samer

Administrative konsekvenser

Nye funksjoner for videregående opplæring, herunder omdanning av videregående skoler til kompetansesentra, vil ha administrative konsekvenser

Økonomiske konsekvenser

Opprettelse av botilbud ved skolene har økonomiske konsekvenser.

Voksne

Administrative konsekvenser

Alle forslag om opplæring på tvers av nivåer har konsekvenser for ansvarsforholdet mellom kommunen og fylkeskommunen. Krav om forpliktende samarbeid med NAV-etaten innebærer at det må fastsettes hvordan samarbeidet skal skje, og hva det skal omfatte i lov eller forskrift.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget om å gi den gruppen voksne rett til opplæring som i dag ikke har det, vil ha økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen. For denne gruppen er det svært viktig å ta i betraktning forholdet til NAV-etaten (arbeidssøkere) og kommunen (nyankomne innvandrere), og se på muligheten for å samordne ressursbruken. Undersøkelser viser at opplæring som arbeidsmarkedstiltak lønner seg. Å delta i arbeidsmarkedstiltak forkorter en samlet ledighetsperiode med ca. en prosent ifølge en empirisk arbeidsmarkedsanalyse utført av ISF/Frisch-senteret (2006).¹⁰⁶

¹⁰⁶ Det kan høres ut som en liten effekt, men betyr at de som deltar både blir kvalifisert og med umiddelbar virkning får kortere ledighetsperioder enn de som ikke deltar.

Litteraturliste

Andreassen, Jorun (2005): *Skjæringsfeltet mellom arbeidsmarked og utdanningspolitikk i 6 land.*

Aukrust, Vibeke Grøver (2005): *Tidlig språkstimulering og livslang læring: en kunnskapsoversikt*, Universitetet i Oslo, Pedagogisk forskningsinstitutt. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.

Baklien, Bergljot, Christopher Bratt og Nora Gotaas (2004): *Satsing mot frafall i videregående opplæring. En evaluering.* NIBR-rapport 2004:19, Oslo

Bakken, Anders (2003): "Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner", i *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 3 (1): 3-23.

Birkemo, A. (2002): *Læringsmiljø og utvikling.* UiO: Pedagogisk forskningsinstitutt.

Buland, T. Havn, V. og Røe, M.: *På vei til jobb? Sluttrapport fra evaluering av AMO-kurset Skole på byggeplass.* SINTEF Teknologiledelse IFIM. Trondheim

Buland, T. og Havn, V. (2004): *Organisering av oppfølgingstjenesten - Sluttrapport fra kartleggingen.* SINTEF Teknologiledelse IFIM.

Dale, Erling Lars, Jarl Inge Wærness og Yngve Lindvig (2005): *Tilpasset og differensiert opplæring i lys av Kunnskapsløftet.* Læringslaben, rapport 10/2005

Dale, Erling Lars, Jarl Inge Wærness (2006) *Vurdering og læring i en elevaktiv skole.* Universitetsforlaget, Oslo

En ledende kompetansenasjon? Behov og muligheter for en mer samordnet kompetansepolitikk. Utdannings- og forskningsdepartementet 2005.

EU-kommisjonen 2006 Underveisrapport om oppfølgingen av Lisboa-strategien

Evensen, Lars S.:

http://www.forskning.no/Artikler/2003/april/1049274008.4/artikkel_print

Framtidas norskfag: *Språk og kultur i eit fleirkulturelt samfunn*. Rapport. Arbeidsgruppe nedsatt av UFD. Januar 2006.

Frønes, Ivar: http://www.nho.no/printart_16570.html

Gabrielsen, Egil (2000): *Slik Leser voksne i Norge. En kartlegging av leseferdigheten i aldersgruppen 16 - 65 år*. Senter for leseforskning, Universitetet i Stavanger.

Hagen, Anna (2005): Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen- kartlegging av kunnskapsstatus, Fafo-notat 2005:31, Oslo

Hansen, Marianne Nordli (2005): *Utdanning og ulikhet- valg prestasjoner og sosiale settinger*. Tidsskrift for samfunnsforskning Vol 46, nr. 2

Haug, Peder (2004): *Taparane, skulen og PPT*, Spesialpedagogikk, nr. 3/2004, Utdanningsforbundet, Oslo.

Haugerud, Vigdis, S. Røstad og T. A. Stubbe (2004): *Tallene vi søker- kunnskapen vi får*, Vox rapport 2004, Trondheim

Haugerud, Vigdis, S. Røstad og T. A. Stubbe (2004): *Kunnskapsgrunnlaget. Sluttrapport fra prosjektet om retten voksne har til grunnskole og videregående opplæring*. Vox rapport 2005. Oslo

Hardoy, Ines, Knut Røed og Tao Zhang (2006): Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak. En empirisk analyse av seleksjon og virkninger. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, rapport 4/2006

Hegna, Kristin (2005): *Likestillingsprosjektets barn, Endringer i kjønnsroller blant ungdom fra 1992 til 2002*, NOVA, Rapport 21/05.

Helland, Håvard (2006): *Progresjon og kompetanse i yrkesfagopplæring*, NIFU STEP arbeidsnotat 9/2006, Oslo.

Helland, Håvard og Liv Anne Støren (2004): *Videregående opplæring – progresjon, gjennomføring og tilgang til læreplasser. Forskjeller etter studieretning, fylke og kjønn og mellom elever med minoritets- og majoritetsbakgrunn*. NIFU STEP skriftserie 26/2004, Oslo.

Kileng, I.M. (2006): "Lærarar dårleg førebudde på det fleirkulturelle." *Forskning*, nr. 2-2006.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1994): *Utredning av delkompetanse i arbeidsliv og opplæring*. Innstilling fra en arbeidsgruppe

Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere*, FAFO-rapport 517/2006.

Likeverdig utdanning i praksis!: Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004- 2009. Strategiplan. UFD, 2003.

Lorentzen, Jørgen:

<http://kilden.forskningsradet.no/c17251/artikkel/vis.html?tid=38573>

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova).

Lødding, Berit (2001): *Norske får liksom førsterett*, NIFU rapport 1/2001, Oslo.

Markussen, Eifred, Berit Lødding, Nina Sandberg og Nils Vibe (2006): *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen i Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*, NIFU STEP rapport 3/2006, Oslo.

Markussen, Eifred og Nina Sandberg (2004): *Bortvalg og prestasjoner. Om 9798 ungdommer på Østlandet, deres vei gjennom, ut av, eller ut og inn av videregående opplæring, og om deres prestasjoner et år etter avsluttet grunnskole*, NIFU skriftserie 4/2004, Oslo.

Markussen, Eifred og Nina Sandberg (2005): *Stayerne, sluttere og returnerte. Om 9756 ungdommer på Østlandet og deres karriere i videregående opplæring frem til midten av det tredje skoleåret*. NIFU STEP skriftserie 6/2005, Oslo.

Myklebust, J. O. (1999): "Særvilkårselevar i vidaregåande opplæring - vegar og vegval", i Kvalsund, Rune m.fl. (red.): *Videregående opplæring - ved en skilleveg?* Tano Aschehoug.

Nergaard, T.B. (2003): *Ett års gratis barnehage - hvilke konsekvenser har det for overgangen til skolen? : Evaluering av et forsøk*. NOVA. Rapport 7.

Nergaard, T.B. (2005): *Skoleprestasjoner til barn med særboende foreldre. En litteraturstudie*. NOVA. Rapport 18/05

NOU 2003:16. I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle

St.prp. nr. 46 Ny arbeids- og velferdsforvaltning (2004-2005).

Nyen, Torgeir (2006): *Hvis jobben krever det*. Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Universitetet i Stavanger, rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet

OECD (2006) Rapport Equity in Education (Country Note) Thematic review.

OECD and Statistics Canada (2000) "Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Study

Opheim, Vibeke (2004): *Equity in Education. Country Analytical Report*. Norway. NIFU-STEP rapport 7/2004

Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09 (Soria Moria-erklæringen).

Rapport om arbeidsmarkedet nr 3/2005: Aetat Arbeidsdirektoratet, Oslo

Rapport om arbeidsmarkedet nr 2/2006: Aetat Arbeidsdirektoratet, Oslo

Rundskriv F-13/04: Dette er Kunnskapsløftet. Kultur for læring. Utdannings- og forskningsdepartementet

Skjelbred D. og B. Aamodtsbakken (2003): *Det flerkulturelle perspektivet i lærebøker og andre læremidler*. Sluttrapport. Eik: Høgskolen i Vestfold.

Skårbrevik, Karl Johan og Finn Ove Båtevik (1998): *Kompetanse for alle? Sluttrapport fra evalueringen av "Prosjekt delkompetanse"*. Møreforskning, Arbeidsnotat:66, Volda

Solli, Kjell-Arne (2005): *Kunnskapsstatus om spesialundervisningen i Norge, Revidert i juni 2004*, Utdanningsdirektoratet 2005.

SSB (2006): *Samisk statistikk 2006*, Norges offisielle statistikk D343, Oslo-Kongsvinger.

Stortingsmelding nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen, Utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo

Stortingsmelding nr. 6 (2002-2003): Tiltaksplan mot fattigdom, Sosialdepartementet, Oslo

Stortingsmelding nr. 30 (2002-2003): Kultur for læring, Utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo

Stølen, Nils M. (2001): "Tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft" i Økonomiske analyser 6/2001. SSB, s. 52-58.

Støren, Liv Anne (2003): *Videregående opplæring gjennom ti år blant jenter og gutter, minoritet og majoritet. Progresjon, søkemønster og tilgang til læreplasser*, NIFU skriftserie 36/2003, Oslo.

Støren, Liv Anne (2005a): "Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?", i *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*. Statistiske sentralbyrå 2005. Oslo/Kongsvinger.

Støren, Liva Anne (2005b): *Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning*, NIFU STEP arbeidsnotat 34/2005, Oslo.

Utdanningsdirektoratet (2006): *Utdanningsspeilet 2005. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge*. Oslo.

Wiborg, Agnete og Wenche Rønning (2005): *Frafall, bortvalg, avbrudd eller skoleslutt? Frafall innen videregående skole i Nordland skoleåret 2004-2005*. Nordlandsforskning arbeidsnotat nr 1013/2005

Vedlegg 1. Utdypet om tallgrunnlag og begreper

For å beskrive det som i opplæringslova § 3-3 tilsvarer oppnådd studie- og/eller yrkeskompetanse i videregående opplæring, skaper ulik begrepsbruk et uklart bilde av dagens utdannings situasjon. For eksempel skiller NIFU STEP mellom de som har fullført videregående opplæring og bestått, gjennomført videregående opplæring uten å bestå, og de som har avbrutt midt i opplæringen.¹⁰⁷ SSB opererer kun med begrepet "fullført opplæring" i betydningen fullført og bestått, mens de som har gjennomført uten å bestå, kategoriseres sammen med de som har avbrutt opplæringen underveis. I SSBs tall for avbrudd finner en også de som har fullført et planlagt løp på lavere nivå.¹⁰⁸ Det betyr at SSBs kategori for avbrudd gir et mindre nyansert bilde av andelen som ikke fullfører og består videregående opplæring, og kan gi inntrykk av at det er flere som avbryter opplæringen enn hva virkeligheten tilsier.

Om gjennomføring på normert tid benytter NIFU STEP i flere sammenhenger begrepet "optimal progresjon". Begrepet beskriver hvor mange elever som er på VK2 i skole eller i lære henholdsvis tre eller fire år etter at de har begynt på grunnkurs.¹⁰⁹ Begrepet optimal progresjon sier altså ikke noe om eleven ved skoleårets slutt har gjennomført uten å bestå, eller fullført og bestått. SSB bruker begrepet "normal progresjon" og beskriver ved dette de som har fullført og bestått opplæringen på normert tid. Optimal- og normal progresjon viser med andre ord to ulike forhold ved fremdriften i opplæringen, men kan lett forveksles.

107 Markussen og Sandberg 2005, Markussen og Sandberg 2004 og Markussen m.fl. 2006

108 Det har generelt vært vanskelig å framstille tall for tilbud på lavere nivå, noe som vil forbedres med utviklingen av det nye kodeverket i forbindelse med Kunnskapsløftet.

109 Helland og Støren 2004.

Vedlegg 2: En oversikt over arbeidsgruppens anbefalinger om bedre kunnskapsgrunnlag og videre utredninger

Gruppen anbefaler følgende dokumentasjonstiltak og utredninger knyttet til arbeidsgruppens generelle anbefalinger i kapittel 1:

- Kunnskapsdepartementet tar initiativ til å etablere en felles forståelse av begreper, og dermed legge grunnlaget for et anvendelig og sammenlignbart statistikkgrunnlag som kan ses i sammenheng til hverandre. Statistikken bør være i tråd med internasjonale standarder.
- Det tas initiativ til en utvidet dialog mellom utdanningsmyndigheter og arbeidslivets parter i forlengelse av gruppens arbeid, for å diskutere konkrete arbeidslivsutfordringer som har direkte relevans for gjennomføringen i videregående opplæring. Det er viktig at Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) tar et spesielt ansvar for dialogen om bedre gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen.
- Det foretas en samlet vurdering av alle de enkeltvise satsingene og strategiplanene med berøringspunkter til frafallsproblematikken, som er utarbeidet videregående opplæring, med henblikk på å implementere de beste løsningene i utdanningssystemet på varig basis. Herunder satsing mot frafall og strategiplan for likeverd i opplæringen.

Forslag til dokumentasjonstiltak knyttet til tiltaksområdene i kapittel 2:

- Det utvikles et bedre kunnskapsgrunnlag om minoritetsspråklige og læreplasser.
- Statistikkgrunnlaget for fag- og yrkesopplæringen utvikles for å lette dimensjoneringsarbeidet.
- Det utvikles statistikk om samiske elever i videregående opplæring
- Det gjennomføres et forskningsprosjekt for å bedre kunnskap om bakgrunn for og de valg samiske elever gjør med hensyn til valg av tilbud og gjennomføring i videregående opplæring.
- Det settes i gang et forskningsprosjekt om voksnes behov, deltakelsesmønster og gjennomføring i videregående opplæring med sikte på å utvikle bedre og mer tilpassede opplæringstilbud i tråd med de

voksnes behov, herunder en vurdering av samarbeidet med andre opplæringsaktører og etater rundt voksnes læring.

- Det foretas en helhetlig vurdering av hva som kan gjøres for å bedre borteboernes situasjon, herunder også hva som kan gi bedre tilbud i nærmiljøet, slik at færre må flytte.
- Struktur og organisering av støtteapparatet rundt eleven gjennomgås, herunder kontaktlærerens rolle, samhandling med foreldre, og bruk av og samhandling med støtteapparatet, med sikte på mest mulig effektiv ressursbruk for å støtte opp under den enkelte elevs opplæringsløp på tvers av nivåene i grunnskolen og videregående opplæring.
- Det utredes finansieringsmodeller som gir kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med andre aktører sterkere incentiver enn i dag til å følge opp elevene gjennom et helhetlig
- opplæringsløp, og det settes i gang et forskningsprosjekt om effekter av forskjellige finansieringsmodeller.

Forslag til piloter og forsøk:

- Det iverksettes pilotprosjekter i tre fylker med henblikk på å utvikle fylkenes innsats i å skaffe lære plasser. Forsøkene skal omfatte innsats for å øke andelen innvandrerungdom som får lærekontrakt.
- Utdanningsdirektoratet får ansvar for å iverksette et eller flere lokale pilotprosjekter for å prøve ut en mer integrert veiledningstjeneste i skolen.
- Den alt igangsatte pilotvirksomheten knyttet til regionalt samarbeid om karriereveiledning i tre fylker trappes opp gjennom stimuleringsstøtte til flere forsøk.
- Det settes i gang et pilotprosjekt for å utvikle det sosialpedagogiske feltet, med spesielt fokus på kontaktlærerens og rådgivningstjenestenes roller, og på skolens samspill med foreldrene. Endringer i karriereveiledningsfunksjonen som er beskrevet i kapittel 2.3, tas med i betraktning.
- Det startes forsøk med en brobyggingsordning i videregående opplæring for elever uten tilstrekkelige forkunnskaper fra grunnskolenivå. Forsøket skal skaffe erfaringer med helhetlige tilbud til elever som har

behov for særskilt norskopplæring i kombinasjon med opplæring på videregående nivå. Også etnisk norske elever med svake grunnleggende ferdigheter på grunnskolens område bør inngå i målgruppen for forsøket.



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

Ref vedlagte adresseliste

Deres ref

Vår ref
200505467-/KEV

Dato
08.12.2005

Oppnevning av arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring

Regjeringen har som mål å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) vil derfor nedsette en bredt sammensatt arbeidsgruppe som skal foreta en grundig gjennomgang av årsakene til at elever og lærlinger ikke fullfører sitt utdanningsløp og vurdere målrettede tiltak som kan bidra til bedre gjennomføring. Departementet ønsker en bred tilnærming til problemstillingene både i forhold til de ulike nivåene i grunnopplæringen og på tvers av sektorer.

UFD inviterer de nevnte organisasjonene og instansene til å delta i arbeidet med en representant hver. **I den forbindelse ber vi om at de inviterte foreslår representanter til arbeidsgruppen og melder dette til UFD innen 10. januar 2006. Gjerne på e-mail til kristin.evensen@ufd.dep.no**

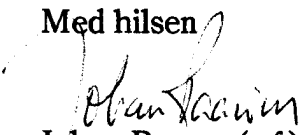
Utdanningsdirektoratet skal lede og ha sekretæransvaret for arbeidsgruppen, men medlemmene må også være innstilt på å levere skriftlige innspill til arbeidet.

Arbeidsgruppen skal levere sin innstilling innen 01.07.06.

Konstituerende møte i arbeidsgruppen vil finne sted i Oslo 07.02.06. Departementet ber om at representantene blir informert om dette slik at de kan reservere datoen.

Nærmere innkalling til møtet vil bli sendt senere.

Med hilsen


Johan Raaum (e.f.)
ekspedisjonssjef


Gunnar Mandt
Avdelingsdirektør

Vedlegg 1 – adressater

Vedlegg 2 – mandat og sammensetning av gruppen