

Skriftlige redegørelser

(Redegørelserne er optrykt i den ordlyd, hvori de er modtaget).

Redegørelse af 27/5 97 om elever, der forstyrrer undervisningen for sig selv og andre i folkeskolen

(Redegørelse nr. R 27).

Undervisningsministeren (Ole Vig Jensen):

Ved en forespørgelsesdebat i Folketinget i januar 1996 blev regeringen pålagt at igangsætte en undersøgelse af forholdene omkring de adfærdsvanskelige elever i skolen og mulighederne for at løse undervisningsopgaverne for disse elever og at udarbejde vejledende materiale til skolerne om undervisningen og af undervisningsmulighederne for de nævnte elever.

Undervisningsministeriet har nu gennemført første halvdel af den opgave, Folketinget pålagde det i januar 1996.

Ministeriet inviterede i foråret 1996 en række skolefolk til en møderække med henblik på at samle inspiration, idéer og forslag til, hvordan opgaven bedst kunne gribes an.

På denne baggrund blev der iværksat en undersøgelse i efteråret 1996 og foråret 1997, som omfattede en spørgeskema-henvendelse til 20% af landets skoler tilfældigt udvalgt, således at de udgør et repræsentativt udsnit af den danske folkeskole.

Endvidere omfatter undersøgelsen en mere dybtgående, interviewbaseret analyse af situationen på 34 skoler, hvoraf de 17 udgør undersøgelsens mest urobelastede skoler, mens de andre 17 er skoler med lav grad af uro. Den samlede undersøgelse er i sin fuldstændige form indeholdt i en omfattende rapport, der snarest vil blive offentliggjort.

Det skal pointeres, at undersøgelsen udelukkende omfatter elever i folkeskolens almindelige klasser. Elever i specialklasser og specialskoler indgår altså ikke, ligesom de elever, der på grund af meget svære adfærdsvanskeligheder undervises uden for folkeskolens rammer, heller ikke indgår. Det er ministeriets vurdering, at disse elever udgør ca. 1/2% af alle undervisningspligtige børn.

Det billede, som undersøgelsen tegner af elevadfærd i folkeskolen, kan kort opsummeres som følger: Størstedelen af eleverne (61%) opleves aldrig som urolige. En mindre del (29%) er

lejlighedsvis urolige. De mere konstant forstyrrende udgør ca. 10%. De elever, der forstyrrer en fjerdedel af tiden, udgør 5,6% mens de, der forstyrrer halvdelen af tiden, er 2,5%. Den hårdeste gruppe, der næsten altid forstyrrer, andrager 1,9%.

Men undersøgelsen viser også, at der er store forskelle i graden af uro fra den ene skole til den anden og fra den ene klasse til den anden. Det kan nævnes, at den værste grad af uro, »næsten altid«, slet ikke ses på 18% af skolerne, og i 6% af samtlige klasser forekommer ingen uro overhovedet – ikke engang lejlighedsvis uro.

Elever, der ifølge lærerne bør undervises uden for den almindelige klasses rammer, udgør 0,9% af det samlede antal elever. De findes på 72% af skolerne i undersøgelsen, og er således ikke et fænomen, der knytter sig til bestemte skoler eller områder. Sammenligning med tidligere danske undersøgelser af lignende karakter giver ikke anledning til at antage, at problemforekomsten har været væsentligt stigende. En helt ny norsk undersøgelse viser også stort set lignende resultater.

De elever, lærerne oplever forstyrrer undervisningen, er på flere måder karakteristiske.

Det gælder for det første, at der på de yngste klassetrin er flere forstyrrende elever end på de ældste klassetrin. Værst står det til i børnehaveklassen, derefter aftager det gradvis, for igen at tiltage på 7. og 8. klassetrin, efterfulgt af et fald i 9. og især 10. klasse. I børnehaveklassen og i 1. klasse er det især tilvænningen til nye regler, rammer og arbejdsformer, der volder problemer. Overgangen fra daginstitution til børnehaveklasse og fra børnehaveklasse til 1. klasse er tydeligvis ofte svær. På 7. og 8. klassetrin er det pubertetsproblemer samt overflytning fra fødeskoler til overbygningsskoler, som giver vanskeligheder.

Drenge og piger udviser ifølge undersøgelsen en meget forskellig adfærd i skolen. Kønsforskellen er faktisk det mest markante fund overhovedet. Andelen, der aldrig er urolige, er for piger 75% og for drenge 48%. De lejlighedsvis urolige udgør 21% af pigerne og 36% af drengene. Endnu mere grelle forskelle ses ved de mere urolige kategorier. Af dem, der er urolige en fjerdedel af tiden, er der 3 gange så mange drenge som piger, og blandt de mest urolige i undersøgelsen er der 7 drenge for hver 1 pige.

De træk, man typisk finder hos drenge, er, at de er mindre motorisk rolige, mindre koncentrerede og mindre autoritetstro end pigerne.

Drengenes træk passer dermed dårligere end pigernes til de krav og forventninger, skolen i almindelighed stiller.

Med hensyn til evner gælder, at der er en del elever med faglige vanskeligheder, som virker forstyrrende. Det skyldes typisk, at de har vanskeligt ved at følge med og derefter finder på »alternative aktiviteter«. Det er dog meget langt fra sådan, at det er de fagligt svage, der dominerer billedet af de urolige elever. En del af fagligt set meget kvikke elever optræder også forstyrrende, fordi de keder sig. Sammenhængen mellem evner og forstyrrende adfærd er i høj grad et produkt af en undervisning, der ikke er differentieret i tilstrækkelig grad.

I knap en tredjedel af interviewene nævnes, at det er elever med store sociale og emotionelle vanskeligheder, der giver anledning til den sværeste uro. Disse elever kommer typisk fra meget socialt belastede hjem, præget af misbrug eller incest. Nogle er placeret i plejefamilier eller bor på institutioner, mens andre venter på ledige pladser på heldagsskoler, observationskoler eller behandlingshjem. Det skal imidlertid pointeres, at elever med sociale og emotionelle vanskeligheder kun udgør en lille del af det samlede billede, og det er eleverne med sociale og emotionelle vanskeligheder, lærerne mener bør undervises uden for den almindelige klasses rammer.

Tosprogethed giver i nogle tilfælde anledning til forstyrrende adfærd. Det kan for det første skyldes, at eleverne er så dårlige til dansk, at de ikke kan følge med i undervisningen og derfor kommer til at kede sig og føle sig udenfor. Manglende begrebsdannelse er imidlertid også et problem, selv for en del elever, der har lært dansk. Endelig er der særligt kulturelt forbundne problemer, som vedrører kønsroller, konfliktløsningsmodeller og fremtidsperspektiver, og det er især to-sprogede drenge, der voldes den type problemer. Det skal dog understreges, at der er mange tilpassede, endda særdeles veltilpassede to-sprogede elever i folkeskolens klasser.

Men undersøgelsen viser også, at den urolige elev ikke har eneansvaret for, at alt ikke fungerer, som det gerne skulle. Der er også elementer i omgivelserne, som har en forbindelse med graden af uro. Den vigtigste er familien, derefter kommer lærerne, undervisningen og ledelsen på skolerne, og endelig kommer skolen og lokal-samfundet.

Sociale problemer i familierne er en medvirkende årsag til, at nogle børn har svært ved at præstere en adfærd, som ikke virker forstyrrende. Men det er ikke kun traditionelle sociale problemer, som spiller ind. Det drejer sig også om familier, der flytter til områder med andre normer, end de kom fra.

Om opdragelsesmønstre

Mange familier synes at praktisere opdragelsesmønstre – eller mangel herpå – der giver anledning til konflikter med skolens normer.

Om forældreinteresse

For at nå en overensstemmelse mellem familiernes og skolens forventninger til eleverne – og til hinanden – er det nødvendigt, at forældrene er interesserede i deres børns skolegang. For en del af de urolige elevers vedkommende er denne forældreinteresse ikke tilstede. Den manglende interesse for barnet og dets skolegang afspejles ikke blot i børnenes urolige adfærd, men også ved manglende deltagelse i forældremøder m.m. En overdreven interesse, hvor forældrene udelukkende har deres eget barn i tankerne, kan også give anledning til uro, idet barnet let kommer til at virke egocentrisk og usocialiseret.

Også skolen med dens lærere og ledelse har væsentlig betydning for den måde, eleverne opfører sig på.

Lærerens personlige udstråling, parret med gode pædagogiske evner og ikke mindst engagement, hører til de vigtigste forudsætninger for at undgå eller klare uro i skolen. Kedelige og uinspirerede lærere kalder på uro.

Samarbejde mellem lærerne ses også som et væsentligt middel til at løse problemer med børns adfærd. Samarbejde i lærerteams er en meget væsentlig løsning, men ofte nævnes problemer med kolleger, der ikke vil samarbejde, eller som ingen ønsker at samarbejde med. Der er en del lærere, som ikke gerne åbner deres dør for kolleger, og en del af disse lærere synes at bære en uforholdsmæssig stor del af problemerne med urolige elever.

Med hensyn til læreralder og erfaring viser undersøgelsen, at jo yngre og mindre erfarne lærere er, des mere uro. Det væsentlige i denne forbindelse er, at lærere med stigende alder og erfaring dels opnår større personlig myndighed, dels kommer til at råde over et større register af metoder, som kan forhindre eller imødegå den forstyrrende adfærd. Graden af uro falder med stigende læreralder, og undersøgelsen kan der-

med afvise den myte, at det især skulle være de ældre lærere, der har problemer.

Betydningen af forældresamarbejdet er ganske åbenlys. Nøgleordene synes at være, at man kender hinanden, respekterer hinanden, og at kommunikationsvejene er korte. Blandt flere af de mest belastede skoler er der gode erfaringer med at aflægge et eller flere hjemmebesøg, specielt i indskolingsårene. Dette er tidskrævende, men anses for at være nødvendigt.

Ledelsen er af stor betydning. Den har bl.a. betydning for skolens omdømme, og skoler med et godt omdømme kan holde på ressourcerstærke familier – det har skoler med et dårligt ry sværere ved. En dårlig ledelse slår også typisk igennem ved at skabe klikedannelse blandt lærerne, etablering af uformelle ledelser m.m. Alle er klar over det, såvel forældre som elever, og de urolige udnytter (eller bliver netop urolige på grund heraf), at lærergruppen er optaget af andre ting end at etablere en hensigtsmæssig undervisning.

Eleverne fremhæver, at for at undgå uro skal undervisningen være veltilrettelagt, og den skal gennemføres med en passende varieret brug af undervisningsformer og undervisningsmidler. Megen undervisning lever op hertil, men en del undervisning gør det ikke, hvis man spørger eleverne. God undervisning er elevcentreret, emneorienteret og gerne tværfaglig. Eleverne skal have mulighed for at få udfordringer, uanset deres niveau – og elevernes bevidsthed om og erfaring med forskellig undervisning er faktisk bemærkelsesværdig stor.

Der er forskel på den uro, man finder i forbindelse med projektarbejdsformen, og den, man støder på i den lærerstyrede klasseundervisning. I projektarbejdsformen er uroen afledt af, at eleverne faktisk arbejder med stoffet, mens uroen i klasseundervisningen typisk kommer fra elever, der keder sig – enten fordi de er fagligt svage og ikke forstår noget, eller fordi de er fagligt stærke og finder niveauet for lavt.

Betydningen af disciplin nævnes fortrinsvis på skoler med lav uro, men det er ikke disciplin forstået som kæft-trit-og-retning pædagogik. Det kan snarere udtrykkes som fælles bevidsthed om og accept af regler. Dette synes at være en afgørende faktor for at undgå uro. Det er dog ikke noget, som kommer af sig selv. Der kræves lang tids tålmodig undervisning – læring og dannelse – især i indskolingsårene, for at få bragt regelsættene på plads i børnenes bevidsthed.

Indflydelsen fra uensartede lærerholdninger nævnes hyppigere på skoler med megen uro. Delt opfattelse af grad af uro, forskellige holdninger hertil, synes at kendetegne en god del af de skoler, der har mange urolige elever.

Undersøgelsen kan afvise, at en række lærerfaktorer – forbundet med mange myter – har indflydelse. Det gælder lærerens køn, antal år læreren har haft klassen, antal skematimer læreren har i klassen på en uge, og om læreren er klasselærer for klassen eller ej. Hvad førstnævnte angår, har kvindelige lærere mere uro end mandlige lærere, men det gælder kun, hvis kønsfaktoren betragtes isoleret. De kvindelige lærere er nemlig lidt yngre end deres mandlige kolleger, og kvinderne er overrepræsenteret i indskolingen, og disse to forhold er i sig selv i stand til at forklare den øgede forstyrrelse, hvorefter kønsfaktoren står tilbage som stort set betydningsløs – og det gælder over for såvel piger som for drenge.

Undersøgelsen viser også, at skolens samarbejde med andre institutioner eller virksomheder i lokalsamfundet har betydning for elevernes adfærd.

Af interviewene fremgår det, at man har brug for Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) til at hjælpe sig i arbejdet med de mest urolige elever. Men overordnet gælder, at der ofte er negative erfaringer med samarbejdet med Pædagogisk Psykologisk Rådgivning. Problemet er i de fleste tilfælde ressourcemæssigt – at der er lange ventetider eller lang sagsbehandling. Kommunernes prioritering af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning synes dermed at ligge langt under, hvad man på skolerne kunne ønske. I en del tilfælde nævnes også, at psykologerne har manglende kompetence med hensyn til urolige elever.

Overgangen fra daginstitution til børnehaveklasse og fra børnehaveklasse videre til 1. klasse er et væsentligt problem. Det gennemgående behov er at få etableret et samarbejde, så normer, regler og arbejdsformer bliver tilpasset hinanden. Når det ikke sker, kommer eleverne til at opleve skift, der for en del elevers vedkommende giver en helt umiddelbar anledning til uro.

Samarbejdet mellem skole og skolefritidsordningen/fritidshjem er også vigtigt. Når det sommetider halter, skyldes det væsentligst, at skolens ledelse ikke viser forståelse for betydningen af et godt samarbejde med skolefritidsordningen, eller at skolefritidsordningen »æder sig ind« på skolens fysiske rammer.

Helt gennemgående viser det sig, at en godt arbejdende skolebestyrelse – som en del af skolens ledelse – har betydning for skolens funktion. På samme måde har elevernes indflydelse på deres hverdag i skolen stor betydning.

Skolens traditioner, det være sig morgensamling, udflugter, lejrskoler, temauger, fester og idrætsdage er med til at tegne en skoles kultur og udsende signaler om, hvordan skolen er. Tilstedeværelse af traditioner er karakteristisk især for de rolige skoler.

Nedslidte materialer og bygninger, trængsel samt mangel på ressourcer til efteruddannelse er forhold, der ofte angives at være årsag til problemer på skoler med mange urolige elever.

Ud over de forhold der her er fremdraget, indeholder undersøgelsen information om en lang række detaljer, som enkeltvis eller sammen kan medvirke til at forklare elevernes adfærd i skolen.

Det er ministeriets vurdering, at undersøgelsen samlet tegner et billede af en folkeskole, hvor der nok er adfærdsproblemer, men hvor der også er en høj grad af vilje til at søge disse problemer afhjulpel indend for skolens rammer.

Det er en meget lille del af de urolige elever, som skolerne ikke mener kan klares inden for den almindelige undervisnings rammer.

Men der er også stor forståelse for, at disse rammer og deres indhold må tilpasses, så de svarer til de elever, som skolerne aktuelt modtager her i slutningen af det 20. århundrede.

Med afsæt i undersøgelsen vil der nu blive taget en række initiativer med henblik på at imødekomme den anden halvdel af Folketingets dagsorden fra januar 1996.

Ministeriet vil fortsætte og intensivere de initiativer, der allerede er i gang på området. Det gælder f.eks. det meget elevinddragende projekt »Ha' det godt i skolen«.

Der vil til efteråret blive udbudt et kursus til alle skoler om »Adfærd, konflikt og trivsel«. Her

drejer det sig om indsatsen over for de allermest forstyrrende elever.

Ministeriet vil tage initiativ til, at en række kommuner inviteres til at indgå i et netværk, som kan drøfte og beskrive, hvordan kommunen som helhed kan støtte sine skoler i bestræbelserne for at forebygge eller afhjælpe, at der er elever, som forstyrrer undervisningen.

Indskolingen, herunder de særlige forhold, der knytter sig til børnenes køn, samvirket med forældre og daginstitutioner og de undervisningsformer, skolen anvender i de første skoleår vil blive til et særligt indsatsområde for ministeriets folkeskoleafdeling.

Der vil endvidere blive taget initiativ til at få vurderet, om de centrale regler, vejledninger, forskrifter etc., der regulerer samvirket mellem skolen og dens nødvendige og naturlige samarbejdspartnere er tilstrækkelige og præcise nok til at kunne sikre en hensigtsmæssig og fornøden indsats over for børn og familier, som frembyder opførselsmæssige problemer i skolen.

Endelig vil ministeriet nu gå i gang med at udarbejde et sæt vejledningsmaterialer med henblik på at skabe grobund for en ændring af de forhold i samspillet mellem elev og skole, som undersøgelsen har vist er særlig problematiske.

Dette materiale skal dels tjene til at inspirere og give gode idéer, men det skal også – og måske især – kunne lægge op til debat og nytænkning rundt omkring i skoler og kommuner, blandt elever, mellem forældre, i lærergrupperne og i lokalsamfundets politiske ledelse.

Folkeskolen står over for en udfordring – lad os ikke nægte det – men den viden, vi nu har fået, giver god grund til at tro, at det er en udfordring, den danske skole vil og kan tage op.

I ministeriet er der stor tillid til, at det vil ske i årene fremover.

Hermed slutter redegørelsen.

Fiskeripolitisk redegørelse af 29/5 97 (Redegørelse nr. R 28).

Fødevareministeren (Henrik Dam Kristensen): MÅL OG STRATEGIER FOR FISKERI- SEKTOREN

Regeringens overordnede mål ved fastlæggelsen af fiskeripolitikken og ved forvaltningen af fiskerisektoren er at styrke erhvervenes potentiale for øget værditilvækst under skiftende forhold. Danmark skal i international konkurrence sikre en høj indtjening og beskæftigelse i sektoren under hensyn til princippet om bæredygtighed.

Udviklingen af fiskerisektoren er afhængig af de rammer, der fastlægges af EU. Det er Regeringens opfattelse, at bevidstheden om rækkevidden af EU's kompetence har stor betydning af to grunde. For det første fordi en klar opfattelse af vore påvirkningsmuligheder i Fællesskabets fiskeripolitik er afgørende for at påvirke politikken. For det andet fordi en forståelse af egne muligheder er en forudsætning for at udnytte det nationale råderum optimalt.

Internationalt er fiskerisektoren organiseret forskelligt. I en række store europæiske fiskerionationer er der ofte sammenfaldende ejerskab mellem fiskeindustrien og flåden. Kapitaladgangen og muligheden for at styre tilførsler og produktion gennem hele kæden fra fangst til afsætning er her væsentlig forskellig fra situationen i Danmark. Det er Regeringens opfattelse, at ejerstrukturen i den danske fiskerisektor har vist sig at være både funktionsdygtig og effektiv. Regeringen lægger derfor til grund, at det fortsat bør være erhvervsfiskere, der ejer fartøjerne og driver fiskeriet, og at en konkurrencedygtig dansk flåde også fremover vil være sammensat af både større fartøjer og fartøjer til det kystnære fiskeri.

Den globale udviklingen inden for fangst, forarbejdning og afsætning af fiskeprodukter ændrer hastigt forudsætningerne for erhvervet. Dansk fiskeri kan ikke være upåvirket heraf, og Regeringen ønsker med redegørelsen at pege på en række af de tilpasninger, der er nødvendige for en fortsat udvikling af den danske fiskerisektor.

På baggrund af redegørelsens vurderinger af fiskerisektorens rammer, dens problemer og styrkeområder er det Regeringens opfattelse, at nedenstående strategiske mål – internationalt og nationalt, bør udgøre grundlaget for fiskeripoli-

tikken i de kommende år. Regeringen finder, at opnåelsen af disse mål forudsætter et tæt samarbejde med fiskeriets organisationer.

1. Bæredygtigt fiskeri,
2. Lige konkurrence,
3. Udviklingsorienterede støtteordninger,
4. Forskning og udvikling på fødevarerområdet.

Der er i tilknytning til målene angivet en række indsatsområder, som Regeringen finder er af central betydning, og hvor det vurderes, at der er muligheder for at præge udviklingen.

I sammenhæng hermed lægger Regeringen vægt på, at der på uddannelsesområdet sikres en udvikling, der understøtter de fremadrettede tiltag. Det er således Regeringens opfattelse, at der bl.a. med den nye fiskeriuddannelse er skabt grundlag herfor.

Bæredygtigt fiskeri

EU's og den danske forvaltning af fiskeressourcerne skal sikre et økonomisk selvberende fiskerierhverv på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag og i respekt af kravet om sunde fødevarer.

Omfanget af udsmid eller discard er et væsentligt problem i fiskeriforvaltningen. Alene i Nordsøen discardes årligt ca. 500.000 tons fisk. En del af discarden skyldes lovbestemte krav om genudsætning af fisk under mindstemål, genudsætning af beskyttede arter over den tilladte bifangstprocent og genudsætning af arter, når kvoten er opbrugt. Andre årsager kan være økonomisk bestemte, f.eks. betinget af industriens efterspørgsel efter bestemte størrelsessorteringer eller hvis fiskeren ønsker at udnytte meget små fangstrationer til kun at lande fisk af en særlig størrelse eller kvalitet.

Forskning og rådgivning om ressourcer og fiskeri

EU's fiskeriforvaltning bygger på den internationale biologiske rådgivning. Det er åbenbart, at forvaltningens succes i vidt omfang afhænger af, at rådgivningen afspejler virkeligheden så præcist som muligt. I det nuværende system med rådgivning og efterfølgende kvotefastsættelse kan der gå relativt lang tid fra indsamling af biologernes datamateriale og til fastsættelsen af de kvoter, som fiskerne skal overholde. Denne afstand er betinget dels af forvaltningssystemet, dels af rådgivningens tilrettelæggelse, og den bidrager til usikkerhed i rådgivningen. En formindskelse af denne usikkerhed vil medføre